

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME ANUAL AL PARLAMENTO
1995

<u>PRESENTACIÓN</u>	17
----------------------------------	----

SECCIÓN PRIMERA: LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	25
--	----

- Derechos relativos al Urbanismo y a la Vivienda.....	27
- Derechos relativos a la Cultura.....	39
- Derecho relativos a la Educación.....	43
- El derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado.....	48
- Depósitos Municipales de Detenidos y derechos constitucionales.....	52
- El Derecho a la protección de la salud.....	59
- El derecho a la protección social.....	64

<u>SECCIÓN SEGUNDA: ANALISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS</u>	69
--	----

I.- GOBERNACIÓN Y PRESIDENCIA	71
--	----

1. Introducción.....	71
----------------------	----

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	73
--	----

2.1. Informe extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz sobre los procedimientos de Selección y Provisión en la Administración de la Junta de Andalucía.....	73
--	----

2.2. La necesidad de una Ley de Función Pública Andaluza.....	77
---	----

2.3 Acceso a la condición de funcionario y/o personal laboral.....	78
--	----

2.3.1. Dilaciones en nombramiento de aspirantes propuestos por tribunales uórganos de selección para su nombramiento como funcionarios de carrera, y posterior toma de posesión en los puestos adjudicados.....	78
---	----

2.3.2. Discrepancias sobre el contenido de ejercicios y temarios de pruebas selectivas.....	80
---	----

2.3.3. Acceso a la condición de personal laboral fijo.....	82
--	----

2.3.4. Pruebas de acceso de personal laboral a plazas funcionarizadas.	83
2.4. Provisión de Puestos de Trabajo.	84
2.5. Reconocimiento de servicios previos prestados por un funcionario.....	88
2.6. Celebración de una actividad recreativa.	89
2.7. Cuestiones procedimentales.	90
2.7.1. Dilaciones en la resolución de peticiones y/o recursos formulados por una Asociación.....	90
2.7.2 Dilaciones en peticiones o recursos referentes a tramitación de pruebas selectivas.....	93
2.7.3. Dilaciones en la ejecución de una Resolución de la Consejería de Gobernación reconociendo la adjudicación de puesto a funcionario con carácter definitivo como consecuencia de fallo judicial.	95
2.7.4. Irregularidades denunciadas ante la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios.	95
2.7.5. Silencio administrativo en la tramitación de expediente disciplinario a varios funcionarios de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Granada.	96
2.8. Irregularidades en el funcionamiento de Emisora de Frecuencia Modulada.....	99
 <u>II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES.....</u>	103
1. Introducción.	103
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	109
2.1. Urbanismo.	109
2.1.1. Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico.....	109
2.1.1.1. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.	109

2.1.1.2. Planeamiento urbanístico.	117
2.1.2. Gestión urbanística.	121
2.1.3. Disciplina urbanística.	133
2.1.3.1. Deber de conservación de los propietarios de inmuebles para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.....	133
2.1.3.2. Obras amparadas en licencias indebidamente otorgadas.	146
2.1.3.3. Obras sin licencia.....	157
2.1.3.4. Obras sin ajustarse a licencia.	164
2.2. Vivienda.....	168
2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.....	169
2.2.2. El problema de las viviendas desocupadas y las ocupadas sin título legal.....	190
2.2.3. El problema del retraso en la entrega de viviendas de promoción pública.....	206
2.2.4. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de Promoción Privada.....	209
2.2.5. Infracciones al Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública.	223
2.2.6. Fomento del acceso a la vivienda	231
2.2.6.1. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.....	231
2.2.6.2. Aplicación de beneficios prevista en la Ley 25/1971, de 19 de Julio, de Protección de Familias Numerosas.....	235
2.2.6.3. Subvenciones personales.....	237
2.2.7. Otras cuestiones relacionadas con el problema de vivienda.	245
2.3. Obras Públicas, Expropiaciones y Transportes	251

2.3.1. Obras Públicas y Expropiaciones.	251
2.3.2. Transportes.	268
2.4. Eliminación de Barreras Arquitectónicas e Infraestructuras.	272
III.- CULTURA.....	284
1. Introducción	284
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	287
2.1. El Patrimonio Histórico.	287
2.1.1. Conservación y protección del Patrimonio Histórico.	289
2.1.1.1. Conservación del Patrimonio Histórico.....	290
2.1.1.2. Protección del Patrimonio Histórico.	294
2.1.2. Puesta en valor del Patrimonio Histórico.	296
2.2. Gestión de la Cultura.....	299
IV.- EDUCACIÓN Y CIENCIA.....	307
1. Introducción	307
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	313
2.1. Enseñanza no universitaria	313
2.1.1. Ordenación Educativa	313
2.1.1.1. Escolarización de alumnos.....	314
2.1.1.2. Servicios complementarios.....	335

2.1.1.3. Aplicación de la LOGSE	344
2.1.2. Edificios escolares	348
2.1.2.1. Construcción de nuevos centros docentes	350
2.1.2.2. Reparación y mantenimiento.....	355
2.1.2.3. Instalaciones y equipamiento	358
2.1.2.4. Viviendas de maestros	361
2.1.3. Comunidad educativa	369
2.1.3.1. Personal docente.....	370
2.1.3.1.1. Selección del personal docente	372
2.1.3.1.2. Provisión de puestos de trabajo	381
2.1.3.1.2.1. Concursos de traslados.....	381
2.1.3.1.2.2. Interinidades	391
2.1.3.1.3. Derechos del personal docente	397
2.1.3.1.4. Formación del personal docente.....	413
2.1.3.2. Alumnos.....	416
2.1.3.2.1. Integración de alumnos	417
2.1.3.3. Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.....	430
2.1.3.4. Administración educativa.....	431
2.2. Enseñanza universitaria.....	453
2.2.1. Selección del personal docente.....	454
2.2.2. Tasas académicas.....	478
2.2.3. Funcionamiento de las universidades	488

2.2.4. Construcción de nuevas infraestructuras	516
<u>V.- MEDIO AMBIENTE</u>	518
1. Introducción	518
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	530
2.1. Espacios naturales protegidos	531
2.2. Protección de la flora y la fauna.....	539
2.3. Medidas de desarrollo y aplicación de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía.....	551
2.4. Las vías pecuarias; nuevo régimen jurídico y su repercusión.....	553
2.5. El medio ambiente urbano	560
2.5.1. Actividades clasificadas.....	561
2.5.2. Actividades de otra naturaleza	590
2.6. Vertidos industriales, agrícolas y ganaderos.....	593
2.6.1. Vertidos industriales.....	593
2.6.2. Vertidos agrícolas y ganaderos	598
2.7. Resíduos sólidos urbanos.....	602
2.8. Actividades extractivas	603
2.9. El impacto ambiental y su evaluación.....	613
2.10. La participación ciudadana en la política y defensa medioambientales.....	620
VI.- AGRICULTURA	625
1. Introducción.	625

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	625
VII.- JUSTICIA.....	636
1. Introducción.....	636
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	641
2.1. Procedimientos judiciales afectados por dilaciones indebidas	641
2.1.1. Dilaciones generalizadas debidas a causas estructurales.....	643
2.1.1.1. Partidos Judiciales de Sanlúcar la Mayor y Coria del Río (Sevilla).....	643
2.1.1.2. Partido Judicial de Andújar (Jaén).	644
2.1.1.3. Partido Judicial de Priego de Córdoba (Córdoba).....	646
2.1.1.4. Partido Judicial de La Línea de la Concepción (Cádiz).	647
2.1.1.5. Partido Judicial de Roquetas de Mar (Almería).	649
2.1.1.6. Partido Judicial de El Puerto de Santa María (Cádiz).	652
2.1.1.7. Juzgado de Primera Instancia nº 8 de Sevilla.	655
2.1.1.8. Sala de lo Social de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.	657
2.1.2. Dilaciones indebidas de carácter singular.	658
2.1.2.1. Retrasos en autos vistos para sentencia.	659
2.1.2.2. Retrasos en las ejecuciones de sentencia.	660
2.1.2.3. Retrasos en la instrucción de causas penales.	663
2.1.2.4. Auxilio judicial.	665
2.1.2.5. Extravíos.	666

2.2. Supuestos de indefensión.	669
2.3. Supuestos de inejecuciones de sentencias por parte de las Administraciones Públicas.	674
2.3.1. Quejas que afectan a la Administración Autonómica.	675
2.3.2. Quejas que afectan a la Administración Local Andaluza.	678
2.4. Quejas relativas a Profesionales Colegiados.	683
2.4.1. Colegios de Abogados.	684
2.4.2. Colegio de Graduados Sociales.	689
2.4.3. Colegio Notarial.	690
2.5. Actuaciones en materia de extranjería.	695
VIII. TRABAJO.	706
1. Introducción.	706
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.	710
2.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.	710
2.1.1. Dificultades presupuestarias y dilaciones en la ejecución del Programa.	710
2.1.2. Otras consecuencias de las dificultades presupuestarias.	724
2.1.3. La necesidad ineludible de revisar el Programa y perfeccionar, al mismo tiempo, su marco jurídico.	727
2.2. Relaciones colectivas de trabajo y crisis económica.	731
2.3. Programas para el Fomento del Empleo.	736
2.4. Formación Profesional Ocupacional.	741

IX. ECONOMÍA Y HACIENDA.....	748
1. Introducción.	748
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	748
2.1. Quejas relacionadas con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.....	748
2.2. Disfunciones en la tramitación de expedientes de devolución de ingresos.	752
2.3. El problema de la mora en el pago de sus deudas a los empresarios por parte del Ayuntamiento.	756
2.4. Reclamaciones económico-administrativas: la supresión del recurso de reposición en la vía local.....	759
2.5. Quejas relacionadas con el Impuesto de Bienes Inmuebles.....	763
2.6. El Impuesto de Bienes Inmuebles y las viviendas de acceso diferido a la propiedad: la determinación del sujeto pasivo.	768
2.7. Impuesto de Actividades Económicas. Liquidación errónea	769
2.8. Quejas afectantes a la Compañía Telefónica.....	771
X.- SALUD	775
1. Introducción	775
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	777
2.1. Derecho a la asistencia sanitaria	777
2.2. Derecho a la protección de la salud de los enfermos mentales.....	794
2.3. Derecho a la prestación sanitaria urgente	825

2.4. Derecho al transporte sanitario.....	835
2.5. La suspensión del derecho a la asistencia sanitaria: las listas de espera.....	837
2.5.1. Listas de espera quirúrgicas.....	838
2.5.2. Listas de espera ambulatoria.	846
2.6. Los centros sanitarios.....	857
2.7. La gestión administrativa del Servicio Andaluz de Salud.....	874
2.8. Los derechos de los consumidores.	882
2.9. Los derechos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias.	887
XI.- SERVICIOS SOCIALES.	920
1. Introducción.	920
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	921
2.1. Menores.	921
2.2. Los Ancianos.	934
2.3. Prestaciones Asistenciales.....	976
2.4. Centros Asistenciales.....	985
XII.-AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	988
1. Introducción.	988
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	989
2.1. Servicios Municipales.	990
2.1.1. Deficiencias en la prestación de diversos servicios municipales.	990

2.1.2. Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales.	992
2.1.3. Ordenación del Tráfico de Vehículos en las vías urbanas.....	999
2.1.4. Salubridad e Higiene Públicas.....	1007
2.2. Hacienda Local.....	1010
2.2.1. Exenciones y bonificaciones en Tasas y Precios Públicos.....	1010
2.2.2. Retenciones judiciales en los haberes de un funcionario municipal.	1011
2.2.3. Liquidación de deuda contraída por la Diputación Provincial de Málaga.	1013
2.2.4. Demora en el abono de deudas contraídas por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla).	1014
2.2.5. Disconformidad con liquidaciones por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (Plusvalía).....	1015
2.2.6. Irregularidad en el procedimiento de modificación de Precios Públicos por Suministro de Agua.	1020
2.2.7. Disconformidad con liquidaciones por Precio Público por atenciones en Playa	1023
2.2.8. Devolución de Ingresos Indebidos.....	1026
2.2.9. Inaplicación de la modificación de tarifas por el Suministro de Agua Potable.	1031
2.2.10. Tasa por Alcantarillado: improcedencia.	1032
2.2.11. Ordenanza Fiscal reguladora del Precio Público de entrada a garaje.	1032
2.2.12. Requerimiento a contribuyentes para el pago de deudas tributarias.	1035

2.2.13. Liquidación errónea del Impuesto de Actividades Económicas. (IAE).	1035
2.2.14. Embargo de cuentas bancarias por deudas contraídas con la Hacienda Municipal.....	1038
2.3. Función Pública Local.....	1038
2.3.1. Deficiencias en el procedimiento selectivo para la contratación de personal laboral.....	1039
2.3.2. Provisión de puestos de trabajo del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Sevilla.....	1040
2.3.3. Elaboración y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Jaén.	1043
2.3.4. Irregularidades en el proceso de selección de personal parado de larga duración.	1046
2.3.5. Modificación de puesto de trabajo.....	1049
2.4. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.....	1051
2.4.1. El derecho de acceso a la información y documentación de los miembros de Corporaciones Locales.	1052
2.4.2. Inscripción en Registro Municipal a Asociación de Consumidores.....	1053
2.4.3. Inejecución de acuerdo sobre pago de subvención.....	1054
2.4.4. Presuntas irregularidades en la adopción de actos administrativos municipales.	1054
2.5. Contratación Administrativa.....	1055
2.6. Asistencia y cooperación municipal.....	1055
2.7. Responsabilidad Patrimonial.	1057
2.8. Utilización del dominio público marítimo-terrestre.....	1058

2.9. Ordenación y control de mercados y venta ambulante.....	1059
2.10.Aspectos procedimentales.	1062
XIII. FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS.....	1065
1. Introducción.	1065
2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.....	1066
2.1. Acampadas libres ilegales.	1066
2.2. Denuncia sobre carencia de titulación para la Dirección de Establecimiento Hotelero.....	1074
2.3. Instalación de registro y trazado subterráneo de conductores eléctricos.....	1076
2.4. Instalación de transformador de alta tensión.....	1076
2.5. Denuncia de daños por instalación de postes del tendido eléctrico. .	1080
2.6. Equipos de medición de consumo de agua: contadores únicos y divisionarios.	1082
<u>SECCIÓN TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.....</u>	1089
I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.....	1091
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.....	1100
<u>SECCIÓN CUARTA: LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.....</u>	1161
<u>SECCIÓN QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES.....</u>	1167
I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.	1169

II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONAODS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.....	1170
III.- RELACIONES INSTITUCIONALES.....	1170
IV.- OTRAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIÓN.	1171
<u>SECCIÓN SEXTA: OFICINA DE INFORMACIÓN.....</u>	1173
ANEXO ESTADÍSTICO.	1191

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

El Informe elevado al Parlamento que se presenta en estas páginas pretende, en cumplimiento de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, dar una cumplida y generosa información a la Cámara de la actuación de su Comisionado a lo largo del ejercicio de 1995.

La principal característica que ha protagonizado, necesariamente, la actividad de la Institución respecto de Informes anteriores ha sido la situación de interinidad a partir de la expiración del mandato del anterior titular el día 24 de enero de 1995, fecha a partir de la cual, y conforme prevé la legislación reguladora de la Institución, se acometieron los mecanismos de suplencia en las responsabilidades de su dirección. Este hecho, en cualquier caso, garantiza la continuidad de las funciones perfectamente establecida por la Ley ante la ausencia de renovación del mandato, que ha alcanzado incluso hasta el momento de la redacción de estas líneas.

Este es, pues, el segundo Informe que presento, asumiendo la titularidad de la Institución, en funciones. Hemos tratado de orientar el trabajo de esta Institución, en la línea que marca nuestra propia Ley reguladora, esto es, la de una Institución "garantista" de reconocimiento, protección y promoción de los derechos constitucionales que deben gozar y disfrutar nuestros ciudadanos y, también de cercanía y de conocimiento real de las situaciones por las que atraviesan los colectivos especialmente necesitados de protección social y jurídica.

Con la entrega de este Informe que presento, amén de la publicación de los cuatro últimos Informes Especiales realizados, en este periodo de interinidad: "Los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo en la Función Pública Andaluza"; "Las Directrices de Protección del Litoral Andaluz"; "Los Depósitos Municipales de Detenidos en Andalucía" y "La Contaminación Acústica y el consumo de bebidas en las vías públicas", termina esta prolongación del segundo mandato y, esperamos que, en las próximas fechas que anteceden al verano, pueda llevarse a cabo la constitución del nuevo equipo que prosiga la tarea del nuevo mandato.

A lo largo de los diez Informes Anuales anteriores, se ha consolidado ya un cuerpo y una sistemática que permite abordar la lectura selectiva e incluso la cuestión puntual de todas las cuestiones y temas analizados a lo largo del año. Así, la Sección Primera ofrece una radiografía y balance global de la situación de los derechos y libertades sobre la base de nuestra experiencia derivada sólo de las quejas investigadas. Y la sección Segunda contempla el relato de la actuación administrativa y el desglose de todas nuestras actuaciones en los Expedientes admitidos. Del resto habitual de las Secciones destacamos la experiencia que se obtiene del trabajo y de los datos aportados por nuestra Oficina de Información. En

dicha Sección describimos el perfil de las personas que acuden a solicitar nuestra intervención, los problemas principales que plantean y las ausencias que detectamos. Las 2.000 entrevistas realizadas y el aumento de las consultas telefónicas de las provincias más alejadas son un buen botón de muestra a tener en cuenta.

Como novedad más importante a destacar, reseñamos el tratamiento unitario de todas las quejas sobre ruidos y molestias derivadas de los establecimientos de ocio y diversión, dentro del capítulo dedicado al Medio Ambiente, ya que, aun siendo una materia multidisciplinaria, creemos que tiene su natural encaje en dicho capítulo.

Ya en el anterior Informe que presentamos al Parlamento de Andalucía, aludíamos a la necesidad de modificar la estructura consolidada del Informe y diseñar un "nuevo modelo expositivo". Si bien, estamos obligados por nuestra propia Ley reguladora a dar cuenta de todos los expedientes investigados, ello no impide que sigamos manteniendo dicha información para análisis y consulta de los grupos parlamentarios y de los órganos administrativos y, también, de los propios ciudadanos y, en cambio, presentar un resumen de las cuestiones más importantes tratadas en ese año, en un modelo aparte, más atractivo y pedagógico, que ayude, más fácilmente, a comprender y valorar los principales problemas que han merecido la actuación del Defensor.

Esta es, pues, una cuestión que, en este Informe, reiteramos y de la que somos partidarios, como ya está llevando a cabo el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y algunos Ombudsman europeos. Y ello será posible, si así se estima oportuno, en el nuevo mandato que se avecina.

Asimismo, se ha hecho efectiva la comparecencia sectorial ante las distintas Comisiones para informar sobre temas puntuales, estudios especiales o cuestiones que se detallan en el Informe Anual, tras la aprobación del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Así, vgr., el debate sobre la situación de los Depósitos Municipales de Detenidos, llevado a cabo en la Comisión de Coordinación Administrativa y el de la Contaminación Acústica y consumo de bebidas en las vías públicas, previsto para su debate en la Comisión de Medio Ambiente.

El balance estadístico adecuado a esta presentación se resume en varios datos, de forma global, que tienen su desarrollo más extenso en el Anexo habitual incorporado al final del texto.

Como viene siendo habitual, pretendemos ofrecer un resumen de la actividad a partir de magnitudes objetivas que se desprenden de los datos estadísticos anualmente confeccionados. Así en el ejercicio que abarca el presente Informe se han presentado 4.042 quejas. Puede apreciarse un aumento respecto

de las 2.198 que se formularon en el ejercicio de 1994, pero, justo es advertir, que dentro de esa cifra que supera ligeramente los 4.000 expedientes se encuentran 2.144 formuladas por un considerable número de ciudadanos de la localidad malagueña de Pizarra, cuya intención, expresamente solicitada en sus escritos, fue que se tramitaran individualmente todas y cada una de sus peticiones. Hecha pues esta salvedad que, ciertamente, distorsiona la globalidad de los datos estadísticos que se contienen en el anexo a este Informe, podemos decir que el número de quejas ha sido menor al del año pasado.

Respecto del origen geográfico de las quejas, se mantiene un cierto equilibrio ya comentado en ejercicios anteriores respecto de Sevilla, la provincia que acaparaba mayoritariamente la iniciativa de formulación de quejas. Desde 1991, año en el que Sevilla llegó a recoger el 44,35% de las quejas, se observa una ponderación más ajustada entre las distintas provincias, habiéndose reducido tal porcentaje en torno al 30% y a favor de una distribución más proporcionada.

Por otra parte, persisten los índices de no admisión a trámites de las quejas (31,14%) y de remisiones a otros Comisionados (12,96%), que vienen siendo habituales en ejercicios anteriores.

Consideramos que también merece especial mención el dato de las 61 quejas de oficio emprendidas por propia iniciativa de la Institución frente a los 79 expedientes del pasado año. Este descenso no debe interpretarse como una menor atención en la capacidad de respuesta ya que, precisamente, el ejercicio de 1995 se ha caracterizado por una especial atención a la realización de informes y estudios específicos. Así podemos citar el Informe presentado sobre Las Directrices del Litoral o el trabajo relativo a determinados problemas sobre los sistemas de Selección y Provisión en la Función Pública andaluza, cuyos detalles de la tramitación parlamentaria se mencionan en la Sección Quinta del presente texto. Además, los Informes Especiales presentados en fechas recientes, y dentro del año 1996, encuentran su explicación a partir del importante trabajo desarrollado durante el ejercicio de 1995, y en concreto el de La Contaminación y consumo de bebidas en las vías públicas incluso de años atrás.

El Informe que presentamos quizás tenga una connotación más específica, respecto de años anteriores, y que resumiría en la mayor importancia colectiva en el tratamiento de los temas analizados. Hemos realizado múltiples investigaciones que abarcan y afectan a colectivos importantes y cuya problemática refleja situaciones delicadas, a veces graves y, en todo caso, muy necesitadas de protección jurídica. Destacaría, de entre ellas, los estudios y Recomendaciones realizadas sobre la situación de las Residencias de Ancianos y los problemas, cada vez más frecuentes, detectados en el funcionamiento de Residencias privadas que funcionan al margen de la legalidad, por lo que necesitan la elaboración de normas jurídicas que ordenen las instalaciones y el funcionamiento de dichas Residencias privadas.

También destacaría la investigación llevada a cabo sobre las consecuencias detectadas tras la Reforma Mental realizada en nuestra Comunidad. Valoramos muy positivamente dicha Reforma, pero creemos necesaria la creación de Unidades intermedias, como Hospitales de Día, Comunidades Terapéuticas, etc., que acojan, de forma adecuada y controlada, todos aquellos enfermos mentales crónicos que ni pueden permanecer en las Unidades Hospitalarias, diseñadas para cortos espacios de tiempo por episodios agudos, ni pueden ser acogidos, por su violencia, agresividad o falta de medios, en las propias familias que carecen de medios económicos para sufragar los gastos que conlleva. El caso relatado en las páginas de la Sección Primera, en el apartado dedicado a los Servicios Sociales es paradigmático, aunque felizmente no sea representativo de dicha situación.

Igualmente, el estudio, cuya síntesis se recoge en este Informe, sobre las condiciones de seguridad, salubridad y dignidad de las personas en los Depósitos Municipales de Detenidos en Andalucía, que mereció el citado Informe Especial y que ha sido debatido convenientemente, entre los agentes y órganos implicados, con resultado altamente positivo y esperanzador. La reforma del Código Penal vigente ya, hacía más urgente y necesario este estudio y la conveniencia de una mayor sensibilización de las Administraciones implicadas ante las consecuencias que ocasionarán el cumplimiento de condenas cortas privativas de libertad en establecimientos indignos y contrarios a las nuevas exigencias de la normativa promulgada sobre el cumplimiento de penas en tales Depósitos.

Otra investigación que estamos llevando adelante es la relativa a la situación de los enfermos de SIDA, aún en estudio y la problemática de los enfermos diabéticos. Por lo demás, la situación de desamparo de los menores, la normalización del disfrute de los derechos al colectivo de los discapacitados, los problemas derivados del suelo y de la vivienda, la situación de los derechos y acogida de los extranjeros -sobre todo los provenientes de la zona del Magreb-, los problemas derivados del establecimiento de la ESO, los retrasos y falta de financiación del Programa del Salario Social, etc., son otras tantas investigaciones de hondo calado social y de signo colectivo. Si estos temas van encontrando soluciones y los organismos afectados refuerzan, con ahínco las medidas necesarias de protección, habremos dado un importante paso en la pacificación social y en la mejora de la calidad de vida, distribuyendo por igual los recursos y las posibilidades reales.

No debemos olvidar que si algún motivo justificó la existencia de un modelo social de Estado fue el compromiso de hacer efectiva y posible la mera proclamación de derechos y libertades. La gran conquista de las sociedades modernas y desarrolladas a lo largo de la segunda mitad de este siglo ha sido, precisamente, comprometer a los poderes públicos para que se vuelquen en crear las condiciones que permitan el real disfrute de esos derechos y libertades,

singularmente a través de los principios de igualdad y solidaridad.

Termina aquí, pues, nuestra responsabilidad, derivada de la conformidad de los grupos parlamentarios, como Adjunto Primero y del cumplimiento de las previsiones de nuestra propia Ley reguladora, como Defensor del Pueblo en funciones.

Y lo hago, dejando acabados los trabajos previstos y dejando encauzada la Institución para que cumpla, con eficacia y agilidad, los objetivos marcados: proteger a los ciudadanos en el disfrute de sus derechos constitucionales; ayudar a que los poderes públicos remuevan los obstáculos que impiden un real y efectivo cumplimiento y desarrollo de tales derechos; colaborar con los organismos administrativos y entes públicos a que se corrijan las malas prácticas administrativas y trasladar al Parlamento las necesarias reformas normativas y la cobertura de los vacíos legales que dificultan la convivencia o impiden la armonía necesaria. Y ello ha sido posible, con la ayuda inestimable del equipo de Asesores de esta casa y el personal de la misma, que ha cerrado filas, precisamente en una etapa cuyas bajas y la falta de estabilidad, hacían difícil una planificación mínimamente rigurosa.

Agradezco la confianza del Parlamento, la ayuda del Presidente y de la Mesa del Parlamento de la anterior y de la presente Legislatura, la colaboración de la propia Administración y el afecto, en muchos casos contrastado a través de sus cartas, de los propios reclamantes con los que hemos llegado a mantener contactos e intercambios muy provechosos.

Durante demasiado tiempo -todo aquél que las circunstancias nos han obligado- se ha pretendido transmitir la idea de que esta obligada situación de interinidad de la dirección de la Institución no era sinónimo de improvisación o vacío. Fruto de ese compromiso de lealtad hacia lo que significa esta casa, es el trabajo que presentamos. Por eso, porque ante todo, hemos llegado a comprobar, en realidad, que trabajar "en funciones", significa funcionar.

SECCIÓN PRIMERA:

**LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES
DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Derechos relativos al Urbanismo y a la Vivienda.

Dentro del comentario que venimos realizando al modo en que resultan afectados los derechos y principios constitucionales que amparan a los andaluces, con motivo de la actuación de los poderes públicos a la luz de la tipología de las quejas recibidas, vamos a referirnos, en primer lugar, algunas de las cuestiones más significativas que, en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, han sido tratadas en este ejercicio.

En este sentido, citaremos la **queja de oficio 93/1842**, incoada por esta Institución con objeto de conocer y valorar **la posición de los Poderes Públicos sobre la ordenación de un espacio, singularmente sensible, de nuestro territorio como es el litoral**. Para ello, el instrumento de verificación que hemos utilizado no es otro que la propia normativa que se había aprobado para la consecución del objetivo de la protección del espacio litoral Andaluz: el Decreto 118/1990, de 17 de Abril, por el que se aprobaron las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

La cuestión objeto de nuestro estudio e investigación creemos que no era baladí, desde una perspectiva constitucional; no en vano, como decíamos en nuestra Introducción al trabajo realizado, el art. 148, apdo. 1, núm. 3, de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; competencias que se han ido asumiendo a través de los distintos decretos de transferencias. Pero es que la trascendencia del asunto viene determinada, también, por cuanto, en gran medida, la actuación en este espacio territorial ha sido objeto incluso de regulación directa en algunos aspectos por nuestra Constitución en el art. 132, aptdo. 2. Además, guarda íntima relación con otros preceptos constitucionales tales como el art. 128, en cuanto a la subordinación de toda la riqueza del país a los intereses generales; el art. 130, sobre modernización de sectores como el de la pesca; el 45, sobre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, desde luego, el deber de conservarlo; el 43, sobre el fomento de la educación sanitaria, física y del deporte, así como de una utilización adecuada del ocio, etc.; el art. 47 que determina que los Poderes Públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, etc.

Asimismo, la norma básica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto Andaluz, prevé, en su art. 13, núm. 8, que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva, además de sobre las materias a las que posteriormente nos referimos, sobre «Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

En la parte correspondiente de este Informe (Cap. II 2.1.1.1. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral en Andalucía), se encuentran

incluidas las Sugerencias y Recomendaciones que hemos realizado a las distintas Administraciones Públicas en orden a la consecución de los propios objetivos de las Directrices. Como resultado de nuestro trabajo hemos estimado que en cuanto a las medidas concretas, y tal vez inaplazables, que deben ser adoptadas serían, resumidamente, las siguientes: es imprescindible que se establezca un plazo máximo para que los Ayuntamientos recojan en su planeamiento, adaptándolo, como en la mayoría de los casos será, sin lugar a dudas, necesario, el contenido de las Directrices del Litoral; y, en todo caso, que las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y la propia Consejería estén muy atentos en orden a la aprobación de las distintas figuras de planeamiento que se sometan a su conocimiento y aprobación a la observancia de la normativa aprobada o que, en los sucesivos se apruebe sobre protección de nuestro litoral; así mismo creemos que ese respeto a esas normas debe ser exigido, también, con carácter previo a la concesión de las subvenciones que, para financiar el planeamiento total o parcialmente, se conceden con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía.

Por otro lado, hemos hecho una Recomendación para que, de acuerdo con las previsiones del art. 11 de las Directrices, se preste una especial atención a asegurar y organizar el libre acceso a la costa, impidiendo la privatización de facto del dominio público terrestre; una Sugerencia para que se adopten, a la mayor urgencia, las medidas necesarias para dotar de medios personales y materiales a la Consejería de Medio Ambiente con objeto de que pueda llevar a cabo de forma efectiva las medidas de vigilancia y protección del litoral; la Comunidad Autónoma debe tomar una posición mucho más activa para que, por las distintas Administraciones responsables, se ultime la delimitación del territorio comprendido dentro del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo y sin perjuicio que la competencia que corresponda al actual Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente a través de sus Demarcaciones de Costas se inste, desde nuestra Comunidad Autónoma, al urgente e inaplazable deslinde marítimo terrestre y se proceda al impulso del plan del saneamiento integral de los municipios de nuestro litoral, habida cuenta de que sólo un 22% manifiestan que en sus programas de actuación de su planeamiento han incluido medidas destinadas a este fin.

En fin, con independencia de otras Recomendaciones y Sugerencias realizadas y de las que damos cuenta en el epígrafe correspondiente de este Informe, a la Consejería de Agricultura se le formuló Recomendación con objeto de que procediera a delimitar las Zonas de Interés para los Cultivos Marítimos, así como que se pongan en marcha los mecanismos de control efectivo sobre el uso de plaguicidas, pesticidas y abonos orgánicos o minerales en las labores agrícolas que se desarrollen en las zonas costeras, debiéndose realizar, por otro lado, los estudios necesarios para determinar las zonas óptimas para la ubicación de piscifactorias y granjas marítimas en todo el litoral Andaluz; se ha Recomendado que de conformidad con las previsiones del art. 14 de las Directrices, la Consejería de Economía y Hacienda, en colaboración con los otros órganos que se citan en el

precepto, confeccione los Planes de acción y explotación de depósitos de áridos. Finalmente, tenemos que destacar que ni siquiera se procedió a publicar la propia normativa del Decreto 118/90; pero es que, además, aunque se hubieran publicado sus preceptos, sus contenidos normativos poseen una cierta indefinición, ya sea por el carácter mismo de la técnica predominantemente utilizada, "*directrices*", ya sea por el temor a vulnerar la autonomía local, que en la práctica hubiera hecho muy difícil y muy compleja su exigibilidad al caso concreto. Si a ello añadimos la ausencia de medidas de índole sancionador respecto de sus incumplimientos, no era imprevisible que su observancia en la práctica fuera más un deseo, o una aspiración, de los de los redactores de la norma, que una voluntad clara de poner término a tantos desmanes como los que se ha incurrido, por acción y por omisión, en nuestro litoral, y al mismo tiempo de intentar que la configuración hacia el futuro de este espacio sea coherente con su morfología e integrada con una voluntad supramunicipal como, en si misma, por su propia naturaleza es este rico -en todos los sentidos- y maltratado espacio territorial Andaluz. Todo ello nos llevó a una conclusión: con independencia de la necesidad de realizar el Informe de seguimiento que las propias normas preveían -y no se ha hecho- y realizar las correcciones necesarias de las propias Directrices, así como proceder a la posterior publicación de su articulado, decimos que con independencia de todo ello, tal vez sea conveniente, si no necesario, el que se estudie la posibilidad de elaboración de una Ley de Ordenación y Protección del Litoral Andaluz.

Por otro lado, por tratarse de una cuestión que afectaba no sólo a una cuestión de carácter urbanístico sobre unos terrenos de cierto valor natural, sobre los que se pretende hacer actividades especulativas y, por tanto, **enmarcable no sólo dentro del art. 47 C.E., sino también afectante al medio ambiente, garantizado en el art. 45**, se tramitó la **queja 93/2620**, por una serie de atentados urbanísticos que se estaban produciendo en el municipio de Vejer de la Frontera (Cádiz), ante la ausencia de planificación sobre un espacio de gran belleza, representativo del equilibrio entre los ecosistemas de litoral y dehesa. La Corporación Local nos informó que ya se había aprobado inicialmente el Plan de Protección de "El Palmar", en cuyo marco se pretendía abordar la ordenación territorial de este espacio.

Por mera disconformidad con el planeamiento, en cuanto creen que puede quedar vulnerado el derecho de propiedad, **garantizado, con las limitaciones previstas, en el art. 33 C.E.**, continúan presentándose quejas, como la **queja 93/2015**, en el que el trazado de un vial sobre la propiedad del interesado, le causaba, por motivos obvios, una importante lesión patrimonial, lo que motivó nuestra intervención, formulando la oportuna Recomendación para que se previera las pertinentes compensaciones en el caso de que el Plan Parcial se ejecutara.

Por otro lado tenemos que destacar, un ejercicio más, los grandes problemas que afectan a los andaluces con motivo de la adquisición de parcelas,

y/o viviendas, en **urbanizaciones particulares** que no llegan a ejecutarse, conforme a sus planes parciales, o, en otros casos, cuya venta se produce sin ni siquiera la existencia de un plan previo. En no pocas ocasiones, el problema de fondo no sólo deriva de una deficiente, o mal calculada, planificación, sino también de la inexistencia de unas garantías suficientes para cubrir las posibles disfuncionalidades que se creen. En otros muchos supuestos, lo que se trasluce detrás de unas graves deficiencias urbanísticas, son meras operaciones especulativas de transformación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable y que, sin que reúna los requisitos de suelo urbano, comienzan a venderse y segregarse parcelas, cuando no a otorgarse licencias de obras, todo ello, en muchos supuestos, con la connivencia de las autoridades locales de mantener justamente la disciplina urbanística y una adecuada gestión del planeamiento. Los derechos y principios constitucionales vulnerados en estos casos son múltiples, desde el derecho de propiedad en el sentido mas amplio, hasta la vulneración del principio constitucional de regularización de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, hasta el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a veces vulnerado por las propias deficiencias, gravísimas, de las infraestructuras, lo que lleva a vulnerar, incluso, el derecho a la salud, además de que, en modo alguno, se facilita la utilización del ocio, **derechos ambos reconocidos en el art. 43 C.E.**, y, en todo caso, se vulnera el principio de legalidad recogido, entre otros, en el art. 9 y 103 de nuestra Norma Suprema. Tal ocurrió con la **queja 93/2900** y la **queja de oficio 95/3715**, dándose en estos dos casos el agravante de que el propio Ayuntamiento había otorgado licencias sin que los terrenos contaran con los servicios que permiten calificar a las parcelas como solares.

En otros casos, ese problema de carencia de servicios y de creación de zonas urbanas descontroladas y surgidas al impulso de las propias viviendas que se van construyendo, genera que diversas zonas de nuestros municipios vivan, o se encuentren, en situaciones de casi marginalidad desde el punto de vista de la infraestructura que poseen. Así, por ejemplo la **queja de oficio 94/2144** se incoó al tener conocimiento de la situación en que se encontraban los vecinos de una zona conocida como "Pajarete", en la ciudad gaditana de Algeciras, cuyos hogares no contaban con luz, agua corriente, alcantarillado y pavimentación, por lo que se estaba creando, según los medios de comunicación, una peligrosa situación higiénico-sanitaria. Como también fue de oficio la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Valverde del Camino (Huelva), relativa, en este caso, a una urbanización que carecía de red de abastecimiento de aguas potables y de saneamiento de aguas residuales, etc. En el primer supuesto, el Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz) nos dijo que, al menos, se habían librado distintas subvenciones para un proyecto de líneas de media tensión, centro de transformación y red de baja tensión para el suministro; en el segundo, el Ayuntamiento nos dio cuenta de que se iban a aprobar nuevas normas subsidiarias y a elaborarse los planes especiales, estando previstas una serie de medidas de infraestructura, de las que se desprendía una voluntad municipal de atajar el problema.

Hasta aquí el comentario que en este ejercicio hemos creído oportuno hacer sobre las quejas referentes a la materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Ello por más que la mayoría de las quejas afectaran en este ejercicio, como en años anteriores, a cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística, en sus distintas vertientes de obras sin licencia, con licencia ilegalmente otorgada y/o sin adaptarse a las condiciones de éstas, tales fueron las causas de la **queja 94/1417, queja 94/762, queja 94/1157, queja 94/1066**; así como las relativas al lamentable estado de conservación que afecta diariamente a la salubridad y seguridad de nuestros cascos antiguos y que vulneran el contenido del art. 47 C.E. en relación con la normativa urbanística en cuanto no quedan garantizadas las condiciones de dignidad y adecuación que el precepto constitucional quiere garantizar, tales fueron la **queja 95/2539, queja 94/2140, queja 95/2539**, etc.

Por otro lado y antes de comentar las quejas afectantes al derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, que contempla el art. 47 de nuestra norma Suprema, vamos a hacer una referencia, siquiera breve, a otro derecho constitucional que, además, es principio rector de la política social y económica: nos referimos al deber que tienen todos los poderes públicos de realizar una política de integración de los **disminuidos físicos y sensoriales, amparándolos en el disfrute de los derechos que el Título I atribuye a los ciudadanos, tal y como determina el art. 49 C.E.** Nos referimos a ese obstáculo, primero y básico, que impide a las personas con minusvalía física desarrollarse íntegramente en cuanto al ejercicio de sus derechos constitucionales: la eliminación de barreras urbanísticas, arquitectónicas y en el transporte.

Se trata, pues, de un derecho constitucional horizontal en cuanto que su limitación afecta al mismo tiempo al ejercicio de otros derechos constitucionales. En relación con el ejercicio de este derecho, en la forma en que ha sido desarrollado por la legislación positiva en nuestra Comunidad (Decreto 72/1992, de 5 de Mayo), se han presentado varias quejas individuales, tales como la **queja 95/115, queja 95/2490, queja 94/600**, etc., pero con independencia de éstas decidimos, dada la dimensión del problema, efectuar una actuación mas global. en efecto, tras recibir la queja de un ciudadano minusválido que ve como, no sin razón, pasan los años y las Administraciones Públicas no acaban de adoptar un compromiso financiero, concretado en una partida económica anual, para la elaboración de planes de eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte, nos llevó a formular una Sugerencia en la que, después de recordar toda la normativa de aplicación relativa a la obligatoriedad de actuar en este sentido, que no incluimos en este comentario al estado de derechos constitucionales de los Andaluces a la luz de las quejas por razones de brevedad, aunque sí se recoge en el epígrafe correspondiente, se decidió formular Sugerencia a todas las Delegaciones de Gobernación a fin de que remitiera Circular a todos los municipios de sus provincias. En ella, le recordamos la

obligación legal de observar la normativa de desarrollo del art. 49 C.E., contenida en la Ley sobre Integración Social de los Minusválidos y, de forma especial, el contenido de sus artículos 55 y 56, de manera que un porcentaje del presupuesto municipal se destine a obras de adaptación de vías públicas, parques y jardines, así como que se habiliten las consignaciones necesarias para la adaptación de los edificios públicos municipales construidos con anterioridad a esta Ley. En dicha Circular, se le decía que se advertirá a los responsables de las Corporaciones Locales, que caso de no incluir en sus presupuestos, las consignaciones y porcentajes citados, o de no adaptar sus Ordenanzas a cuanto queda dispuesto en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, se actuará conforme a lo previsto en el art. 65.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, «Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo para que anule dicho acto o acuerdo».

Esta Institución entiende que una actuación de la Consejería de Gobernación en el sentido de la Sugerencia formulada puede contribuir a que los Ayuntamientos se sientan obligados a observar la normativa de la Ley 13/1982, de 7 de Abril, así como el Decreto 72/92, de 5 de Mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre Eliminación de Barreras, Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte.

A la fecha de cierre del presente Informe Anual, ya habíamos recibido contestación por parte de 5 Delegaciones de Gobernación de nuestra Comunidad, que habían aceptado nuestra resolución y habían emitido una circular a todos los municipios de su provincia, en el sentido expuesto en nuestra Sugerencia.

Respecto de las quejas afectantes al **derecho que tienen reconocido todos los españoles en el art. 47 C.E. a una vivienda digna y adecuada**, en una Comunidad Autónoma como la Andaluza en la que el déficit de este bien básico es proverbial, el tratamiento que reciben desde la Institución, teniendo en cuenta la ubicación del art. 47, dentro del Capítulo III, del Título I, de la Constitución, es básicamente el siguiente:

De un lado, hay un compromiso constitucional de los poderes públicos relativo a realizar políticas, ya sean económicas, ya sean urbanísticas, ya sociales, que tengan como fin promover el acceso a una vivienda digna y adecuada, ello como posición general de la Institución ante el problema, estimando, por lo demás, que debe de existir un criterio interpretativo ante los distintos contenciosos y dudas en la aplicación de las normas favorable al acceso, o a la permanencia en el disfrute, de ese derecho.

En segundo lugar, ese posicionamiento de inicio nos lleva a

considerar que no sólo cuando la Administración, respecto de determinadas situaciones sociales, realiza promociones públicas entregando directamente las viviendas a quienes son beneficiarios, de acuerdo con la normativa de adjudicación de viviendas de promoción pública, nos encontramos ante un verdadero derecho subjetivo del beneficiario de las mismas, sin que estimemos que se pueda dar una discrecionalidad, ni mucho menos unas apreciaciones subjetivas por parte de la Administración, sobre quién debe ser el adjudicatario, pues estimamos que sólo puede, y debe, recibir la misma quien obtiene una mayor puntuación, de acuerdo con el baremo preestablecido, sino que consideramos, también, que respecto de las distintas ayudas, trátese de subvenciones personales, hablemos de subsidiación de intereses, o ayudas a la rehabilitación, se configura también, para quienes reúnen los requisitos para ser beneficiarios de esas ayudas públicas, como auténticos derechos subjetivos que facilitan el acceso a la consecución de ese bien básico.

Con los criterios anteriormente expuestos y durante este ejercicio hemos seguido admitiendo a trámite las quejas que se reciben por infracciones al procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, tales como la **queja 95/2597**, la **queja 95/91**, o la **queja 93/2690**, admitidas a trámite todas ellas al estimar que, de ser ciertos los hechos expuestos por los reclamantes, se podría producir una vulneración del derecho subjetivo a acceder a la vivienda, configurado en el art. 47 C.E., en relación con el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública. Ya en numerosas ocasiones hemos hablado de la necesidad de modificar el Decreto, sobre todo con objeto de poder realizar unas valoraciones más ponderadas sobre los aspectos sociales y económicos, que sirvan para dotar una normativa -que, creemos, en todo caso se debe de observar- de una mayor equidad, como demanda el principio constitucional recogido en el apartado 3 del art. 9.

Pero con independencia de ello, queremos decir que, con motivo de la tramitación de estas quejas, a veces se produce una vulneración de otros derechos constitucionales: en primer lugar, del **principio de igualdad, por cuanto la inaplicación, o la aplicación incorrecta, de los baremos recogidos para la adjudicación de viviendas suelen conllevar un trato discriminatorio no justificado**; en segundo lugar, como ocurrió por ejemplo en la **queja 94/1188**, en la que un Ayuntamiento gaditano había tenido en cuenta certificados de minusvalía fuera del plazo establecido para presentar la documentación pertinente, nos llevó a formular una Recomendación para que, en futuras promociones, la selección de las listas de adjudicatarios se realizara con plena observancia de la normativa vigente en el momento, como corresponde a un Estado de Derecho, en el que de forma inequívoca está consagrado el principio de legalidad (art. 103, apartado 1, C.E.), así como el de seguridad jurídica, previsto en el apartado 3 del art. 9, C.E. Si en este caso no se instó a la revisión de oficio fue porque, afortunadamente, la Comisión Provincial de la Vivienda actuó como deber ser y había procedido a la anulación de estas puntuaciones: no se puede abrir un plazo para unos determinados

solicitantes y unas determinadas circunstancias y mantenerlo cerrado para otros solicitantes (precisamente el que presentaba la queja quería presentar un certificado de minusvalía que no se le aceptó), ni para otras circunstancias.

Por otro lado y conscientes de la necesidad de que los poderes públicos asuman el compromiso constitucional antes citado, así como del déficit de viviendas existente en la Comunidad, venimos admitiendo a trámite todas aquellas quejas que se producen con motivo de la **existencia de viviendas de promoción pública desocupadas, así como de las ocupadas sin título legal**. En el primer supuesto, la admisión a trámite se realiza por unas razones obvias: el propio carácter vacante de una vivienda pública, habida cuenta de las circunstancias de nuestra Comunidad Autónoma, determina, en cualquier caso, que salvo que exista una justificación legal (enfermedad, trabajo temporal fuera de la residencia, ingreso en prisión del beneficiario, etc.) para su no ocupación, éstas tienen que estar habitadas por sus beneficiarios y la Administración realizar una activa actuación destinada al cumplimiento de ese objetivo. La existencia de viviendas de promoción pública vacantes en nuestra Comunidad no sólo supone una actuación pasiva del poder público, incompatible con la previsión del art. 47 C.E., sino que, al mismo tiempo, vulnera el contenido del art. 128 C.E.

En el segundo caso, entendemos que las denuncias de ocupaciones ilegales de viviendas -particularmente, cuando por el escaso tiempo transcurrido por las circunstancias sociales y económicas del ocupante o por la preexistencia de otros derechos, no son susceptibles de regularización- suponen una burla de los derechos de quienes encontrándose en una situación social y económica deprimida, reúnen los requisitos para ser beneficiarios de viviendas desocupadas y, además, se comprometen a respetar las normas de los procedimientos en segunda adjudicación, para acceder a estas viviendas. Los poderes públicos tienen el deber irrenunciable de proteger los derechos de quienes, desde la necesidad, han optado pro el respeto a las normas aprobadas por quienes en un Estado de Derecho tienen la competencia para ello. Por otro lado, la causa también de tramitar las denuncias por ocupaciones ilegales es evitar, o intentar luchar, contra el tráfico ilegal de viviendas que perjudica a sectores de la población débiles, desde un punto de vista social, y beneficia a quienes actúan, desconsideradamente, en beneficio propio desde esa necesidad de obtener este bien básico.

Un año más tenemos que decir que es inaplazable la realización de un censo actualizado e informatizado de viviendas y sus ocupantes, que venga a paliar el grave problema que supone estas dos situaciones y en cuyo origen, para su solución, muchas veces está no sólo la insuficiencia de medios personales para inspeccionar sus viviendas la Administración, sino también la insuficiencia de técnicas de información suficiente para detectar, en origen y con rapidez, estas situaciones y los causantes de las mismas. A veces, la no ocupación para el fin para el que fueron construidas las viviendas es tolerada por las propias Administraciones. Así, por ejemplo, la **queja de oficio 95/2769** se incoó al tener

conocimiento de que unas viviendas de promoción pública estaban siendo ocupadas por asociaciones de vecinos, que, al parecer, incluso habían sido autorizadas por el propio Ayuntamiento; una vez que nos dirigimos al mismo, la Alcaldía-Presidencia ordenó el desalojo de estos inmuebles. También por la existencia de viviendas desocupadas se tramitaron quejas en este ejercicio, como la **queja 94/1558** ante el Ayuntamiento de Aracena (Huelva) y que, finalmente, fue adjudicada a quien mas puntuación tenía que no fue, precisamente, quien había denunciado esta situación, a quien ya habíamos informado que si bien considerábamos que era una actitud ciudadana el poner en conocimiento de las distintas Administraciones la existencia de viviendas de promoción pública vacantes, ello de por sí no generaba el derecho a su adjudicación.

Con objeto de cumplir el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna, junto a esas medidas directas consistentes en la construcción y posterior adjudicación de viviendas de promoción pública, existen, y se prevén, **otras medidas destinadas, por vía indirecta, a facilitar ese acceso a la vivienda**, algunas de las cuales vamos a comentar a continuación en relación con las quejas que presentan los ciudadanos por las disfuncionalidades que se producen al aplicar estas medidas.

Así, en la **queja 95/2862** la interesada nos decía que había solicitado una subvención para su rehabilitación, al amparo de los Decretos 238/85 y 213/88, por los que se le subvencionaba, a fondo perdido, con un importe de 500.000 ptas. (la obra se presupuestaba en 1.000.000 ptas.). Pues bien, en Noviembre de 1994 habían comenzado las obras, obteniendo, mediante un préstamo bancario, las 500.000 ptas. que le correspondían pagar directamente a ella. Sin embargo, en Marzo de 1995, sólo había recibido el 50 % de la subvención concedida, por lo que se le estaba creando una agobiante situación económica. Tras realizarse las actuaciones pertinentes, tuvimos conocimiento de que se había procedido al abono de la cantidad restante, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También el interesado de la **queja 94/1692** obtuvo un resultado favorable como consecuencia de la tramitación del expediente al obtener, finalmente, la subvención a fondo perdido por la compra de su vivienda por importe del 10 %, en lugar del 5 % inicialmente concedido, al haber demostrado, a través de la prueba pertinente, que su cuenta de ahorro la había mantenido por más de 2 años y con un saldo medio superior al 10 % del precio total de la vivienda.

Lo mismo podemos decir de la **queja 94/1326**, en el que la reclamante, viuda, con un hijo parado que solo percibía la ayuda familiar y con una hija separada con tres hijas de corta edad y sin ningún tipo de ingresos, nos exponía que había solicitado una subvención para la rehabilitación de su vivienda, siendo, finalmente, denegada, pero sin que, a pesar de los varios escritos que había remitido a su Ayuntamiento, se le hubiera notificado expresamente dicha

resolución denegatoria, por lo que no había podido interponer ningún tipo de recurso contra ella.

Por último, tenemos que dar cuenta de que todavía se vienen tramitando algunas quejas por las dilaciones producidas en el pago de las subvenciones personales otorgadas conforme al Plan 1984-1987. Aunque en 1995 no se hayan recibido nuevas quejas con motivo de esas subvenciones, es intolerable que, después de tantos años, tengamos que seguir tramitando quejas por este motivo y aunque la mayoría de las subvenciones ya han sido otorgadas, se han producido una serie de disfunciones, tales en los expedientes de **queja 92/2252, queja 92/2168, queja 93/2476, queja 93/865, queja 93/1775**, etc., que han motivado que ante la no aclaración de determinadas circunstancias sobre las que nos hemos interesado hayamos declarado la actitud del Director General de Arquitectura y Vivienda como entorpecedora de la labor de esta Institución.

Pues bien, entrando ya en ese segundo aspecto que debe reunir la vivienda, de dignidad y adecuación a las necesidades, como por ejemplo piénsese en las necesidades específica que pueda tener una familia con un minusválido (supuesto de la **queja 95/2557** y la **queja 95/3243**), personas muy mayores que viven, o a los que se le adjudican viviendas no adaptadas, unidades familiares de composición muy numerosa, en este caso se trataría de impedir situaciones de hacinamiento, y al mismo tiempo que las viviendas reúnan unos requisitos de calidad acordes con la exigencia del desarrollo técnico que debe estar, al menos en unos determinados niveles, al servicio absolutamente de toda la ciudadanía, determina que la Administración que otorga las calificaciones de las viviendas de protección oficial para recepcionar esas ayudas, debe estar especialmente atenta a que esa **doble consideración de dignidad y adecuación (art. 47 C.E.)** la reúnan las promociones en las que intervenga. Pero al mismo tiempo, exige también, y algunos aspectos los hemos tratado ya en Urbanismo cuando hablábamos de la conservación y rehabilitación de nuestros cascos antiguos, la necesidad de que quienes ya han accedido a este bien, a estas viviendas se les procure el que las mismas mantengan, además, esas condiciones de dignidad y adecuación.

De acuerdo con estos criterios, desde esta Institución se viene dedicando una atención especial a las quejas que se reciben con motivo de deficiencias constructivas y/o vicios ocultos en viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como de promoción privada, tales como la **queja 93/2645** y la **queja 94/1783**. Sobre esta cuestión creemos que es importante, el asunto no admite mas demoras, que, sin perjuicio de que en su día se apruebe -la cuestión lleva varios años debatiéndose- la Ley de Garantías de la Edificación, a la mayor urgencia se regule la necesidad de que las viviendas de protección oficial se establezca un seguro obligatorio de edificación y/o al menos, la obligatoriedad de un aval como garantía para responder de todas las deficiencias que puedan surgir no imputables al adquirente, durante los cinco primeros años en los que goza de la tutela de la Administración, pudiendo ésta, en aras a la ejecución subsidiaria de las

propias órdenes de obra, utilizar dichas garantías para financiar estas obras, debiéndose dar cobertura legal a todo este procedimiento. No vemos otra solución para responder de la burla, o en otros casos, del caso fortuito, a que se ven abocados decenas de miles de ciudadanos de nuestra Comunidad cuando, tras acceder al derecho a una vivienda, se encuentran con la pesadilla de que no pueden conseguir que ésta sea digna y adecuada.

Comentario aparte merece el problema que se planteó en la **queja 94/936**, que se comenta con toda su amplitud en la parte del epígrafe dedicado a las Infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial. La singularidad del asunto consistió en que, al hilo del seguimiento de la tramitación de un expediente sancionador en que se habían encontrado disfuncionalidades en cuanto a su impulso, motivado, precisamente, por la dificultad que suponía el que unas notificaciones enviadas a la empresa promotora resultaran en ese domicilio como desconocidos. Por ello, enviamos un escrito a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva manifestando nuestra disconformidad con la forma en que se estaba tramitando el expediente, se planteo, nada mas y nada menos, si en el régimen legal actual con la tramitación de los expedientes sancionadores a constructores, promotores y técnicos no se estaba vulnerando el contenido del art. 25 de la Constitución; en fin, lo que nos planteó la Delegación de Obras Públicas y Transportes era que consideraban que no tenían cobertura legal para tutelar en vía sancionadora el régimen legal de viviendas de protección oficial. Su razonamiento básicamente no era otro que de que el régimen sancionador de estas infracciones se encuentra recogido en el Decreto 2114/68, de 24 de Julio, y Real Decreto 3.148/78, de 10 de Noviembre, siendo evidente que por el principio de tipicidad sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales por una Ley y, por el principio de legalidad, la potestad sancionadora se la Administración se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, lo que suponía, a juicio de la Delegación Provincial, *"la dificultad de tramitar expedientes sancionadores en esta materia, al carecer del debido respaldo legal"*.

La valoración que nos obligó a realizar esta respuesta -de la cual se derivaba la inexistencia de procedimientos jurídicos sancionadores de las posibles infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial- fue discrepante por nuestra parte y se contiene en el epígrafe correspondiente de este Informe (2.2.4. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de Promoción Privada).

También hemos tramitado durante este ejercicio distintas quejas, algunas de oficio, cuando esas deficiencias que afectan a la calidad de la vivienda se produce siendo promotor la propia Administración. Este fue el caso de la **queja de oficio 93/2629**, tramitada al tener conocimiento de un centenar de viviendas sociales de una zona conocida como "La Longuera", de Chiclana de la Frontera

(Cádiz), construidas en 1988 por la Junta de Andalucía se habían producido una serie de deficiencias, destacando la existencia de grandes grietas en los muros de las casas, el hundimiento de gran parte del acerado, etc. Tras realizar distintas actuaciones con la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz se nos informó que el total del presupuesto de reparaciones ascendía a 181 millones de pesetas, informándonos que el convenio que se iba a firmar entre la Consejería y el Ayuntamiento, en orden a la ejecución de las obras, gestión y administración de las viviendas afectadas, se encontraba ya en trámite, estando pendiente, en aquellos momentos, sólo del informe de la Asesoría Jurídica y de la fiscalización previa del gasto.

En este sentido, también afectaba a un importante número de ciudadanos la **queja 95/3283**, por la que un representante de una Comunidad de vecinos de tres bloques situados en el Polígono Norte de Sevilla, nos daba cuenta de que 9 años después de haber sido adjudicadas las viviendas, éstas presentaban diversas deficiencias, habiéndosele informado que se iba a producir su reparación. Pues bien, el interesado nos decía que si bien después de muchas visitas, se habían solucionado los problemas del interior de las viviendas, por el contrario sus reclamaciones sobre los sótanos de las viviendas, no habían obtenido una respuesta favorable, informándoles la Delegación provincial que, a su juicio, la responsable era la Comunidad de Vecinos por el mal trato que se daba a la red vertical de alcantarillado. El problema prácticamente desbordaba la garantía de adecuación de la vivienda del art. 47, para afectar al derecho a la salud del art. 43, ya que nos decían que no tenían dinero para este tipo de arreglos y que su situación era de alto riesgo, por el foco infeccioso-contaminante que presentaban los sótanos: los bajantes se encontraban reventados desde hacía varios años, al igual que las arquetas y, por ello, las aguas fecales y excrementos se mezclaban e iban a parar al sótano y no al alcantarillado.

La Delegación Provincial nos informó, en resumen, que si bien de los contratos firmados en su día no se desprendía que la obligación de reparar los sótanos correspondiera a la Administración, "*... dadas las circunstancias del caso, y aprovechando que ya ha sido presupuestada la instalación de contadores individuales de agua en dichos bloques, se procederá a la reparación y limpieza de la red vertical de alcantarillado de los mismos*".

Incluso en el supuesto de la **queja de oficio 94/2143**, que se abrió al tener conocimiento de la aparición de unas enormes grietas en cuatro bloques del barrio B del Polígono San Pablo de Sevilla. La Delegación Provincial nos informó, entre otras cuestiones, que se había solicitado a diversas empresas presupuestos para la "*reparación de enanos de cimentación del bloque 349 y de la junta de dilatación del bloque 350*", por lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución, al igual que ocurrió también con la **queja de oficio 94/1925**, tramitada ante el estado de total abandono en que se encontraba el barrio granadino de "Haza Grande", y que fue finalizada una vez que tuvimos conocimiento de las

distintas actuaciones que se estaban ejecutando para la subsanación de gran parte de los problemas que le afectaban.

Estas reflexiones parten de la consideración de que, teniendo en cuenta que **el derecho a la vivienda es, en gran medida, un derecho horizontal**, es decir, que afecta a otros derechos constitucionales por cuanto cubre no sólo necesidades biológicas, como las relacionadas con la distinta climatología y que afectarían al derecho a la salud (art. 33 CE) y a necesidades personales, como es a la intimidad (art. 18 C.E.), a la residencia (art. 19 C.E.), a la seguridad, etc., o, incluso, necesidades más amplias, de tipo relacional, e incluso ambientales, como pueda ser el derecho al ocio, al acceso a determinados servicios administrativos, culturales, etc. Siendo todo ello cierto, también lo es que la escasez de este bien en razón de su precio, exige que para amplios campos sociales, el amparo de la Administración se la única vía posible para alcanzar el goce de este Derecho, removiendo los obstáculos que impiden el que el principio de igualdad, en el sentido del derecho de todos los españoles a acceder a una vivienda sea real y efectivo, conforme al art. 9 C.E., exige un protagonismo de la Administración por cuanto el mercado, por sí mismo, cuya validez en todo caso está reconocido en el art. 38 C.E., es incapaz de dar satisfacción a este derecho constitucional para todos los españoles, toda vez que, como se ha dicho por algún teórico del urbanismo "**el mercado no contempla las necesidades, toma en consideración exclusivamente las demandas**". Esa corrección del mercado para conseguir el interés general garantizado en el propio art. 38, tiene que venir desde el poder público, desde el mandato específico, claro y preciso que recoge el citado art. 9 C.E.

Derechos relativos a la Cultura.

La configuración constitucional del Derecho a la Cultura gira en torno al artículo 44 de nuestra Carta Magna, en cuyo apartado 1 se estatuye este derecho fundamental, a la vez que se impone a los poderes públicos el correlativo deber de promover y tutelar el acceso a la Cultura.

Intimamente conectado con el reconocimiento del Derecho a la Cultura, y particularmente con los deberes impuestos a los poderes públicos en aras a garantizar el acceso a la misma de los ciudadanos, se encuentra el artículo 46 del texto constitucional, que estipula la obligación de la administración de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España.

En efecto, resulta difícil garantizar el Derecho de acceso a la Cultura sin que paralelamente se garantice la pervivencia del Patrimonio Cultural, cuyo conocimiento y disfrute por los ciudadanos constituye el elemento esencial de concreción del propio Derecho de acceso.

En este sentido, la labor de supervisión de la actuación de la Administración Pública que el Estatuto de Autonomía y nuestra Ley Reguladora atribuyen a esta Institución como instrumento para la salvaguardia de los Derechos Fundamentales contenidos en el Título I de la Constitución, se ha considerado oportuno articularla en dos ordenes de actuación en relación con el Derecho a la Cultura: por un lado, comprobando el cumplimiento por la Administración de sus obligaciones de conservación y protección de los bienes que conforman el Patrimonio Histórico de Andalucía, y, por otro lado, investigando la forma en que se lleva a cabo la "puesta en valor" de los bienes del Patrimonio Histórico.

En lo que respecta a la Conservación y protección del Patrimonio Histórico podemos afirmar que a la Administración corresponde establecer las condiciones para que los bienes que integran el Patrimonio Histórico se encuentren en perfecto estado de conservación y para prevenir y evitar las acciones que puedan poner en peligro el mantenimiento de su integridad.

En este sentido, la Administración Cultural andaluza afronta el reto de la conservación y protección del Patrimonio condicionada por dos circunstancias que delimitan su capacidad de actuación, como son la variedad y riqueza del Patrimonio Andaluz, y la escasez de los fondos destinados al mismo.

En efecto, el Patrimonio Histórico Andaluz puede ser calificado de ingente, y, por tanto, la Administración Cultural precisa contar, para su conservación y protección, con un volumen de medios económicos acorde a la enormidad de la tarea que tiene encomendada. Sin embargo, la realidad es que la Administración Cultural es el pariente pobre en el seno de la Administración Pública, siendo posiblemente el sector de la Administración menos favorecido en el reparto de los recursos públicos.

Esta situación de escasez de medios, que tiene su nítido reflejo en el estado de conservación y protección de nuestro Patrimonio, precisa para su corrección de una mayor generosidad en la asignación de fondos públicos, para lo que sería necesaria una mayor concienciación de los poderes públicos acerca de la importancia y relevancia que en el ámbito de la actuación pública debe tener la acción en materia de cultura.

En este sentido, debemos demandar un mayor esfuerzo económico de la Administración Andaluza que se refleje en la dotación de mayores medios a las Administraciones con competencias en materia de Cultura, como medio para posibilitar el desempeño por las mismas de las funciones que el ordenamiento jurídico le encomienda.

Otro aspecto que nos preocupa sobremanera, relacionado con la

protección de los bienes que integran nuestro Patrimonio, es el relativo a las continuas denuncias de expolio de yacimientos arqueológicos que se reciben en esta Institución o se conocen a través de los medios de comunicación.

Somos conscientes de que el Patrimonio Arqueológico constituye el sector de nuestro Patrimonio Histórico más difícil de custodiar y proteger frente a las actividades de los expoliadores, tanto por sus características propias, como por la ubicación en zonas rurales de la mayoría de los yacimientos. De hecho, el coste que supone instalar servicios de vigilancia permanente en los yacimientos conocidos pero aun no suficientemente investigados, o en yacimientos de importancia relativa, es la principal justificación aducida por la Administración para la no implantación de estos servicios. Una justificación comprensible, pero que no puede ser aceptada cuando comprobamos como los yacimientos que contienen la memoria histórica de nuestro pueblo son el objeto cada vez más frecuente de expoliadores y desaprensivos.

Este problema que denunciarnos se ve últimamente agravado como consecuencia de la proliferación de los detectores de metales, cuya posesión se ha convertido en una auténtica moda en nuestra Comunidad Autónoma. Estos detectores de metales son cada vez más utilizados en los yacimientos arqueológicos sin vigilancia, por parte de personas sin los permisos necesarios para ello, y, lo que es más grave, sin los conocimientos arqueológicos mínimos para utilizarlos con las precauciones necesarias para evitar la destrucción de los restos existentes. De hecho, los usuarios de estos detectores suelen fijar su interés exclusivamente en los restos metálicos, despreciando los restos de otros materiales que, en ocasiones, son destruidos para acceder a los bienes codiciados.

Lo más preocupante es que se está creando una auténtica red de comercialización de los objetos expoliados, en mercadillos y locales de anticuarios, cuyos beneficios están sirviendo de incentivo a muchas personas para incorporarse a estas actividades expoliatorias. Creemos que urge una acción más decidida de los poderes públicos para el control y vigilancia de estas actividades, que, de no limitarse con rapidez, pueden convertirse en el mayor enemigo para la pervivencia de nuestro Patrimonio Arqueológico.

En cuanto se refiere a la puesta en valor del Patrimonio Histórico, la garantía de la efectividad del Derecho de los ciudadanos a acceder a la Cultura, precisa del establecimiento por parte de los poderes públicos de un régimen jurídico de utilización de los bienes del Patrimonio Histórico que posibilite el acceso a los mismos para su conocimiento y disfrute.

Esta misión de los poderes públicos recibe la denominación de "puesta en valor" del Patrimonio Histórico, y la vigilancia de su cumplimiento constituye uno de los objetos específico de la actividad supervisora de esta

Institución en materia de Cultura.

En este sentido, consideramos necesario que por la Administración Cultural se garantice el efectivo cumplimiento del derecho de visita de los Bienes de Interés Cultural que estipula nuestro ordenamiento jurídico, en particular por lo que se refiere a los bienes de titularidad privada.

Al respecto, esta Institución continúa realizando una labor iniciada en años anteriores de comprobación del grado de respeto a esta obligación legal, especialmente en lo que se refiere al horario de visita pública gratuita de los Bienes Inmuebles de Interés Cultural.

Otro aspecto relacionado con la puesta en valor de los bienes de nuestro Patrimonio que merece nuestra especial atención, es el relativo al cumplimiento por la Administración Cultural Andaluza de la obligación que el artículo 2.2 de la Ley 1/1991, del Patrimonio Histórico de Andalucía, le impone en orden a la realización de las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad de aquellos bienes de claro significado andaluz que se encuentran fuera de Andalucía.

Creemos que la nueva configuración del Estado dimanada de la creación por la Constitución del llamado Estado de las Autonomías, determina la necesidad de adoptar una nueva visión del ámbito cultural que contemple en mayor medida el principio de inserción de los bienes culturales en su marco territorial propio. Es decir, resulta necesario que la concepción estatista de la cultura se vaya sustituyendo progresivamente por una concepción más acorde a la nueva realidad descentralizada del Estado español, a cuyo efecto abogamos por la realización de las oportunas negociaciones entre todas las Administraciones con competencias en materia de cultura, con el fin de alcanzar un consenso sobre un nuevo modelo de organización de la Cultura.

Otro aspecto vinculado al Derecho de la Cultura es su gestión. Anteriormente hemos hecho referencia al grave problema al que se enfrentaban las Administraciones con competencias en materia de Cultura para el desempeño de sus funciones, como consecuencia de la escasez de los fondos de que disponen para atender las necesidades de un Patrimonio Histórico y Cultural que puede ser calificado de ingente. En este sentido, consideramos que esta realidad de la escasez de medios económicos, si bien es innegable, no puede servir de excusa para justificar la situación de deterioro en que se encuentran numerosos bienes de nuestro Patrimonio, sino que sería necesario comprobar de que forma la Administración Cultural esta gestionando esos fondos escasos y hasta que punto le es imposible conseguir otras fuentes de financiación.

Así, junto a la petición de mayor dotación económica en los presupuestos públicos, es necesario requerir de la Administración Cultural un

mayor esfuerzo de racionalización en la utilización de los fondos escasos que le son atribuidos, y, sobre todo, la utilización de todas aquellas vías de financiación que estén a su alcance.

A este respecto, debemos decir que no alcanzamos a comprender la pasividad de la Consejería de Cultura en relación con el cumplimiento del principio contemplado en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, que prevé la asignación del uno por ciento del presupuesto de toda obra pública a la Consejería de Cultura para la realización de tareas de conservación y protección del Patrimonio Histórico.

Esta posibilidad legal, cuyo cumplimiento podría suponer la aportación a la Administración Cultural de los fondos necesarios para desempeñar correctamente sus funciones, se encuentra prácticamente inédita en nuestra Comunidad Autónoma ante la falta de exigencia de su cumplimiento por parte de las autoridades culturales.

Sobre esta cuestión, se inició una actuación de oficio por parte de esta Institución, con el fin de conocer el grado de cumplimiento de la citada normativa por las Administraciones Públicas implicadas, así como el destino que se estaba dando a los fondos allegados por tal motivo. Esta actuación de oficio no pudo llevarse a buen término, dado que nos resultó imposible acceder al conocimiento de los datos necesarios para el desarrollo de nuestra investigación, al no responder la Consejería de Cultura a nuestras continuas peticiones de información.

Derechos relativos a la Educación.

El Derecho a la Educación aparece configurado como un Derecho Fundamental en el artículo 27 de la Constitución, objeto del especial régimen de protección que a los Derechos incluidos en el Título I otorga el artículo 53 de mismo texto legal.

A su vez este Derecho a la Educación aparece en su regulación constitucional como un Derecho complejo, integrado a su vez por una serie de derechos y libertades que lo concretan y particularizan. Estos derechos y libertades, al estar incorporados al mismo artículo 27 gozan de igual régimen de protección.

Entre estos derechos y libertades que desarrollan el Derecho a la Educación se encuentran el derecho a la gratuidad de la enseñanza básica, la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros docentes, el derecho a una formación religiosa, el derecho a la participación en la programación general de la enseñanza, el derecho de profesores, padres y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, etc.

La función de supervisión de la actuación administrativa que el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 9/1983 encomiendan a esta Institución como instrumento para la salvaguardia de los Derechos Fundamentales contenidos en el Título I de la Constitución, se ha considerado oportuno orientarla en el ámbito educativo hacia la vigilancia del cumplimiento por parte de la Administración Educativa de todos aquellos derechos y libertades que, conexos con el Derecho a la Educación, concretan y desarrollan el contenido esencial del mismo.

Son muchos los derechos y libertades que comprende el Derecho a la Educación como antes hemos evidenciado, y limitado el espacio que el presente Informe nos ofrece para analizar su grado de respeto por parte de la Administración Educativa, es por ello, que en este somero repaso del grado de respeto por parte de la Administración Educativa andaluza del Derecho a la Educación, y continuando con el esquema de Informes anteriores, vamos a limitar nuestro análisis al examen de la forma en que la Administración Educativa da cumplimiento a algunos de los derechos y libertades que comprende el Derecho a la Educación, centrando nuestro comentario en los siguientes derechos y libertades:

- El derecho a la libre elección de centro.
- El derecho de participación en la programación general de la enseñanza.

Respecto al derecho a la libre elección de centro, la decisión de cuál sea el centro en que se van a escolarizar los hijos, es quizás una de las decisiones más trascendentes que las familias deben adoptar en relación con la educación de sus hijos. Por ello, todas las cuestiones sociales y jurídicas que inciden en esta elección adquieren especial relevancia dentro del ámbito educativo.

Nuestro ordenamiento jurídico educativo contempla como un Derecho Fundamental de reconocimiento universal el derecho de los padres a decidir libremente en qué centro docente desean escolarizar a sus hijos. Sin embargo, el reconocimiento y respeto de este derecho no puede obviar que en la realidad se dan circunstancias que limitan y condicionan de forma importante el ejercicio del mismo.

En efecto, la diversidad de centros docentes existentes en nuestra Comunidad Autónoma y el grado de autonomía de que los mismos disponen en el diseño de su modelo educativo, junto con las distintas sensibilidades que existen en la sociedad en relación con el tipo de enseñanza que se desea para los hijos, determinan que unos centros docentes resulten más demandados que otros, dándose con frecuencia situaciones de desfase entre la oferta educativa de un centro y la demanda de plazas que genera.

Esta situación de desfase obliga a los Poderes Públicos a articular un sistema para que los centros docentes puedan seleccionar, de entre las solicitudes recibidas, aquéllas que podrán ser atendidas por el mismo. Este sistema de selección se encuentra perfectamente regulado en nuestro ordenamiento jurídico educativo, y permite establecer una clara diferenciación entre los centros docentes privados, que pueden elegir libremente qué alumnos desean admitir y cuáles rechazar, y los centros docentes sostenidos con fondos públicos, respecto de los cuales se establece un procedimiento legal de admisión de alumnos que condiciona en gran medida la libertad de selección de alumnos por parte del centro.

En este sentido, el interés de esta Institución se concreta en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y, en concreto, en conocer de qué forma el procedimiento de escolarización en los mismos, y los criterios de admisión que éste establece, puede convertirse en un elemento limitador del ejercicio por los padres del Derecho Constitucional de libre elección de centro.

Los criterios de admisión en centros docentes públicos, en base a los cuales se van a solventar las situaciones de desfase entre la demanda y la oferta de plazas escolares, vienen claramente delimitados por el artículo 20.2 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, que estipula que los mismos serán los siguientes: renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.

Esta delimitación por Ley Orgánica de los criterios de admisión obliga a la Administración Educativa andaluza a respetar la existencia de los mismos en la determinación del concreto procedimiento de admisión de alumnos que haya de regir en nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, aunque dichos criterios hayan de contemplarse necesariamente, nada impide que la Administración andaluza, en ejercicio de sus competencias en materia educativa, decida el grado de importancia relativa que cada uno de estos criterios deba tener en la decisión última sobre qué alumnos deban ser admitidos y cuáles rechazados.

A este respecto, debemos decir que en las distintas normativas aprobadas por la Comunidad Autónoma andaluza en relación con los criterios de admisión se ha evidenciado una evolución en el grado de importancia relativa atribuida a cada uno de estos criterios, que nos permite constatar que la Administración Educativa andaluza ha realizado una apuesta clara por dar primacía a los criterios "proximidad" y "hermanos" en detrimento del criterio "renta".

Esta evolución es perfectamente acorde con el deseo de los ciudadanos andaluces, o, al menos, eso es lo que cabe deducir del análisis de las numerosas quejas recibidas por esta Institución en relación con esta cuestión, que, en su inmensa mayoría se pronuncian por la necesidad de dar una menor ponderación al criterio "renta" en el conjunto de criterios baremables.

El motivo de este rechazo mayoritario al criterio "renta" en la determinación del derecho a la escolarización, radica en la consideración de que el mismo comporta una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a los centros docentes, que puede determinar a su vez la negación del ejercicio del derecho a la libre elección de centro a determinados padres.

Frente a esta argumentación que aboga por la supresión del criterio "renta", la Administración Educativa y algunos padres sostienen que la baremación del citado criterio introduce elementos de justicia social en el acceso a un servicio público como es la educación, y que, por tanto, debe mantenerse su consideración como criterio de admisión.

Respecto a este debate, esta Institución ha mantenido siempre una postura de máximo respeto a las decisiones adoptadas por los poderes públicos y manifestadas a través de las normas reguladoras de los procedimientos de admisión de alumnos, velando únicamente por que dichas decisiones se enmarquen siempre dentro del marco legal determinado por la Constitución y la LODE, de forma tal que las mismas en ningún caso comporten una vulneración de los Derechos Fundamentales contenidos en el artículo 27 de la Constitución, en particular del derecho a la libre elección de centro.

En este sentido, esta Institución se ha limitado a trasladar a la Administración las demandas de los interesados en queja en el sentido de ponderar en mayor medida los criterios "proximidad" y "hermanos", sobre el criterio "renta", a fin de que dicha Administración tenga conocimiento de la opinión de los interesados y pueda valorarla en sus procesos de toma de decisiones. A tal efecto, debemos destacar que la Administración educativa parece haber sido sensible a estos planteamientos, por cuanto en la normativa de reciente aparición ha efectuado cambios en los criterios de admisión que suponen el otorgamiento de una menor importancia al criterio "renta" respecto de los restantes criterios.

Creemos que la modificación efectuada puede ser acertada y contribuir a una más justa aplicación de los principios constitucionales contenidos en el artículo 27, y en particular, a un mayor grado de respeto al derecho a la libre elección de centro.

En cuanto al Derecho a la participación en la programación general de la enseñanza, como derecho consagrado constitucionalmente, adquiere especial relevancia en los momentos actuales en que se están adoptando las decisiones más importantes dentro del proceso de implantación del nuevo sistema educativo determinado por la LOGSE.

En efecto, la implantación de la Secundaria Obligatoria que se inicia en el próximo curso, obliga a la Administración Educativa a pronunciarse sobre dos cuestiones fundamentales para el nuevo sistema educativo, como son la red de

centros y los procesos de adscripción del profesorado.

Las decisiones que se adopten en estas dos cuestiones cruciales van a tener unos efectos muy importantes en toda la Comunidad Educativa y muy particularmente en el sector docente. Así, la determinación de la red de centros implica decidir la ubicación de los centros docentes que van a acoger a los nuevos niveles de Secundaria Obligatoria, es decir, habrá que decidir si los centros de Primaria van a acoger a los niveles de Secundaria Obligatoria o si, por el contrario, los alumnos se verán obligados a desplazarse a centros de Secundaria para continuar sus estudios. A su vez habrá que decidir dónde se ubican los centros de Secundaria, en qué Municipios se impartirán los nuevos niveles, y en cuáles no, etc.

Por su parte, la determinación del procedimiento a través del cual se podrá efectuar la adscripción de los Maestros a la Enseñanza Secundaria, va a tener consecuencias muy directas sobre las expectativas profesionales de estos docentes, pudiendo dar lugar al desplazamiento de numerosos Maestros desde los centros en que actualmente imparten 7º u 8º de E.G.B. a otros centros distintos, ya sea dentro de la misma población o fuera de ella.

Al tratarse de decisiones que van a tener una incidencia importantísima en toda la Comunidad Educativa, creemos que resulta indispensable que se dé participación en la adopción de las mismas a todos los sectores que integran dicha Comunidad y cuyos derechos e intereses se van a ver afectados por la decisión que se adopte.

A estos efectos, debemos decir que resulta cada vez más frecuente la recepción de quejas en que distintos miembros de la Comunidad Educativa, y particularmente los docentes, denuncian su total desconocimiento sobre la orientación y el contenido que puedan tener las decisiones que necesariamente ha de adoptar la Administración Educativa, al no haberseles dado participación alguna en los procesos de toma de decisiones, o no haberse tenido en cuenta sus alegaciones.

La Administración Educativa sostiene que todos los sectores de la Comunidad Educativa tendrán ocasión de manifestar su opinión una vez se hagan públicas las líneas maestras de la nueva ordenación de la red de centros y del Decreto de adscripciones, momento en el cual se tomarán en consideración todas las alegaciones al respecto.

Ello no obstante, la realidad es que el calendario avanza inexorablemente sin que la Administración Educativa haga públicas esas líneas maestras, y mucho nos tememos -y con nosotros muchos representantes de la Comunidad Educativa- que cuando las mismas se den a conocer difícilmente haya tiempo para introducir correcciones en las mismas en función de las alegaciones que puedan

formularse. De hecho, es generalizado el temor a que la Administración haya optado por una política de hechos consumados en esta materia, que impida que los miembros de la Comunidad Educativa puedan ejercitar con efectividad su Derecho Constitucional de participación en la programación general de la enseñanza. Un temor que no podemos por menos que compartir.

El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

En el pasado Informe Anual exponíamos los objetivos primordiales sobre los que íbamos a estar trabajando en relación con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona:

- Desarrollo normativo del art. 41 de la Constitución.
- Participación colectiva ciudadana en la defensa y protección de medio ambiente.
- Controversia desarrollo-protección conservación del medio.

Transcurrido el año es la hora de hacer balance de lo realizado hasta el momento en cuanto a nuestros objetivos básicos señalados.

Invirtiendo el orden de exposición de finalidades que nos habíamos planteado, diremos que la supervisión de la actuación de los órganos administrativos a la luz de los principios conformadores de un desarrollo sostenible decantados de los Tratados, Acuerdos y Convenios Internacionales ratificados por el Estado y definidos y determinados en el Derecho de la Unión Europea y en consecuencia en el propio ordenamiento jurídico interno, ha generado gran cantidad (la mayor parte) de las actuaciones que promovidas a instancia de parte ha llevado a cabo esta Institución: la calidad de vida sobre la que nuestra Constitución realiza referencias expresas en su propio preámbulo y con mayor concreción en el art. 45.2, resulta dañada.

En efecto, en la mayor parte d de las quejas que se nos presentan subyace la problemática controversia "desarrollo-protección y conservación ". Esto es un hecho aun cuando las personas promoventes de las quejas no sean conscientes de que están planteando, al exponernos los hechos que dan lugar a sus escritos, cuestión tan presente y recurrente en la ejecución y realización de actividades por el hombre.

Han sido objeto de queja la realización de actividades privadas de naturaleza recreativa y vinculadas al disfrute del ocio, presentando gran incidencia y a la vez en la esfera de derechos como el de la protección de la salud (art. 43), el respeto a la esfera individual y familiar directamente vinculada a la protección del

domicilio (art. 18), entendidos ambos en un sentido amplio y como derecho al descanso en el propio lugar de residencia, o como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado; la calidad de vida sobre la que nuestra Constitución realiza referencias expresas en su propio preámbulo, art. 129.1 y con mayor concreción en el art. 45.2, resulta dañada pues el descanso nocturno es presupuesto imprescindible para alcanzarla.

A este respecto, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias, S.T.C. 64/1982, la que ha declarado que la calidad de vida a que se refiere el art. 45 de la Constitución tiene como uno de sus elementos esenciales la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla.

Y ello no tiene que ser incompatible con el hecho de interpretar la consecución de este objetivo a costa del desarrollo económico, pues aunque este produzca efectos negativos en el medio ambiente, y por tanto, sobre la calidad de vida, resulta necesario para alcanzar el progreso socioeconómico.

El conflicto se plantea por los afectados en la plenitud y libre ejercicio y disfrute de aquellos derechos, con el ejercicio de la iniciativa económica libre en el marco de una economía de mercado, en los términos que reconoce el art. 38 de la Constitución.

Han sido ejemplo de este tipo de actuaciones, las denuncias por parte de las personas afectadas, de actitudes y actuaciones faltas de rigor y eficacia unas veces, contemplativas y condescendientes otras, llevadas a cabo por las autoridades locales (en la mayoría de las ocasiones), que debían ejercer las funciones y potestades de autorización, control y sanción de aquellas actividades y establecimientos.

El medio urbano, frecuentemente alterado, por lo que a sus condiciones mínimas de calidad ambiental para el desarrollo de la vida humana se refiere, también ha generado la mayor parte de las actuaciones de oficio que, iniciadas en otros años, hemos llevado a cabo para supervisar la actividad administrativa tendente a controlar los focos de perturbación y alteración de los valores y recursos medioambientales de las urbes, como por ejemplo el tráfico y la potencial contaminación que genera; los residuos y su recogida y tratamiento, funcionamiento de actividades industriales, el irregular funcionamiento de actividades recreativas y consumo de bebidas en las vías públicas, etc.

Según nuestra experiencia, la mayor parte de las quejas referentes a molestias causadas por ruido proceden del funcionamiento en locales situados en planta baja o sótanos de edificios, o en lugares próximos a viviendas, de actividades hostelería (discotecas, pubs, u otros establecimientos; también la concentración de personas en el exterior de los establecimientos es generador de

ruido urbano, pues se producen comportamientos no deseables, con consumo de bebidas hasta altas horas de la madrugada que enconan la situación entre los vecinos y la aglomeración de jóvenes al repetirse todos los fines de semana, impidiendo el necesario descanso nocturno y otros efectos perjudiciales.

Como ejemplo de actuaciones del tipo de las enunciadas podemos citar las quejas promovidas por la Institución en materia de ruidos **queja 92/2495, queja 92/2499, queja 92/2500, queja 93/2871, queja 94/956, queja 94/957, queja 94/958**, etc.); las promovidas por particulares (**queja 92/1771, queja 93/2000, queja 93/2436, 95/2533, 94/256, 94/1270**, etc.

La actuación de las Administración de cara a la protección y defensa de determinados valores y recursos medioambientales, frente a la realización de actividades de naturaleza extractiva también fue objeto de nuestras actuaciones, así en la **queja 92/1649, queja 93/401, queja 93/2392, queja 994/1092**, etc.

Estamos convencidos de que en este terreno, la Administración básicamente competente, la Local, actúa tarde, con escasos medios y sin resolver en gran número de ocasiones en los que hemos constatados incumplimientos.

Confiamos en que el nuevo régimen jurídico autonómico de protección ambiental contribuya a mejorar y superar las carencias normativas y la penuria de medios personales y materiales, así como las relaciones de coordinación y colaboración entre los órganos con competencias concurrentes, permitiendo así una necesaria mejora en las capacidades de las Administraciones de tutela ambiental.

Igualmente es necesario que mejore la actuación de la Administración Autonómica en relación con el segundo de los objetivos que inicialmente nos habíamos propuesto esto es, el de lograr que la participación ciudadana en el diseño de políticas y en la gestión y tutela medioambientales, llegara hasta el punto de que se reconociera una especie de acción pública administrativa en la materia, lo que, en nuestra opinión, debería articularse sobre la base de reconocer la condición de legitimado por interesado a todos los individuos y a los grupos sociales vinculados a la protección del medio ambiente según su régimen estatutario.

El objeto expuesto pretendimos conseguirlo con la tramitación de la **queja 94/2188**, en forma general, proponiendo iniciativa normativa al respecto.

Asimismo, en forma incidental, lo habíamos pretendido también específicamente en la **queja 93/2869** abierta para propugnar la elaboración de iniciativa normativa legal de protección de animales, en la que como capítulo específico se contemplara la participación ciudadana en aquella protección con parecido alcance.

En el primero de ellos, se nos decía que el foro adecuado para planteamiento de iniciativas del tipo de la propugnada no era el autonómico, sino el nacional, debido a las implicaciones supranacionales de la regulación del medio ambiente.

En el segundo, por contra, se nos había confirmado que en el estado de tramitación en el que se encontraba el proyecto de Ley de protección de los animales, era posible incluir preceptos relativos, entre otros aspectos, a la acción pública para exigir el cumplimiento de la norma.

En definitiva distintos posicionamientos sobre un fin idéntico aun cuando se planteó con distinto alcance (general y específico) en cada una de las actuaciones reseñadas, constatándose la falta de decisión de la Administración Autonómica para generar una normativa (en la materia), que conciba, en forma lo más amplia posible el fenómeno de la participación ciudadana (individual y colectiva). Fenómeno por otra parte completamente asumido y consagrado en la normativa de la Unión Europea y en algunos sectores normativos del Derecho interno, como el ordenamiento jurídico penal, en el que la acción cuenta con un consolidado e incuestionable predicamento, desde tiempo inmemorial, casi.

Por ello, no compartimos la justificación que como impedimento para actuar en el sentido propuesto y recomendado en las actuaciones de la **queja 94/2188**, se nos dio por la Consejería de Presidencia, opinión compartida por la Consejería de Medio Ambiente.

Es más, consideramos que una participación colectiva o individual, con el alcance más amplio posible, es lógica y debe ser adoptada y permitida por el ordenamiento jurídico positivo como complemento del derecho de acceso a la información y documentación ambientales, pues sino qué sentido o finalidad tendría el reconocimiento de este otro derecho, objeto de protección en Directiva Comunitaria 90/313 CEE, del Consejo y recientemente transpuesto al ordenamiento interno por la Ley 38/1995, de 12 de Diciembre sobre el derecho de acceso a información medioambiental.

Por último, como una mayor concreción de la finalidad que habíamos pretendido en las actuaciones de oficio y como exponíamos en las argumentaciones que fundamentaban aquella investigación, consideramos que es necesario que el Estado promulgue una Ley general básica que defina los contornos del derecho a un medio ambiente adecuado y, en cualquier caso, dado que el Estado que tiene atribuida la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23, de la Constitución), no actúe en consecuencia, estimamos que sería acertado y a su vez, necesario, que la Comunidad Autónoma, sin contravenir la legislación básica y parcial promulgada hasta ahora, elabore y apruebe legislación adicional de protección y legislación de

desarrollo y adopción de la normativa comunitaria cuyos estándares mínimos podrían ser asumidos o incluso superados, sin riesgo de inconstitucionalidad, pues no se debe olvidar que según el art. 23.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Comunidad Autónoma es competente para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a materias de su competencia.

Teniendo en cuenta los criterios de interpretación que ha fijado recientemente el Tribunal Constitucional en Sentencia 102/1995, de 26 de Junio, en los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos por diversos Gobiernos e Instituciones Parlamentarias de Comunidades Autónomas, la asunción de iniciativas normativas del tipo de las que proponemos, sería compatibles con el Ordenamiento constitucional y estatutario.

Interpreta el Tribunal Constitucional que lo básico es un conjunto homogeneizador de mínimos que puede ser superado y mejorado por la normativa autonómica.

Por lo que en nuestra opinión, tomando en consideración los límites que, constitucionalmente, se establecen en el art. 149.1.23 de nuestra Carta Magna, respecto a la legislación básica ya promulgada, la Comunidad Autónoma puede y debe adoptar iniciativas legislativas en materias de medio ambiente (protección y gestión) que tomando en consideración los mínimos establecidos por la normativa de la Unión Europea, venga a suplir la falta de legislación básica estatal aún pendiente de aprobación y promulgación.

Depósitos Municipales de Detenidos y derechos constitucionales.

En los últimos años -desde finales de 1990, concretamente- venimos interesándonos por el Servicio de "Depósito Municipal de Detenidos" que prestan los Ayuntamientos que ostentan la capitalidad de los Partidos Judiciales. Esta obligación municipal, de antigua tradición, tiene, sin embargo, un reciente origen legal en su configuración actual puesto que es la Disposición Final Quinta de la Ley de Bases de Régimen Local -Ley 7/1985, de 2 de Abril- la que dispone que «A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los Municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial.

La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los Municipios a que se refiere el párrafo anterior los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente».

Se trata, por tanto, de una obligación que nace por delegación competencial a través de Ley por lo que su asunción es forzosa para los municipios indicados.

Diversas quejas recibidas nos llevaron a conocer algunos de estos establecimientos y sus precarias condiciones de existencia.

Así, por ejemplo, la **queja 90/1830**, estuvo centrada en las supuestas deficiencias graves en la vigilancia del Depósito de Detenidos del Ayuntamiento de Úbeda, en el que apareció muerto un joven que había sido detenido pocas horas antes bajo el síndrome de abstinencia. Aunque todos los indicios apuntaban a un suicidio por ahorcamiento, los familiares del joven fallecido acusaban de negligencia al Juez interviniente y a los policías encargados de la custodia. Además, ponían de manifiesto en su queja las condiciones deplorables del Depósito que habrían coadyuvado a la producción del trágico suceso. Sobre este último punto, en la prensa local de Jaén habían aparecido noticias sobre protestas de la policía municipal de Úbeda, por las condiciones "*infrahumanas*" de sus propias dependencias de acuartelamiento en las que debían soportar, los guardias, «*los malos olores que provoca el retrete situado en los arrestos*». Ello nos hizo pensar en cual pudiera ser la situación de los llamados arrestos si los policías municipales padecían tales inconvenientes en sus dependencias.

Sin embargo, las actuaciones judiciales en curso impidieron, por prescripción legal, las actuaciones directas de la Institución si bien nuestra preocupación por la situación de los calabozos municipales nos suscitó un especial interés por conocer las posibles actuaciones de la Administración Autonómica sobre esta compleja competencia municipal.

Poco tiempo después nos llegó otra queja formulada ahora por la Presidenta de una Asociación, que denunciaba las «*pésimas condiciones higiénico-sanitarias*» del que denominaban «arresto municipal». Se afirmaba en dicha queja que esas instalaciones carecían de ventilación, tenían mucha humedad, servicios destrozados, sin ducha, todo estaba muy sucio, etc. En cuanto al régimen alimenticio de que disponían los detenidos, lo calificaba de muy deficiente. Continuaba afirmando la interesada que el Ayuntamiento había contestado a sus quejas en el sentido de que carecían por completo de presupuesto para atender mejor tal servicio, pues los fondos provienen del Ministerio de Justicia y son del todo insuficientes.

En 1993, una queja formulada por el Alcalde de Sanlúcar la Mayor reabría el tema. La queja, enviada simultáneamente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y a nosotros, lo que nos planteó un delicado aspecto de duplicidad de actuaciones, planteaba abiertamente las deficiencias de su Depósito Municipal de Detenidos, la falta de recursos propios municipales para hacer frente al cumplimiento de sus competencias al respecto y el conflicto de poderes

planteado con el Juzgado de la localidad que les obliga a internar en el mismo a los detenidos sin que ello, a veces, sea físicamente posible por las deficiencias aludidas. Visitamos el Depósito y pudimos comprobar cuanto afirmaba el escrito de queja. Este, en definitiva, planteaba que el Ayuntamiento no dispone de un inmueble adecuado que reúna las condiciones necesarias para la prestación de dicho servicio.

Existe, en el mismo edificio-sede de la Corporación, un habitáculo -en el hueco de la escalera principal- que no reúne ni condiciones higiénico-sanitarias, ni de seguridad de los detenidos, cuya dignidad como personas tampoco sale bien parada mientras permanecen allí. Causa, además, graves alteraciones en el discurrir diario del Ayuntamiento, amén de afectar en exceso a las tareas ordinarias de la Policía Municipal.

Seguía indicando el Alcalde que en aquel verano se habían tenido que acometer en dicho habitáculo obras de mejoras en el alcantarillado, por lo que el Ayuntamiento -que ya había sido requerido por el titular del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº1 de dicha localidad, en Marzo de 1993, para poner *"sin más dilación"* a disposición del Juzgado *"los calabozos existentes"*- lo comunicó al Juzgado.

A pesar de esa comunicación -que incluía la petición de que no se enviasen detenidos hasta tanto no finalizaran las obras- el Juzgado reseñado envió nuevo requerimiento al Alcalde instándole a resolver el tema puesto que no era posible, para el Juzgado, desviar los posibles detenidos a otro depósito.

Ante el problema planteado, la Corporación en Pleno adoptó acuerdo -el 30 de Julio de 1993- consistente en aprobar la propuesta de la Alcaldía en el sentido de comunicar la problemática planteada a una serie de autoridades y organismos competentes, entre otros al Defensor del Pueblo Andaluz y al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, y ello porque consideran que la Administración Central -Ministerio de Justicia- no cumple su parte: *"La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los municipios a que se refiere el párrafo anterior los medios económicos suficientes para el mantenimiento del citado servicio, en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente"*, como se encargaba de recordar la primera Autoridad municipal.

Lo que pudimos constatar en nuestra visita al Depósito era francamente preocupante. El habitáculo aludido está situado en el hueco de la escalera principal de acceso a la sede municipal, de unos 10 m², dividido en dos por una reja, con una puerta de madera como entrada situada en la misma galería del acceso único al Ayuntamiento. En un extremo de este habitáculo, bajo una cobacha abovedada, había una placa turca en mal estado de conservación y sucia, sin ventilación porque su única ventana a la calle debía permanecer cerrada cuando había detenidos, sin luz natural por tanto, ... en fin, un desastre.

El mismo Ayuntamiento nos entregó un informe del Distrito Sanitario que, entre otros aspectos, describía el siguiente: *"Es evidente que el sitio descrito no reúne condiciones higiénico-sanitarias para mantener a los detenidos, por cuestión de espacio, ventilación e iluminación, así como la falta de intimidad para el uso del aseo en caso de haber más de un detenido. La limpieza de las instalaciones así como los enseres de mantas, colchonetas, etc, deben realizarse para cada persona para evitarse la contaminación de unos a otros"*.

En 1994 el tema que nos ocupa volvió a cobrar actualidad en nuestra Institución a través de la **queja 94/486** en la que una mujer, ama de casa, ponía en nuestro conocimiento las molestias que produce en el vecindario la actividad propia de uno de estos Depósitos.

Concretamente la interesada formulaba queja contra el Ayuntamiento de Estepona, por las molestias que produce en el bloque de viviendas en que ella vive, las actividades propias de los que denomina "calabozos de la Policía Municipal". Concretamente ella vive justo encima de unos locales que sirven de calabozo y dependencias de la Policía Municipal.

Describía sus molestias de la siguiente manera: *"Hace tres años el Ilmo. Ayuntamiento de Estepona trasladó a los locales del bloque donde vivo la Jefatura de la Policía Municipal y en ellos los calabozos. Desde ese tiempo no sabemos en mi domicilio lo que es dormir ya que casi siempre hay personas en el arresto y son tan fuertes las voces y los insultos que dan los presos que tanto mis hijos, que son siete los que tengo, como mi marido y yo, nos es imposible poder conciliar el sueño. Yo estoy trabajando y entro a mi puesto de trabajo a las 6 de la mañana y casi siempre voy sin haber podido descansar en toda la noche, con lo que tengo tal estado de tensión y stress que me va a costar una enfermedad."*

Había denunciado los hechos al Juzgado -que se declaró incompetente- y aportaba escrito de apoyo de una Asociación de Vecinos.

También en este caso comenzamos nuestras actuaciones con una visita de inspección de instalaciones y la cumplimentación de una amplia encuesta a través de entrevistas con los responsables municipales del Depósito, además del examen y estudio de abundante documentación. También visitamos en su domicilio a la formulante de la queja, que vive justo encima de las dependencias cuestionadas.

Como culminación de nuestras actuaciones, a mediados de Mayo de 1994 formulamos al Sr. Alcalde de Estepona un amplio **Recordatorio** de Deberes Legales y **Recomendación** en el que resumíamos la situación detectada como expresan algunos de los párrafos de dicha Recomendación:

"Los ruidos producidos por las voces de los detenidos, cuando éstos llaman a gritos a los policías locales encargados de su custodia, los golpes de aquéllos en las rejas protectoras, que producen acusadas vibraciones en las paredes y techo del Depósito, la constante apertura y cierre de la puerta de acceso a los calabozos, y hasta la frecuente utilización de los aseos en horas nocturnas, ocasionan molestias serias a la familia denunciante. Conviene señalar, como circunstancia destacable al respecto, que la utilización del Depósito Municipal de Estepona es muy intensa, como corresponde a la importancia poblacional, tanto de hecho como de derecho, de ese Partido Judicial, por lo que, según corroboran informaciones obtenidas en nuestras investigaciones, es raro el día en que no existen detenidos en el Depósito.

Hay que tener en cuenta que una parte considerable de los detenidos son toxicómanos, como se reconoce en el informe de la Policía Local, muy expresivo al respecto: "Los detenidos son atendidos por el Sr. Forense el cual en multitud de casos por tratarse de drogodependientes receta tranquilizantes y relajantes para que se mitiguen los efectos del síndrome de abstinencia. El Ayuntamiento carga con las facturas de estos medicamentos. Son solicitados los servicios de los policías de custodia constantemente sin razón casi siempre y en no pocas ocasiones dando grandes gritos y golpes.

Las molestias son las derivadas del lugar en la que se encuentran las dependencias (bajo comercial de un bloque de viviendas). Está en proyecto unas nuevas dependencias, aunque tardarán en ser construidas. Las molestias más frecuentes son ruidos, golpes, necesidad de protección de la zona cuando se llevan a cabo traslados, etc."

Las actuaciones comentadas y el conocimiento de la existencia de un programa autonómico de ayuda a los Ayuntamientos para mejorar sus depósitos (**queja de oficio 91/37**) nos decidió a iniciar la **queja de oficio 95/3635** con la intención de conocer todos y cada uno de los Depósitos Municipales de Detenidos existentes en Andalucía.

Como se explica en la Introducción del Capítulo VII, la mayoría de los depósitos existentes fueron visitados en el último trimestre del presente año, lo que nos permite avanzar ya un diagnóstico sobre la vigencia de algunos derechos constitucionales en la actividad diaria de dichos depósitos, que no son sino establecimientos de detención y de privación de libertad.

Afirma el Texto Constitucional en su artículo 25.2 que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y enseguida precisa que el condenado a pena de

prisión que estuviese cumpliendo la misma *"gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria"*. Similares principios de conservación de estos derechos constitucionales se recogen en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Reeducación, reinserción social, deben servirnos de guía en nuestro estudio puesto que en los depósitos se cumplen penas privativas de libertad -arrestos menores actuales y de fin de semana futuros-; y son generalizadas las medidas de seguridad -la detención bajo custodia-. Para todos los casos, la Constitución garantiza la conservación de los derechos fundamentales, salvo las limitaciones indicadas.

Por su parte, el artículo 10 de la Constitución, tras proclamar que *"la dignidad de la persona, los derechos individuales que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social"* ordena que los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia y la Declaración Universal de Derechos Humanos sirvan de guía interpretativa para las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades.

Dignidad humana -cuyo menoscabo tantas veces hemos comprobado en nuestras visitas a los depósitos-; derechos humanos tan imposibles de respetar en locales como los que hemos visto y de los que informaremos ampliamente a través de un Informe Especial al Parlamento de Andalucía; el imposible respeto a una ley que ni tan siquiera parece existir (muchos policías locales ciertamente preocupados al respecto); el esfuerzo inútil -en muchas ocasiones- de los vigilantes por respetar esos derechos básicos de los detenidos bajo su custodia, sin medios, sin presupuesto para lo más elemental, sin poder garantizar la higiene y salubridad de unas dependencias húmedas, sin luz, sin ventilación, sin servicio adecuado de limpieza, etc., etc.

Resulta paradójico comprobar cómo los "hermanos mayores" de los inquilinos de los depósitos, es decir, los presos y penados en establecimientos penitenciarios homologados "gozan" de unos establecimientos instalados y gestionados conforme a un marco normativo que encontró su fuente inspiradora en Normas Internacionales de rancia trayectoria que arrancan, precisamente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de Diciembre de 1948, de la Organización de Naciones Unidas, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950, del Consejo de Europa.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria cita como antecedente directo suyo las "Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos" elaboradas tanto por las Naciones Unidas como por el Consejo de

Europa. Las primeras datan del 31 de Julio de 1957, reelaboradas para el Consejo de Europa el 19 de Enero de 1973 -Resolución (1973) 5, del Comité de Ministros- y el 12 de Febrero de 1987 mediante la Recomendación (87) 3, de 12 de Febrero, sobre las Normas Penitenciarias Europeas.

Toda esta normativa, readaptada a la realidad española, sirve de marco jurídico para los establecimientos penitenciarios contemplados en la Ley Orgánica General Penitenciaria y, con evidente vulneración del artículo 14 de la Constitución Española, no son en la práctica reconocidos en los establecimientos carcelarios de que nos ocupamos.

Uno de los preceptos constitucionales -tomada su redacción de los textos internacionales comentados- de más frecuente recuerdo en esta tarea es el alusivo a la prohibición de trato inhumano o degradante (artículo 15 de la Constitución Española). Ciertamente falta el elemento intencional para que pueda tener total cabida la apreciación de la vulneración de tal precepto pero, qué duda cabe, es evidente que las condiciones en que se desenvuelve la vida de los internos en muchos de nuestros depósitos es digna de tales calificativos.

También se han de tener muy presentes los contenidos del artículo 18.1, en cuanto a las garantías del derecho a la intimidad personal -frecuentemente vulnerado por la inadecuada ubicación de los depósitos en los lugares más concurridos de las respectivas poblaciones o por la presencia intimidante de cámaras de televisión que invaden las celdas, sin ángulo opaco alguno, entre otros supuestos-, así como la presunción de inocencia -de presencia generalizada al ser detenidos y preventivos gran parte de los ocupantes de los depósitos- que obligarían a menores limitaciones en el ejercicio de algunos derechos, como antes aludíamos.

En otros aspectos, también hemos de reseñar la falta de control e inspección de los depósitos municipales por todo tipo de autoridades, especialmente por las que tienen encomendada la defensa de la legalidad. Especialmente significativo al respecto es la ausencia de cualquier tipo de control sobre los mismos de los Jueces de vigilancia penitenciaria que tendrían que actuar especialmente en lo relativo al cumplimiento de sentencias.

En nuestra labor de conocimiento de los depósitos hemos detectado la presencia generalizada de personas cubriendo estancias a veces de varias semanas, para cumplimiento de condenas de arresto menor. También hemos encontrado sorprendentes estancias de varios meses de presos preventivos. Ambas circunstancias requerirían un control, siquiera mínimo, por parte de los Jueces de vigilancia penitenciaria. Además -y aunque no sea de su estricta competencia-, los Jueces de Instrucción suelen desconocer el funcionamiento minucioso y las instalaciones de los Depósitos. Todo ello, entendemos, debilita el ejercicio de la potestad jurisdiccional tal y como se prevé en el apartado 3 del

artículo 117 de la Constitución.

En otro orden de cosas, hemos constatado tensiones entre las autoridades municipales y el poder jurisdiccional de los Jueces en aquellos partidos judiciales carentes de Depósito Municipal o cuyas instalaciones resultan indecorosas o insuficientes. Estos casos nos hacen recordar la necesaria colaboración de todos con las resoluciones judiciales, como preceptúa el artículo 118 del Texto Constitucional. Asimismo, es conveniente recordar la configuración del Ministerio Fiscal como garante de la legalidad y defensor de los derechos de los ciudadanos -artículo 124 de la Constitución Española- que convendría asumiese también tareas inspectoras en consonancia con los postulados de su propio Estatuto Orgánico, amén de las previsiones del nuevo Código Penal relativas al posible cumplimiento de penas de arresto de fin de semana en los Depósitos y la preceptiva audiencia del Ministerio Fiscal en cada caso.

El derecho a la protección de la salud.

En el panorama sanitario del año 1995, debemos de destacar las incidencias registradas en nuestro actuar relativas a la situación de los enfermos mentales en Andalucía. Hace años que venimos preocupándonos por los problemas asistenciales y sociales que padecen los enfermos mentales a resultas de la aplicación de la denominada Reforma de Salud Mental en Andalucía, pero este año, con ocasión de una queja concreta hemos procedido a extrapolar las consideraciones generales que nos surgían al hilo de la gestión de la reforma operada. Hemos tratado de ofrecer una evaluación crítica sobre la situación creada y el dictado de una serie de Recomendaciones; para su estudio nos remitimos al apartado de los derechos de los enfermos mentales en el capítulo del Área de Salud. En la citada resolución se define la situación jurídica de los enfermos mentales y se registran las deficiencias de los derechos en juego, que en este apartado del estado de los derechos de los andaluces tenemos intención de presentar.

Con la finalidad de reflejar el contexto de los enfermos mentales y las situaciones comprometidas con los derechos fundamentales, pasamos a dar cuenta de una queja que presenta una diversidad de elementos concurrentes en la realidad andaluza. Este es un caso, ciertamente límite, que encierra tintes claramente dramáticos, y aunque no es representativo si muestra a la luz pública, las lamentables consecuencias a la que se pueden ver arrastrados aquellos enfermos que no disponen de apoyo social o familiar, o éste es tan escaso que exige un sacrificio desproporcionado e impone unas condiciones deplorables para los enfermos mentales.

Se trata de una señora de 85 años que cuida de un enfermo mental de 52 años de edad. Veamos las circunstancias en la que se desenvuelven los

cuidados. La señora nos muestra su impotencia para cuidar y atender adecuadamente a su hijo:

"Yo tengo 85 años, estoy medio ciega y una cadera rota, y mi cabeza no funciona bien, ya no puedo más y no podía ni puedo con él, ya que a veces se pone violento y lo tengo que amarrar a la cama y tenerlo todo el día encerrado en una habitación de pocos metros cuadrados."

Ha tratado de buscar alternativa para que atiendan a su hijo, pero todos los esfuerzos han sido vanos, además al ser pobre, pensionista de viudedad, se les cierran las puertas de los centros privados. Nos decía:

"Mi hijo no está internado en ningún centro, lo tengo en casa ya que no me lo quieren en ningún centro, ha sido internado unas siete u ocho veces y a los dos días máximo me lo han traído a casa. La última vez que estuvo internado fue en la Unidad de Agudos de Psiquiatría del Hospital Civil, por orden del Ilmo. Sr. Juez de Instrucción, y a los dos días lo mandaron en una ambulancia a casa. Temiendo por mi vida, ya que mi hijo es peligroso, con varios intentos de suicidio contra mi persona y la de él, tuve que ingresarlo en un centro privado (Hospital psiquiátrico San Francisco de Asís), ya que me lo echaban de todos los hospitales que le llevé, como Carlos Haya y Hospital Civil".

El centro privado ha tenido que abandonarlo porque el SAS no le abona los reintegro de gastos. La señora al despedirse nos da cuenta de la situación de padecer y también de las condiciones en la que se desenvuelve el enfermo:

¿No es doloroso tenerlo encerrado todo el día en una habitación de 4 m²? Todos los días recibo malos tratos, como empujones, bofetadas, intento de apuñalamiento y ahorcamiento, amenaza a los vecinos, una vez llegó a cortar la goma del gas, gracias a Dios volví a renacer ya que fue sorprendido".

Las condiciones, como vemos, son extremas, anciana octogenaria cuidadora de un enfermo mental, al que se ve obligado a amarrar y encerrar en una habitación de 4 metros cuadrados.

A tenor de esta queja y de la experiencia obtenida en nuestra labor de investigación llevada a cabo en otras muchas quejas, según consta y se recoge en las consideraciones y la recomendación que arriba se cita, en orden al disfrute de los derechos de los constitucionales y libertades públicas de los enfermos mentales en Andalucía, detectamos que se producen las afectaciones e incidencias que a continuación pasamos a referir:

a) Derecho a la igualdad y a la no discriminación:

- Se constata la discriminación sufrida por aquellos enfermos mentales que, por la escasez de sus recursos económicos, no pueden acceder a centros asistenciales privados dotados de instalaciones y medios inexistentes en la Sanidad pública.

b) Derecho a la vida y a la integridad física y moral:

- Se constata el atentado que para la integridad física de los enfermos mentales representa su marginación y desamparo. En especial, respecto a los enfermos que viven solos y aquéllos otros que se dedican a la mendicidad.

- Se advierte el empleo de la fuerza sobre enfermos mentales en núcleos familiares (como medio frecuente y sustituto de una medicación adecuada), a veces, como única alternativa para el control de sus actos.

- Se indica el riesgo para la integridad física y moral que contraen algunos familiares al responsabilizarse en exclusiva de enfermos mentales crónicos, no controlados médicamente, con episodios de violencia y elevada irascibilidad, y en general con comportamientos desordenados. En especial, se destaca la situación que están padeciendo viudas ancianas cuidadoras de enfermos mentales jóvenes.

c) Derecho a la libertad:

- Se confirma la falta de libertad absoluta que padecen los enfermos mentales que continúan internados en los hospitales psiquiátricos andaluces.

- Se contemplan casos de reclusión forzosa de enfermos en sus domicilios o en residencias de ancianos, confinados incluso en una sola dependencia.

- Se refleja la situación de privación de libertad que padecen algunos enfermos mentales internos en centros penitenciarios, pese a ser sujetos inimputables desde el punto de vista penal, así como las nulas posibilidades de reinserción que se les brinda a través de medidas sustitutorias de la pena.

- Se especifica los límites a la libertad personal que se somete a los enfermos mentales desasistidos y desamparados de apoyo social y sanitario. Igualmente, se denuncia el aislamiento social al que se precipita a estos enfermos mentales marginales, carentes del auxilio institucional.

- Igualmente, se confirman las restricciones a la libertad personal que implican el cuidado y atención de un enfermo mental para los familiares directos,

agravada por la falta de información, formación y apoyo social necesarios.

d) Seguridad jurídica:

- La mayoría de los enfermos mentales no se hallan incapacitados judicialmente, y por tanto, su persona y su patrimonio, se mueven en una permanente inseguridad jurídica.

- Las Administraciones Públicas y el Ministerio Fiscal se muestran remisos a promover los expedientes de incapacitación por falta de personas dispuestas a asumir la tutela del enfermo, y no se ha promovido la creación de Instituciones Tutelares responsabilizadas de la representación jurídica de los enfermos mentales.

- Los enfermos mentales padecen de indefensión jurídica en sus relaciones con las Administraciones Públicas, que no simplifica sus procedimientos ni adopta una actitud más comprensiva ni ante la constatación de que aquéllos no entienden la tramitación a seguir ni la documentación a aportar.

- Se manifiesta la inseguridad jurídica absoluta que padecen los enfermos mentales carentes de familia, en orden a la protección de sus intereses.

e) Derecho a la intimidad personal y familiar:

- Se significa la carencia de intimidad que padecen los enfermos mentales abandonados y sin hogar.

- Se hace constar la afectación al derecho a la intimidad de los enfermos mentales en familias que no disponen de medios y recursos para cuidarlos.

f) Derecho a la educación y cultura:

- Se reconoce la dificultad de acceso al derecho a la educación y formación de los enfermos mentales, y la ausencia de una programación específica para los mismos.

g) Derecho al trabajo y a la formación profesional:

- Se constata la dificultad de los enfermos mentales para acceder al mundo laboral y la marginación que padecen.

- Se advierte de la ausencia de formación profesional específica para estos enfermos.

- Igualmente, se observa la dificultad para aplicar una acción de rehabilitación e inserción social del enfermo mental a través del trabajo.

h) Derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia:

- Se constata la desprotección social, económica y jurídica que padecen los familiares de los enfermos mentales andaluces.

- En especial, se enfatiza la desprotección que padecen las familias monoparentales.

i) Derecho a la protección social del enfermo:

- Se detecta la marginación que sufre el enfermo mental en el ámbito del sistema de servicios sociales.

- Se constata la ausencia de cobertura social para mitigar las necesidades de los enfermos mentales.

- Se manifiesta la falta de prestaciones sociales específicas para atender a los enfermos mentales.

- Se manifiesta la carencia de mecanismos e instrumentos de reinserción social de los enfermos mentales.

- Se evidencia la falta de coordinación entre los dispositivos de asistencia sanitaria y de servicios sociales en el tratamiento de los enfermos mentales.

j) Derecho a la asistencia sanitaria:

- Se constata la carencia de programa específico para asistir a los enfermos mentales crónicos.

- Se acredita la insuficiencia de recursos sanitarios puestos a disposición de los enfermos mentales.

- Partiendo de que la rehabilitación del enfermo mental es parte del proceso terapéutico, que se perfila como objetivo permanente e independiente de la edad del paciente y de su grado de afectación, se acredita la desasistencia que padecen

los enfermos mentales andaluces en este nivel de la prestación sanitaria.

- Se confirma la carencia de recursos socio-sanitarios para ofrecer la adecuada atención integral a los problemas de los enfermos mentales.

De la profusa vulneración de derechos de que hemos dejado constancia, resulta que es, en definitiva, el respeto a la dignidad humana de los enfermos mentales, el que se encuentra seriamente comprometido. Este indicador revela la falta de una atención suficiente a la salud mental en Andalucía y pone en tela de juicio la credibilidad de nuestro sistema socio-sanitario, y el incumplimiento de los compromisos de los poderes públicos con los ciudadanos. En palabras del prof. Muñoz Machado, *"esta noción de la dignidad de la persona, los valores de libertad, el valor de la vida misma, son la fortaleza última, la capa que cubre el núcleo irreductiblemente público de los servicios sanitarios"*.

El Derecho a la protección social.

En este apartado de los derechos constitucionales a la protección social este año 1995 queremos destacar la investigación llevada a cabo sobre las residencias ilegales y la ausencia de cobertura jurídica para garantizar un control sobre las mismas. Nos estamos refiriendo a la **queja 95/3788** que se relata en el apartado sobre los ancianos del capítulo de Servicios Sociales. Justificábamos la intervención porque se habían detectado hechos que redundan ciertamente en una lesión de los derechos de las personas mayores, quedando seriamente comprometidas su propia integridad física, su salud e incluso su libertad. En muchos supuestos el maltrato se produce en el propio seno familiar, pero también se da con frecuencia en el ámbito de las denominadas "Residencias de la tercera edad", centros que han proliferado con enorme rapidez en los últimos tiempos.

En la referida Recomendación que se aporta en el apartado expresado se contienen las argumentaciones y consideraciones sobre la realidad analizada, y de la misma resulta, que en definitiva, la situación actual de las personas mayores en centros residenciales presenta una amplia gama de derechos vulnerados y libertades coartadas, que son fiel reflejo de un fenómeno mucho más amplio que se está produciendo en nuestra sociedad. A continuación procedemos a realizar una relación de los mismos.

Derechos y libertades vulnerados en las residencias para mayores:

1. Derecho a la integridad física y moral.

Las vejaciones, las amenazas, las agresiones físicas, la desnutrición, son moneda de cambio demasiado frecuente en algunas Residencias. La falta de

medios y de un personal con formación suficiente para dispensar un tratamiento adecuado a los ancianos, en atención a sus limitaciones físicas o psíquicas, da paso a un régimen represivo a través del cual se ejerce el control sobre los residentes. Así, el miedo al castigo o la administración de fármacos de efectos sedantes contribuye a que la tranquilidad impere en estos Centros, eliminando por completo cualquier tentativa de reclamación o de denuncia por parte de los ancianos ante la Dirección de los mismos o las autoridades competentes.

2. Derecho a la libertad y a la seguridad.

El ingreso en Residencias no siempre tiene carácter voluntario, de modo que se producen internamientos contra la voluntad del anciano, bajo amenazas de abandono y aprovechando la escasa capacidad de defensa que éste pueda ejercer desde su situación de desvalimiento. Esta práctica es promovida por los propios familiares y cuenta con la complicidad de los responsables de los Centros, que prescinden del necesario consentimiento del anciano. Particular mención merecen a este respecto los casos de incapacidad, en los que se omite la correspondiente declaración judicial de incapacitación, bastando la mera intervención de los familiares para que el internamiento tenga lugar. Estos supuestos ocultan auténticas privaciones de libertad que el interés de los parientes en su mantenimiento y la falta de control alguno tornan en reclusiones indefinidas.

3. Libertad de residencia y circulación.

En estrecha relación con la anterior, también la libertad deambulatoria puede quedar a veces seriamente comprometida. Es frecuente que a algunos ancianos se les prohíba salir al exterior de la Residencia, de forma que todo su mundo queda reducido a las dependencias que componen el Centro. Esa limitación difícilmente puede quedar justificada por la minusvalía que sufran, pues en todo caso ello explicaría que no se les permitiese salir solos, sobre todo en quienes padecen una minusvalía psíquica, pero nada obstaría para que accedieran al exterior en compañía de sus cuidadores. Aún más grave es la situación que padecen quienes ni siquiera pueden desplazarse por el propio Centro, por contar con barreras arquitectónicas que lo impiden; en estos supuestos el espacio en el que viven se restringe tan sólo a varias habitaciones. Como puede verse, la libertad de los ancianos no se limita en su propio beneficio, sino que es consecuencia de las deficiencias estructurales y asistenciales de las Residencias.

4. Derecho a la intimidad personal.

La intimidad de las personas determina que cada individuo tenga derecho a preservar del conocimiento e intervención ajenos datos y acciones que

sólo a él incumbe, teniendo los restantes sujetos el deber de abstenerse de toda irrupción dentro de ese ámbito. Pues bien, muchos internos en Residencias carecen de esa esfera mínima de privacidad, de una parte, por la masificación existente en las mismas, y, de otra, porque el control que se ejerce por los representantes de tales Centros es tan intenso que nada escapa a su conocimiento, lo que limita sobremanera la capacidad de iniciativa y de relación de los residentes.

5. Derecho a la propiedad privada.

El patrimonio de los ancianos se ve atacado a través de actos de disposición fraudulentos en favor de parientes o en beneficio de los titulares de las Residencias donde viven. La transmisión de los bienes se produce abusando de la confianza o de la ignorancia de la persona mayor, y reviste las más diversas modalidades: otorgamiento de escritura de compraventa que en realidad disimula una donación; cuentas bancarias de disponibilidad indistinta; asunción de la condición de avalista en operaciones crediticias en favor de terceros; otorgamiento de poderes generales; etc.

Todas estas operaciones tienen como denominador común la indefensión en que se coloca al anciano, que por carecer de familiares o ante el incumplimiento por los mismos de sus funciones tutelares, se ve abocado a sufrir la expoliación de sus bienes y derechos.

6. Derecho a la protección de la salud.

Este derecho es vulnerado en algunas Residencias a través de unas condiciones higiénico-sanitarias deficientes, traducidas en espacios reducidos, con escasa ventilación, excesivo número de residentes, falta de seguimiento médico individualizado, ausencia de programas específicos en función de las necesidades de los enfermos, falta de cualificación en el personal encargado de su asistencia, falta de control médico sobre la alimentación, ausencia de tratamiento en residentes con enfermedad mental, etc.

Es éste uno de los capítulos en los que las deficiencias son más graves, habida cuenta de que nos encontramos ante un colectivo con problemas de salud generalizados, frecuentemente crónicos, que requiere de una vigilancia y atención mucho más intensa que de ordinario, tanto en los aspectos preventivo como terapéutico, de modo que cuando el cuidado continuo se relaja o desaparece las consecuencias son graves y, a veces, irreversibles.

Por otra parte, son muy escasos los Centros que disponen de médico geriatra y de fisioterapeuta, pese a que el volumen de residentes y sus

necesidades de tratamiento casi diario lo harían aconsejable, pues en estos casos la remisión al sistema sanitario público, como instrumento empleado habitualmente, se revela insuficiente y poco flexible respecto a los problemas que atender.

7. El derecho a la protección de los poderes públicos.

Los poderes públicos tienen constitucionalmente encomendado el deber de adoptar en su producción normativa y en sus actuaciones las medidas necesarias para promover el bienestar de la tercera edad, a través de un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (artículo 50). Puede decirse, en suma, que los poderes públicos, en general, y la Administración que asume las competencias sobre los servicios sociales, en particular, se constituyen en auténticos garantes de los ciudadanos durante su vejez. Por ello, concretamente, la Administración Autónoma tiene la obligación de establecer y aplicar los mecanismos tendentes a garantizar que los derechos reconocidos a los ancianos no sean quebrantados, y a que, en caso de que se produzca una vulneración de los mismos, sea convenientemente sancionada.

Sin embargo, pese a que la letra y el espíritu de la Constitución y de nuestra Ley de Servicios Sociales no dejan lugar a dudas sobre la función tuitiva que en esta materia ha de desarrollarse, la Administración Autónoma no se muestra diligente en lo que a las Residencias para mayores se refiere, autolimitando su campo de actuación a los Centros dependientes del Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a aquéllos con los que ha instaurado un régimen de concierto. Esta actitud negligente ha propiciado que los derechos de muchos ancianos hayan sido y sean ignorados en muchas Residencias sobre las que no se ejerce el más mínimo control. O lo que es lo mismo: la ausencia de un control eficaz no garantiza que los derechos a la libertad y a la seguridad, a la libre residencia y circulación, o a la salud de los ancianos sean respetados.

De cuanto antecede podemos concluir que la Administración Autónoma, representada en este caso por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, no ha observado una actitud diligente respecto de numerosos preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, dando lugar a que la situación actual de las Residencias para mayores sea notoriamente irregular.

**SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES
PLANTEADAS EN LAS QUEJAS.**

I.- GOBERNACION Y PRESIDENCIA

1. Introducción.

En este capítulo examinamos las quejas que plantean irregularidades o deficiencias en la actuación de los distintos centros directivos y Organismos dependientes de la Consejería de Gobernación y de la Consejería de la Presidencia; también se han tramitado quejas referentes sobre todo al acceso a los diversos cuerpos o categorías laborales del personal de administración y servicios de las Universidades Andaluzas.

Los problemas planteados en las quejas son muy variados debido a la diversidad competencial de la propia Consejería de Gobernación, aunque el núcleo fundamental está constituido por las quejas sobre función pública, sobresaliendo las cuestiones tanto de funcionarios como laborales (disconformidad con calificaciones; dilaciones en nombramiento y toma de posesión de nuevos funcionarios; demora en la convocatoria de pruebas de acceso); otras quejas tratadas han afectado a espectáculos públicos y actividades recreativas, (irregularidades en materia de horarios de cierre, maltrato de animales, etc.).

También hemos tramitado bastantes quejas sobre diversas cuestiones procedimentales (silencio administrativo, falta de motivación, carencia de autorización administrativa preceptiva...)

Igualmente se han remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales varias quejas sobre reconocimiento de Derechos Pasivos a funcionarios.

Hemos iniciado dos actuaciones de oficio, una sobre nombramientos provisionales de funcionarios en virtud del art. 30 de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta (**queja 95/4021**) y la otra sobre aplicación del Plan de Formación del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía (**queja 95/4040**); ambas quejas son un complemento a los aspectos ya examinados en el Informe extraordinario sobre los Procedimientos de Selección y Provisión publicado en BOPA nº 207, de 8 de Septiembre de 1995.

También significar que en el Informe de 1994 reseñamos la **queja de oficio 94/1695**, en la que instamos a la Consejería de Gobernación a la integración en la Función Pública del personal de las suprimidas Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, sometidas a la inspección y tutela de la Junta de Andalucía; pues bien, nos congratulamos que en la fecha de elaboración de este Informe se haya materializado la respuesta favorable de la Secretaría General para la Administración Pública a nuestra pretensión. A tal efecto en el Decreto 86/1996, de

20 de Febrero se prevé la integración del personal laboral fijo con esta categoría y carácter en la Administración Autonómica.

En lo referente a desarrollo normativo aprobado en el año 1995 en esta Capítulo hay que significar:

En el ámbito estatal:

- La Ley 4/1995, de 23 de Marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, que modifica parcialmente la Ley 30/1984, de 2 de Agosto.

- Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 365/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

En el ámbito autonómico:

- Acuerdo de 28 de Marzo de 1995, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el acuerdo entre la Administración de la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales por el que se proroga el de 26 de Junio de 1992, sobre modernización de la Administración pública de la Junta de Andalucía y mejora de las condiciones de trabajo.

- Decreto 204/1995, de 29 de Agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos.

En este punto nos satisface la aprobación del último Decreto citado, pues está en la línea marcada en **Sugerencia** efectuada por esta Institución (**queja de oficio 93/2706**), sobre desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al regularse en una disposición reglamentaria específica sobre acceso a archivos, registros, expedición de certificados y copias de documentos, con la intención de lograr mayor eficacia, igualdad y seguridad jurídica en el acceso a la información administrativa por parte de los ciudadanos.

Respecto al grado de colaboración de las autoridades y funcionarios de las Consejerías afectadas, cabe apreciar una colaboración satisfactoria, que ha mejorado la valoración dada en el año anterior, pues no hemos tenido que formular resolución alguna sobre actitudes renuentes, sin perjuicio de incidir en la

conveniencia de agilizar el envío de la información solicitada, y en algunos expedientes una mayor concreción.

Por último significar que esta Institución valora positivamente el cambio de actitud de la Consejería de Gobernación respecto del contenido del Informe extraordinario sobre los Procedimientos de Selección y Provisión en la Administración de la Junta de Andalucía, publicado en el BOPA nº 107, de 8 de Septiembre de 1995.

A este respecto, esta Institución como ya manifestó el Defensor del Pueblo Andaluz en funciones en su comparecencia, hizo una labor de autocrítica respecto al Informe, analizando el texto pormenorizadamente, pudiendo comprobar la inexistencia de errores "de bulto" ni errores graves, ni mucho menos basados en normativa derogada en materia de provisión de puestos de libre designación, según la información publicada en la prensa y, posteriormente publicada en el BOPA, con motivo de la comparecencia de la titular del Departamento. Los datos ofrecidos son los que nos proporcionó la propia Administración y los criterios y posicionamientos en los aspectos consultados se contienen en las resoluciones de los expedientes de queja, en que nos basamos. Por todo ello, una vez aclaradas y explicadas algunas posibles disfunciones e interpretaciones que hubieran podido expresar contenidos de fondo, ajenos a la intención de ambas partes y a las posiciones sustanciales del texto debatido, concluimos, más allá de la relatividad de primeras impresiones, que nuestras consideraciones han sido razonables, constructivas y rigurosas jurídicamente y así han sido confirmadas en los escritos posteriores y en las decisiones que ha ido adoptando la Consejería, con el fin de alcanzar el objetivo pretendido, por todos, esto es, la normalización de la Función Pública Autonómica.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Informe extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz sobre los Procedimientos de Selección y Provisión en la Administración de la Junta de Andalucía.

Introducimos una reseña expresa a este Informe, dado que con fecha 1 de Diciembre de 1995 se recibió respuesta de la titular de la Consejería de Gobernación, a las **Recomendaciones** y **Sugerencias** formuladas en el repetido Informe que transcribimos para un conocimiento literal del mismo por ese Parlamento:

"En contestación a su escrito del pasado 25 de Octubre y entrada en esta Consejería el 31 del mismo mes en el que reitera otro anterior relativo a las Recomendaciones y Sugerencias expresadas en el Informe

específico sobre "Los procedimientos de selección y provisión en la Administración de la Junta de Andalucía", le comunico lo siguiente:

1.- Normativa autonómica.

Es preocupación fundamental de esta Consejería la aprobación de una nueva Ley de Función Pública pero un proyecto de Ley no es sino el final de un proceso. En este sentido, se ha puesto a disposición de las Organizaciones Sindicales un borrador de Acuerdo donde se recoge una serie de temas que debe constituir la médula de la futura Ley. Por otra parte, se considera fundamental conocer, si no el Estatuto básico que prepara el Estado, sí, al menos, sus líneas fundamentales porque ellas van a condicionar la redacción de nuestra Ley. Por todo ello, no resulta conveniente el desarrollo reglamentario de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, toda vez que la adaptación a las modificaciones normativas estatales viene garantizada por el carácter supletorio de las mismas de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.

2.- Relación de puestos de trabajo.

Se considera que actualmente existen suficientes medios personales adscritos a la gestión de los procesos concursales para conseguir una utilización eficaz en la tramitación y resolución de estos procedimientos. Asimismo, actualmente está en fase de aprobación el Decreto por el que se crean las áreas funcionales y se establecen como una de las características esenciales de los puestos de trabajo de personal funcionario contenidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía.

3.- Selección y provisión de personal laboral.

- a) Las Ofertas de Empleo Público se convocan de acuerdo con las necesidades de esta Administración Pública y relacionada en todo momento con la Ley de Presupuestos y las necesidades de los Servicios.*
- b) En cuanto a las plazas ofertadas en los correspondientes concursos, solo puede sufrir variación en los supuestos obligados y derivados de Sentencias firmes, con el fin de dar cumplimiento a su ejecución.*
- c) Respecto a la rapidez en el desarrollo de los procesos concursales, se le manifiesta que, su duración siempre está condicionado al gran número de personas que solicitan plazas y participan en los mismos, siendo*

su baremación y desarrollo lento por el exceso de aspirantes.

- d) A la propuesta sobre el estudio de la conveniencia de modificar la valoración de méritos "experiencia", diferenciando entre puestos considerados "igual" o "similar", para que se valore no solo el vínculo jurídico sino las funciones asignadas, se le manifiesta que las Comisiones de Selección, realizan la baremación de los documentos y méritos aportados, al amparo de la interpretación del decreto por el que se determina los criterios a que habrán de ajustarse las bases de la Convocatoria de los Procesos Selectivos como a lo fijado en las propias Bases reguladas por las correspondientes Ordenes de Convocatorias.*

4.- Concursos de méritos de personal funcionario.

- a) Siempre ha sido objetivo de esta Consejería incluir en las correspondientes convocatorias todos los puestos de trabajo dotados presupuestariamente que estén vacantes, aunque estén cubiertos provisional o interinamente, con independencia de los errores que hayan podido producirse por problemas técnicosl.*
- b) Actualmente se está confeccionando un borrador de baremo en le que se contempla el desempeño provisional de los puestos de trabajo en el sentido expresado en su Recomendación 4.b).*
- c) La intención de la Consejería ha sido siempre procurar la periodicidad de los concursos, objetivo que se ha visto dificultado por los procedimientos judiciales en curso. Esta intención se mantiene para procesos futuros pretendiéndose que una vez normalizada la situación, la resolución de los concursos se produzca con carácter previo a la convocatoria de la Oferta de empleo público.*
- d) También se están estudiando medidas para que los baremos y la gestión de los procedimientos concursales se simplifiquen hasta el máximo posible ya que, naturalmente, también es deseo de esta Consejería evitar dilaciones injustificadas en la resolución de los mismos.*

5.- Libre designación de personal funcionario.

Las convocatorias de cobertura de vacantes por el sistema de libre designación se siguen produciendo de forma continua. En cuanto a la Recomendación de que se emplee mayor rigor en la aplicación discrecional de los principios de mérito y capacidad debe constatarse que la práctica totalidad de las sentencias recaídas en recursos contencioso-administrativos contra resoluciones de provisión de

puestos de trabajo para el sistema de libre designación han sido contrarias a los recurrentes. No obstante, se está redactando un proyecto de Decreto por el que se regule el procedimiento de provisión de vacantes por el sistema de libre designación.

8.- Comisiones de Servicios y otros nombramientos provisionales.

Actualmente el número de funcionarios en comisión de servicios que no cumplen los requisitos de la R.P.T. no es elevado estando prevista la regularización de esta situación en breve periodo de tiempo.

En cuanto a los funcionarios afectados por el art. 7 del Decreto 391/1986, de 10 de Diciembre, modificado por el Decreto 257/1989, de 19 de Diciembre, están pendientes de la resolución de la Oferta de 1992, en cuyo momento tendrán que dejar de ocupar los puestos que desempeñan si no han conseguido cumplir los requisitos exigidos en la R.P.T.

9.- Selección de personal funcionario.

a) El Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, termina su vigencia con la resolución de la Oferta de 1992, por lo que su contenido no tiene por qué condicionar la normativa que regule las próximas Ofertas de empleo público.

b) No es posible que la próxima Oferta de empleo público identifique las vacantes que se ofrecen y sólo debe comprometer el número de las mismas, tal como se hace, por ejemplo, en la Oferta del Estado y de otras Administraciones Públicas. La individualización de las vacantes ofertadas, impediría durante el procedimiento de resolución de la Oferta la supresión de puestos, modificaciones de R.P.T. agrupaciones o supresiones de Consejerías y convertiría a la Función Pública en un organismo petrificado y estático.

c) En numerosas contestaciones a escritos de esa Institución se ha manifestado, repetidamente, las causas que han motivado las dilaciones en efectuar los nombramientos de los nuevos funcionarios, causas en su mayor parte no imputables a la Administración, y la voluntad de reducir dichas dilaciones al mínimo posible.

d) Actualmente se está procediendo a la revisión de todos los programas de las pruebas selectivas.

10.- Deficiencias en tramitación y gestión procedimental de provisión y selección de personal laboral y funcionario.

- a) *Se toma en consideración la sugerencia de utilizar modelos normalizados para la resolución de las reclamaciones aunque se duda de su eficacia a la vista de la diversidad y extensión de las reclamaciones que suelen formularse.*
- b) *Se estima que la Administración de la Junta de Andalucía posee los medios personales y materiales suficientes para conseguir una eficaz tramitación y resolución de los procedimientos de selección y provisión.*
- c) *Los Presidentes de órganos de selección y provisión han tenido siempre las instrucciones suficientes para atender las peticiones de información y las reclamaciones efectuadas por los interesados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

A la vista de la reseñada respuesta, se acusó recibo a la Administración supervisada, concluyendo que de la respuesta recibida se desprende que por la Consejería de Gobernación se aceptan algunas de las Resoluciones formuladas, mientras que, en otras, se ofrecen una serie de explicaciones que justifican, según criterio de la Consejería, la no aceptación de las mismas.

Asimismo trasladamos a la Consejera diversas puntualizaciones sobre la posición expresada, nuestra satisfacción por la aceptación expresa de varias resoluciones y agradecimiento a la Secretaría General para la Administración Pública por la colaboración en la elaboración del citado Informe, cuyos contenidos son fiel reflejo de los datos suministrados e información obtenida, además, en la tramitación de diversos expedientes de queja.

2.2. La necesidad de una nueva Ley de Función Pública Andaluza.

Ya en el Informe correspondiente al año 1994, reseñamos la **queja 93/2992**, que concluía con una **Sugerencia** que volvemos a reproducir, concretada en que:

"(...) a la mayor brevedad posible, sin más demoras, se proceda a impulsar la adaptación de la repetida Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y disposiciones reglamentarias dictadas en cumplimiento de sus previsiones, a la normativa estatal básica, así como al desarrollo reglamentario de la misma".

La última respuesta de la Consejera se produjo con ocasión del Informe extraordinario citado, ya transcrito, aunque con fecha 17 de Marzo de 1995, recibimos puntualmente la respuesta de la Secretaria General a la **Sugerencia** formulada por esta Institución en relación a impulsar la adaptación de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; desprendiéndose que se aceptaba la resolución formulada por esta Institución.

Sólo nos queda reiterar la agilización de dicho proceso negociador con las organizaciones sindicales, para el envío al Parlamento del correspondiente Proyecto de Ley.

2.3. Acceso a la condición de funcionario y/o personal laboral.

En este epígrafe significamos quejas representativas de problemas que se vienen sucediendo reiteradamente en la Función Pública Andaluza, básicamente dilaciones en convocatorias, nombramiento y/o toma de posesión, y desarrollo de los procedimientos correspondientes.

No nos vamos a extender en exceso, pues son materias ya desarrolladas en el Informe extraordinario presentado a esa Cámara.

2.3.1. Dilaciones en nombramiento de aspirantes propuestos por tribunales u órganos de selección para su nombramiento como funcionarios de carrera, y posterior toma de posesión en los puestos adjudicados.

En el año 1995, hemos tramitado entre otras la **queja 94/1936; queja 95/103; queja 95/152; queja 95/165; queja 95/220; queja 95/221; queja 95/279 y queja 95/280**, que reflejan la irregularidad que supone las dilaciones en efectuar los nombramientos de funcionarios de carrera del personal que ha superado las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos, de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992; y con ello, probablemente ocasionándose perjuicios a los mismos ante la excesiva demora en su incorporación a la función pública andaluza con carácter definitivo.

Por ello formulamos **Recordatorio** de cumplir determinados preceptos legales y **Recomendación** concretada en que *"por V.I. se impulse la terminación del proceso selectivo de las convocatorias de las plazas vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1992, y, en su caso, por la Excm. Sra. Consejera de Gobernación se proceda al nombramiento de funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados y adjudicación de los puestos de trabajo correspondientes"*.

El informe emitido por la Secretaria General para la Administración

Pública, de fecha 12 de Mayo de 1995, indicaba las diversas medidas adoptadas por la Consejería *"para las adjudicaciones de plazas y consiguiente toma de posesión de los nuevos funcionarios..."*

Entre las medidas adoptadas se encuentra la aprobación de la Ley 1/1995, de 19 de Mayo, por la que se deroga el número dos de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, que impedía que la resolución de las ofertas en tramitación pudiera dar lugar a un incremento de plantilla presupuestaria en 1994, y por estar prorrogado el Presupuesto, en 1995.

La Disposición Adicional de dicha Ley facultó a la Consejería de Economía y Hacienda a realizar las modificaciones presupuestarias y de plantilla correspondientes, con el fin de resolver las convocatorias en tramitación derivadas de los Decretos 15/1991, de 29 de Enero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1991 y 79/1992, de 19 de Mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1992.

Posteriormente, en ejecución de lo anterior, con fecha 30 de Septiembre de 1995, se publica en BOJA el Decreto 214/1995, de 19 de Septiembre, de adecuación de la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía.

Asimismo, mediante Orden de 18 de Septiembre de 1995 se resolvió el concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de nivel básico vacantes en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, convocado por Orden de 19 de Junio de 1995.

De dichas medidas nos congratulamos, en su día, pues entendimos permitirían a la Consejería concluir, de una vez, los procesos selectivos correspondientes a las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1992, procediéndose a los nombramientos de los nuevos funcionarios de carrera y la incorporación de los mismos a la Función Pública Andaluza.

Tras trasladar a la Consejería diversas consideraciones jurídicas sobre nuestra posición en el asunto, concluimos manifestando que entendíamos que, conforme a lo regulado por la reiterada Ley 6/1985, las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1992, aprobada por Decreto 79/1992, de 19 de Mayo, deberían haber estado presupuestariamente dotadas y haberse ofrecido -todas- previamente a los funcionarios de carrera por los procedimientos normales de provisión.

Sin embargo, una vez finalizados los respectivos procedimientos selectivos, los nuevos funcionarios han debido esperar casi dos años, después de finalizar las pruebas selectivas, para tomar posesión de sus puestos de trabajo, bien porque los mismos no existían en la Relación de Puestos de Trabajo (en

adelante, R.P.T.) (de ahí las modificaciones aprobadas) o bien por que los puestos vacantes que se pretendían ofertar no se encontraban con dotación económica (de ahí la necesidad de las modificaciones presupuestarias aprobadas).

No obstante, como el asunto estaba solucionado para algunas convocatorias y en vías de solución para otras, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.2. Discrepancias sobre el contenido de ejercicios y temarios de pruebas selectivas.

Traemos de nuevo a colación la **queja 94/1389** en la que formulamos **Sugerencia** a la Secretaria General para la Administración Pública, que rechazó nuestra resolución sin una justificación adecuada; por lo que se elevó el expediente a la titular del Departamento.

La Sugerencia se constreñía a que se determinasen las materias sobre las que podrá realizarse la segunda parte del 2º ejercicio práctico de las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Auxiliares Administrativos convocadas por Orden de 26 de Abril de 1993 y, en su caso, adoptar las medidas necesarias sobre publicidad de las mismas para conocimiento de todos los afectados, a la mayor brevedad posible.

A este respecto, valoramos muy positivamente la intención trasladada por la Consejera de Gobernación de concretar, en la medida que sea posible y para próximas convocatorias, los distintos aspectos relativos a las pruebas selectivas de acceso a la función pública -contenido de ejercicios, materias objeto de examen, etc.- para seguridad jurídica de todos los participantes.

Asimismo, volvemos a reseñar la **queja de oficio 94/2187**. El asunto que motivó iniciar nuestra actuación fue el tener conocimiento, por quejas recibidas, de los problemas que ocasionan en los aspirantes que preparan las pruebas de acceso a las distintas Escalas, Subescalas y Clases de funcionarios de las Corporaciones Locales el no disponer de un temario único que, dentro de los contenidos mínimos exigidos por las disposiciones vigentes, permita un mejor estudio y preparación por los interesados.

No cabe duda que la problemática aludida existe, y que la discrecionalidad, a veces, puede producir arbitrariedad e incluso fraude de ley, aunque para ello siempre existe el control jurisdiccional garantizado en el art. 24 y concordantes de la Constitución Española y normas de desarrollo.

En la actualidad la situación es que el Real Decreto 896/1991, de 7 de Junio, es el marco básico aplicable a la materia y éste deja un amplio margen de

discrecionalidad a las Corporaciones Locales en aras a su derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada.

El texto reglamentario ha buscado tan sólo crear un marco dispositivo lo suficientemente amplio e indeterminado como para que, sin salirse del mismo, cada Corporación valore sus aspiraciones y escoja las vías más en consonancia con su situación en orden a la mejor gestión de sus recursos humanos en un aspecto tan crucial hoy como es el de la selección y reclutamiento.

Nuestro criterio sobre la disparidad de programas posibilitadora de vulnerar principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como la necesidad de una exigencia de nivel de programación homogénea como instrumento de una efectiva movilidad de los funcionarios locales, fueron los dos ejes sobre los que pivotó nuestra **Sugerencia** dirigida a la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública, para que promoviera la colaboración con las Entidades Locales en la elaboración y determinación de los programas mínimos así como en la gestión de las pruebas de acceso a las correspondientes Escalas, Subescalas y Clases de funcionarios de las Corporaciones Locales de Andalucía, mediante la adopción de los acuerdos procedentes.

Esta **Sugerencia** la trasladamos al Presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para su conocimiento y efectos. La contestación del Organismo autonómico fue positiva, dando por concluidas las actuaciones, pero significándole que:

- Dicha **Sugerencia** tendría como presupuesto previo recoger estas previsiones en la nueva Ley de Función Pública andaluza y en su posterior desarrollo reglamentario.

- Esta posibilidad podría articularse si lo acordaba expresamente el Pleno respectivo, sin perjuicio de la legislación estatal, de acuerdo con criterios de cooperación interadministrativa, y con respeto, en todo caso, al principio de autonomía local.

Finalmente reseñamos la **queja 95/2734**, que aunque fue rechazada por no recurrir previamente ante la Consejería de de Gobernación, expone el criterio de la Institución en una materia que se viene repitiendo, nos referimos a la disconformidad de los opositores con las calificaciones asignadas a los ejercicios realizados.

A este respecto reflejamos a continuación las argumentaciones dadas a los promoventes de las quejas:

- Desde esta Institución nunca se ha entrado en la valoración sobre los criterios aplicados por los Tribunales, por la diversidad técnica, para calificar los

ejercicios de las pruebas selectivas que sirvieron para medir la capacidad y aptitud de los aspirantes. Sin embargo, en varias ocasiones, y ante las quejas presentadas por opositores, hemos podido constatar por la información facilitada por la propia Administración que algunos Tribunales no se han ajustado con rigor a las bases reguladoras de las convocatorias para calificar los ejercicios.

- Por otra parte, los Tribunales están obligados a aplicar las formas de calificación establecidas en las respectivas bases de las Órdenes de convocatorias, que constituyen según la normativa y doctrina jurisprudencial "la Ley de la oposición".

- Igualmente, los Tribunales Calificadores deben contestar todas y cada una de las peticiones y/o reclamaciones que les sean formuladas por los opositores y, en este sentido, deberán facilitar el acceso de los aspirantes al ejercicio realizado en una prueba selectiva. Esta revisión entendemos contribuye a garantizar la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad que establece la Constitución en sus arts. 23.2 y 103.3.

- Por otra, el art. 105.b) de la Constitución garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo a los que afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la integridad de las personas, lo que no es el caso que nos ocupa; este derecho ha sido regulado en el art. 37 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, la denegación debe ser motivada, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 54.1 a) y el apdo. 4 del repetido art. 37 de la Ley 30/92.

2.3.3. Acceso a la condición de personal laboral fijo.

Exponemos la **queja 93/1741**, ya reseñada en el Informe de 1994, en la que la Consejera de Gobernación ratificó la no aceptación de nuestras resoluciones.

Pues bien, la contestación recibida justifica la no aceptación de las Resoluciones formuladas contenida en la misma sobre no aceptar el **Recordatorio legal** por incumplimiento de normas, afirmando *"dado que se han respetado, salvando criterios, las disposiciones legales aplicables al caso"*.

A este respecto trasladamos a la máxima autoridad de la Consejería de Gobernación, las siguientes argumentaciones sobre nuestra posición en el asunto; aunque comprendemos las dificultades que generan revisar los procedimientos selectivos y, mucho más, en este supuesto en el que el concurso se encontraba resuelto definitivamente:

- Advertimos la atención de la Administración sobre el Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Registro General de Personal, una de las disposiciones que se integraban en el **Recordatorio** formulado, en cuyo artículo 6º, se señala:

«Únicamente podrán ser tenidos en cuenta como méritos en las convocatorias públicas para la provisión de puestos de trabajo, así como para la promoción de funcionarios, aquellos actos afectantes a su vida administrativa cuando se encuentren inscritos o anotados en el Registro General de Personal».

- En el supuesto planteado en este expediente de queja, se tuvo en cuenta *"el criterio determinado por la Comisión de Selección"* para valorar la experiencia profesional del interesado en contra de lo reglamentariamente establecido como era el haber considerado la experiencia profesional conforme a los actos inscritos en el Registro General de Personal y a los antecedentes obrantes en las dependencias administrativas y los enviados con ocasión del expediente.

- En cualquier caso, estimamos que sí era factible la revisión de la valoración otorgada al interesado por la experiencia adquirida en el desempeño de *"puesto igual al solicitado"*, sin perjuicio de que dicha revisión se produjera por una resolución judicial en el supuesto de que el afectado hubiera recurrido a los Tribunales de Justicia y éstos así lo hubieran dispuesto.

En base a lo anterior, resolvimos la inclusión en el Informe Anual, significando que esperábamos que en próximas convocatorias de concursos se aplique, con carácter preferente a los criterios que pudieran establecer las Comisiones de Valoración, lo dispuesto por el Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, en cuanto a los méritos inscritos o anotados en el Registro General de Personal como requisito de validez e incluso eficacia constitutiva.

2.3.4. Pruebas de acceso de personal laboral a plazas funcionarizadas.

Esta materia ha sido tratada en Informes Anuales anteriores y en el extraordinario presentado ante el Parlamento el 4 de Julio de 1995, donde se exponen los antecedentes del asunto.

La información administrativa recibida en la **queja 94/1095** y **queja de oficio 94/1786**, sobre las dilaciones en articular normativamente y ejecutar las convocatorias correspondientes de este procedimiento específico de acceso a las condición funcional, fue remitida por de la Secretaria General para la Administración, comunicando en síntesis lo siguiente:

- Las causas que demoran la convocatoria de las pruebas

específicas obedecen a los trabajos desarrollados, consistentes en concretar el número de laborales fijos que ocupan puestos de adscripción "F" (Funcionarios) según los distintos cuerpos, así como su distribución en cada una de la Consejerías y Organismos Autónomos para, partiendo de estos datos y recabando los informes pertinentes, ir configurando el modelo de convocatoria adecuado.

Asimismo se nos argumentó una Sentencia de 15 de Abril de 1994, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que anuló parcialmente la Orden de 8 de Junio de 1993, de la Consejería de Educación y Ciencia, sobre ingreso en el Cuerpo de Maestros al que se adscribieron plazas laborales reconvertidas en funcionariales.

- Una vez conocida la sentencia de 15 de Abril de 1994, se han reanudado los trabajos y estudios preparatorios necesarios para la concreción y articulación normativa del procedimiento de referencia.

Pues bien, ante dicha contestación, que estimamos es satisfactoria ante la conveniente cautela para evitar un pronunciamiento judicial negativo del proceso, concluimos que la Consejería debía efectuar las convocatorias con las mismas características y condiciones que han hecho otras Comunidades Autónomas y la propia Administración del Estado, pues el personal perjudicado son 1012 trabajadores afectados por el proceso de funcionarización de las plazas que ocupan mediante la modificación de la RPT y en base a la potestad de autoorganización administrativa.

Por tanto, cautela jurídica sí, pero ya estimamos excesiva la demora, pues son varios años y, además, también hay sentencias favorables en convocatorias similares.

2.4. Provisión de Puestos de Trabajo.

Esta materia ha sido objeto de tratamiento específico en el Informe extraordinario tantas veces referido.

Respecto al concurso de méritos, la promotora de la **queja 95/2913**, denunciaba la demora en la resolución del mismo, la respuesta de la Administración informaba sobre su paralización debido a recursos contenciosos pendientes de decisión, por ello le informamos a la interesada de nuestra posición al respecto y la suspensión de la queja por estar "subiudice".

La contestación de la Consejería de Gobernación a las Recomendaciones contenidas en el Informe Extraordinario, han sido positivas, en el sentido de la aprobación inminente del Decreto por el que se crean las áreas funcionales, así como la existencia de un borrador de baremo que contemple el

desempeño provisional de los puestos de trabajo en consonancia con nuestra Recomendación 4.b). También en la necesidad de procurar la periodicidad de los concursos y para procesos futuros, una vez normalizada la situación, resolviendo las mismas con carácter previo a la convocatoria de la oferta de empleo público, así como simplificar los baremos y la gestión de los procedimientos concursales.

Esperemos que se cumplan las medidas anunciadas, para conseguir una mejora en la situación de los funcionarios, que redundaría en beneficio de la prestación de los servicios lo que en definitiva debe ser el objetivo de la política de personal.

En cuanto a los nombramientos provisionales, cabe citar como expositiva de la problemática alguna de las quejas tramitadas, como la **queja 95/172**, que planteaba la posible arbitrariedad en la aplicación de los nombramientos provisionales en virtud del art. 30, de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre.

En esta queja se recogían los mismos argumentos contenidos en el Informe Extraordinario. A estos efectos trasladamos al interesado, entre otras argumentaciones, las siguientes:

- El citado artículo exige que el funcionario que se destine a cubrir temporalmente la vacante, reúna las condiciones de titulación y requisitos funcionales exigidos para el puesto.

- La utilización acusada de este sistema, supone una proliferación de designaciones provisionales y efectos negativos que conlleva expectativas no deseables, dada su larga duración y ocupación de muchos puestos por funcionarios que no pertenecen al Grupo o Grupos de adscripción (se exige sólo titulación académica correspondiente al Grupo Funcionario en que se califica el puesto a cubrir).

- El fundamento alegado por la Administración para que esta técnica opere con carácter general, es la falta de procedimientos ordinarios de provisión mediante concursos de carácter periódico; sin embargo, esta figura se contempla en la Ley 6/1985 para supuestos extraordinarios de urgencia, y no como sistema normal de provisión, como viene utilizándose, ante la falta de concursos.

- Además, la experiencia profesional adquirida por el desempeño provisional de un puesto de trabajo, sea éste en virtud del artículo 29 (funcionarios interinos) o del artículo 30 (funcionarios en destino provisional) de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, viene siendo puntuable en los concursos de traslados convocados por la Consejería de Gobernación (dos únicos concursos generales resueltos hasta la fecha).

- Dicha situación de provisionalidad pudiera originar una discriminación entre los funcionarios participantes en la adjudicación de puestos que se oferten en los próximos concursos, pues es evidente que los funcionarios no han tenido las mismas posibilidades para acceder a destinos provisionales; ni estos nombramientos provisionales se rigen por los principios de publicidad, mérito y capacidad.

- Creemos que estos nombramientos deben aplicarse una vez resueltos dichos procedimientos o, en su caso, en el "interin", al objeto de efectuar una utilización razonable de los mecanismos extraordinarios ya referidos, estableciéndose un tope máximo de permanencia en la situación de interinidad como se regula expresamente en otras Comunidades Autónomas.

- Hay que convenir, y así se lo hemos trasladado a la Consejería de Gobernación, en la necesidad de modificar los criterios utilizados en la aplicación general de nombramientos provisionales regulados en el artículo 30 de la repetida Ley 6/85, así como en la adopción de las medidas oportunas para que, sin más dilaciones, se convocara el Concurso General y/o específicos de traslados para el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía.

Asímismo, hemos formulado en esta materia la siguiente **Recomendación** a la Consejera de Gobernación:

- *"(...) que se convoquen todos los puestos vacantes o desempeñados provisional o interinamente a la mayor brevedad posible".*

- Que su utilización sea residual, limitándose a supuestos de ausencia de candidatos en convocatorias ordinarias o urgente necesidad; en cualquier caso, que su duración se contraiga a la tramitación del concurso correspondiente que debe celebrar periódicamente (al menos una vez al año), determinando como duración máxima un año (como se establece en otras Comunidades Autónomas)

A este respecto, la respuesta de la Consejería a las Resoluciones contenidas en el citado Informe Extraordinario fue favorable al informar que *"desde la entrada en vigor de la Instrucción conjunta de la Secretaría General para la Administración Pública y la Dirección General de Presupuestos de fecha 15 de mayo 1995, se han restringido los nombramientos provisionales por art. 30, que solo se realizan en casos realmente excepcionales y cuando es indispensable para el funcionamiento de los servicios".*

Sin embargo, hemos detectado que sigue aplicándose la Circular 1/1991, de 2 de Enero, de la Secretaria General para la Administración Pública, cuya modificación recomendamos, y se nos había aceptado.

Por otra parte, en la tramitación de la **queja de oficio 95/4021**, promovida para conocer el procedimiento y número de los nombramientos por art. 30, nos ha comunicado la citada Secretaría General que durante el año 1995 se han nombrado provisionalmente a 601 funcionarios. En el ejercicio de 1996 se dará cuenta al Parlamento de la resolución que se adopte en la citada queja de oficio.

Por lo que se refiere a los nombramientos de personal interino (art. 29 Ley 6/1985), la respuesta de la Consejera a nuestras Recomendaciones incluidas en el Informe Extraordinario dice literalmente *"en el tiempo transcurrido de esta Legislatura no se ha producido ningún nombramiento de interino estimándose que con la resolución del concurso de puestos base y de la Oferta de empleo público de 1992 se reducirá en 200 el número de interinos"*

En esta materia nuestra posición es clara (**queja 95/3631**) y así se lo hicimos saber a una funcionaria interina de las denominadas "J", que había sido cesada por no encontrarse incluida en el denominado "pacto de estabilidad":

"El desempeño de un cargo público por personal interino o provisional no da derecho alguno al interesado, desde el punto de vista del derecho funcional para seguir ocupándolo o desempeñarlo en propiedad; ante esta situación, la Administración que le designó podría decretar el cese en el momento que lo estime oportuno, al desaparecer las causas que lo motivaron y siempre que se produzca la toma de posesión de funcionario de carrera, conforme dispone el artículo 29 de la Ley 6/2985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, ya que las garantías legales y reglamentarias de la inamovilidad alcanzan exclusivamente a los funcionarios en propiedad y, aunque en el anuncio de la convocatoria o el nombramiento se limite el tiempo o plazo máximo de duración de la interinidad, transcurrido o no ese plazo tope, el ocupante del cargo con carácter provisional no consolida la propiedad del mismo ..."

Finalmente significar que sobre los nombramientos provisionales (art. 29, art. 30, Comisiones de Servicios u otros), la respuesta de cierre de nuestra intervención ante la Consejera se ha concretado en lo siguiente:

"- Si se cumplen con rigor los nombramientos provisionales previstos en los artículos 30 y 29 para los supuestos que legalmente están establecidos, haciendo ello una norma restrictiva y para situaciones indispensables para el funcionamiento de los servicios, como nos manifiesta en su escrito, suprimiríamos buena parte de las situaciones discriminatorias, disfuncionales y, sobre todo, el carácter de "entender como normal lo que está pensado como excepcional".

-

- Le instamos a que regularice el número de funcionarios en comisión de

servicios y otras situaciones provisionales que no cumplen los requisitos de la R.P.T. y tomamos nota de que está prevista su regularización en breve tiempo".

2.5. Reconocimiento de servicios previos prestados por un funcionario.

El asunto que tratamos en la **queja 95/3027** se refería a que la petición formulada por el interesado, sobre el reconocimiento de los servicios prestados a efectos de antigüedad en las Cías. Transatlántica Española S.A., y Transmediterránea S.A. no le había sido expresamente resuelta y notificado formalmente, pese a que dicha petición se encontraba debidamente cumplimentada y documentada conforme a los requisitos establecidos por la Ley 70/1978, de 26 de Diciembre y por el Real Decreto 1461/1982, de 25 de Junio, que regulan esta materia.

Además, se observó una práctica que no compartimos con la Consejería de Agricultura y Pesca, y la propia Intervención General, consistente en requerir al interesado los Estatutos de las citadas empresas públicas.

Nuestras conclusiones al respecto fueron:

- Corresponde a la Consejería de Agricultura y Pesca, y en su caso, a la Delegación Provincial en Cádiz, la resolución expresa de la petición formulada por el interesado previo el asesoramiento y/o consulta que estime oportuna.

- Igualmente, debe corresponder a la propia autoridad que resuelve el recabar los Estatutos a las citadas Empresas, si los considera necesarios para resolver el expediente.

- La ausencia de una resolución expresa priva al interesado del conocimiento de los motivos de denegación de su petición, por lo que al acudir a la vía jurisdiccional no puede litigar en situación de igualdad pues ignora los motivos concretos que han llevado a la Administración, con certeza, a desestimar su pretensión y no puede, por tanto, argumentar contra los mismos.

En base a las irregularidades detectadas se formuló **Recordatorio** del deber de cumplir los arts.41.1., 42.1., 43.1., 74.1 y 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo se efectuó **Recomendación** en el sentido de resolver definitivamente la solicitud de reconocimiento de servicios previos del funcionario. Como complemento de la anterior, se trasladó a la indicada Delegación **Sugerencia** para recabar de las autoridades competentes los Estatutos de las citadas Empresas, si los considerase necesarios para resolver el expediente, conforme a los principios de celeridad, eficacia e impulsión de oficio del

procedimiento administrativo.

La Delegación Provincial aceptó expresamente las resoluciones dictadas.

2.6. Celebración de una prueba de tiro de palomas.

Una queja análoga a la comentada en el Informe de 1994, es la **queja 94/1893**, en la que el Vicepresidente una Asociación denunciaba en su escrito una nueva variante de la "tirada de palomas abrazas", patrocinada por el Ayuntamiento de Arjonilla y autorizada administrativamente por la Delegación de Gobernación de Jaén.

El interesado nos ha referido que en esta modalidad de tirada "*se utilizan medios mecánicos en vez de neumáticos para lanzar las palomas vivas al aire (cortándoles previamente la cola para que tengan un vuelo más irregular) y sirven de blanco a los escopeteros*". Asimismo, señala que el mayor grado de crueldad lo sufren las aves que logran escapar a los disparos ya que sufren agonías de varios días por no poder sobrevivir con la cola cortada.

Valorada la información administrativa, entendimos que la Delegación de Gobernación asumía el cumplimiento de los requisitos administrativos regulados para su celebración.

No obstante estimamos que dicha modalidad de tiro de palomas lanzadas a tubo, en su variante de palomas abrazas, puede implicar una dejación de los principios y espíritu deportivo que deben presidir este tipo de competiciones al quedar los animales mermados en su posibilidad de reacción, ocasionándose un maltrato a los mismos.

A este respecto el art. 71 del R.D. 2816/1982, de 28 de Agosto que aprueba el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, habilita a la Delegación para prohibir este tipo de espectáculo público o actividad recreativa.

En base a la anterior, se formuló a la citada autoridad **Sugerencia** concretada en que se evitara la celebración de esta modalidad de tiro de palomas.

La respuesta fue favorable a nuestra pretensión, quedando solucionada la queja.

2.7. Cuestiones procedimentales.

En este apartado vamos a reseñar algunas de las quejas demostrativas de dilaciones administrativas en la tramitación de solicitudes o peticiones de información o reconocimiento de derechos, resolución de recursos administrativos y resolución de expedientes administrativos.

2.7.1. Dilaciones en la resolución de peticiones y/o recursos formulados por una Asociación.

Traemos a colación varias quejas, entre otras, que nos ha presentado una Asociación, sobre diversos espectáculos.

Así en la **queja 94/2194**, sobre denuncia formulada en la Delegación de Gobernación de Cádiz contra la organización de peleas de gallos ilegales, o en la **queja 95/112** afectante a la misma Delegación por denegación de expediente de certificación de acto presunto. Finalmente en ambas quejas, con nuestra intervención se rompe el silencio administrativo, práctica extendida en la Administración.

En la **queja 94/1795**, el Presidente de la Asociación solicitó ante la Delegación de Gobernación de Sevilla información sobre la tramitación de distintos expedientes sancionadores iniciados a instancia del interesado; la falta de respuesta a una de las peticiones, según la información administrativa obtenida, nos motivó a formular **Recordatorio** de deberes legales de los siguientes preceptos:

"De la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de Noviembre de 1992:

- Art. 42.1: La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados por oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o cualquier interesados.

.....

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de 3 meses".

".- Principio de eficacia y coordinación que han de regir el funcionamiento de la Administración Pública conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. 1 del Texto Constitucional y art.34, aptdo. 1 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad

Autónoma".

Asimismo, formulamos a la Delegación de Gobernación **Recomendación** en el sentido de que se resolviera expresamente la denuncia a que se ha hecho referencia, notificando la resolución al promotor del expediente de queja.

La Administración respondió favorablemente a nuestras resoluciones al romper el silencio mantenido; si bien el contenido de la resolución no satisfacía la pretensión del promovente de la queja.

En esta queja, el problema de fondo planteado es el del acceso a expedientes sancionadores por quien no era interesado en los mismos, considerando que las circunstancias alegadas no tenían encaje en el supuesto de hecho previsto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Nuestro criterio coincidente con el de la Administración fue el siguiente:

- El citado art. 31 establece que se consideran interesados en el procedimiento aquellos que lo promuevan como titulares de un derecho o interés legítimo, los que sin haber iniciado el procedimiento, tengan un derecho que pueda resultar afectado por la decisión que en el mismo se adopte, aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución que en el mismo se adopte y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

- La condición de denunciante, en el expediente sancionador en aplicación de lo que establece el art. 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto, sólo confiere derecho a que se le notifique la iniciación del procedimiento cuando la denuncia formulada hubiere ido acompañada de una solicitud de iniciación.

Caso similar al anterior se produjo con la **queja 94/1796**, ante la falta de respuesta adecuada por la Dirección General de Política Interior, a un escrito solicitando información sobre las disposiciones en que se basaba el Departamento para autorizar determinados espectáculos públicos con peleas de animales; transcurridos varios meses desde la admisión a trámite de la queja, se recibió información de la que se desprendía la falta de respuesta expresa sobre lo solicitado.

En consecuencia, se procedió a formular a la citada autoridad **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** en el sentido de que se resolviese expresamente la petición a que se hacía referencia, notificando la resolución al promotor del expediente de queja.

Posteriormente, ante la falta de respuesta se procedió a dar traslado de las actuaciones seguidas en el expediente de queja a la Consejera en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado.

Al año del inicio de la queja se obtiene la respuesta del citado Centro Directivo; dicho escrito reproduce la misma respuesta que se le dio al interesado, incluso después de concretar éste que no obedecía a ninguna petición concreta de autorización sobre espectáculos públicos, como resultaba patente, por la propia naturaleza y finalidad de la Asociación.

Ante la actitud mantenida, nos dirigimos a la titular del Departamento significándole lo siguiente:

"Aunque respetamos el contenido del punto 2º del escrito de la Dirección General de Política Interior, en el sentido de interpretar el art. 35 g) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a obtener información al ciudadano acerca de los requisitos jurídicos o técnicos respecto de los proyectos y actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, en el sentido literal, creemos que era posible, pese a no realizar autorización concreta el interesado, facilitarle información sobre los requisitos generales o técnicos que considera pertinentes o por los que se rige la actuación de ese Centro Directivo".

Finalmente, le comunicamos a la Consejera, nuestro deseo de que la Sugerencia aceptada en nuestra **queja de oficio 93/2869** de incluir preceptos normativos tendentes a regular, entre otros, la utilización de animales en espectáculos públicos y festejos tradicionales, en la Ley de Protección de los animales, en fase de tramitación, contribuyera a una solución satisfactoria, para el caso expuesto.

La queja se procedió a incluirla en el Informe Anual por considerar que en la **queja de oficio 93/2869**, parte de nuestra Sugerencia aceptada, se dirigió a lograr de los órganos autonómicos competentes, para la elaboración de iniciativa normativa sectorial (protección y defensa de los animales), que se incluyera y reconociera a las Entidades, Asociaciones y Colectivos, legalmente constituidos y que en sus Estatutos contemplen como objetivos y finalidades de aquellos o la defensa, o protección, de animales, en el ámbito territorial autonómico, estatal o internacional, un catálogo de derechos y deberes de tales personas jurídicas, en orden a articular su participación en condición de interesados en los distintos procedimientos administrativos sustanciados ante los órganos de la Administración Autonómica y de las Entidades que integran la Administración Local en Andalucía.

Con ello, estimamos se lograría dar un mayor alcance y contenido al derecho de participación ciudadana, (en materia de protección de animales) en nuestra Comunidad Autónoma, evitando situaciones como la denunciada por ésta y otras Asociaciones por carencia, entendemos, de desarrollo normativo adecuado.

En esta materia reconocemos que en la situación jurídica que existe actualmente sobre la legitimación en los expedientes sancionadores, la Consejería de Gobernación mantiene un criterio acertado con sujeción a la normativa aplicable; sin embargo hay que convenir, como comprobamos en la **queja 94/1873**, una falta de eficacia y diligencia debida en la tramitación de las denuncias formuladas, contrarias a los principios de eficacia y coordinación que deben regir el funcionamiento de las Administraciones Públicas (art. 103.1 de la Constitución y art. 34.1 de la Ley 3/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma).

A este respecto, se constató que la Viceconsejería resolvió el recurso de alzada transcurridos más de nueve meses desde su presentación y que la Delegación de Gobernación de Sevilla, mostró una actuación dilatoria e ineficaz a los fines de controlar el cumplimiento de la normativa sobre espectáculos públicos.

2.7.2. Dilaciones en peticiones o recursos referentes a tramitación de pruebas selectivas.

En la **queja 94/1459**, el interesado denunciaba la falta de respuesta por parte del Instituto Andaluz de Administración Pública a los escritos presentados con fechas 17 de Abril, 18 y 25 de Mayo de 1994, por los que solicitaba realizar el segundo ejercicio de las pruebas de acceso al Cuerpo de Auxiliares Técnicos, opción Guardería Forestal.

Recibido el preceptivo informe de dicho Instituto, se nos comunicaba que las actuaciones promovidas por el interesado se continuaban en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernación (a la que había sido enviada), por si tuviera carácter de recurso y, en su caso, adoptar la resolución oportuna.

Tras visita efectuada por personal de esta Institución al Jefe del Servicio de Legislación y Recursos de la Consejería de Gobernación para recabar información sobre la tramitación del recurso formulado por el afectado, se facilitó copia de la documentación que había remitido a esta Institución la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública y no habíamos recibido.

La Viceconsejería rechazó el recurso puesto que ninguno de los escritos presentados tenía naturaleza de recurso administrativo ordinario al no identificarse el acto objeto de impugnación ni el motivo en virtud del cual tal impugnación podría quedar fundada.

Sin embargo, discrepamos de la tramitación dada a otro escrito por el que solicitaba copia de la hora de examen y el cuestionario de preguntas formuladas en el primer ejercicio de las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Auxiliares Técnicos, opción Guardería Forestal, petición que, no había sido atendida por la Administración Autonómica.

A este respecto nuestras argumentaciones para formular la resolución fueron las siguientes:

- La revisión de un ejercicio o el acceso a documentos elaborados por los administrados o que hacen referencia a ellos, constituye un derecho y no una concesión graciosa; por tanto, no parece que pueda la Administración ni, "*a fortiori*" un Tribunal Calificador negarse a mostrar un ejercicio o examen escrito, realizado por el aspirante a una prueba selectiva. Este acceso entendemos que contribuye a garantizar los requisitos de igualdad, mérito y capacidad que establece la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3.

- Asimismo, es de recordar que el artículo 105.b) de la Constitución garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo a los que afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la integridad de las personas, lo que no parece ser el caso que nos ocupa. En todo caso, la denegación debe ser motivada, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 54, a) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La consecuente **Recomendación** a la Dirección del Instituto Andaluz para la Administración Pública, ante quien mantuvimos una entrevista previa, se concretó en "*facilitar al interesado el acceso al ejercicio realizado y las respuestas correctas del mismo*".

La respuesta favorable de la citada autoridad, nos fundamentó al cierre del expediente.

Por su parte, en la **queja 94/1864**, la Consejera de Gobernación informó de la resolución expresa de un recurso ordinario sobre relación definitiva de aspirantes que habían superado pruebas selectivas, así como sobre acceso al expediente de las pruebas.

La queja la cerramos al romperse el silencio administrativo que se mantenía, según se desprendía de la información recibida.

2.7.3. Dilaciones en la ejecución de una Resolución de la Consejería de Gobernación reconociendo la adjudicación de puesto a funcionario con carácter

definitivo como consecuencia de fallo judicial.

En el apartado 2.7.2. de este Capítulo en el Informe de 1994 se reseñó la **queja 94/972**. Ante la falta de respuesta de la Secretaría General para la Administración Pública a las Resoluciones formuladas con fecha 30 de Diciembre de 1994, se elevó el expediente a la titular del Departamento, recibíendose la preceptiva respuesta, en la que, aún reconociendo las dilaciones injustificadas que se habían dado en la toma de posesión del interesado, se afirmaba que las mismas no eran imputables exclusivamente a la Consejería de Gobernación. Dicha información no contenía reseña alguna de las causas que motivaron las dilaciones, que resultaron documentalmente constatadas.

No obstante, como del contenido del informe emitido se desprendía que de las tres Resoluciones formuladas dos habían sido aceptadas, se procedió a dar por concluidas nuestras actuaciones y al archivo del expediente de queja.

2.7.4. Irregularidades denunciadas ante la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios.

El asunto que planteaba la **queja 94/1239** se refería a presuntas irregularidades en la situación administrativa de un funcionario, sin que la citada Dirección General hubiese comunicado al interesado la resolución recaída sobre la denuncia presentada.

Por ello, se formuló **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** sobre traslado al interesado de la resolución final del Expediente Informativo nº 3 EI-0214, es decir, el resultado de la inspección extraordinaria que originó la denuncia presentada, según el art. 19.1.b.) del Decreto 77/87, de 25 de Marzo, que aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios, que debía notificarse formal y expresamente al interesado, conforme a lo establecido por el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

La respuesta del citado Centro Directivo nos argumentaba la comunicación tardía, actuación que no compartimos y así se lo hicimos saber.

El expediente se archivó al considerar aceptadas las resoluciones, aunque se hubiera cumplimentado el trámite con gran dilación, casi dos años. Asimismo le significamos, que *"En todo caso, esperamos se adopten las medidas necesarias para evitar que, en las próximas inspecciones extraordinarias promovidas como consecuencia de denuncias o quejas relativas al funcionamiento de los servicios, se produzcan dilaciones injustificadas en notificar al interesado-denunciante la resolución adoptada sobre su denuncia"*.

2.7.5. Silencio administrativo en la tramitación de expediente disciplinario a varios funcionarios de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Granada.

En la **queja 93/704**, se solicitaron informes de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Gobernación y de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación y Ciencia, así como de su Delegación Provincial en Granada; recibidos éstos, se deducía que hasta la fecha no se había dado respuesta a las reclamaciones presentadas por los interesados, como ya fuera requerido tanto por la Inspección General como por esta Institución.

Ante el silencio administrativo mantenido, se formuló el **Recordatorio** y la **Recomendación** que transcribimos literalmente:

*"1.- **Recordatorio** de deberes legales que se concreta en el cumplimiento de lo dispuesto en las siguientes normas:*

1.- Principio de eficacia que ha de regir la actuación de la Administración Pública conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 34, aptdo. 1, de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad autónoma; y el de celeridad que, junto al de eficacia, se infiere del art. 77, aptdo. 1, y art. 29, aptdos. 1 y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, (vigente en este procedimiento, conforme a lo establecido por la Disposición transitoria Segunda de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), siendo el tenor literal de éste último el siguiente:

"1. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

2. Las autoridades superiores de cada Centro o Dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento".

2.- Inobservancia de los plazos establecidos legalmente para la ejecución de determinados trámites y, en particular, destacamos el incumplimiento de los siguientes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958:

- Art. 61, aptdo. 1: "No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquél en que se dicte resolución, a no mediar

causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el Jefe de la Sección correspondiente".

- Art. 70.1: " Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia, que estarán obligados a resolverlas".

- Art. 74.1: "El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites".

- Art. 75, aptdos. 1, 2 y 3: "1. Para dar al procedimiento la mayor rapidez, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no estén entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento.

2. Se evitará el entorpecimiento o demora originados por innecesarias diligencias en la tramitación de expedientes.

3. Al solicitar los trámites que deben ser cumplimentados por otras autoridades y organismos de la propia Administración, deberá consignarse en la comunicación cursada en el plazo legal establecido el efecto".

- Art. 94.3: " En uno y otro caso la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa."

3.- La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, establece:

Art. 42.1: " La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado...".

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de 3 meses.

*Formulamos tal **Recordatorio** por cuanto que a los escritos de fechas 12 de Septiembre de 1991, 25 de Enero y 25 de Agosto de 1992 y 27 de Febrero de 1993, salvo el acuse de recibo de la denuncia de la mora, de 31 de Enero de 1992, no consta que se haya dado respuesta*

alguna por esa Dirección General. Por lo que entendemos que la actuación de esa Administración no ha sido ajustada a los principios que, para el funcionamiento de las Administraciones, establece el Art. 103.1 de la Constitución, concretamente al de eficacia y al sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

*Respecto de la resolución presunta que, según se desprende, de hecho se ha adoptado, al no darse respuesta expresa a los interesados, queremos hacer llegar a Vd. la disconformidad con la interpretación dada de la figura del silencio administrativo. En este sentido, queremos resaltar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 11 de Julio de 1984, Sala 4ª. de lo Contencioso-Administrativo (R.A.J. 4089), aceptaba los considerandos de la sentencia apelada, que manifestaba en el primero de estos que: **"concebido el silencio negativo como simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados a abrir la vía del recurso, facilitando, en definitiva, al interesado el acceso a una revisión ulterior en cuanto al fondo de su pretensión (...)".** Por tanto, el silencio administrativo es simplemente una garantía procesal, que no se debe considerar como una de las formas de terminación del procedimiento, ya que, por un lado, éstos no son sino los establecidos en el art. 92 del anteriormente citado Texto Regulador del Procedimiento Administrativo y, por otro, del propio tenor literal del art. 94 se desprende que era una mera presunción que no excluía el deber, antes mencionado, de dictar una resolución expresa.*

Por otra parte, la ausencia de una resolución expresa priva a los afectados del conocimiento de los motivos de denegación de sus reclamaciones, por lo que al acudir a la vía jurisdiccional no puede litigar en situación de igualdad pues ignoran los motivos concretos que han llevado a la Administración, con certeza, a desestimar su pretensión y no puede, por tanto, argumentar contra los mismos".

*"2.- **Recomendación** concretada en la necesidad de resolver, de forma expresa y debidamente fundamentada, las reclamaciones presentadas por los afectados ya que, dicho silencio, podría suponer una transgresión al derecho fundamental de petición, entendiéndolo éste no sólo como "derecho a pedir" o derecho a dirigirse a la Administración, sino además como "derecho a recibir respuesta" de la Administración".*

La respuesta favorable a nuestras resoluciones hizo que diéramos por concluidas las actuaciones en el expediente de referencia.

2.8. Irregularidades en el funcionamiento de Emisora de Frecuencia

Modulada.

En la **queja 95/2552**, el interesado como Director de una emisora de radio, denunció la situación de ilegalidad en la que está emitiendo otra emisora de la localidad, que está gestionada mediante una sociedad.

La emisora en cuestión, según la información obtenida, estaba utilizando instalaciones del Colegio Público de Benalúa de Guadix, y viene funcionando, al parecer, bajo la apariencia de emisora municipal sin contar con las preceptivas autorizaciones administrativas.

El promovente de la queja nos denunciaba que la citada emisora venía realizando una competencia ilícita y desleal con la pasividad del Ayuntamiento de Benalúa de Guadix, que ante las denuncias formuladas, con fecha 4 de Julio de 1994, había contestado con una respuesta evasiva y sin adoptar las medidas pertinentes de restablecimiento de la legalidad.

Asimismo, denunciada por dos veces (con fechas 17-11-1994 y 27-3-1995) las irregularidades ante la Dirección General de Comunicación Social de la Junta de Andalucía, la única respuesta obtenida fue al primer escrito e indicaba que habían formulado un requerimiento formal al Ayuntamiento de Benalúa de Guadix, a fin de que se adoptaran las medidas necesarias en orden al cese de las emisiones.

Ante las completas informaciones recibidas de la Dirección General de Comunicación Social y la escasa información municipal plasmada en un acuerdo plenario, pero suficiente para constatar las irregularidades, decidimos efectuar las siguientes actuaciones:

1.- A la Dirección General de Comunicación Social que, aunque venía actuando para controlar el funcionamiento ilegal de la emisora, pero sin efectividad, formulamos **Recomendación** *"para que se inicie sin más dilación, expediente sancionador por infracción administrativa tipificada como muy grave en la vigente Ley 31/1987, de 18 de diciembre de Ordenación de las Telecomunicaciones, al realizar emisiones sin disponer de la preceptiva concesión administrativa que le habilite; todo ello al objeto de restablecer la legalidad conculcada y evitar situaciones de expectativas de derechos y generadoras de discriminaciones reales, conforme las competencias atribuidas en el Decreto 246/1192, de 23 de Diciembre"*.

2.- Al Alcalde del Ayuntamiento de Benalúa de Guadix le comunicamos diversas consideraciones jurídicas previas sobre la materia, que a continuación sintetizamos:

- La radiodifusión está sometida a una regulación específica que

supone algún grado de intervención administrativa, que no sería aceptable o admisible respecto a la creación de otros medios de comunicación.

- El derecho a difundir las ideas y opiniones a través de un medio de difusión como la radio, se deriva del art. 20.1.a de la Constitución; sin embargo del citado precepto, como afirma la sentencia 206/1990, de 17 de Diciembre, del Tribunal Constitucional, «no nace directamente un derecho a exigir sin más el otorgamiento de frecuencias para emitir...».

- La gestión del servicio público de radio se puede realizar por gestión indirecta, estando sujeta a concesión administrativa, que se otorga por el órgano competente de la Administración estatal o autonómica, de acuerdo con las condiciones legalmente establecidas, los planes técnicos de radiodifusión y los concursos que se convoquen al efecto. (Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1993, de 27 de Mayo).

Nuestra conclusión, en cuanto a la actitud municipal y la situación de la emisora fue:

- Que el Ayuntamiento conocía la situación de ilegalidad en que se encuentra la emisora referida que emite en la frecuencia 106.3 MHZ, y por tanto estaba amparando la misma, al no contar con licencia municipal de apertura y no haber adoptado medida alguna sobre desalojo de las instalaciones ocupadas que son de propiedad municipal.

- La delegación, o mejor dicho, dejación competencial que nos manifestó el Ayuntamiento, en favor de la Dirección General de Comunicación Social, no resulta procedente pues, según el art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la competencia es irrenunciable.

- La actividad no cuenta con licencia de apertura para funcionar, además de la falta de autorización administrativa específica para emitir.

También, advertimos al Ayuntamiento respecto a las consideraciones contenidas en el acuerdo plenario adoptado informando a esta Institución, que no compartíamos el criterio municipal argumentado, para mantener la emisora: la emisora se estima realiza *"una actividad de interés social que beneficia al pueblo en general, a la vez que ofrece puestos de trabajo"*. No obstante, ello no desvirtúa la situación de ilegalidad en que se encuentra, ante la que el Ayuntamiento no debe mantenerse impasible, sino regularizar la situación y, en caso contrario, proceder al cese de la actividad y clausura del local, que además es de propiedad municipal.

En consecuencia formulamos el siguiente **Recordatorio** y **Recomendación** a la Alcaldía:

"- Recordatorio del deber legal de cumplir los siguientes preceptos:

1.- Art. 12.1 de la Ley 30/1992, citada «1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes».

2.- Art. 84.1.b., de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece:

«1.- Las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

.....

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo».

3.- Art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto 17-6-56, dispone:

«1.- estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

2.- La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieran dispuestas en los planes de urbanismos debidamente aprobados».

4.- Art. 92.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, que determina:

«1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades Locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión, fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto».

- **Recomendación** para que se adopten medidas municipales sobre cese de la actividad por carecer de la licencia municipal y revocar el acuerdo

adoptado, en su caso, sobre cesión de uso de local municipal, al no haberse seguido el procedimiento legalmente previsto, y sin perjuicio de que sea compatible el uso de dicho inmueble con el uso del mismo para centro docente".

Al cierre del ejercicio, esperábamos respuesta a las resoluciones dirigidas a ambas Administraciones.

II.- URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES.

1. Introducción.

En primer lugar, recordaremos, ello parece obligado, el ámbito objetivo y subjetivo de supervisión de esta Institución en lo que a este Área concierne.

En cuanto al ámbito material de las quejas tratadas por este Área, se concreta en cuestiones relacionadas con el urbanismo, en su triple dimensión de planeamiento, disciplina y gestión; la vivienda de protección oficial, sea de promoción pública o privada; la demanda y ejecución de obras públicas e infraestructuras en general y, finalmente, los transportes.

Desde el punto de vista subjetivo, nuestras actuaciones supervisan, dentro de la Comunidad Autónoma, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, dentro de la Administración Local a los Ayuntamientos y Diputaciones y, más concretamente, a los responsables -Tenencias de Alcaldía, Alcaldes, Diputados Provinciales- de acuerdo con el organigrama de cada Corporación Local y lo previsto en la legislación de Régimen Local.

En segundo lugar, haremos una referencia, somera, a la estadística de las actuaciones seguidas por el Área en este ejercicio, habida cuenta del tratamiento más general y completo que se realiza en el Anexo correspondiente de este Informe.

Por lo que se refiere a la estructura de los epígrafes, nada tenemos que añadir a lo dicho en el Informe Anual del año anterior, por cuanto, por la naturaleza de las quejas recibidas, no hemos visto necesario introducir nuevos cambios o apartados, salvo en lo que se refiere a la supresión de un apartado específico destinado a la responsabilidad patrimonial de la Administración al no haberse producido un número significativo de quejas, ya sea por motivos relacionados con la expropiación forzosa, o directamente dirigidos a solicitar una indemnización por responsabilidad de la Administración y sus agentes. Ello, lógicamente, sin perjuicio de tratar, sectorialmente, los supuestos de responsabilidad que, con motivo de la tramitación de las quejas, se han detectado y exigido en cada uno de los casos tratados.

En fin, sólo nos queda recordar que la clasificación de actuaciones que hacemos en materia de urbanismo, adscribiéndola a planeamiento, gestión y disciplina urbanística, no coincide con el criterio que mantiene la legislación urbanística -con la que, por lo demás, lógicamente somos completamente

respetuosos-, por cuanto entendemos que muchas de las cuestiones, en particular las relativas a carencia de infraestructuras, inejecución parcial de planes y otras disfuncionalidades del planeamiento, aunque exijan y/o se prevea una respuesta legal en términos de disciplina urbanística, el origen del problema se encuentra en un deficiente e inadecuado planeamiento, o en una disfuncional gestión y, en no pocos casos, una vez transcurrido un tiempo la solución tampoco viene, no es posible adoptarla, desde la disciplina, sino desde una mejora de la gestión, o desde un nuevo planeamiento regularizador de la situación anormalmente creada.

En tercer lugar, es obligado, también, hacer un comentario sobre el grado de colaboración por parte de los distintos órganos responsables de la Administración en aras a la tramitación de las quejas.

En este sentido es necesario precisar que todas aquellas quejas que han sido incluidas en este Informe Anual, por no haber contestado a la resolución final dictada, o por no haber adoptado medidas que creímos posibles y adecuadas para resolver el problema planteado por los interesados, se comentan, a propósito del relato de la queja, en cada uno de los epígrafes dedicados a las cuestiones relacionadas con este Área. Por otro lado, hay que decir que algunos de los expedientes en los que hemos llegado a acordar la resolución de inclusión en este Informe, posteriormente, y tras notificar este hecho a la Administración, han sido objeto de respuesta, por lo que, aunque se ha constatado una evidente dilación y una deficiente colaboración con las tareas de esta Institución, hemos procedido a suspender dicha inclusión al haber sido finalmente objeto de respuesta.

Por ello, en general, no cabe apreciar una falta de voluntad en colaborar con la Institución, sino una clara y evidente descoordinación de los distintos órganos de la Administración a la que nos dirigimos, que produce una importante disfuncionalidad en la emisión de los informes recabados que nos obligan a tener que reiterar nuevas peticiones de informe. Ello, sin perjuicio de los supuestos en los que los informes son deliberadamente sucintos, o en los que se obvian aspectos importantes interesados por esta Institución, que obligan a que tengamos que insistir en las aclaraciones solicitadas, produciendo nuevos retrasos en la tramitación de los expedientes de queja.

No obstante, debe constatarse que cada vez existe un mayor grado de conocimiento de las competencias que ostentamos, lo que, si bien en principio es positivo, no obstante justifica aún menos, si cabe, las reticencias detectadas en algunas quejas a prestar la debida colaboración para con esta Institución en el desarrollo regular de sus funciones.

Pasamos ahora a pormenorizar aquellas Administraciones que han mostrado una actitud de entorpecimiento y de falta de colaboración a nuestras competencias y, por ende, de sensibilidad frente a los derechos de los administrados, cuya observancia debe ser prioritaria para todas las Administraciones.

Una vez más, hemos de destacar en este apartado la **actitud entorpecedora** mantenida por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda a las funciones de esta Institución en los expedientes relativos a subvenciones personales por adquisición de viviendas de protección oficial que, habiéndose iniciado en ejercicios anteriores (algunos datan de 1992), en algunos casos, ni siquiera después de más de tres años hemos podido averiguar las circunstancias concretas que se han producido en la tramitación de los mismos en los diferentes órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes competentes en esta materia: Delegaciones Provinciales y Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Tales disfuncionalidades se han producido en expedientes tales como: **queja 92/2252, queja 92/2168, queja 93/2476, queja 93/865, queja 93/1775, queja 93/2885, queja 93/8, queja 93/1737, queja 93/1782, queja 93/2961 y queja 94/311.**

Ello, a pesar de que en el presente ejercicio, y después de dar traslado de las actuaciones practicadas en cada uno de los expedientes aludidos al Consejero de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de máxima autoridad de la citada Consejería, ante la reiterada falta de aclaración por parte de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda a las cuestiones específicas que esta Institución había planteado en su día en cada una de los concretos expedientes de queja, se nos comunicara por parte de este último órgano su predisposición para aclarar las circunstancias que se habían dado en la tramitación de los mismos, sin que tal aclaración, en ningún caso, haya llegado a producirse a pesar del largo tiempo transcurrido.

Todo ello nos ha llevado a considerar que la actitud de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, en el caso concreto del pago de las subvenciones personales por adquisición de Viviendas de Protección Oficial que ya nos vimos obligados a destacar ante la falta de colaboración de la misma al menos en dos ocasiones, en los años 1993 y 1994 (en éste último, Apartado 2.2.10. Subvenciones personales para facilitar el acceso a las Viviendas de Protección Oficial), no sólo no ha cambiado durante el ejercicio de 1995, sino que, incluso, se ha extendido al Consejero, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado, ya que tras la larga tramitación de los expedientes afectados, no hemos recibido ningún escrito aclaratorio, ni mucho menos resolutorio, de las incidencias que han rodeado la tramitación de estas subvenciones. Nos referimos a los expedientes de queja 92/2252, 92/2168, 93/2476, 93/865, 93/1775, 93/2885, 93/8, 93/1737, 93/1782, 93/2961 y 94/311. Esta situación demanda corregir tal comportamiento y confiamos, a su vez, en lograr un cambio de actuación, en la Dirección General citada, adoptando las medidas oportunas, respecto de dichos expedientes de queja. Máxime, cuando es, en este tipo de quejas, concretamente, donde no logramos conseguir la colaboración que sí se evidencia, en cuanto al fondo del asunto, en el resto de los Expedientes. Por ello, esperamos que esta situación sea la última vez que tengamos que incluirla en el Informe Anual.

Independientemente de ese supuesto, que somos los primeros en lamentar, durante el presente ejercicio han sido declaradas como **actitudes entorpecedoras**, por no haber respondido a ninguno de los escritos que interesando información les habíamos remitido, es decir ni siquiera a la petición de informe inicial -hecho que consideramos especialmente grave y, en todo caso, injustificable- las actitudes de las autoridades, la mayoría de ellas representantes de los Ayuntamientos, en los siguientes supuestos:

* **queja 94/280**: Consejero de Obras Públicas y Transportes. Este expediente, ya incluido en el Informe Anual del pasado ejercicio, se refería a distintas actuaciones previstas en cuanto a construcción de embalses por la Confederación Hidrográfica del Sur, que ponían en peligro el mantenimiento de las condiciones medio-ambientales del Valle del Genal. El Consejero de Obras Públicas y Transportes, a pesar del Recordatorio del deber legal de colaborar con esta Institución formulado, no dio respuesta a ninguno de los escritos remitidos en torno a esta cuestión, lo que nos obligó a declarar entorpecedora su actitud.

* **queja 94/2183, queja 95/2881 y queja 94/2145**: Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén. La falta de colaboración de esta Autoridad es proverbial. Sin lugar a dudas, habida cuenta del número de quejas -exiguo- que se tramita ante este Ayuntamiento y las veces en que ha habido que declarar su actitud como entorpecedora se puede afirmar, en lo que a este Área se refiere, que no existe ninguna autoridad, ni autonómica, ni local que obstaculice tanto la labor de esta Institución en la tramitación de las quejas que la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Jaen. El hecho es ya preocupante: se trata del primer caso de Ayuntamiento que nos vemos obligados a incluir en el Informe Anual por tres expedientes de queja distintos. En dos de ellos por el total silencio mantenido ante nuestras sucesivas peticiones de informe y en otro, aunque hubo una respuesta formal, resultó que no se aclaraban las cuestiones que interesábamos conocer, a pesar de reiterarlas en sucesivos escritos, por lo que, en la práctica, se advertía una actitud obstruccionista a nuestra actuación.

La **queja de oficio 94/2183**, fue incoada al tener conocimiento de que el Parque "Felipe Arche", recientemente inaugurado en Jaén, era difícil de transitar para personas discapacitadas, sobre todo en sillas de ruedas, debido al gran número de escaleras y rampas de acusada pendiente. Tampoco habían sido eliminadas las barreras existentes para acceder al citado lugar. Lo cierto es que, a pesar de solicitar informe por escrito en tres ocasiones y formular posteriormente Recordatorio del deber legal de colaborar con esta Institución, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén no nos facilitó ninguna información, viéndonos obligados a declarar entorpecedora su actitud.

De la misma forma ocurrió con la **queja de oficio 95/2881**, incoada al tener conocimiento de que durante el último trimestre de 1994, se habían producido

varios derrumbamientos de edificios en el Casco Antiguo de Jaén, lo que había dado lugar a que la Comisión Municipal de Urbanismo acordara distintas medidas urgentes para su preservación. Supimos que estas medidas, entre las que se encontraba un Plan Integral de Rehabilitación, no se habían llevado a efecto, por lo que interesamos informe sobre la paralización de estas actuaciones prioritarias. La Corporación Municipal, en una clara actitud entorpecedora, no dio respuesta a nuestros sucesivos escritos.

En el expediente de **queja de oficio 94/2145**, nuestra actuación iba encaminada a conocer las razones de la paralización de las obras de construcción de 64 viviendas en el Polígono del Valle de la capital jiennense. También se denunciaban diversas deficiencias de la red de agua de la zona, pavimentación de un jardín, etc. El Ayuntamiento sólo nos dio respuesta a estas últimas cuestiones, pero no a las causas de la paralización de las obras de construcción de las viviendas, que era la principal cuestión planteada y ello a pesar de los sucesivos escritos remitidos y del Recordatorio formulado. Esta actitud, unida a la mostrada en otros dos expedientes, nos determinó a incluir el expediente en este Informe, declarando entorpecedora la actitud mostrada.

* **queja de oficio 94/1066**: Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada. La queja se inició al conocer que, según un informe de un técnico municipal, era cuestionada la seguridad del Palacio de Deportes de Granada, con obras sin terminar y carente, en esas fechas, de licencia de apertura, a pesar de lo cual estaba en uso. No se respondió a la petición de informe inicial pese a las dos peticiones enviadas y al Recordatorio del deber legal de colaborar que se le remitió, por lo que se le comunicó la calificación entorpecedora que nos merecía su actitud y la inclusión del expediente en el presente Informe.

* **queja 94/1465**. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla). La interesada nos exponía que había firmado un Convenio Urbanístico con el Ayuntamiento por el que ponía a disposición de éste unos terrenos de su propiedad a cambio de determinadas recalificaciones. Sin embargo, según la interesada, las Normas Subsidiarias del Planeamiento aprobadas en 1994 no contemplaban estas recalificaciones y ella había entregado sus terrenos sin obtener ningún tipo de compensación económica. Ninguna de nuestras sucesivas peticiones de informe, ni el Recordatorio formulado, hizo que el Ayuntamiento diera respuesta a estas posibles irregularidades, por lo que procedimos a incluir el expediente en este Informe, declarando entorpecedora la actitud mostrada.

* **queja 95/2659**: Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla). Una asociación de consumidores y usuarios, en nombre de un asociado, nos exponía que el Ayuntamiento de Coria del Río no prestaba el servicio de alumbrado público en la urbanización "El Limonar", por no haber sido recepcionada al no coincidir el viario ejecutado con el previsto en el Planeamiento municipal. Se indicaba que el Ayuntamiento no había ejercido adecuadamente la disciplina

urbanística en el presente caso. No se respondió al informe inicial, pese a las dos peticiones realizadas, ni al Recordatorio legal que se remitió, por lo que se comunicó a esta Autoridad que declarábamos su actitud entorpecedora respecto de nuestras funciones y que se incluía esta queja en el Informe Anual.

* **queja 94/1417**: Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Algámitas (Sevilla). Aunque se contestó a nuestra petición de informe, también resultó claramente entorpecedora la actitud de este responsable municipal: la interesada solicitó licencia para abrir huecos en un inmueble de su propiedad sobre un callejón de acceso al Polideportivo municipal, autorizándosele a ello con determinadas condiciones. Posteriormente se vio sorprendida porque al propietario del inmueble situado en frente del suyo, no se le imponían estas mismas condiciones. A nuestra petición de informe, el Ayuntamiento indicó que se encontraban pendientes de un dictamen de la Diputación Provincial para resolver lo procedente. Posteriormente, tras nuevos escritos, se nos señaló que estaban pendientes de constituir la nueva Corporación y que, tras ello, se resolvería. Sin embargo, a pesar de haber formulado un Recordatorio del deber legal de colaborar con esta Institución no se nos ha vuelto a remitir respuesta alguna en una actitud entorpecedora de nuestras funciones, por lo que se procedió a incluir el expediente en el presente Informe.

* Una situación semejante se nos dio con el Alcalde-Presidente de Cazorla (Jaén) en la **queja 93/2902**. La interesada nos exponía que le había sido denegada una vivienda de promoción pública, al parecer, por tener vivienda propia. Señalaba que su vivienda tenía unas deficientes condiciones y que para acceder a ella era necesario subir 40 escalones, que a su madre enferma le era imposible subir por lo que tenía que estar recluida permanente sin poder salir a la calle. El Ayuntamiento nos indicó que toda la documentación se había remitido a la Comisión Provincial de la Vivienda. Tras informarnos ante este Organismo, supimos que la solicitud de la interesada no se había puntuado por necesidad de vivienda sin comprobar sus condiciones de habitabilidad, por lo que nuevamente solicitamos informe al Ayuntamiento que, en una clara actitud entorpecedora, no volvió a remitir nueva respuesta, a pesar del Recordatorio del deber legal de colaborar formulado, por lo que se procedió a incluir la queja en este Informe.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Urbanismo.

2.1.1. Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico.

2.1.1.1. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

En el Informe del ejercicio anterior (apartado 2.1.1.3. Ordenación del territorio), comentábamos que no habíamos podido dar cuenta del resultado de nuestras actuaciones en la **queja de oficio 93/1842**, sobre cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, al no haber recibido la respuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes con anterioridad a la fecha de cierre del Informe al Parlamento.

Una vez que recibimos ésta, se procedió a realizar una extensa valoración sobre el grado de cumplimiento que, hasta la fecha, había tenido la normativa más importante aprobada con el fin de marcar las directrices que permitieran ordenar racionalmente nuestro litoral. El resultado de esa actuación dio lugar a la elaboración de un trabajo, editado por la Institución, en el que se constatan importantes incumplimientos de esta normativa, tanto por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, como por parte de los principales destinatarios y protagonistas de su observancia: los Ayuntamientos.

Dado que el trabajo realizado, como ya hemos dicho, ha sido objeto de publicación, en este Informe nos vamos a limitar a resaltar, en esta parte, las resoluciones dictadas como consecuencia de las conclusiones y valoraciones a las que hemos llegado. Estas resoluciones, enviadas en forma de Sugerencias y Recomendaciones a las Administraciones citadas, a las que hay que añadir la Consejería de Economía y Hacienda y la de Agricultura y Pesca, son las siguientes:

"1.-En las Consideraciones Generales, y en distintas partes de este Estudio, hemos puesto de manifiesto que pese a la importancia que, para la Ordenación del Territorio, tienen las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, su propia naturaleza jurídica como norma o Plan es, cuando menos, controvertida; además, si bien el Decreto por el que se aprobaron las Directrices fue publicado con el núm. 118/90, en el BOJA de 18 de Mayo de 1990, no ocurrió lo mismo con el texto de las propias Directrices que, no obstante la referencia que al mismo se hace en el art. 1 del Decreto aprobado, no fue objeto de publicación; por otro lado, creemos que unas normas que pretenden «servir de marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre dicho ámbito se efectúe, los cuales deberán asegurar la compatibilización del uso y aprovechamiento de las potencialidades del Litoral con la preservación y renovación de sus recursos», tal vez demande, sin perjuicio de su ulterior desarrollo reglamentario, un mayor rango normativo. En consecuencia:

a) *Dada la heterogeneidad de los ámbitos territoriales sobre los que se asienta nuestro Litoral, la gran diversidad de normas*

existentes de aplicación directa o indirecta en este espacio, la existencia de distintas Administraciones con títulos competenciales sobre este ámbito, los diferentes intereses económicos, políticos y sociales que convergen en el litoral, y la necesidad, por todo ello, de establecer procedimientos y mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa, así como de delimitar en un marco normativo adecuado las competencias de la Junta de Andalucía y fijar, dentro de éstas, el Régimen Jurídico y Bases Generales para la Ordenación y Protección del Litoral y de las consecuencias que se deriven del incumplimiento de las prescripciones normativas que se establezcan **SUGERIMOS que, previos trámites oportunos, se estudie la posibilidad de tramitar una Ley de Ordenación y Protección del Litoral Andaluz que sea realmente el marco normativo de referencia establecido, desde las competencias de la Comunidad Autónoma, para fijar los criterios básicos de ordenación y tutela del Litoral Andaluz respecto de los distintos agentes públicos y privados que intervienen en el mismo, sin perjuicio del respeto a la autonomía de los entes locales y el respeto a los derechos de los ciudadanos.**

- b) Con independencia de lo manifestado en el apartado anterior, y para el caso de que se considere que las Directrices del Litoral son fundamentalmente una normativa destinada, precisamente, a fijar normas a las que, en todo caso, ha de ajustarse el sector público en sus actuaciones en este espacio, **RECOMENDAMOS que se proceda a la urgente publicación de su texto íntegro, toda vez que, en caso contrario, es más que discutible su obligatoria vinculación, incluso como documento interno a tener en cuenta al elaborar los avances del planeamiento.**
- c) En todo caso, ya se consideren las Directrices del Litoral un planeamiento territorial o una normativa, y sin perjuicio de lo manifestado en los apartados anteriores, se estima necesario que la Ordenación y la Protección del Litoral Andaluz sea objeto de un planeamiento territorial riguroso, por cuyo motivo **SUGERIMOS la elaboración urgente en el marco de la Ley 1/94, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito sub-regional que conforme al art. 10 de la Ley citada y de acuerdo con la normativa sectorial que sea de aplicación, establezca los**

elementos básicos para la organización y estructura del territorio en ese ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares.

2.-El cumplimiento de los objetivos y resultados previstos en las Directrices difícilmente se podrá conseguir si los principales protagonistas de su observancia, los Ayuntamientos, las ignoran. En consecuencia, con objeto de hacer cumplir los objetivos y conseguir los resultados previstos en las Directrices de Ordenación del Litoral, se **RECOMIENDA que se establezca un plazo máximo para que los Ayuntamientos recojan, adaptando si fuera necesario su planeamiento, el contenido de las Directrices en sus propias normativas de planeamiento, no sólo para evitar las disfuncionalidades que, por vacíos normativos o planificaciones contradictorias, se pueden producir entre el planeamiento a nivel municipal y el sub-regional, sino también, para que se conviertan en normas de utilización permanente y cotidiana a la hora de autorizar los usos, intensidades y edificaciones, al trazar las infraestructuras, etc.**

3.-En líneas generales, no se está cumpliendo con el trámite de notificar a los organismos a que se refiere el art. 9, tanto los Avances de Planeamiento, como el trámite de información pública de los Planes Urbanísticos en curso de aprobación. Por tanto, se **RECOMIENDA que, por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se contemple con especial atención el cumplimiento de este requisito con carácter previo al otorgamiento de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que se someta a su consideración y, en caso de que los citados instrumentos adolezcan de este defecto, no procedan a otorgar aquélla, hasta haberse subsanado el mismo.**

4.- Para aquellos planes urbanísticos que no hayan de ser sometidos a la aprobación de la citadas Comisiones, bien por tener asignadas el municipio litoral correspondiente las competencias para ello o por tratarse de planes de desarrollo de otro de carácter superior, pero que afecten a los aspectos objeto de regulación por las Directrices del Litoral, habrá de procederse, de igual forma, a notificar el Avance correspondiente y/o el trámite de información pública, a los organismos previstos en el art. 9,

debiendo quedar debidamente acreditado tal extremo, en el correspondiente expediente de aprobación.

A tales efectos, **SUGERIMOS** que, por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se envíe una Circular a todos los Municipios del litoral recordando la obligación que tienen, tanto a la hora de elaborar los avances del planeamiento, como en los trámites de información pública, de notificar su contenido a los Organismos, Entidades y Administraciones cuyas competencias o funciones puedan verse afectadas por el planeamiento propuesto, debiendo incluir en su memoria el resultado de este proceso, tal y como exige el apartado 5 del art. 9 de las Directrices.

5.-La concesión de subvenciones, cuando no colaboraciones técnicas, ya sea por la propia Consejería de Obras Públicas y Transportes, o por las Diputaciones Provinciales no sólo es una importantísima ayuda para los municipios, sino que, en algunos casos, es sencillamente imprescindible dada la insuficiencia de medios personales y materiales de éstos. Sin embargo, carece de sentido que la Consejería esté ayudando a la redacción de planes y aprobándolos, sobre todo en el ámbito de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sin que de forma real, efectiva y comprometida se estén teniendo en consideración estas Directrices.

En consecuencia, **SUGERIMOS** que para aquellos municipios del Litoral cuyo planeamiento vaya a ser financiado, parcial o totalmente con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía, se exija que se tenga en consideración esta normativa en su redacción. También creemos que no se debe proceder a la aprobación de ningún Plan o Norma Subsidiaria que ignore o contravenga la mismas, provocando ello la devolución, por incumplimiento de las condiciones de su concesión, de las subvenciones que hayan sido otorgadas.

6.-El art. 11 prevé que todos los planes que se aprueben en el ámbito de las Directrices deberán contener una serie de medidas concretas en orden de la protección del paisaje y del Litoral. Sin embargo, existen numerosos municipios que no las han incluido o las han adoptado parcialmente, etc. En consecuencia, **RECOMENDAMOS** que, con este fin, en la

aprobación del planeamiento, se preste especial atención, por los órganos competentes para ello, según el instrumento de planeamiento de que se trate, a las directrices contempladas en el art. 11 (asegurar y organizar el libre acceso a la costa, impedir la privatización de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, etc.).

Por otro lado, sin perjuicio de la aplicación concreta de la Ley 7/1994, de Protección Ambiental de Andalucía, se debe exigir que se incorpore a la Memoria de los Planes un capítulo dedicado a estos fines y también las consideraciones que se hayan realizado de posibles impactos de las determinaciones del planeamiento sobre el litoral y el medio marítimo.

7.-La ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91, sobre la Ley de Costas, atribuyó a las Comunidades Autónomas la titularidad de la competencia en las zonas de servidumbre y protección del dominio público. Por todo ello, **SUGERIMOS que, a la mayor urgencia, se dote de medios personales y materiales a la Consejería de Medio Ambiente con objeto de que pueda llevar a cabo de forma efectiva las medidas de vigilancia y protección del litoral. Al mismo tiempo y como quiera que la dotación de estos medios se considera como requisito previo al ejercicio de sus competencias exclusivas, se demande de la Administración del Estado la adopción de acuerdos formales en orden a propiciar un proceso de traspaso organizado de los medios referidos, en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias. Ello, sin perjuicio de que mientras tanto, se cree la organización operativa mínima para evitar, al menos, las intromisiones y vulneraciones que se produzcan en este espacio.**

8.-Igualmente, se **RECOMIENDA que, desde la Comunidad Autónoma, se inste formalmente a la delimitación precisa del territorio comprendido dentro del dominio público marítimo-terrestre, con independencia de qué Administración tenga competencia sobre el mismo.**

9.-En relación a esta cuestión, también **SUGERIMOS que, sin perjuicio de las competencias de la Demarcación de Costas, y en orden a impulsar la definitiva realización del deslinde en nuestra Comunidad, se lleven a cabo convenios de colaboración entre la Administración Autónoma y la Local con la Administración Central, encaminados a cumplir**

este objetivo.

10.-Por lo que respecta al saneamiento integral de los municipios de nuestro Litoral, éste no sólo es un objetivo fundamental, por razones ambientales, desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio, sino que también tiene, una incidencia muy directa en la salud pública. Sin embargo y como hemos puesto de manifiesto en la parte correspondiente de este trabajo, sólo el 22,03% de los municipios entrevistados nos ha contestado que en los programas de actuación de su planeamiento, han incluido actuaciones destinadas a este fin. En consecuencia, formulamos **RECOMENDACIÓN** en el sentido de que, **en orden a la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana, se preste atención especialísima al programa de actuación en lo que se refiere al desarrollo y ejecución de las infraestructuras sanitarias atendiendo a su financiación, plazos, etc.**

11.-Como quiera que en este ámbito, en relación con los aspectos concernientes a la protección del Litoral, no se puede actuar de forma individualizada, por cuanto el distinto tratamiento que exige la morfología del Litoral nunca coincide con un término municipal determinado y, en todo caso, no sería posible realizar una actuación que no tuviera consecuencias en las zonas limítrofes, **SUGERIMOS** que las ayudas, subvenciones y la firma de convenios de colaboración y/o de cooperación se realicen preferentemente en el marco de agrupaciones, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas, etc; en definitiva, a entidades de carácter finalista que permitan optimizar las inversiones que se realicen y otorgar tratamientos de conjunto, desfomentando la realización de actuaciones aisladas que, incluso y en casos extremos, pueden ir en contra de las actuaciones generales que se estén realizando, resultando, al mismo tiempo, económicamente más costosas.

12.-Ante la diversidad de cuestiones intersectoriales e interadministrativas que se pueden plantear en el ámbito del litoral y en orden a una actuación coordinada de las distintas Administraciones Públicas:

- a) Se **RECOMIENDA** crear dentro de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, un órgano y/o una sub-comisión en la que se puedan tratar las

cuestiones afectantes a este ámbito. En todo caso, se deben dotar presupuestariamente los puestos de Asesores Técnicos previstos para este fin en las Delegaciones Provinciales y que nunca llegaron a serlo.

- b) Se **RECOMIENDA** que de conformidad con lo dispuesto en el **apdo. 4 del art. 6**, se apruebe un **Plan o Programa** que articule y concrete las actuaciones a realizar en el marco de las Directrices.

13.-Con objeto de dar un tratamiento de conjunto a los problemas similares que se puedan plantear, tanto con la Comunidad Autónoma limítrofe de Murcia, como con el territorio de Portugal (Algarbe) y con las distintas Entidades Locales del litoral, se efectúa **SUGERENCIA** para que, en el marco de la legislación del Estado, y en aras a la protección de nuestro litoral y al ejercicio de las legítimas competencias en materia de Ordenación del Territorio de nuestra Comunidad, se estudie la firma de Convenios bilaterales o acuerdos de cooperación destinados tanto a la protección territorial de nuestro litoral, como a la ordenación y protección de la riqueza pesquera y cultivos marinos.

14.-Con objeto de llevar a cabo una ordenación de la acuicultura y, en general, de la riqueza pesquera, del litoral andaluz, y de acuerdo con las respuestas que hemos obtenido de la Consejería de Agricultura y Pesca y del propio contenido de las Directrices del Litoral,

- a) Se **RECOMIENDA** que a la mayor urgencia y previos los estudios que fueren necesarios, se proceda a la delimitación de las Zonas de Interés para Cultivos Marinos, sin necesidad de esperar a la prevista Ley de Pesca y Acuicultura Andaluza, todo ello dentro del marco de la Ley 23/84, y de la propia normativa contenida en las Directrices del Litoral.

- b) Se **RECOMIENDA** que por la Consejería de Agricultura y Pesca, directamente o en colaboración con los órganos que se estime pertinente, se ponga en marcha un mecanismo de control efectivo que permita el control sobre el uso de pesticidas, plaguicidas y abonos orgánicos o minerales en las labores agrícolas que se desarrollen en zonas costeras, debiéndose de adoptar las medidas necesarias para evitar la contaminación de los

acuíferos subterráneos.

c) Se **RECOMIENDA** que se realicen los estudios necesarios con objeto de determinar las zonas óptimas para la ubicación de piscifactorias y granjas marítimas en todo el litoral andaluz.

15.-El art. 14, aptdos. 6 a 8, prevé la planificación para las actividades de extracción y explotación de depósitos de áridos. Por ello, se **RECOMIENDA** que, por la Consejería de Economía y Hacienda, en colaboración con la de Obras Públicas y Transportes, con la de Medio Ambiente y en su caso, con la Consejería de Agricultura y Pesca, se lleve a cabo la confección de Planes de extracción y explotación de depósitos de áridos, en los que se determinen las zonas donde estarán permitidos y en los que se regulen los requisitos que tales actividades hayan de cumplir, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Costas.

16.-Con objeto de conseguir una mayor agilización en la tramitación de las solicitudes particulares de licencia, autorización o concesión administrativa, según los casos, en los que deban intervenir una pluralidad de Organismos, Entidades o Administraciones, se **RECOMIENDA** que se proceda a confeccionar, por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y si fuese necesario, en colaboración con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, procesos de unificación y homogeneización de trámites y documentos exigidos y sus correspondientes modelos tipo, así como la simplificación de los procedimientos, con objeto de facilitar, en los supuestos en los que legalmente proceda, las ordenadas actuaciones de la iniciativa privada en el espacio litoral.

17.-Las Directrices del Litoral han creado un marco de referencia a la hora de establecer una normativa y/o planeamiento territorial regulador de nuestro litoral. Este marco de referencia debe examinarse a la luz de su aplicación, incumplimientos y disfuncionalidades a lo largo de estos cuatro años desde su entrada en vigor. En este plazo, la Consejería de Obras Públicas y Transportes tenía que haber elaborado dos informes de seguimiento que no se han hecho. En consecuencia, se **RECOMIENDA** que se realice, a la mayor urgencia, el informe de seguimiento a que se refiere el art. 48 de las Directrices. Dada la amplitud de objetivos que

comprende éste, hay de destacar que la redacción del mismo se considera ineludible e imprescindible para realizar un estudio comparativo de la situación del litoral en 1990 y la actual, derivada del grado de cumplimiento de las Directrices. Este Informe de seguimiento evitaría tener que partir de cero a la hora de elaborar, si ello se estima procedente, un nuevo documento de ordenación de nuestro Litoral; en otro supuesto, permitiría la adaptación y modificación de las Directrices a que se refiere el art. 49 del Decreto 118/90.

18.-En cualquier caso, **SUGERIMOS que, con carácter previo a la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio Andaluz y con objeto de que sea tenido en cuenta en el Documento de Bases y Estrategias que ha de orientar los preceptos del Plan, se proceda a realizar el informe de seguimiento a que se refiere el citado art. 48, de las Directrices del Litoral".**

2.1.1.2. Planeamiento urbanístico.

En este apartado destacaremos la **queja 91/1745**, que se tramitaba desde hacía años con motivo de las ocupaciones e intromisiones realizadas sobre una vía pecuaria que discurre, entre otros, por el término municipal de Roquetas del Mar (Almería), ignorada, en gran medida, en el planeamiento de este municipio. En este ejercicio, hemos podido, finalmente, proceder al cierre del expediente y ello, como consecuencia de que la Consejería de Agricultura y Pesca nos comunicó que se iban a iniciar las posibles actuaciones destinadas a la desafectación y recuperación de la vía, así como imponer las sanciones que procedieran, por lo que entendimos que se había aceptado el contenido de la Recomendación formulada.

No obstante ello, se le comunicó a la Consejería de Agricultura y Pesca que, en el marco del Convenio que iba a firmar con la Consejería de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, se materializaran todas las actuaciones anunciadas y se asegurara la preservación de esta vía pecuaria tan afectada por gran número de intrusiones y sobre las que, en su día, no se adoptaron las medidas sancionadoras y las destinadas a la recuperación procedentes.

A la Consejería de Medio Ambiente, que había asumido las competencias en materia de vías pecuarias, le trasladamos la resolución dictada a la Consejería de Agricultura y Pesca en Diciembre de 1994, a fin de que tuviera conocimiento de ella, e interesábamos que se arbitrasen los medios necesarios

para que se preservaran adecuadamente las vías pecuarias de nuestra Comunidad Autónoma y, en particular, a la que hacía referencia la queja, Cañada Real de la Costa, ya fuera por vía de Convenio o por el medio que se estimara más eficaz, delimitando las usurpaciones y actuando en consecuencia para preservar el dominio público.

En cuanto al Ayuntamiento de Roquetas de Mar, no recibimos ninguna contestación a nuestra resolución, por lo que procedimos, por ello, a incluir este expediente en el presente Informe Anual, mencionando expresamente esta falta de colaboración para con esta Institución. Esta actitud resulta inexplicable cuando, justamente, la Consejería de Agricultura y Pesca nos había informado de que se tenía previsto firmar el Convenio con la Consejería de Medio Ambiente y con el Ayuntamiento, y que había advertido una actitud más receptiva a la colaboración por parte de éste, lo que haría posible realizar las ulteriores actuaciones de desafectación, procedimiento de recuperación y, en su caso, actuaciones sancionadoras.

En segundo lugar, también destacamos la **queja 93/2620**, que fue presentada por el Presidente de una Asociación expresando su preocupación por la ausencia de planificación urbanística en una amplia zona cercana a la costa de Vejer de la Frontera (Cádiz), de gran belleza y representativa del equilibrio entre ecosistemas de litoral y dehesa, tal y como, según su escrito, representaba El Palmar de Vejer. Asimismo, la citada Asociación manifestaba que el Plan de Protección de la Playa de El Palmar se aprobó inicialmente en 1990 y *"desde entonces, el equipo de gobierno municipal que rige actualmente esa localidad, no ha sido capaz de impedir numerosos atentados urbanísticos, ni de impulsar la puesta en marcha de la norma planificadora que está prevista en el Plan"*. Añadían que era necesario dotar de los más elementales servicios públicos, como una cabina telefónica, a los más de 1.500 habitantes de la pedanía.

En su informe, el Ayuntamiento nos comunicaba, en síntesis, que el Plan de Protección del Palmar ya había sido aprobado inicialmente y se había abierto el plazo de alegaciones. Se señalaba, además, que el Ayuntamiento estaba actuando frente a las infracciones urbanísticas y que se estaba intentando dotar de la infraestructura mínima necesaria al núcleo de población. Por último, se indicaba que hubo de desistirse de la instalación de la cabina telefónica porque el terreno era privado y no contaban con la autorización del dueño.

De acuerdo con la información facilitada, entendimos que el bloqueo existente en cuanto a la elaboración y aprobación del Plan Especial de Protección y Mejora de El Palmar había desaparecido, a la vista de su aprobación inicial, y que, si existían discrepancias en cuanto a su contenido, con ocasión del trámite de alegaciones, se debían formular cuantas se estimaran oportunas. En cualquier caso, según el artículo 25.2, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en

los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Es decir, que son los representantes libremente elegidos por los ciudadanos a los que, en definitiva, con respeto a la legislación urbanística y oídas las inquietudes manifestadas por los vecinos, corresponde determinar y proponer el futuro planeamiento municipal.

Por lo demás, el Ayuntamiento nos señalaba que, dentro de sus competencias, venía actuando contra las parcelaciones y construcciones ilegales y nos señalaban los esfuerzos realizados para dotar de infraestructuras adecuadas al núcleo de población y las razones que impidieron la instalación de la cabina telefónica.

Por todo ello, se comunicó que esperábamos que la aprobación definitiva y ejecución del Plan Especial de Protección contribuyera a frenar el deterioro que sufría la zona de El Palmar. Al mismo tiempo, instábamos al Ayuntamiento a que intensificara la vigilancia y disciplina urbanística de la zona, con el fin de evitar la proliferación de nuevas construcciones ilegales.

En cuanto a la Asociación, y dada la tramitación de la queja, le rogábamos que, en futuras ocasiones, al denunciarnos nuevas infracciones urbanísticas, o de otra índole, lo hicieran de forma singularizada para facilitarnos la labor, dado que resulta muy complejo y difícil cuando se plantean cuestiones globales y sin gran definición. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación del expediente de queja.

En el caso de la **queja 93/2015**, ya citada en el apartado 2.1.1.2. sobre modificación del planeamiento, de nuestro Informe Anual de 1994, la reclamante nos manifestó que en 1982 adquirió una parcela en la urbanización "Zarzalejos" del municipio de Gerena (Sevilla), que tenía aprobado plan parcial desde 1976, y sobre la que le dijeron en la Consejería de Obras Públicas y Transportes y en el propio Ayuntamiento, que podía edificar. En 1987 se encontró, al volver al municipio (era residente en otra Comunidad Autónoma) que la parcela había sido dividida al trazar una vía pública a través de ella, para dar acceso a una ampliación de la urbanización que estaba, al parecer, sin legalizar. Desde 1987 venía reclamando sus derechos y denunciando al Ayuntamiento por su pasividad ante el problema planteado, sin que se hubiera llegado a una solución del problema.

Pues bien, en este ejercicio tenemos que decir que, finalmente, recibimos el informe del Ayuntamiento. De acuerdo con el mismo, así como de la documentación obrante en el expediente, vimos que la usurpación de parte de la parcela para la ejecución de un vial, de existir, se habría llevado a cabo por el Promotor ilegal de la 2ª Fase de la Urbanización "Los Castillejos", sin que pudiera achacársele responsabilidad, en cuanto a dicha usurpación, al Ayuntamiento, por lo

que la reclamante debía ejercer, si lo estimaba conveniente, las acciones judiciales que resultaran procedentes contra el Promotor de la Urbanización.

Dado que si las Normas Subsidiarias (NN.SS) lo contemplaban, era por la necesidad de contemplar en el nuevo planeamiento los hechos consumados que habían dado lugar al trazado de este vial. Toda vez que, sin Plan Parcial, sin proyecto de urbanización, sin licencia alguna, se había llevado a cabo la 2ª fase de la urbanización que exigía un vial de comunicación que era el que, precisamente, atravesaba la parcela en cuestión.

En cualquier caso la aprobación definitiva de las NN.SS. no suponía la transferencia de la propiedad del vial hacia el Ayuntamiento, por lo que los terrenos continuaban siendo de la propiedad de sus titulares, por más que éstos no podían hacer un uso de los mismos "contra plan". Para que pasaran a ser bien de dominio público se debía expropiar, o incluirlos en una unidad de actuación, realizando el reparto equitativo de beneficios y cargas, conforme a lo establecido en el art. 140 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En definitiva, si los terrenos, tal y como manifestaba la reclamante, eran de su propiedad y no había sido objeto de compensación alguna la ocupación de los mismos, por más que estuvieran calificados como vía pública en la determinación del plan, su ocupación no era ajustada a derecho y se estaría efectuando por la vía de hecho y con clara vulneración del contenido último de los arts. 33, apdo. 3, del texto Constitucional, art. 121, apdo. 1, de la Ley de Expropiación Forzosa y el precepto citado del Texto Refundido de la Ley del Suelo antes citado. Por todo ello, formulamos al Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos citados, así como de los arts. 248, 249 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que determinan las actuaciones municipales a ejecutar cuando se produzcan vulneraciones de la legalidad urbanística, como las que se apreciaban en el presente caso, así como el art. 260, que señala que «la inspección urbanística se ejercerá por los órganos de la Administración Autonómica y Local, dentro de sus respectivas competencias». El Alcalde ostenta una especial responsabilidad, en cuanto que el apdo. 2, del art. 260, determina que «ejercerá la inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles». Según el apdo. 3, del art. 261, del mismo texto legal, «en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado».

Como consecuencia de la pasividad observada en la actuación de la Corporación Municipal, que había posibilitado las infracciones urbanísticas citadas, se había podido producir una posible usurpación de la propiedad de la reclamante, por lo que también se formuló **Recomendación** con objeto de que, cuando se ejecutara el planeamiento de desarrollo de las nuevas Normas Subsidiarias, donde

se reflejaba el citado vial, se requiriera a la reclamante para que presentara las pruebas en las que fundamentara la titularidad del bien y, en el caso de que ésta quedara suficientemente acreditada, a la mayor urgencia se realizaran las actuaciones precisas para, previos los trámites legales oportunos, compensarla por la privación del bien en cuestión. Ello, sin perjuicio, de las acciones judiciales que la reclamante pudiera ejercer contra el promotor de la 2ª fase de la Urbanización "Los Castillejos" o, en su caso, contra el Ayuntamiento, si aquélla consideraba que era el responsable de la situación creada.

Con ello, dimos por concluidas definitivamente nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja y procedimos a su archivo, instando al Ayuntamiento al cumplimiento de la resolución dictada.

Por último, en la **queja 93/1383**, el interesado nos exponía que el inmueble donde reside había quedado, como consecuencia de la ampliación de la Carretera Comarcal SE-617, a escasos 75 cms. de dicha vía de intenso tráfico. La vivienda ha quedado a un desnivel más bajo respecto de la carretera, disminuyendo su valor y dejando una acera muy estrecha que dificulta el paso de peatones. Se interesaron con motivo de la tramitación de esta queja distintos informes al Ayuntamiento de Tomares, a la Dirección General de Carreteras, que retrasó mucho su respuesta, y a la Diputación Provincial de Sevilla, tras de los cuales concluimos que la competencia para abordar una posible solución correspondía al Ayuntamiento de Tomares al que se formuló **Sugerencia** de que, en la medida de sus posibilidades, se entablaran conversaciones con los propietarios de la vivienda a fin de proceder a su permuta o compraventa, dado que, con ocasión de la aprobación del nuevo planeamiento municipal, la vivienda puede quedar parcialmente fuera de ordenación. Transmitimos al Ayuntamiento nuestra consideración de que era conveniente esta actuación a fin de que el afectado recibiera un trato semejante a los de las dos viviendas contiguas que fueron permutadas en su día y a que, por tratarse de una vía de conexión con una Carretera Provincial que presenta un tráfico intenso, 75 cms. no podían considerarse en modo alguno como una distancia idónea entre la vivienda y el borde de la calzada, acogiendo además una acera por donde se accede a Centros Escolares y a núcleos importantes de población.

Al no recibir respuesta, procedimos a la inclusión de la queja en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.1.2. Gestión urbanística.

En primer lugar, destacamos la **queja 93/2900** en la que el interesado nos exponía que, a pesar de encontrarse su vivienda en suelo urbano y de estar entregadas algunas viviendas de su urbanización desde hacía meses, no disponían de alumbrado público, ni de calles asfaltadas, ni aceras, etc., por lo que se sentían

discriminados cuando comprobaban que otras promociones urbanísticas del municipio disponían de estos servicios desde antes de la entrega de las viviendas. Se habían dirigido al Ayuntamiento de Cúllar-Vega (Granada) exponiendo este problema a los responsables, sin que hubieran obtenido una respuesta satisfactoria.

Una vez recabada la información, el Ayuntamiento nos indicó que el Plan Parcial 2 se encontraba aprobado *inicialmente* por el Pleno en sesión celebrada el 14 de Febrero de 1995 y, en consecuencia, la urbanización contaría con los servicios de alcantarillado, asfaltado, etc. conforme se vaya realizando el proyecto. Sin embargo, en su respuesta el Ayuntamiento dejaba sin aclarar la razón de que se hubiera dado licencia de primera utilización a la vivienda del reclamante, cuando no se contaba con esos servicios. Por ello, tras efectuar una valoración de los hechos, hicimos las siguientes consideraciones al Ayuntamiento de Cúllar-Vega (Granada):

La licencia de primera utilización se concedió el 17 de Junio de 1994 y a finales de 1995 el Plan Parcial que dotaría de servicios a la vivienda se encontraba únicamente aprobado de forma inicial. A esta manifiesta irregularidad uníamos el hecho de que se concediera licencia de parcelación a los terrenos donde se ubicaba la parcela del reclamante cuando aún no se había producido la aprobación definitiva del plan parcial, ni del proyecto de urbanización y en contra de los informes negativos del Técnico y Secretaría Municipal, informe este último que tampoco nos había remitido el Ayuntamiento, a pesar de haberlo solicitado expresamente en nuestro escrito, por lo que volvíamos a interesarlo, a fin de valorar si, a nuestro juicio, nos encontrábamos en un supuesto como el previsto en el art. 264.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Parecía deducirse que en el Municipio la realidad iba por delante del planeamiento, y que se concedían licencias de parcelación y de primera utilización con clara inobservancia de la legislación urbanística, en contra de los informes emitidos por los funcionarios municipales y con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de planeamiento que legitimarían estas actuaciones.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los arts. 242.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, según los cuales estarán sujetas a previa licencia, entre otras, las parcelaciones urbanas y la primera utilización de los edificios. En el apartado 2 del art. 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales se añade, además, que «se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y (...) si la parcelación se refiere a sector para el que ya este aprobado un plan de ordenación», cosa que no ocurría en el presente caso, y así lo advirtieron los técnicos municipales, «y si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el art. 138 de la Ley», actualmente art.

14 del Texto Refundido. Este último artículo dispone que tendrán la consideración de solares «las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos: a) que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento» y, sobre todo, las que cuenten con acceso rodado, pavimentado y encintado de aceras. Es decir, ni se debió conceder la licencia de primera utilización, ni anteriormente la licencia de obras.

Por lo demás, nos encontrábamos ante una infracción urbanística grave, ya que tal clasificación tienen las acciones y omisiones que constituyan incumplimientos de las normas relativas a parcelaciones, como, en principio, ocurría en el presente caso. En este sentido, es importante subrayar que, según el art. 264.2 de la Ley del Suelo, «en las obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave serán igualmente sancionados con multa: el facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables en razón de aquella infracción».

Por todo ello, formulamos **Recordatorio** legal de observar los preceptos mencionados para que la Corporación tuviera plena conciencia de la gravedad de las actuaciones producidas en el presente caso y, en el futuro, fueran otorgadas únicamente aquellas licencias que el desarrollo del planeamiento urbanístico permitiera. Igualmente, se le decía que esperábamos que la tramitación hasta la aprobación definitiva del Plan Parcial 2, y su posterior ejecución tras la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización, se desarrollaran en los mínimos plazos posibles para evitar que los propietarios y ocupantes de las viviendas siguieran sufriendo la carencia de servicios básicos en la urbanización.

A la fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de recibir la preceptiva respuesta.

Especial singularidad tuvo la **queja de oficio 95/3715**, ya que se decidió actuar al haberse detectado el problema como consecuencia de una queja tramitada a instancia de parte y sobre la que el ciudadano había presentado un tácito desistimiento. No obstante ello, dada la problemática latente en el expediente, nos decidimos, como ha quedado dicho, a actuar de oficio.

En primer lugar, en cuanto a la queja a instancia de parte, **queja 95/289**, el interesado nos decía que su vivienda se encontraba en una zona en la que se habían vendido diversos solares -uno de los vendedores era el propio alcalde-, sobre los que los interesados solicitaron sus licencias de obras, llevándose la sorpresa de que se les denegó alegando el carácter rústico de los terrenos. Tras múltiples gestiones, por fin se optó por otorgar las licencias de obras.

Posteriormente, cada vecino construyó su casa, atendiendo a la

localización del contrato de compraventa y dejando una anchura de seis metros para la calle. Tal calle nunca se urbanizó y no se podía transitar, por lo que habían solicitado del Ayuntamiento, de forma infructuosa, que se arreglara la calle, dado que se les había respondido que ésta la debían arreglar los dueños de las viviendas y no el Ayuntamiento, ni los vendedores de los terrenos.

A la vista de tales hechos, se procedió a interesar, previa admisión a trámite de la queja, informe de la Corporación Municipal sobre si la zona aludida fue fraccionada contando con la preceptiva licencia de parcelación; si, efectivamente, tenía el carácter de suelo no urbanizable y, en este caso, razón de que se otorgaran las licencias de obras, indicando si, en caso positivo, se contó con la preceptiva autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo. Asimismo, nos interesábamos sobre cualquier extremo que contribuya a aclarar los hechos denunciados y, de forma singular, la posible vinculación de miembros de la Corporación al respecto.

El Ayuntamiento nos respondió que los problemas que dieron origen a la queja del interesado habían quedado totalmente resueltos "*extremo este que puede aseverar el propio interesado. Su primer escrito no fue contestado debido a que esta Alcaldía tuvo conocimiento de que el reclamante había desistido de su petición*".

Si bien, en relación con el interesado, la queja se archivó habida cuenta de que el problema había quedado resuelto, no obstante ello, y a la vista de los hechos y de la documentación obrante en el expediente, decidimos tramitar la, ya citada anteriormente, **queja de oficio 95/3715**, en la que el problema de fondo derivaba de una presunta parcelación ilegal. Por este motivo nos dirigimos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento interesándonos sobre las siguientes cuestiones:

- Fecha de compraventa de los citados terrenos.
- Fecha de delimitación del suelo urbano en ese municipio, a efectos catastrales, indicando si las viviendas situadas en los terrenos en cuestión fueron construidas antes de la fecha de aprobación de la citada delimitación de suelo urbano.
- Que nos indicaran si estas viviendas fueron construidas contando con la preceptiva licencia municipal de obras y fechas de su otorgamiento. Si no contaron con dicha licencia, actuaciones municipales que se estuvieran llevando a cabo para restaurar la legalidad urbanística.
- Razones por las que el Municipio carecía de ningún tipo de instrumento de planeamiento.

-Actuaciones llevadas a cabo para resolver los problemas de falta de urbanización de la citada zona, manifestando obras efectuadas, su coste y la forma de financiación de las mismas, indicando si dicha financiación se había efectuado con cargo al presupuesto municipal o se había contado con la aportación de los promotores y de los actuales propietarios de dichas viviendas.

En el próximo ejercicio daremos cuenta del resultado de nuestras actuaciones ya que, de confirmarse la existencia de esta parcelación ilegal, los hechos revistirían una especial gravedad.

A veces los problemas de gestión urbanística plantean cuestiones de interpretación que no necesariamente suponen actuación irregular alguna, sino necesidad de llegar a un acuerdo entre las partes, acudir a un arbitraje o, en último caso, a los tribunales para solventar la cuestión. Tal fue el caso de la **queja 95/2803**, en la que el interesado nos exponía que era propietario de una parcela de 503 m² situada en una urbanización de la playa de El Rompido, dentro del término municipal de Cartaya (Huelva). Esta urbanización, según el reclamante, había tardado en ser recepcionada por el municipio al no cumplir el promotor con el acabado de las infraestructuras contempladas en el proyecto. En Junio de 1992, el Pleno del Ayuntamiento había aprobado la adjudicación de las obras a una constructora por una cantidad de 144 millones de pesetas, y estarían finalizadas en 10 meses, o sea, en Febrero de 1993.

Las obras no se realizaron en los plazos previstos, sufriendo interrupciones y la paralización total desde Agosto de 1994, quedando pendiente la realización de todo el acerado de la urbanización, así como el suministro de agua potable por parte de la empresa suministradora, ya que se abastecían de agua de pozo propiedad de la urbanización.

Recibido el informe municipal, existía, por parte del Ayuntamiento de Cartaya, una voluntad decidida de contribuir a resolver los problemas de la urbanización y no se apreciaban irregularidades graves en cuanto al fondo del asunto. Reconocían, además, las disfunciones producidas en el proceso de reconversión de una urbanización promovida con características urbanísticas semirurales, en otra dotada de todos los servicios e infraestructuras; disfunciones motivadas, al parecer, en parte por la difícil situación económica y posterior quiebra de la empresa constructora y, en otra parte, por distintas incidencias en la ejecución de las obras (necesidad de mantenimiento de los servicios existentes, profundización en la red de fecales para eliminación de fosas sépticas, asunción del costo de toda la red eléctrica nueva, etc.). Estimábamos por nuestra parte que el Ayuntamiento había venido realizando un importante esfuerzo para subsanar la problemática existente, que no cabía desconocer. Por ello, tras trasladar el informe al interesado, se le indicó a éste que si estimaba que existían concretas irregularidades sobre el fondo del asunto en discrepancia con el informe recibido

del Ayuntamiento, nos remitiera sus consideraciones y alegaciones al respecto, a fin de fundamentar una resolución definitiva por parte de esta Institución.

Como quiera que el interesado discrepaba en algunos aspectos, interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento, quien, en su respuesta, nos decía que estaba aplicando el Convenio en sus estrictos términos y que si se producían algunas disfuncionalidades, venían ocasionadas, en parte, por la actitud de los propios vecinos que impedían, en ocasiones, a los técnicos inspeccionar el desarrollo de las obras. En cuanto a las 75.000 ptas. cobradas en concepto de acometida de aguas, según el Ayuntamiento había sido aceptado por los vecinos su abono.

En consecuencia, detectamos la inexistencia de irregularidades que justificaran la continuación de nuestras actuaciones, dado que nos encontrábamos, en gran medida, ante un problema de interpretación de los acuerdos suscritos y de la posición opuesta que mantenía el interesado con el Ayuntamiento. Acuerdos que fueron firmados con el fin de solucionar una situación compleja, desde la perspectiva de la legalidad urbanística, en la que se encuentra dicha zona.

A la vista de todo ello, no estimábamos oportuno continuar las actuaciones, entendiendo que las posibles discrepancias que se puedan mantener sobre el cumplimiento de ese convenio, debían ser solucionadas en el marco de éste, por los órganos de representación, tanto del Ayuntamiento como de los vecinos. Y para el caso de que no se subsanaran en vía administrativa, cabía acudir a los Tribunales Ordinarios.

Con independencia de ello, al interesado también se le dio como opción, que si la Presidencia de la Asociación de Vecinos presentaba reclamación al Ayuntamiento, determinando con claridad los incumplimientos de los acuerdos alcanzados en que se hubiera podido incurrir, y no se obtuviera respuesta, o se considerase que la misma no resultaba ajustada a derecho, la citada Presidencia podría, si lo estimara conveniente, plantear su queja ante esta Institución a fin de iniciar, en su caso, las actuaciones que se estimaran oportunas, siempre y cuando la queja se refiriera no a una cuestión de interpretación del convenio, sino a un claro incumplimiento por parte del Ayuntamiento, cuya omisión no apareciera justificada por alguna causa legal.

En el supuesto de la **queja de oficio 94/2144** se actuó al tener conocimiento esta Institución, a través de los medios de comunicación, de la denuncia de los vecinos de una zona conocida como "Pajarete", de Algeciras (Cádiz), cuyos hogares carecían de luz y agua corriente a pesar del compromiso del Ayuntamiento de asumir el cincuenta por ciento del coste de las obras necesarias para llevar a cabo la acometida eléctrica. Al parecer, estas viviendas fueron construidas de forma ilegal y carecían de alcantarillado y pavimentación, así como de la prestación de otros servicios como la recogida de basuras, lo que estaba

propiciando una peligrosa situación higiénico-sanitaria.

En un primer informe, el Ayuntamiento de Algeciras nos daba cuenta de la situación urbanística de la zona, pero no nos informaba de las actuaciones previstas ante la casi total carencia de servicios de las viviendas ilegales, construidas al amparo de la falta de adecuado ejercicio de disciplina urbanística. En consecuencia, volvimos a interesar un nuevo informe sobre este aspecto.

Tras reiterar en dos ocasiones el informe, así como formular un Recordatorio del deber legal de auxiliar a esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicó que había librado distintas subvenciones para un proyecto de línea de media tensión, centro de transformación y red de baja tensión para suministro. En consecuencia, el problema que había dado lugar a la actuación de oficio se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque exhortando al Ayuntamiento para que siguiera subsanando, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, las carencias de la zona.

En cuanto a la **queja de oficio 94/2142** se destacó en el Informe del ejercicio anterior, (apartado 2.1.2.4. Deficiencias constructivas en urbanizaciones particulares), al no haber obtenido respuesta del Ayuntamiento de Valverde del Camino (Huelva). El problema se centraba en la necesidad de que se instalara en una urbanización una serie de servicios imprescindibles, como los de red de abastecimiento de aguas potables, saneamiento de aguas residuales, etc., dado que la situación era límite ante la sequía existente en aquellas fechas. Al parecer, aunque existía voluntad municipal de afrontar el problema, la dificultad provenía del carácter *clandestino* de esta urbanización, generada a lo largo de muchos años y, por tanto, careciendo de todos los servicios fundamentales, lo que impedía que se pudieran solicitar ayudas a la Diputación o a otros organismos públicos para establecer la red de abastecimiento. Igualmente parecía que se tenía una disposición municipal favorable con el fin de que en un período de dos o tres años se pudiera dar solución al problema, mediante la ejecución de un Plan Especial de Los Pinos.

Tras recibir el informe solicitado del Ayuntamiento, éste nos comunicó que se iban a aprobar nuevas NN.SS. y se elaborarían planes especiales. Además, había previstas medidas de infraestructura y parecía existir una decidida voluntad municipal de atajar el problema. En consecuencia, cabía entender que la queja se encontraba en vías de solución, por lo que, de momento, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 94/1214**, el interesado nos trasladaba el problema en que se encontraban distintos vecinos con motivo de unas parcelaciones que, según él, se habían convertido en ilegales. La situación comenzó en 1976, cuando el Ayuntamiento aprobó un Plan Especial de Dotación para legalizar las urbanizaciones, pero la Comisión Provincial de Urbanismo lo denegó e instó al

Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla) a que vigilase e inspeccionara la zona, abriendo los expedientes sancionadores necesarios.

Según los reclamantes, el Ayuntamiento de Coria del Río no actuó en tal sentido y se produjo una auténtica indisciplina urbanística, dejándose que cada parcelista edificara sin normas ni autorización alguna. En 1984, la Delegación Provincial de Urbanismo comunicó al Ayuntamiento los pasos a seguir consistentes en:

1. Suscripción de Acta de Compromisos entre Comunidades y Ayuntamiento.
2. Modificación de las Normas Subsidiarias.
3. Redacción del Plan Parcial.

Tras redactarse el Acta de Compromisos, el Ayuntamiento se negó a suscribirla y obligó a los parcelistas a redactar el Acta de Compromisos a cargo de las Comunidades. En Febrero de 1991, presentaron en el Ayuntamiento la modificación de las Normas Subsidiarias y el Acta de Compromisos, pero nuevamente el Ayuntamiento se negó a tramitar esta documentación. Los reclamantes, al momento de presentar la queja, ignoraban qué era lo que podían hacer y, en definitiva, su situación era que existían unas 800 parcelas, con varias decenas de familias como único domicilio y sin tener red de saneamiento, ni red de agua potable, dado que se abastecían con agua de pozo de las Comunidades y vertían en pozos ciegos unifamiliares, por lo que estimaban que el Ayuntamiento debía darles alguna alternativa.

El Ayuntamiento nos manifestó su postura en torno a las pretensiones de los reclamantes, la complejidad del asunto y las consecuencias que podía tener para todo el municipio el asumir la Corporación el coste de un problema de esta magnitud. En principio, no advertimos irregularidad, salvo el no ejercicio en su día de la disciplina urbanística, pero nos indicaba que había solicitado un informe a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre las posibles alternativas a la actual situación. En vista de ello, también nosotros interesamos informe a la citada Dirección General a fin de conocer si se había emitido el informe solicitado por el Ayuntamiento, en cuyo caso interesábamos que nos remitiera una copia del mismo.

Una vez nos llegó la respuesta de la Dirección General, adjuntando el informe sobre las posibles alternativas de solución a las urbanizaciones ilegales que dieron origen a la queja, nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento de Coria del Río para conocer su postura en torno a estas alternativas, cuál le parece más viable y si iban a iniciar, a corto plazo, las actuaciones necesarias para acabar con la situación irregular. El citado informe no se había recibido a finales de 1995, aunque a principios de 1996 se recibió escrito del interesado por que el que nos decía que se

había llegado a un principio de acuerdo. Por tanto, continuamos a la espera de la respuesta municipal.

Con motivo de la situación en que se encontraba la barriada cordobesa de Miralbaida, fue iniciada la **queja de oficio 94/814** ante el Ayuntamiento de Córdoba que, siempre según las informaciones a las que tuvo acceso esta Institución, no atendía las demandas y prioridades de la Asociación de vecinos respecto de las deficiencias de la Barriada, cuya subsanación entendía la Asociación de vecinos que era competencia del Ayuntamiento. Tales deficiencias se concretaban en lo siguiente:

- Proyecto de rehabilitación de aceras de la primera fase, que estaba aprobado y contemplado en los Presupuestos de 1993, aunque se encontraba sin ejecutar.
- Recepción del alumbrado correspondiente a las seis agrupaciones, que no había recibido ningún tipo de respuesta, tras más de tres años de reivindicación.
- Creación del parque lúdico-deportivo en la zona comprendida entre el C.P. Alfonso Churruga y las agrupaciones 13 y 14. Al parecer, tras reunión mantenida con representantes de la Gerencia Municipal de Urbanismo, hubo un compromiso de terminación del proyecto y presentación en el primer trimestre de este año.

En vista de tales hechos, se interesó informe del Ayuntamiento de Córdoba sobre cuáles eran las razones que habían impedido, hasta aquel momento, acometer el proyecto de rehabilitación de aceras de la primera fase y fechas en que se tuviera prevista la iniciación y terminación de los trabajos. Asimismo, nos interesábamos por conocer los motivos existentes para no proceder a la recepción del alumbrado correspondiente a las seis agrupaciones y de que, hasta aquel momento, no se hubiera dado respuesta a los vecinos. Por último, se pedía que nos indicaran si se había terminado el proyecto de creación del parque lúdico-deportivo, si existía dotación presupuestaria para su ejecución en este ejercicio y, en este caso, de las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos.

Tras la recepción de un primer informe municipal, se estimó oportuno interesar una ampliación del mismo dado que, a la vista de lo que nos indicaban y en relación con el proyecto de rehabilitación de aceras de la primera fase, deseábamos conocer las razones por las que, a finales de 1994, no se disponía de crédito presupuestario para poderse financiar, cuando nos reconocían que, efectivamente, este Proyecto se encontraba en los Presupuestos de inversiones de 1993, por lo que no encontrábamos una justificación adecuada para un retraso tan notorio en una actuación que se estimaba urgente para la mejora de la infraestructura de la Barriada.

En cuanto a la cuestión del alumbrado correspondiente a las seis agrupaciones, se nos indicaba que no cumplía ni las normas municipales, ni el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, por lo que exigía una importante inversión a realizar por los propietarios para ponerlo en condiciones, tras de lo cual, se podría recepcionar. Pues bien, en este sentido, deseábamos conocer la razón por la que el proyecto de urbanización ejecutado en su día, no se ajustó a las determinaciones de las Normas Municipales y del Reglamento antes citado, indicando si se dieron algún tipo de incumplimientos por parte de la Entidad Promotora. También queríamos saber si se había comunicado a los vecinos las obras que resultaran necesarias y los desembolsos que debían efectuar antes de procederse a la recepción del alumbrado, así como si se seguían actuaciones con la Entidad abastecedora del suministro eléctrico, conducentes a la realización de un proyecto de adecuación de las instalaciones eléctricas a las exigencias técnicas actuales.

Finalmente, en su último informe el Ayuntamiento nos daba cuenta de que se encontraba en trámite un crédito global que financiará distintas inversiones pendientes en el municipio, entre las que se encontraban las inversiones previstas en la Barriada Miralbaida, que motivó la tramitación de oficio de esta queja.

En cuanto a la cuestión del alumbrado, nos indicaron que se trataba de instalaciones eléctricas privadas, no recepcionadas y que, en consecuencia, el Ayuntamiento no tenía prevista ninguna intervención, dado que, hasta que no cumplieran las determinaciones reglamentarias, no serían recepcionadas por el Municipio.

El supuesto de la **queja 93/153** reviste la particularidad de que fue iniciada por un motivo distinto del que posteriormente derivó la actuación de la Institución. En efecto, el expediente se inició porque el interesado nos decía que había presentado reclamación ante la Compañía Telefónica porque un técnico de la misma se negó a arreglar una avería en su teléfono, alegando unos argumentos que le eran extraños y que no le incumbían, al parecer, porque era muy costosa y no estaba capacitado para ello.

Tras admitir a trámite la queja, procedimos a interesar el preceptivo informe a la Dirección Provincial de Telefónica en Málaga sobre los motivos que impedían atender a la solicitud presentada por el interesado.

Una vez recibido el informe de Telefónica, resultó que las posibles deficiencias en la prestación del servicio telefónico del interesado, podían tener su origen en una defectuosa ejecución del proyecto de urbanización, por lo que se procedió a interesar informe al respecto al Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) acerca de si la urbanización fue edificada en base a un plan parcial de iniciativa privada y, en tal caso, si se había efectuado la recepción de aquellas instalaciones

que lo debieran ser conforme al planeamiento. Igualmente, como quiera que en el proyecto de urbanización debían incluirse la red de distribución de energía eléctrica, así como los demás servicios que el plan parcial estime necesarios, como redes de gas, teléfono, etc., quisimos conocer si las obras de urbanización se habían efectuado conforme a lo previsto en el proyecto y, en caso contrario, medidas que, de proceder, se hubieran adoptado con motivo del incumplimiento de los promotores.

Tras dos peticiones de informe, el Ayuntamiento, en un informe remitido por el Técnico Municipal, nos comunicó que en su opinión, más que haber introducido la canalización eléctrica por la telefónica, ocurrió al revés, por lo que el incumplimiento de la reglamentación técnica provendría de Telefónica. En todo caso, manifestaba la buena predisposición municipal, mediante un tendido aéreo, para solucionar el problema, ya fuera por un expediente de imposición de servidumbre o, incluso, expropiación. También proponía que, a cargo de los vecinos, se efectuaran canalizaciones subterráneas.

Una vez se recibió el citado informe, se comprobó que tanto el Ayuntamiento como Telefónica mantenían posturas contradictorias, lo que hizo conveniente, antes de dictar una resolución definitiva, requerir un nuevo informe a Telefónica, para que manifestara su postura sobre lo expresado por el Ayuntamiento. Tras recibir este informe, la citada compañía nos comunicaba que se había procedido al reconocimiento de la obra civil objeto de la reclamación, indicándose la idoneidad de las mismas para alojar las instalaciones telefónicas, por lo que se procedió a dar por concluidas nuestras actuaciones, comunicándole al interesado que, según nuestras informaciones, no existía en aquellos momentos impedimento alguno para que el servicio telefónico pudiera ser prestado en las debidas condiciones, al haber reconocido Telefónica la idoneidad de la obra civil efectuada por la Comunidad de Propietarios, para alojar las instalaciones telefónicas.

Por último, dentro de este apartado dedicado a los problemas derivados de la disfuncionalidad en la ejecución del planeamiento urbanístico, es decir, las cuestiones derivadas de una irregular gestión urbanística, vamos a dar cuenta de dos expedientes relativos a la existencia de graves problemas de saneamiento. En primer lugar estaría la **queja 93/1161**, en la que el interesado nos decía que en la urbanización donde residía existían 29 pozos negros y que sus intentos para conseguir que el abastecimiento de agua y el alcantarillado fueran abordados por el Ayuntamiento habían resultado infructuosos hasta aquel momento. Se daba la circunstancia de que uno de los pozos que abastecían la urbanización se vio contaminado por una gasolinera cercana, pero que los organismos competentes no resolvieron la cuestión.

La queja fue incluida en el Informe de 1994 (Apartado 2.1.2.3. Deficiencias en barriadas), terminando la relación de los hechos con la petición de

informe realizada al Ayuntamiento de Málaga. Una vez se recibió éste, su contenido suponía una nueva dilación y, en definitiva, la no aceptación de la Recomendación formulada, puesto que en un plazo prudencial, no se habían puesto los medios necesarios para actuar en el modo recomendado ni se había justificado la razón de que no se hiciera de forma convincente. Lo cierto es que la última respuesta suponía que no se daba fin al estado de cosas y supeditaba a la iniciativa de los particulares la solución de un problema de competencia municipal. Esta pasividad municipal suponía la posibilidad de ocasionar un problema de salubridad, cuya solución no podía aplazarse indefinidamente. Por todo ello, no podíamos considerar que se hubiera aceptado el contenido de nuestra Recomendación, por lo que procedimos a la inclusión de este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dado que, en un plazo razonable, no se había producido una medida adecuada en el sentido recomendado, lo que también nos obligaba a dar por concluidas nuestras actuaciones y proceder a su archivo.

La segunda de las actuaciones que traemos a colación es la relativa a la **queja de oficio 93/1486**, que se abrió al tener conocimiento esta Institución de que varias viviendas de la Barriada de San García de Algeciras (Cádiz), se venían inundando, con ocasión de precipitaciones de cierta intensidad, de aguas fecales desde hacía unos ocho años aproximadamente, fecha en que se construyó la urbanización, ya que, a juicio de los vecinos, se instalaron unas tuberías con una sección insuficiente para el volumen de viviendas. El Ayuntamiento, al parecer, pese a tener conocimiento del problema, había recepcionado la barriada y les había anunciado a los vecinos, en Noviembre de 1992, que se iban a acometer una serie de obras que acabarían con este problema, pero la situación continuaba igual.

El Ayuntamiento nos comunicó, finalmente, que las obras del Proyecto de Nuevas Redes de Saneamiento ya habían comenzado y estaba prevista su terminación en el plazo de dos meses, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba en vías de solucionarse.

Ahora comentaremos algunas de las quejas tratadas con motivo de la actitud reticente que, a veces, encontramos en los responsables municipales para informar a los ciudadanos sobre cuestiones urbanísticas que afecten a sus intereses. Un ejemplo de ello es la **queja 94/808**, que fue tramitada al hacernos llegar la interesada su protesta contra el Ayuntamiento de Alhaurín el Grande (Málaga), que no había dado ninguna respuesta a sus alegaciones contra el nuevo planeamiento, ni le había facilitado una información urbanística que tenía solicitada. Tras los trámites preceptivos, formulamos al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de resolver en tiempo y forma, de manera expresa, las peticiones de información planteadas por la interesada, por cuanto el silencio mantenido suponía un claro incumplimiento del art. 43.1, del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo que reconoce el derecho de todo administrado a que el Ayuntamiento le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector. Este derecho también viene recogido en el art. 231 del

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. También se formuló **Recomendación** de que se suministrara a la interesada a la mayor brevedad la información urbanística que pretendía conocer. El Ayuntamiento aceptó estas resoluciones, por lo que se dieron por concluidas nuestras actuaciones, dando cuenta a la reclamante.

También la interesada de la **queja 95/300** había solicitado información urbanística al Ayuntamiento de Estepona (Málaga), sin recibir respuesta municipal. Tras interesar informe a la Administración afectada, se nos comunicó que se había accedido a lo solicitado por la reclamante, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque formulando **Recomendación** de que, en aras del principio de eficacia que consagra el art. 103, de la Constitución, en lo sucesivo, se facilite a los interesados la información que soliciten o los motivos que lo impidan en un plazo prudencial y, en todo caso, nunca más allá de los tres meses que establece el art. 42.2, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La **queja 95/2638** fue iniciada al comunicarnos el interesado que había presentado solicitud de cerramiento de pared al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), adjuntando autorización del Servicio de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. El Arquitecto municipal, tras visitar el lugar, indicó que no existía problema para acceder a lo solicitado, pero el Ayuntamiento no le comunicó nada por escrito. El Ayuntamiento nos respondió que la solicitud debía entenderse concedida por silencio administrativo, emitiendo Certificación de acto presunto. El problema del interesado había quedado resuelto, aunque entendimos que no por el procedimiento más adecuado, por lo que se formuló al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 242 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y del art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que determina la competencia municipal en el otorgamiento de licencias urbanísticas de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanístico. También se formuló **Recomendación** a fin de que las solicitudes que se presenten ante dicho Ayuntamiento, sean tramitadas con observancia y en los plazos establecidos en la normativa citada, evitándose su concesión por silencio administrativo positivo, por cuanto los Ayuntamientos deben verificar las especiales circunstancias de cada solicitud de licencia de obras, para salvaguardar tanto el interés general en la cumplida observancia de la normativa urbanística de aplicación, como el interés particular de los administrados de contar con una licencia municipal, evitándose así la situación de inseguridad motivada por la ejecución de unas obras al amparo del silencio de la Administración y sin tener la total garantía de su adecuación al planeamiento.

Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al archivo del expediente, informando al interesado.

2.1.3. Disciplina urbanística.

2.1.3.1. Deber de conservación de los propietarios de inmuebles para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Dentro de este epígrafe trataremos todas aquellas quejas que se han tramitado, de oficio o a instancia de parte, con motivo del deterioro que sufren los inmuebles de nuestra Comunidad, la inactividad -cuando imposibilidad- de su propietario para proceder a su rehabilitación y la pasividad con que los Poderes Públicos contemplan el deterioro de nuestros cascos antiguos.

En primer lugar, mencionaremos la **queja de oficio 95/2881** iniciada al tener conocimiento de que se habían producido unos derrumbamientos en el, ya de por sí deteriorado, casco antiguo de Jaén, resultando que, al parecer, ante tales hechos se habían tomado medidas de carácter urgente por parte de la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento, entre las que se encontraban la elaboración de un censo de edificios en mal estado, así como la realización de un plan integral de rehabilitación, para lo que se había previsto la contratación de un equipo de técnicos.

Otras medidas acordadas consistían en la agilización, por parte de los servicios técnicos, de la tramitación de los expedientes de ruina, una campaña de concienciación vecinal de la necesidad de cuidado y mejora de estos inmuebles y, también, la creación de un fondo económico y técnico de ayuda a la rehabilitación de edificios.

Sin embargo, tales medidas anunciadas no se habían puesto en práctica. Ante tales hechos nos dirigimos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén a fin de conocer las razones por las que no se habían efectuado los trámites necesarios conducentes a la ejecución de las medidas acordadas, así como, de persistir la gravedad de la situación que motivó que se estimara necesario adoptarlas para paliar el progresivo deterioro del casco antiguo, causas de esta dilación. En todo caso, nos parecía incongruente adoptar, con carácter urgente, unas medidas y después no ejecutarlas, con lo que su eficacia resultaba nula.

Pues bien, a pesar de dos reiteraciones, un Recordatorio del deber legal de auxiliar a esta Institución, y calificar la **actitud entorpecedora** a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz del Ayuntamiento, no recibimos contestación, a pesar de ser una queja de oficio, por lo que incluimos la queja en el presente Informe Anual. Aquí conviene subrayar el hecho de que, sin lugar a dudas, se trata de una de las autoridades más reticentes a colaborar con esta Institución, como destacaremos en la parte dedicada a "Eliminación de Barreras Arquitectónicas e Infraestructuras" de este Informe, con ocasión de la queja de

oficio 94/2183.

En el caso de la **queja de oficio 95/2539**, también actuamos al tener conocimiento del perjuicio que se les estaba creando a un grupo de inquilinos con motivo de la no ejecución de unas órdenes de conservación de la Gerencia de Urbanismo de Málaga, siendo así que los expedientes sancionadores tramitados tampoco habían servido para que se arreglaran los desperfectos.

Al parecer, la última resolución era de 14 de Enero de 1994 y ya se advirtieron unos desperfectos mucho mayores a los originarios y que podrían haber sido evitados, si las Órdenes municipales hubieran sido cumplidas o exigida su observancia.

La Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga, en su respuesta, nos dio cuenta de las dificultades existentes para notificar la resolución dictada en el expediente sancionador, pues la propietaria del inmueble se negaba a abrir la puerta y a recibir la notificación, por lo que se iba a publicar ésta en el Boletín Oficial de la Provincia y, una vez se cumplimentara este trámite, se impondría la sanción que correspondiera para, en caso de falta de ejecución voluntaria, proceder subsidiariamente. En vista de ello, consideramos la queja en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Hay que destacar que en este tipo de expedientes a las dificultades y disfunciones de la Administración gestionante, hay que añadir, en la mayoría de los casos, la oposición de los propietarios a la ejecución de las órdenes de conservación, tanto para evitar realizar un gasto que no conllevaría, en la mayoría de los casos, una compensación en los recibos de alquiler, como por el interés que, no pocos propietarios de inmuebles antiguos, tienen en que los edificios devengan en ruina por las consecuencias positivas que para su patrimonio tiene la declaración realizada en este sentido.

También iniciada por la propia Institución pero en el ejercicio anterior, se ha ultimado la tramitación de la **queja de oficio 94/2140**, que se citaba en el apartado 2.1.3.1 del Informe de 1994, relativa al estado ruinoso en que se encontraba un inmueble en la calle de San Ildefonso en Granada, temiendo los vecinos que se produjera un desplome de los techos antes de que se acometiera la rehabilitación del inmueble que estaba prevista por la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMUVYSSA). Así mismo, el inmueble presentaba serios desperfectos en su infraestructura y en su red de saneamiento. Tras un primer informe, en el que se aclaraban varias cuestiones, se interesó una mayor concreción, comunicándonos finalmente que EMUVYSSA había solicitado licencia para la reconstrucción del edificio en un plazo de 24 meses, por lo que estimamos que la situación de deterioro del edificio se encontraba en vías de solución y, por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por otro lado, afectante al estado de un inmueble, pero en este caso perteneciente al patrimonio histórico-artístico, dado que está considerado como Bien de Interés Cultural, se presentó la **queja 95/2715**, en la que el interesado nos decía que se había dirigido a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura, dado el lamentable aspecto que, según su criterio, presentaba la "Puerta de Jerez" de Tarifa (Cádiz). Según el interesado, pasado algún tiempo, el Director del Conjunto Arqueológico de Baelo Claudia emitió, por orden de la citada Consejería, un informe al respecto confirmando todos los puntos denunciados. Posteriormente, la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico solicitó al Ayuntamiento de Tarifa la emisión de informe y, asimismo, le instaba a la adopción de ciertas medidas urgentes para la conservación del monumento. Sin embargo, según el reclamante, ni se emitió el informe reclamado, ni se tomó ninguna de las medidas de conservación. Ante ello, había remitido reiterados escritos a la Delegación Provincial de Cultura, que no habían obtenido ninguna respuesta satisfactoria.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó informe tanto de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Cádiz, sobre las actuaciones que se tuvieran previstas por parte de la misma, así como al Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) sobre la razón de que no se hubiera emitido el informe interesado por la Comisión Provincial de Patrimonio y la no adopción de las medidas de conservación.

La Delegación Provincial nos indicó que había interesado distintas actuaciones al Ayuntamiento y si no las cumplimentaba, se someterían al Director General de Bienes Culturales para que adoptara medidas de conservación del monumento. Tras interesar de la citada Delegación Provincial que nos mantuvieran informados de las sucesivas actuaciones en el expediente, nos contestó que había propuesto a la Dirección General de Bienes Culturales la inclusión en la programación ordinaria de este año de las obras de restauración del inmueble, por lo que nos dirigimos, para conocer si esta propuesta había sido aceptada, directamente a la Dirección General de Bienes Culturales a fin de que nos concretara si iba a ser aceptada para el presente año la citada propuesta de restauración y, en caso contrario, si se incluiría en la programación de conservación y restauración del próximo ejercicio, ya que parecía, a tenor de los datos que habíamos recibido de la propia Delegación Provincial, que esta actuación resultaba totalmente necesaria y que no debía sufrir más retrasos, en aras de evitar un mayor deterioro del que ya presentaba el monumento citado.

El Ayuntamiento de Tarifa, en su respuesta, admitió el estado del deterioro del edificio e indicaba que se había contactado con la Delegación de Cultura al objeto de subsanar las actuales deficiencias por la falta de medios municipales.

Por su parte, la Dirección General de Bienes Culturales nos indicó, en síntesis, que la restauración de este Monumento se efectuará con cargo al

Programa de Conservación y Restauración de 1996, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al estimar que el problema se encontraba en vías de solución.

En el caso de la **queja 95/33** fue una asociación de Consumidores y Usuarios quien, en representación de una asociada, presentó queja denunciando el mal estado en que se encontraba su vivienda, sobre cuya situación había reclamado la interesada, en 1992, ante el Servicio de Salud del Ayuntamiento de Sevilla. Este servicio certificó que la vivienda no reunía las condiciones higiénico-sanitarias de habitabilidad, sin que el propietario hiciera ninguna reparación, por lo que se presentó la oportuna reclamación ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

Con fecha 9 de Noviembre de 1993, tuvo salida de esa Gerencia, Resolución de la Comisión Ejecutiva a través de la cual se acordó aprobar la propuesta de resolución del Gerente obligando a la propiedad a realizar las obras de conservación en la vivienda que se especificaban en dicha Resolución. Como quiera que la propiedad había hecho caso omiso de dicha Resolución, la interesada había instado en varias ocasiones a la Gerencia para que incoara el correspondiente expediente sancionador contra la propiedad, sin que hubiera obtenido respuesta alguna.

Sorprendentemente, en el escrito de queja se nos decía que tras interesar información telefónicamente a la Gerencia Municipal de Urbanismo, se le señaló que se había procedido a realizar otro informe técnico y que, en el mismo, se señalaba que los desperfectos de la vivienda no tenían gran importancia, por lo que por propia iniciativa de la Gerencia, se había paralizado la ejecución de la resolución. Desde la asociación, se reiteró a la Gerencia que, ante el incumplimiento de la resolución dictada, procedía incoar el oportuno expediente sancionador.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe a la tan citada Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, que, en su respuesta, nos afirmó que se iba a incoar expediente sancionador a la propiedad, pero que, con fecha 21 de Febrero de 1995, se había presentado recurso por la propiedad en el que efectuaba determinadas alegaciones técnicas, por lo que se estaba a la espera de que se informaran estas alegaciones y, de ser desestimadas, proceder a la incoación del expediente sancionador.

Por nuestra parte, se estimó oportuno interesar un nuevo informe, comunicándonos, en su nueva respuesta, la Gerencia que, ante la falta de ejecución de las órdenes de conservación del inmueble, se había incoado expediente sancionador, pendiente de notificar a la propiedad. Antes de dar por concluidas nuestras actuaciones, interesamos que nos confirmara este último extremo y otros relacionados con el problema planteado.

La Gerencia Municipal de Urbanismo no nos informó sobre si se había practicado la citada notificación, por lo que fue necesario interesar un tercer informe. Finalmente, entendimos que la Gerencia estaba actuando adecuadamente para compeler a la propiedad a la ejecución de la orden de obras de seguridad, salubridad y ornato público, dado que con fecha 16 de Junio de 1995 se había notificado a la propiedad la incoación del expediente sancionador y la propuesta de resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender el problema en vías de solución.

Dentro de este epígrafe tenemos que destacar la lamentable actitud del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) en la **queja 94/1662** en la que el interesado planteaba que había denunciado ya en dos ocasiones en el citado Ayuntamiento el estado de ruina de dos inmuebles de la localidad que suponían, siempre según el interesado, un peligro para la seguridad de los viandantes.

El Ayuntamiento, en su primer informe, nos comunicó que se habían incoado los correspondientes expedientes, dictándose Orden de obras que ya había sido ejecutada en un caso y que lo serían próximamente en el otro. Por tanto, en un primer momento, entendimos que la queja se encontraba en vías de solución y podíamos dar por concluidas nuestras actuaciones, comunicándoselo así al interesado.

Sin embargo, como contestación recibimos un nuevo escrito del interesado en el que nos indicaba que la fachada seguía ofreciendo un gran peligro, por lo que reabrimos la queja a fin de que los Servicios Técnicos municipales constataran si esta situación de peligro era real.

La citada petición de informe no recibió ningún tipo de respuesta, por lo que fue reiterada y llegó a motivar un **Recordatorio** del deber legal que tienen todos los poderes públicos de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones. En este caso entendimos que resultaba especialmente grave la falta de respuesta municipal a nuestros sucesivos escritos de petición de informe, por cuanto podría estar en cuestión la seguridad de los viandantes que circularan por los alrededores del edificio cuyo deficiente estado de conservación se denunciaba, por lo que habíamos estimado conveniente dictar una nueva orden de obras al amparo de lo dispuesto en el art. 245 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo. En vista de ello, nos vimos obligados a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándola en la sección correspondiente del mismo y mencionando expresamente la falta de respuesta de la Alcaldía ante la posible situación de inseguridad.

También tuvimos que proceder, desgraciadamente, a la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento Andaluz en el caso de la **queja**

94/990 que constituye, también, una buena muestra de la pasividad y dejadez con la que actúan algunos representantes de los municipios, en este caso el de Almería. En efecto, la interesada nos decía que un muro de un callejón de esa ciudad se había desmoronado en parte, quedando el resto bastante deteriorado, poniendo en peligro la vivienda de su propiedad. Como consecuencia de ello, por la Alcaldía se dictó una resolución con objeto de solventar el problema. Sin embargo, ésta no se ejecutaba.

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Almería sobre las razones que habían impedido, hasta aquella fecha, ejecutar esta resolución y cuando se tenía previsto acometer las obras necesarias. El Ayuntamiento, en su respuesta, nos dio cuenta de la tramitación del expediente y nos señalaba que la resolución de la Alcaldía no se había podido ejecutar por la cantidad de trabajo de la Brigada de Obras.

A la vista del contenido de este escrito, no podíamos admitir que la tramitación del procedimiento administrativo hubiera sido correcta. Nuestra discrepancia se fundamentaba en la excesiva duración del procedimiento y, principalmente, en su falta de ejecución, ya que la resolución de la Alcaldía era de 7 de Enero de 1994. Con fecha 2 de Febrero de 1994 se remitió oficio al Jefe del Area de Servicios Urbanos y Mantenimiento para que se diera cumplimiento a dicha Resolución; sin embargo, no era hasta el 14 de Septiembre de 1994, siete meses después, cuando contestó el Concejal Delegado del Area de Servicios Urbanos que por saturación de trabajo, no podía afrontar las obras requeridas, por lo que cabía deducir que la eficacia y coordinación de los Servicios Municipales no había sido adecuada en este caso, pues debía tenerse en cuenta que la resolución de la Alcaldía se dictó "*a fin de evitar posibles daños a las personas y las cosas*". Por todo ello y dada la gravedad que tendría la posibilidad antes reseñada, recomendábamos a la Alcaldía que, a la mayor urgencia, diera las instrucciones oportunas para que las obras ordenadas fueran ejecutadas de forma inmediata.

Finalmente, no obtuvimos ningún tipo de respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, a pesar de haber formulado un **Recordatorio** del deber de colaboración, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe anual al Parlamento de Andalucía, calificando, también, como **actitud entorpecedora** de la citada Alcaldía ante esta Institución.

Finalmente, queremos dar cuenta de una queja cuyo seguimiento ha conllevado una larga tramitación y que, por si misma, es exponente de la problemática que se suscita con motivo de la tramitación de estos expedientes.

En 1990, hace cinco años, comenzó a tramitarse la **queja 90/1225**, motivada porque una reclamante, en representación de los residentes de uno de los pocos patios de vecinos que aún quedaban en el casco antiguo de Triana, en Sevilla, y cuya historia databa de 1917, habiendo recibido varios premios y visitas

por su distribución y belleza, manifestaba que en él habitaban 20 familias con escasos recursos económicos. En el inmueble colindante, el número 86, se procedió en 1990 a demoler una casa en ruina, en cuyo solar se iban a construir un bloque de apartamentos, demolición que había dañado seriamente la casa de vecinos, haciendo inhabitables varias viviendas, lo que hizo que la empresa constructora apuntalara de emergencia el patio de vecinos, pero continuaron con las obras, lo que hizo que los vecinos se movilizaran para impedir que entraran a trabajar las máquinas y los obreros. Acudieron por ello varios estamentos (peritos y arquitectos de la empresa constructora, bomberos, técnicos de urbanismo, prensa) sin que les hubieran dado alguna solución.

A la vista de todos los hechos, el Defensor del Pueblo Andaluz, junto con un Asesor, visitó el patio de vecinos para una visita ocular de los desperfectos ocasionados. Ante todo ello, con fecha 28 de Noviembre de 1990, se interesó el preceptivo informe al Teniente-Alcalde Delegado de Urbanismo comunicándole lo siguiente:

"Si bien tenemos conocimiento de que esa Gerencia de Urbanismo, al amparo del art. 181 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, ha dictado una orden de ejecución en evitación de daños, parece ser que ha sido ejecutada, como quiera que, no obstante ello, las deficiencias del inmueble, tras el movimiento al que hemos hecho referencia, parece ser que se ha agravado, es por lo que le sugerimos dé las instrucciones oportunas para que, a la vista de la situación en que se encuentra el inmueble, se personen los servicios técnicos de esa Gerencia con objeto de que, si procede, a la mayor urgencia posible, se dicte nueva orden de obras al amparo del citado precepto si el edificio, o parte del mismo, puede ser conservado o, en otro caso, se actúe conforme a los términos del art. 183 del citado texto legal y concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de Junio de 1978, si fuese necesario adoptar las medidas previstas en el apartado 4 de este precepto".

La Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) nos comunicó (con fecha 1 de Agosto de 1991) que había desestimado el recurso de reposición interpuesto por la propiedad contra la orden de ejecución de obras efectuadas, con motivo de los daños que sufre el inmueble de los interesados, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados sobre si las obras se habían ejecutado y, caso contrario, si se tenía previsto la ejecución subsidiaria de las mismas.

Posteriormente, se interesaron distintas peticiones de informe de esta Institución a la Gerencia Municipal de Urbanismo y remisión de aquéllos por parte de ésta, donde existían diversos escritos por parte de la propiedad y resoluciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo, lo que hace muy difícil resumir las actuaciones. Ante ello, esta Institución decidió, en un escrito extenso, poner de

relieve la gran problemática que se crea con motivo de la tramitación de los expedientes de ruina, manifestando que teniendo en cuenta todos los antecedentes obrantes en el expediente, el estado del citado inmueble, así como de la tramitación de otros expedientes que, por similares motivos, han sido presentados ante esta Institución, creíamos oportuno hacer llegar una serie de consideraciones sobre la forma, a nuestro juicio, por ahora completamente ineficaz para conseguir el objetivo de las norma, de proteger la conservación de los inmuebles, con que se ha tramitado éste y otros expedientes similares anteriores:

A) Nos preocupa la lógica seguida, hasta ahora, en la tramitación de esos expedientes. Ello, por cuanto si se actúa en la misma línea en que se viene haciéndolo hasta ahora, la situación con que nos podríamos encontrar -no decimos que sea necesariamente la que se va a producir-, sería más o menos la siguiente: por resolución de 21 de Febrero de 1994 se ha declarado que la finca situada en el nº 88 de la C/. Castilla no se encuentra en ruina; ordenándose una serie de obras, destinadas al mantenimiento de la finca en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, por importe de 5.686.068 pts.

Pues bien, como quiera que, por un lado, la propiedad ha interpuesto recurso de alzada, y por otro, ha presentado alegaciones a la incoación del expediente sancionador por no ejecución de la orden de obras, en el caso de que se dicte la resolución en el sentido de imponer la multa correspondiente, es previsible que recurra la misma en alzada; no siendo, en modo alguno, improbable, que la resolución dictada no sea ejecutada (dado que, normalmente, suspenden de hecho las resoluciones cuando son impugnadas), hasta que se resuelva, al menos, el recurso interpuesto con motivo de la multa. Ahora bien, aún en el caso de que la resolución fuera confirmatoria de la multa, sólo se podría hablar de una coercibilidad real de ésta si los servicios correspondientes tienen la agilidad suficiente para, en el supuesto de que el pago no se realice voluntariamente, hacer un seguimiento adecuado de la vía de apremio para su cobro.

Cuando todos estos pasos se hayan dado, es presumible, a tenor de la tramitación que hasta ahora han tenido los expedientes, que transcurran varios meses y que al tiempo de resolver las alzadas y/o exigir el cobro de las multas, la propiedad vuelva a solicitar expediente contradictorio de ruina por haber acaecido nuevos hechos, o por el normal envejecimiento del inmueble, lo que motivaría, según la forma en que se han venido tramitando estos expedientes en actuaciones precedentes, la suspensión de la orden de obras dada, en tanto no se resolviera el expediente contradictorio de ruina; si se declaraba, finalmente, que no había lugar a ésta, no es tampoco improbable que, dado el estado del inmueble y el tiempo transcurrido, se volviera a dar una nueva orden de obras distinta o más amplia de la dada en Febrero de 1994. Con ello se iniciaría una vez más el proceso indicado y así continuaría hasta que, como hemos observado ya en alguna queja, el inmueble devenga, finalmente, en ruina, haciendo imposible el objetivo del interés público presente en la norma, que no es otro que el de su conservación.

B) La valoración que hemos realizado en el anterior apartado sobre el modo de actuar de esa Gerencia no es una mera suposición, sino consecuencia del seguimiento que de éste y otros expedientes hemos realizado. Por tanto pasamos a relatar todos los innumerables incidentes que había, tanto en el expediente de queja que comentamos y terminábamos manifestando que es verdad que la nueva orden de obras de 21 de Febrero de 1994 por importe de 5.686.068 pts. suponíamos que englobaba el presupuesto de las obras que, de acuerdo con las otras dos resoluciones anteriores, era preciso realizar, pero creíamos que en evitación de nuevas dilaciones y sobre todo en congruencia con todo lo actuado se podría haber acordado una ampliación de las obras previstas, pero no comenzar, ahora, después de cuatro años, un nuevo expediente, que suponía un volver a empezar -sin garantías en principio tal y como se han tramitado los expedientes, de que llegara a buen término-, pues en el caso de que finalmente se llegara a cobrar la multa al ejercerse la coercibilidad que su pago implicaba, muy posiblemente, como hemos dicho en el apartado A), la situación del inmueble hubiera cambiado y, o bien volviera a pedir la propiedad, sin perjuicio de la resolución de la alzada que hay pendiente, nueva declaración de ruina por nuevos hechos que se hayan podido producir, o esa Gerencia estimara que, en ese momento, era preciso hacer unas obras de mayor envergadura y consecuentemente de presupuesto superior y tras englobar las ordenes anteriores, volver a empezar.

En definitiva, no podemos estimar que, en éste, y en otros expedientes, en los que incluso el inmueble ha devenido en ruina, -por más que sea compleja la tramitación del expediente y que haya que observar las garantías de las distintas partes implicadas-, la Gerencia haya actuado correctamente, ni mucho menos que su actuación haya permitido una protección inmediata del inmueble en cuestión en el que después de más de cuatro años y pese a los instrumentos jurídicos y a los medios personales y materiales que posee esa Gerencia se ha visto impotente para hacer ejecutar real y efectivamente -con resultado práctico- ninguna de sus tres resoluciones dadas sucesivamente el 4 de Diciembre de 1991, 17 de Febrero de 1993 y 21 de Febrero de 1994.

Por todo ello, concluíamos que, hasta la fecha (desconocíamos lo que hubiera pasado desde el último informe o pudiera pasar en el futuro), se ha acumulado una cuantiosa documentación por los cinco expedientes tramitados -conjuntamente o como piezas separadas-, pero sin ningún resultado. Ésta y no otra es la realidad, y la consecuencia no era otra que el estado actual del inmueble.

Esta situación nos llevaba a entender que existe otro modo de actuar para garantizar el interés público en la conservación del patrimonio inmobiliario y, por ello, se procedía a formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 56 y 94 de la Ley 30/1992, que señala que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los art. 111 y 138, y en aquellos casos en que una

disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. Igualmente, recordamos la necesidad de actuar conforme al principio constitucional de eficacia, recogido también en el art. 3.1, de la Ley Procedimental antes citada y **Sugerencia** en el sentido de que:

- 1) *Se utilice preferentemente -con objeto de garantizar el interés público existente en las normas que protegen la conservación del patrimonio inmobiliario- en los casos en que haya que compeler a los obligados a cumplir lo dispuesto en las resoluciones de esa Gerencia, el procedimiento de ejecución subsidiaria, liquidando, si fuere aconsejable por las circunstancias que concurran en el supuesto de hecho, de forma provisional y previa, antes de la ejecución, y a reserva de liquidación definitiva, el importe de los gastos, daños y perjuicios, conforme a lo establecido en el art. 98 de la Ley de Procedimiento, con objeto de evitar el riesgo económico que para la Corporación puede suponer acudir a este procedimiento.*
- 2) *En caso de acudirse a la imposición de multa coercitiva se deberá hacer un seguimiento puntual de su tramitación (de su cobro depende su coercibilidad) y, si es necesario, imponer nuevas multas para ejercer la coercibilidad necesaria que obligue a cumplir lo ordenado.*
- 3) *En tercer lugar, no creemos -sin perjuicio de las garantías necesarias para la propiedad- que se deba invertir el principio de no suspensión del acto administrativo cuando se trata de llevar a efecto órdenes de ejecución, sino que hay que ver, caso por caso, y sólo suspender formalmente cuando el supuesto de hecho esté claramente incurrido en alguno de los contemplados en el art.111 de la Ley 30/1992, antes citada. Toda vez que, en este tipo de expediente, no se trata sólo de valorar el perjuicio que se causa a la propiedad, frente al que se puede causar al interés público, sino que también se puede causar un perjuicio irreparable, o muy difícil de reparar, a los terceros que habitan el inmueble. Por lo que entendemos que debe abandonarse lo que, en principio, parece una práctica habitual de esa Gerencia: la suspensión de hecho y mecánica de la resolución cuando se interpone algún recurso contra la misma.*
- 4) *Aunque entendemos que, dada la incompatibilidad existente entre la declaración de ruina de un inmueble y la orden para su conservación, es lógico que cuando la Administración procede a incoar un expediente de ruina, ya sea de oficio o a instancia de parte, suspenda la orden de ejecución y, en su caso, los procedimientos que para obligar a su incumplimiento hubiera iniciado; no obstante, creemos también que hay que tener una cierta prudencia en orden a adoptar la decisión de incoar estos expedientes. En efecto, en algunos supuestos, por ser patente el estado del inmueble como consecuencia de un informe realizado sobre el mismo recientemente, no es obligado el incoar expediente de ruina, sino que se puede declarar la*

inadmisibilidad de la petición -si existen datos para ello- o, en caso de que por cautela se incoe, se trámite con la mayor urgencia (en este sentido hay que destacar que el expediente de ruina sí se ha gestionado con suficiente eficacia; otra cosa es la ejecución de la última orden de obras). Ello con el objetivo de no desvirtuar, por el paso del tiempo, la orden de ejecución y limitar los efectos de un uso abusivo del derecho a solicitar la incoación de este tipo de expedientes, tendentes a -no decimos que este sea el caso que nos ocupa- evitar que las órdenes de ejecución se realicen dando nueva vida al inmueble, en lugar de proceder a su demolición, lo que por razones obvias, en muchos casos, pretenden los propietarios de inmuebles en los que existen arrendatarios de bajas rentas.

La GMU nos remitió un estudiado y extenso informe como respuesta a la sugerencia formulada. Mantuvo su posicionamiento, que no comparte esta Institución, en cuanto a la no deficiencia en la tramitación de estos expedientes. Como creemos que las resoluciones eran correctas, no quedó sino ratificarnos en las mismas, trasladar a la Gerencia Municipal de Urbanismo nuestras consideraciones y proceder a la Inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Ello se llevó a efecto a través de un escrito en el que manifestábamos que en relación con el contenido del escrito de la Gerencia y sin perjuicio de las puntualizaciones que se iban a realizar a continuación, sí queríamos manifestar que respetamos las discrepancias que se puedan mantener con nuestras resoluciones cuando éstas -como es el caso que nos ocupa- vienen fundamentadas, explicitando motivadamente las razones de ellas.

Hecho este pequeño inciso, transmitimos a la G.M.U. que, en modo alguno, era nuestra pretensión que se pudiera entender que la Gerencia tramita, por lo general, los expedientes de forma ineficaz. En primer lugar, porque no hacemos nunca descalificaciones globales, salvo que hayamos actuado en el ámbito del informe especial o de una auditoría sectorial de eficacia y, en segundo lugar, porque no poseemos datos para llegar a una conclusión de este tipo.

Respecto a la afirmación de que nuestros escritos denotan el objetivo de la conservación de los inmuebles y, con ello, protección de los intereses de los arrendatarios, pusimos de manifiesto que nuestro principal objetivo era la defensa de la legalidad urbanística, mediante la aplicación de la normativa existente, dictada por quien tiene el mandato de la sociedad para ello. Si esto beneficia a los arrendatarios o a los propietarios, según los casos, no es objeto, en principio, de nuestra consideración. En todo caso, recordábamos que a favor de esta postura más conservacionista pareció inclinarse, en su día, el R.D. 2472/78, de 14 de Octubre, que dejó suspendida la vigencia de los arts. 12 al 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, limitando los supuestos de admisibilidad de la declaración de ruina y, consiguientemente, de demolición de los edificios.

Por otro lado, pusimos de manifiesto que esta Institución parte de la

imparcialidad y proporcionalidad de los actos dictados por la Administración, lo que implica su ejecutividad para garantizar su eficacia. Ciertamente existen supuestos en que el propio interés público demanda la suspensión del acto recurrido siempre que se puedan ocasionar daños irreparables o de difícil reparación (sin perjuicio de la aplicación de otros supuestos no previstos en el art. 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa «*fumus boni iuris*», adopción de medidas provisionales, etc.). Pero, en estos supuestos, existen dos intereses particulares contrapuestos, propietarios y arrendatarios, y un interés público que va más en el sentido, conforme a la resolución adoptada por la propia Gerencia Municipal de Urbanismo, de la conservación de la edificación. Ello nos inclinaba a entender que, en estos casos, en principio, se debía optar por la no supresión del acto.

A continuación, se planteaba por la Administración, con argumentos respetables, la cuestión polémica de la posibilidad legal de la imposición de multas coercitivas en este ámbito por no estar autorizado por una Ley. En este aspecto debemos remitirnos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Julio de 1983 (Ponente Sr. Gordillo) que afirma:

"Con relación a la imposición de multas coercitivas merece recordarse que, siendo la LPA supletoria de las reglas de procedimiento administrativo que rigen las Corporaciones Locales, según el art. 1.4 (La Ley 30/92 es de plena aplicación en el ámbito local, arts 1 y 2.1.C), y que la imposición de multas coercitivas vienen desentendidas precisamente para nuestro caso a través de los arts. 102, 104 y 107, LPA (Art. 99 de la Ley 30/92), en relación con el art. 223 de la Ley del Suelo (Art. 301 del actual Texto Refundido), por lo cual se estima estar ajustada a derecho la resolución recurrida al imponerla; lo que, como sostiene la Abogacía del Estado, tiene su apoyo en el art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que ordena que en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal. Las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecian se impondrán con independencia de dichas medidas. Por todo ello debe rechazarse la doctrina que, contra la imposición de la multa coercitiva, alega la parte actora en la demanda."

Compartimos plenamente el tenor de esta Sentencia y, en consecuencia, nos ratificamos en el apartado 2 (relativo a las multas coercitivas) de nuestra Sugerencia, respecto del cual nos vemos obligados a entender que tampoco ha sido aceptada por esa Gerencia.

En cuanto a la obligatoriedad de incoar expediente de ruina cuando lo solicita el propietario, creemos que ello es así, siempre y cuando no se utilice el derecho a ejercer esta acción de una forma reiterada y abusiva con el manifiesto

fin, no de obtener la satisfacción de una pretensión ante la Administración: la declaración de ruina de un inmueble, sino de eludir la ejecutoriedad, siquiera temporalmente, de una resolución administrativa: la ejecución de una orden de obras. Dicho de otra forma, la doctrina del abuso de derecho tal vez podría oponerse a la petición, insistimos, reiterada de tramitación de expedientes de ruina cada vez que la Administración pretenda ejecutar una orden de obras, particularmente cuando es patente que el inmueble no presenta una situación de ruina, por lo reciente de los informes evacuados.

En consecuencia, entendiendo que las disensiones con el criterio de esa Gerencia suponía la no admisión por su parte de la Sugerencia formulada, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nos vimos obligados a la Inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del mismo, pero destacando que en este supuesto se da una fundada disparidad de criterios y no se ha producido dejación de las formas de colaboración para con esta Institución. De estos extremos se dio cumplida información a los reclamantes.

2.1.3.2. Obras amparadas en licencias indebidamente otorgadas.

Especialmente grave, de ser ciertos los hechos, era el problema que se planteaba en la **queja 94/1119**, en la que la interesada daba cuenta de que una serie de residentes de dos urbanizaciones se venían oponiendo, desde 1992 y ante el Ayuntamiento de Mijas (Málaga), a la construcción de un bloque de apartamentos sobre una parcela que invadía una zona verde e infringía varias normas de construcción. Indicaba que el Ayuntamiento paralizó la construcción, pero posteriormente, permitió que continuarán las obras sobre una parcela reducida de 1586 m². Con motivo de estos hechos, los reclamantes presentaron escrito tanto ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes como ante el Ayuntamiento de Mijas, sin que hubieran obtenido respuesta.

Por nuestra parte, interesamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Mijas y de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, a fin de que nos remitieran copia de la resolución dictada en respuesta al escrito del interesado.

El Ayuntamiento, en su respuesta, discrepaba completamente de lo manifestado por los interesados, entendiendo que la edificabilidad del inmueble era ajustada al Plan, ya que sólo se empleaba el 53 % de lo que correspondía a la parcela y que, además, no se ocupaba el espacio a que se refería la queja.

Por el contrario, la Delegación Provincial nos remitió un informe del que se desprendía que sí se habían cometido irregularidades, por cuyo motivo se decía que *"la única actuación, salvo mejor criterio, que a esta Administración le es*

dable efectuar sería la solicitud de revisión de oficio de la licencia al Ayuntamiento, de acuerdo a las conclusiones de los informes técnicos".

En consecuencia, interesamos de dicha Delegación Provincial conocer si se había solicitado al Ayuntamiento la revisión de oficio de la referida licencia y de la respuesta municipal a este requerimiento. En caso de que no se hubiera recibido la respuesta municipal, o ésta fuera contraria a lo solicitado, instábamos a la Delegación Provincial a actuar conforme a lo previsto en el art. 304 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo (que prevé la acción pública en el ámbito urbanístico). Asimismo, comunicábamos que si se entendiera que el ejercicio de la acción pública no resultaba procedente, queríamos conocer las razones en las que se fundara dicha postura.

Finalmente, no obtuvimos contestación alguna por parte de la citada Delegación Provincial, a pesar de formular el oportuno **Recordatorio** de colaboración y elevar los antecedentes del caso al Consejero de Obras Públicas y Transportes, del que tampoco recibimos respuesta, por lo que nos vimos obligados a incluir la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Singular fue el caso de la **queja 95/48**, admitida a trámite al tener conocimiento de que la interesada había detectado, en el desarrollo de su actividad profesional, posibles irregularidades en los trámites de concesión de licencias de obras y ocupación en los municipios cordobeses de Peñarroya-Pueblonuevo y Fuente Obejuna, por lo que solicitó y obtuvo autorización para acceder a los archivos municipales de proyectos y obras. Tras ello, creía haber detectado numerosas irregularidades en ambos municipios, achacables a la inadecuada actuación de sus oficinas de obra y de los técnicos que las dirigen, más graves en el caso de Peñarroya-Pueblonuevo. Nos adjuntaba una amplia documentación sobre el resultado de sus investigaciones.

Tras admitir a trámite la queja a fin de que se resolvieran expresamente las peticiones formuladas por la interesada al Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo, éste nos comunicó que estaba a la espera de recibir unos informes del Colegio de Aparejadores para dictar la resolución que corresponda, por lo que interesamos una tramitación rápida y quedábamos a la espera de la resolución definitiva.

En respuesta a este último escrito, el Ayuntamiento nos remitió dichos informes pero no la resolución dictada como consecuencia de los mismos. Por esta razón, procedimos a interesar de nuevo la resolución que proceda a la mayor brevedad posible, dándonos cuenta de su contenido.

El Ayuntamiento, en su nueva respuesta, nos remitió el Decreto dictado por la Alcaldía ante nuestra petición de informe. De acuerdo con éste, se había nombrado instructor en el expediente, se había requerido a la denunciante

para que manifestara si reiteraba su denuncia y para que concretara sus pretensiones a fin de evitar una resolución incongruente. Cabía considerar, en consecuencia, que el Ayuntamiento estaba actuando activamente ante la denuncia formulada y que el asunto se encontraba desbloqueado y en vías de solución, lo que nos permitía dar por concluidas nuestras actuaciones.

Lamentable fue la falta de diligencia de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Algámitas (Sevilla) en la **queja 94/1417**, tramitada con motivo de la reclamación que había realizado un vecino de este municipio como consecuencia de que cuando solicitó licencia de obras para abrir huecos de ventana, se había otorgado ésta con el doble condicionamiento de que no debía llevar salientes y que "*si el vecino contrario solicitara abrir huecos, se le autorizaría en las mismas condiciones*"; por este motivo, había pedido el cumplimiento de esta condición al realizar obras su vecino. Pues bien, tras procederse a la admisión a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Algámitas (Sevilla). Éste nos comunicó, posteriormente, que estaba a la espera de que la Diputación contestara a la petición de informe sobre el problema que le había solicitado o de que los afectados alcanzaran un acuerdo, por lo que interesamos de la citada Corporación Municipal que nos mantuviera informados de las subsiguientes actuaciones. A la interesada, tras darle traslado de toda la información recibida del Ayuntamiento, le comunicábamos que nos remitiera las consideraciones y alegaciones que creyera convenientes respecto al escrito informativo que le habíamos transcrito, a fin de poder adoptar una resolución definitiva sobre el asunto.

Una vez que recibimos las consideraciones de la interesada, éstas se remitieron al Ayuntamiento para que las tuviera en cuenta a la hora de dictar la resolución definitiva. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó, en Junio de 1995, que en cuanto se constituyera la nueva Corporación, se remitiría contestación a la mayor brevedad. Antes se había dicho que estaban pendientes de recibir asesoramiento de la Diputación. El caso es que la respuesta se dilataba excesivamente y parecía que lo indicado era requerir, en breve, la misma.

Sin embargo, tras formular un **Recordatorio** del deber legal contenido en el art. 19, aptdo. 1, de nuestra Ley, que tienen todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones, el Ayuntamiento, una vez más, tampoco nos contestó, por lo que procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionando expresamente el nombre de esa Autoridad, ante la reiterada falta de respuesta de esa Corporación a nuestros escritos.

En cuanto a la **queja 94/762**, de la que ya dimos cuenta en el ejercicio anterior (Apartado 2.1.3.2. Obras amparadas en licencias indebidamente otorgadas), en este Informe sólo daremos cuenta de las últimas actuaciones

realizadas: desde esta Institución se había enviado una resolución por la que mostrábamos nuestro desacuerdo con la forma en que se había realizado un cambio de clasificación de suelo motivado por la autorización para la construcción de un colegio por motivos de interés social y que implicaba una reclasificación de suelo en una extensa zona del municipio, además entendíamos que, con motivo de la construcción del colegio, se habían cometido algunas infracciones urbanísticas.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos decía que había cumplido con todos los requisitos y que tenía, también, la autorización de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, manifestando, además, que la firma del convenio urbanístico era usual, que no se hizo con el ánimo de hipotecar futuras actuaciones y que, además, aunque existían otros suelo urbanizables, no habían tenido su desarrollo por los propietarios, por lo que se trataba de la única zona en la que se podían encontrar solares.

Por nuestra parte, y como escrito de cierre, se comunicó al Ayuntamiento que teniendo en cuenta el contenido del escrito de la Alcaldía, debíamos señalarle que nuestra Recomendación iba en el sentido de que se hicieran cuantas gestiones resulten necesarias para el inicio urgente de la construcción de las pistas deportivas, circunstancia que, entre otras, motivó que se informara favorablemente la declaración de interés social de la instalación docente, por lo que dada la ejecución del aval a tal fin, creíamos que, en lo básico, se estaba atendiendo el contenido de nuestra Recomendación. No obstante, transmitimos nuestra esperanza de que la construcción de las pistas se iniciara rápidamente y pudieran ser utilizadas por el Municipio en los términos acordados en su día.

Por lo demás, nos reitera íntegramente en el contenido de nuestra Resolución, por cuanto entendimos que podría resultar contradictorio declarar de interés social un suelo no urbanizable, cuya clasificación se pretende modificar para permitir la edificación y porque seguimos estimando que se han podido comprometer facultades a ejercer en el futuro por otras Corporaciones Municipales en cuanto a clasificación del suelo. Por lo demás, la necesidad de una nueva licencia de segregación, otorgada en fecha 28 de Octubre de 1994, demostraba, una vez más, el confusionismo existente, en este aspecto, en la actuación municipal.

Por otra parte, en cuanto a la postura favorable a la construcción en suelo no urbanizable de instalaciones docentes, señalamos, en su día, a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo lo siguiente:

"A la vista de lo que nos indica, debemos manifestar nuestra discrepancia tanto con la resolución dictada por la entonces Comisión Provincial de Urbanismo, como con la posterior resolución, confirmatoria de la anterior, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Transportes. Esta discrepancia se ciñe a la cuestión de la justificación

para el emplazamiento del Centro Docente en cuestión en suelo no urbanizable por existir un interés social en su construcción.

Para justificar su oposición los alegantes invocaron las Normas Subsidiarias Complementarias de la Provincia de Almería. La Comisión Provincial de Urbanismo y el Sr. Consejero estiman que dichas Normas son aplicables al municipio de Huerca de Almería "pero con el carácter complementario que se señala en la norma 20.1.b. Es decir, complementarían a las Normas Subsidiarias Municipales aprobadas el 10 de Febrero de 1989, cumpliéndose en el presente caso las disposiciones de la normativa municipal sobre altura máxima, retranqueo a linderos y ocupación como se recoge en el informe-propuesta que hace la Delegación Provincial de esta Consejería en Almería. Así mismo, respecto a las Normas Subsidiarias Complementarias, la Resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo es respetuosa en términos generales con las mismas, habiéndose seguido las pautas marcadas en ellas en lo referente a la valoración de la utilidad pública e interés social".

Entiende esta Institución que las resoluciones citadas, contrariamente al criterio que nos traslada, no son respetuosas en términos generales ni con las Normas Complementarias ni con el vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta afirmación la basamos en las siguientes razones:

No dudamos del interés social en la existencia y funcionamiento de un Centro Docente, este destino patentiza, suficientemente y sin necesidad de mayor justificación, el interés social de la edificación. Lo que cuestionamos de forma rotunda es la necesidad de su emplazamiento en suelo no urbanizable. Parece que lo adecuado es que un Centro Docente se sitúe en zona urbana para facilitar el acceso y cercanía de los usuarios del mismo evitando largos desplazamientos. Ciertamente existe una Jurisprudencia un tanto contradictoria y errática al respecto, pero creemos que debe atenderse al espíritu de la Normativa urbanística que intenta preservar este tipo de suelo de aquellos usos que se contrapongan con su natural destino rural. Entendemos que no se respetan las Normas Complementarias porque el carácter de suelo no urbanizable no es la razón básica de su emplazamiento y porque existe la posibilidad y la conveniencia de su emplazamiento en un área urbana, si fuera necesario, en su caso, mediante la oportuna modificación del Planeamiento existente.

Creemos que debe evitarse una política de ubicación de equipamientos comunitarios en suelo no urbanizable que se base,

*como en el presente caso, en la necesidad de una gran extensión de suelo, porque ello generaría una utilización del suelo no urbanizable contraria a la que la legislación y el planeamiento pretendían. Los equipamientos comunitarios, como un Centro Docente, **no constituyen por sí solo fundamento suficiente para que puede autorizarse su ejecución en suelo no urbanizable, puesto que, además, debe acreditarse su vinculación al suelo rural, cosa que no ocurre ni con Centros Docentes como el del presente caso, ni con Hipermercados u Hospitales** (Ello, por más que existan algunas sentencias del Tribunal Supremo en este sentido que resultan contradictorias. Así, por ejemplo, la de 20 de Enero de 1987, Az. 1787, que considera que la indudable utilidad pública e interés social que presenta la ejecución de dos aulas es suficiente para autorizar su ejecución en suelo no urbanizable. Por el contrario, la Sentencia de 29 de Diciembre de 1986, Az. 1676, considera que la ejecución de un Centro de Formación y Educación no exige su emplazamiento en el medio rural, por lo que no es procedente autorizar su construcción en suelo no urbanizable. Es importante resaltar que normalmente estas Sentencias se dictan sobre obras realizadas, es decir, sobre hechos consumados). **Creemos que esta vía no debe convertirse en una forma de inobservancia de lo que la Corporación estableció al aprobar el Planeamiento Municipal.** Estos equipamientos básicos deben, en caso de resultar necesarias o convenientes, suscitar la oportuna modificación o revisión del planeamiento, lo que supone una visión más integradora del desarrollo del municipio, ajena a cualquier posible operación especulativa, contraria a los intereses públicos inherentes a los objetivos del plan aprobado, máxime cuando se ha autorizado una edificación por motivos de interés social que no tiene porqué ubicarse en Suelo No Urbanizable y que, al mismo tiempo, el Ayuntamiento tomó el acuerdo de, en un futuro, proceder a la recalificación de estos terrenos en Urbanizables, dotando, a nuestro juicio, de incongruencia al acuerdo adoptado".*

En consecuencia, se formuló **Recomendación** que en futuros Acuerdos de esa Comisión, se tuvieran presentes las consideraciones expuestas en esta Resolución, a fin de que el Suelo no urbanizable sea utilizado de forma congruente con el destino deseado por el Planeamiento, de manera que quede preservado de procesos de transformación desarrollados al margen de las previsiones del planeamiento, cuando no desvirtuándolo.

Esta Recomendación ha sido compartida, en términos generales, por el citado Organismo. Esperamos por tanto que, en futuras ocasiones, ese Ayuntamiento, actuando con plena observancia de la legalidad urbanística, posibilite el ordenado y racional desarrollo urbanístico del municipio y asegure la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere su acción urbanística,

evitándose, de esta manera, actuaciones precipitadas, como las que dieron motivo a la tramitación de este expediente de queja. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja.

En cuanto a la Delegación Provincial ya dimos cuenta de su respuesta en el Informe del ejercicio anterior y entendimos que suponía la aceptación de nuestra resolución.

Cuando menos sorprendente resultó el supuesto de hecho expuesto en la **queja 94/645**, en la que un vecino del municipio de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla) nos decía que había solicitado licencia de obras ante el Ayuntamiento, consistente en una modificación de ventana para colocar una maquina de refrescos y colocación de un letrero luminoso. Señalaba que el perito del Ayuntamiento efectuó visita indicando que no había impedimento de ningún tipo. Transcurridos dos meses, acudió al Ayuntamiento donde se le indicó que lo tenía todo aprobado, viendo el informe favorable del Técnico Municipal, por lo que se le dijo que pagara la tasa municipal, cosa que hizo, y que podía abrir el hueco, ya que posteriormente se le mandaría la licencia.

Pasadas tres horas y después de tener abierto el hueco, vino la Policía Municipal indicándole que no tenía permiso para abrir el hueco y que fuera a hablar con el Alcalde, que le manifestó que "*no tenía permiso ninguno y que si tenía el hueco abierto que lo tapase ya que nadie le había dicho que lo abriera*". Tras preguntar qué era, entonces, lo que había pagado, se le dijo que una reforma interior de la discoteca, cosa que manifiesta no haber solicitado.

Al día siguiente la Policía Municipal entregó a su madre una notificación de paralización de obra, en la cual se decía que el motivo es que no tenía solicitado permiso, lo que no acertaba a comprender ya que sí solicitó esta licencia. En su informe respuesta, el Ayuntamiento nos decía lo siguiente:

"La Licencia de Obras concedida en Comisión Municipal de Gobierno de fecha 16 de Marzo de 1.994 correspondía sólo y exclusivamente a las obras de reforma interior (que no solicitó expresamente en la solicitud de licencia y se incluyó en la visita de inspección del Técnico) y colocación de letrero luminoso, denegándose la licencia para apertura de hueco en fachada que sí solicitó expresamente.

Al informarse el interesado en las Oficinas Municipales que tenía concedida licencia, era exclusivamente para la reforma interior y colocación de letrero y no para la apertura de hueco en fachada por lo que se le paralizan las obras.

Quizás el error del Ayuntamiento ha sido confiar en la conformidad verbal del interesado en incluir en la solicitud lo que previamente no

constaba en la misma ya que al sólo constar en la solicitud de Licencia unas obras que iban a ser denegadas y aprobadas precisamente las que expresamente no se reseñan; es sumamente fácil argumentar por el interesado que solicitó Licencia para "unas" obras y se le concedió, no respondiendo como se deduce a lo real".

A la vista del contenido de este informe y de los anteriormente remitidos por ese Ayuntamiento, estimamos oportuno hacer las siguientes consideraciones:

- Sorprende el escaso rigor con el que se ha tramitado la solicitud de licencia de obras del interesado, toda vez que ésta lo era para "*modificación de hueco para instalar máquina de refresco y colocación de letrero luminoso*", y esta solicitud debió tener, y creemos que aún debe tener, una respuesta concreta y por escrito sobre si era autorizable total o parcialmente la petición formulada. Lo cierto es que no resulta documentalmente congruente la petición realizada con la licencia concedida.

- En segundo lugar, de haberse modificado la petición inicial, tras la visita del técnico municipal al local en cuestión, tal y como se informa por ese Ayuntamiento, se debió proceder a dejar constancia por escrito de la nueva solicitud formulada, firmándola de conformidad del interesado.

Por otro lado, en futuras ocasiones, interesamos que si ese Ayuntamiento, tras recibir y otorgar una solicitud de licencia de obras, en el caso de posterior visita del técnico municipal, aprecia que se están realizando obras distintas a las autorizadas, debe actuar conforme a lo dispuesto en los arts. 248 y 249 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para que se ajusten las obras a la licencia concedida o se legalice, si es posible, lo que exceda de la misma, así como que se incoe expediente sancionador para protección de la legalidad urbanística. Lo que no es admisible es que se produzca una actuación municipal semejante a la que se desprende, en este caso, del Informe del técnico municipal que se nos adjuntó.

Por todo ello, se formuló al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los art. 248 y 249 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Igualmente, se recordó la necesidad de observar el contenido del art. 89.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual, «en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste...». Esta necesidad de congruencia no se observa en la actuación municipal en el presente caso. Asimismo, también se le formulaba **Recomendación** de que se envíe escrito aclaratorio al interesado de la razón por la que se le dio licencia para unas obras concretas y no para las que solicitó en su día, con objeto de dejar explicitada de

forma clara la casuística producida en la tramitación de este expediente.

Como quiera que no obtuvimos contestación alguna, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Menor entidad, desde un punto de vista material, tenía la cuestión planteada en la **queja 93/2647**. Los hechos que motivaron su presentación son exponentes de la muy distinta tipología de quejas que se presentan ante esta Institución: en este supuesto, el reclamante nos decía que el Ayuntamiento de El Viso (Córdoba) le había concedido la licencia de obras solicitada, pero que, posteriormente y una vez ejecutadas las obras, le había comunicado que tenía que destruir la rampa construida para el acceso a la cochera. En la respuesta municipal a nuestro escritos, quedaba de manifiesto la irregularidad de la rampa construida y se señalaba que en el expediente tramitado nunca figuraba ésta, pero sí se debió exigir, por la entidad de la obra, que en el proyecto figurara la solución técnica que se fuera a dar a la entrada del garaje.

Por este motivo se envió escrito al Ayuntamiento de El Viso por el que manifestábamos que, de acuerdo con el contenido del expediente que se nos remitió, así como del informe del Técnico Municipal, cabía considerar la posible irregularidad de la rampa construida, por lo que, de haberse producido tal infracción, ese Ayuntamiento estaría dando adecuado cumplimiento a la legislación urbanística, en cuanto que no se deben consolidar situaciones irregulares contrarias a la normativa urbanística o de otro tipo, que resulte de aplicación.

Pero con ser esto cierto, también lo es que el reclamante solicitó en su día licencia de obras para rehabilitación de vivienda de dos plantas, que le fue concedida el día 12 de Marzo de 1991, a la vista de la documentación presentada. Desde luego para una obra de este tipo, entendemos, salvo que se demuestre la menor entidad de las obras, que era necesaria la presentación del preceptivo proyecto técnico, que suponemos sería aportado por el interesado. Si en el referido proyecto técnico figura la referida rampa, no entendemos por qué razón no fue advertida la ilegalidad de la rampa antes de la concesión de la licencia. A posteriori, en caso de dejar sin efecto la autorización concedida, estaríamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración, por la irregularidad de la licencia concedida.

Más grave sería que para una modificación de la estructura del edificio, no se hubiera exigido proyecto técnico, pues ello supondría un incumplimiento de la normativa urbanística de aplicación. Por todo ello, volvimos a interesar informe. Una vez remitido éste, el Ayuntamiento nos manifestó, entre otros extremos, que *"en esta localidad las mismas en aquellas fechas no necesitaban dicho proyecto siendo aprobada su realización por la Comisión de Gobierno"*.

Por nuestra parte manifestamos que sentíamos disentir del criterio

expresado por cuanto en esa localidad, como en toda España, seguía y sigue teniendo vigencia y era de plena aplicación el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955.

Este Reglamento en su art. 9.1.1º exige que se acompañe proyecto técnico cuando la solicitud de licencia se refiera a la ejecución de obras e instalaciones. Por tanto, entendimos que se había producido una clara inobservancia de este precepto. No se puede argumentar que se trata de una obra menor cuando en el propio informe del Arquitecto Técnico se habla de forma expresa de "*rehabilitación de vivienda afectando a estructura*", siendo así que el presupuesto de ejecución material asciende a la no pequeña cantidad de 1.768.000.- ptas.

Consideramos grave que para una modificación de estructura de vivienda, no se hubiera exigido acompañar el correspondiente proyecto técnico.

Por otra parte, en la concesión de la licencia al reclamante no se hacía mención alguna a la configuración que debe tener la rampa, por lo que, en buena lógica, el interesado la ejecutó como mejor estimó oportuno. Esta solución se indica "a posteriori" por el técnico que no es correcta y que, además, contradice el Decreto 72/92 sobre eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte.

De haberse advertido estas circunstancias al examinar el proyecto técnico, (que hubiera debido exigirse), o como observación al conceder la licencia, el reclamante habría sido avisado de la ilegalidad, por invadir vía pública, de la obra ejecutada. Se incumplió este requisito previo y se ha hecho precisa una subsanación "a posteriori", que entendemos debe suponer una serie de gastos añadidos para subsanar esta irregularidad, cuyo coste no debe asumir de forma exclusiva el reclamante, toda vez que realizó las obras contando con la preceptiva licencia y sin que se le hubiera exigido la aportación de los documentos que hubieran sido necesarios, para evitar que sea en este momento cuando se hayan de realizar nuevas obras de adaptación. Entendimos, pues, que existe una responsabilidad patrimonial compartida por parte de la Corporación, de acuerdo con lo previsto en los arts. 264 y 265 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, puesto que se otorgó una licencia sin los requisitos que resultaban exigibles para evitar una posible irregularidad urbanística, como la detectada en el presente caso.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** a fin de que se adopten las medidas necesarias para restaurar la legalidad urbanística impidiendo que la rampa se desarrolle en la vía pública, compartiendo los gastos necesarios para ello con el reclamante, puesto que ese Ayuntamiento tiene una responsabilidad directa en la infracción urbanística producida.

Sin embargo, y una vez transcurrido el plazo previsto legalmente, no

recibimos contestación del Ayuntamiento de El Viso, por lo que procedimos a **incluir** el presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacándolo en la sección correspondiente del mismo.

En el supuesto de la **queja de oficio 94/467** actuamos al conocer, a través de los medios de comunicación, la protesta de un grupo de vecinos de El Rompido ante el Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), oponiéndose a una decisión municipal de permitir la construcción de un restaurante de 144 m² en el Paseo Marítimo del Río Piedras. Al parecer, la construcción del restaurante comenzó sin contar con la preceptiva licencia de obras ni con la autorización de la Jefatura Provincial de Costas. Según se señala, la anterior Corporación decidió que se edificara al final del Paseo Marítimo, tras la redacción del correspondiente proyecto.

La queja fue incluida en el Informe Anual de 1994, (apartado 2.1.3.6. Sobre vulneración de normas de protección del paisaje y arquitectura tradicional, patrimonio histórico artístico), terminando los hechos con la petición de informe dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de Huelva.

Del informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se desprendía que de acuerdo con el Decreto 97/1994, de 3 de Mayo, de asignación de competencia en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en zona de servidumbre de protección, la competencia correspondía a la Agencia de Medio Ambiente, regulándose, a través del Decreto 334/1994, de 4 de Octubre, el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección. También, la citada Delegación Provincial, en su informe, llegaba a las siguientes conclusiones:

- I.- En la fecha en que se publicaron los dos últimos decretos citados, el restaurante ya estaba construido.*
- II.- El Ayuntamiento de Cartaya afirma que no tuvo necesidad de otorgar licencia urbanística al tratarse de una obra para él mismo y en suelo urbano de propiedad municipal.*
- III.- El restaurante carece en la actualidad de licencia de apertura y según manifestación del Ayuntamiento ya han iniciado los trámites para conseguirla".*

Después de recibir este segundo informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes y de la, entonces, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, a quien también nos habíamos dirigido, manifestamos a esta última que no resultaba de recibo que una vigilancia ejercida, en este caso de forma eficaz, por el Servicio Estatal de Costas, fuera ignorada y quedara sin respuesta una posible infracción de la Ley de Costas, por falta de una adecuada coordinación de Órganos

de la Comunidad Autónoma, en el que alguno de los dos está incurriendo necesariamente en una posible dejación de competencia. Por ello, mediante las actuaciones de cooperación y coordinación que resulten necesarias, pedíamos que se estudiara si nos encontramos en el presente caso ante una posible infracción de la Ley de Costas y, si los hechos no se encuentran prescritos por el tiempo transcurrido, se adoptaran las medidas que correspondan en defensa de la legalidad, a la mayor brevedad posible.

Finalmente, recibimos respuesta de la Delegación Provincial de Medio Ambiente en la que admitía que ostentaba la competencia sobre usos en zona de servidumbre de protección. Se añadía que se iba a tramitar expediente para decidir si se autorizaba el uso de la zona de servidumbre de protección y que, no obstante, se iban a realizar actuaciones previas para ver si procedía incoar expediente sancionador por haberse edificado este restaurante sin contar con las autorizaciones necesarias. Por ello, procedimos a interesar nuevo informe para verificar el resultado de estas actuaciones:

- Estado de tramitación y, en su caso, contenido de la resolución que se dicte en el procedimiento que se tramita por esa Delegación para otorgar, de resultar procedente, la autorización de uso en la zona de servidumbre de protección.

- Resultado de las actuaciones previas iniciadas por esa Delegación, indicando si una vez verificados los hechos, se ha procedido a incoar procedimiento sancionador, especificando la identificación de las personas o entidades responsables y las circunstancias concurrentes en los mismos.

El Delegado Provincial de Medio Ambiente nos comunicó que se ha dictado resolución otorgando autorización de uso en la citada zona y que se ha incoado expediente sancionador al Ayuntamiento de Cartaya.

A la vista del contenido de este escrito, entendimos que con la resolución dictada otorgando la autorización de uso en la zona de servidumbre ha quedado legalizada la situación. Igualmente, con la apertura del expediente sancionador se determinará la posible responsabilidad existente. Por todo ello, considerando que el problema que motivó la incoación de este expediente de queja se encontraba solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.3.3. Obras sin licencia.

Dentro de este apartado vamos a destacar alguno de los expedientes que nos parecen más significativos: en primer término, podemos citar la **queja 95/3231**, en la que el interesado manifestaba que había denunciado ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla que varios vecinos

de su bloque habían construido sin licencia alguna en el patio, superficie libre para jardín y ventilación, unos cuartos trasteros que ocupan 9 m², privándole de ventilación e intimidad, pues están situados a 4 m. de su fachada. Afirmaba que las denuncias efectuadas ante la Gerencia no habían servido para que se modificara la situación.

A la vista de tales hechos, y previa admisión a trámite de la queja, interesamos el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla para que nos diera cuenta del estado de tramitación del expediente incoado, resolución dictada y si era cierta la pasividad que, según el interesado, estaba mostrando la Gerencia para el restablecimiento de la legalidad en el presente caso.

Como contestación a la citada petición de informe, la Gerencia Municipal de Urbanismo nos contestó, en síntesis, que no se había ordenado la demolición de lo construido porque hasta que no se aprobara un Plan Especial de Mejora Urbana no se podía determinar coherentemente la legalidad de lo construido, siendo así que *"sólo procede la demolición cuando la edificación es disconforme con el planeamiento"*. Además, en el citado informe, alternativamente, no se preveía otro tipo de reacción administrativa (como podría ser la imposición de una multa). Ello, a la espera de la aprobación del mencionado Plan (que, al parecer, ni siquiera ha comenzado a tramitarse) en cuyo marco normativo valorarían la posibilidad de demolición o alternativamente de la imposición de una multa.

Por todo ello, esta Institución envió al Gerente Municipal de Urbanismo resolución por la que le manifestábamos nuestra sorpresa por tales afirmaciones y por las conclusiones que de las mismas se derivan. Y ello, por cuanto, con independencia de que al tratarse de un supuesto de obras realizadas sin la preceptiva licencia, tal y como exige el art. 242 del Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de Junio de 1992, tal actitud es ya de por sí sancionable, entendemos, que la valoración del acto es o no conforme al planeamiento urbanístico hay que hacerlo respecto del Plan existente, toda vez que el art. 131 del citado Texto Legal establece con claridad que los Planes «... serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 124».

Evidentemente, de acuerdo con este precepto, ni cabe esperar que se tramite y apruebe un Plan para valorar si unas obras son ajustadas a derecho, ni tampoco cabría aplicar la normativa contenida en la nueva figura de planeamiento para enjuiciar la legalidad de unas obras realizadas anteriormente, y en su caso, acordar su demolición, pues nos encontraríamos ante un supuesto de aplicación retroactiva de las normas, con lo cual no sólo se vulneraría el precepto citado, sino también el principio constitucional de irretroactividad de las normas consagrado en el art. 9, aptdo. 3, de la Constitución.

Por otro lado, si bien en materia sancionadora cabe una aplicación retroactiva cuando las normas sean más favorables para el administrado, ello no permite dejar de actuar ante una infracción administrativa a la espera de la nueva regulación que sobre el supuesto de hecho se apruebe, por si ésta es más favorable. Los preceptos citados y el principio de vigencia normativa, como consecuencia de la publicación de las normas (art. 2 del Código Civil), lo impiden.

En consecuencia con todo lo anterior, formulamos al Gerente Municipal de Urbanismo **Recordatorio** del deber legal de observar los mencionados preceptos y, así mismo, **Recomendación** en el sentido de que diera las instrucciones oportunas para que, por quien corresponda, se elabore un informe en el que, a la luz de la normativa en vigor establecida por el Texto Refundido antes citado y por el PGOU de Sevilla y demás normativa que sea de aplicación, se determine si el acto consistente en la construcción de los módulos de los trasteros que se citan en el informe del Sr. Jefe del Negociado Administrativo, fue conforme a planeamiento; debiendo, en éste último caso, solicitarse y ser otorgada la preceptiva licencia urbanística si se dan los requisitos para ello, o, por el contrario, si la edificación es disconforme con el planeamiento, se deberá disponer su demolición, salvo que por la entidad y característica de la obra ejecutada, y por aplicación de los principios generales del derecho, entre ellos el de proporcionalidad y equidad, no procediera tal demolición, supuesto en el que, en todo caso, si se hubiere vulnerado la legalidad urbanística, se deberá proceder a la imposición de una multa, sin que de acuerdo con lo dispuesto en el aptdo. 1 del art. 272 del citado Texto de 26 de Junio de 1992 «en ningún caso la infracción urbanística pueda suponer un beneficio económico para el infractor».

Con independencia de ello, también interesábamos que se diera a las instrucciones oportunas para que se informara, de acuerdo con la normativa del PGOU de Sevilla, si la aplicación de lo dispuesto en el art. 10.95, citado por el Jefe de Negociado Administrativo se hace con independencia de lo dispuesto en el art. 10.97 y 10.90, del PGOU, o por el contrario, en las obras realizadas, sin perjuicio de la habilitación legal que pudiera existir de acuerdo con lo previsto en el art. 10.95, sobre posibilidad de construir trasteros auxiliares, tenía que haberse observado, tal y como se estimó en su escrito de fecha 25 de Agosto de 1994 enviado al interesado, el contenido de los dos últimos preceptos citados.

Dicha resolución no obtuvo contestación alguna, por lo que se elevaron, a finales de 1995, los antecedentes del caso a la Alcaldesa-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado y del que, lógicamente, a la fecha de cierre de este Informe, no habíamos recibido contestación alguna.

Afectante al municipio de Huéscar (Granada), era la **queja 95/196**, en la que la reclamante nos exponía que frente a su domicilio se estaba construyendo

un edificio destinado a Asilo de Ancianos. Añadía que toda su calle estaba formada por casas de dos plantas, ocho metros de altura, mientras que el asilo que se estaba construyendo tenía unos dieciocho metros de altura, por lo que el lateral izquierdo de la calle había quedado sumido en la oscuridad. Afirmaba también que, tras entrevistarse con el Alcalde, se le manifestó que no se podía hacer nada y que si no estaba conforme, que buscara un Abogado.

Por nuestra parte, se interesó informe al Ayuntamiento de Huéscar para conocer si las obras contaban con la preceptiva licencia municipal y si se ajustaban al proyecto en base al cual fue concedida la misma y, en todo caso, si se atenían al planeamiento urbanístico vigente en ese Municipio.

En su respuesta, el Ayuntamiento señalaba que habían tomado posesión en la presente legislatura y, dado el período vacacional transcurrido, se estaba recabando lo preciso para facilitar a la mayor brevedad la información que le pedimos. En su respuesta a un segundo informe interesado, el Ayuntamiento nos comunicó que había paralizado las obras e iniciado procedimiento para la restauración de la legalidad urbanística. A tenor de este informe, valoramos positivamente estas actuaciones y entendiendo que se había roto la pasividad municipal ante la posible irregularidad urbanística, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por lo que se refiere a la **queja de oficio 92/1157**, de la que ya habíamos dado cuenta en el ejercicio anterior (Apartado 2.1.3.4. Obras sin licencia) es preciso manifestar que, después de estos años de tramitación, hemos recibido informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del que se desprende la plena aceptación de la Recomendación que habíamos formulado con objeto de que, ante la ejecución de unas obras realizadas sin licencia, se actuara en defensa de la legalidad urbanística.

Como quiera que del informe remitido se desprendía que habían enviado comunicación a la Delegación Provincial de Cádiz interesándose por los hechos, le comunicamos que nos mantuvieran informados del resultado de las mismas y, en especial, del contenido del informe elaborado tras la visita de inspección a las obras ilegales; si se había efectuado requerimiento al Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) para que dictara Orden de demolición y si éste había resultado atendido; si había sido necesario llegar a la subrogación y, finalmente, si se había incoado expediente sancionador en el supuesto de que no hubiera recaído resolución sancionadora por parte municipal.

A este escrito se nos contestó mediante un informe en el que se nos indicaba que se había instado al Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) para la demolición de lo ilegalmente edificado advirtiéndole que, en caso contrario, se subrogaría la citada Dirección General en sus competencias. Además, se había elaborado propuesta de resolución en el expediente sancionador.

Finalmente, la citada Dirección General nos indicó que, con fecha 23 de Junio de 1995, se había dictado resolución sancionadora al propietario del Camping por un importe de 7.174.046.-ptas. En cuanto al expediente de protección de la legalidad urbanística se había operado la subrogación a favor de la Comunidad Autónoma, estando el expediente en fase de tramitación.

Por todo ello, estimamos que la Dirección General estaba actuando de forma positiva en defensa de la legalidad urbanística, dado que se estaban tomando las medidas adecuadas para preservarla, a la vista de la resolución sancionadora dictada y de que continúan los trámites en el expediente de protección de la legalidad urbanística, en el que se ha subrogado la Comunidad Autónoma.

Valoramos, muy positivamente, la impecable actuación de dicha Dirección General, actuando claramente en defensa de la legalidad urbanística en un expediente, largo y con excesivas demoras por parte del Ayuntamiento citado y que ha permitido desbloquear la situación.

Entendimos que ello suponía la aceptación de la Recomendación formulada en su día por esta Institución, habiendo optado esa Dirección General por subrogarse en el ejercicio de la disciplina urbanística, no ejercida por el Ayuntamiento de Tarifa, en vez de acudir a la vía de la acción pública prevista en el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

En consecuencia, consideramos que el problema que motivó nuestra actuación de oficio, la pasividad de las Administraciones competentes ante la actuación urbanística denunciada, está siendo subsanado a tenor de las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En el caso de la **queja 94/366**, la interesada, adquirente de una Vivienda de Promoción Pública en régimen de acceso diferido a la propiedad, nos decía que en su bloque algunos vecinos, según ella sin licencia de obras ni autorización de la Delegación Provincial, abrieron un sótano, en el que se entraba por el hueco de la escalera, desaterrando una importante porción del subsuelo y debilitando los cimientos del edificio. Habían sido infructuosas las gestiones amistosas para resolver la cuestión. Los vecinos solicitaron licencia para legalizar la situación, siéndoles denegada. Se comenzó a tramitar expediente de infracción urbanística, ordenándose la reposición de las obras a su estado anterior, con advertencia de ejecución subsidiaria y a su costa por el Ayuntamiento de Priego de Córdoba (13 de Noviembre de 1992). Nada se había hecho desde entonces para compeler a los obligados a ejecutar la resolución adoptada.

Tras admitir a trámite la queja, se procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Priego de Córdoba acerca de las medidas adoptadas para compeler a los obligados a la ejecución de la resolución adoptada y, en caso de resultar procedente, fecha en que se tenía prevista la ejecución subsidiaria de las obras a costa de los vecinos ejecutores de la citada infracción urbanística.

En una primera respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que el Acuerdo de ejecución subsidiaria era de Noviembre de 1992, pero que no se había podido ejecutar todavía, lo que nos resultaba, y así lo hicimos saber, inadmisibile. En la segunda respuesta, se nos comunicó que los vecinos, voluntariamente, habían ejecutado las obras ordenadas, por lo que no había sido preciso acudir a la ejecución subsidiaria; sin embargo, nos quedaba la duda de si se habían repuesto todos los elementos modificados en el inmueble, que reclamaba el interesado, por lo que trasladamos todas las actuaciones a éste para que nos formulara las alegaciones que creyera convenientes.

En la respuesta del interesado, y ello es representativo de las dificultades que, a veces, encontramos en el seguimiento de la tramitación de las quejas, éste nos comunicó que los infractores simularon la ejecución de las obras ordenadas y, tras el examen de los técnicos municipales, volvieron a dejar el inmueble en el mismo estado que motivó la presentación del escrito de queja. En consecuencia, se solicitó nuevo informe al Ayuntamiento de Priego de Córdoba sobre la fecha en que se notificó a los obligados la última resolución de la Comisión Municipal de Gobierno, si éstos habían ejecutado voluntariamente la misma y, asimismo, fotocopia de la resolución que se dictara ante el recurso de revisión interpuesto por la parte reclamante.

En su nueva respuesta, el Ayuntamiento nos remitió el Acuerdo de la Comisión de Gobierno acordando la ejecución subsidiaria de las obras, al negarse a hacerlo voluntariamente la propiedad. Éstas no pudieron llevarse a cabo en Agosto y Septiembre por vacaciones de los Técnicos Municipales, pero nos indicaron que si la propiedad no las efectuaba voluntariamente en dicho período, se llevarían a cabo próximamente, por lo que solicitamos que nos mantuvieran informados de la ejecución efectiva de dichas obras, aunque exigimos que éstas se realizaran sin demorar por más tiempo una solución definitiva al presente problema que data de 1990.

En Noviembre de 1995, el Ayuntamiento nos comunicó que se había cerrado con tapia de ladrillos el hueco y que no resultaba necesario, por no afectar a las condiciones de seguridad del edificio, el relleno del semisótano. En consecuencia, entendimos que el problema que había motivado la presentación del escrito de queja, se encontraba solucionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado, vecino de Almonaster la Real (Huelva), nos daba

cuenta, a través de la **queja 94/1110**, del problema ocasionado por el encauzamiento de aguas fluviales conectado a una tubería ya existente que discurre por debajo de su casa, en la aldea de Los Acebuches, perteneciente al término municipal de Almonaster la Real. Como consideró improcedente esta conexión, en su día, sugirió al Ayuntamiento que era mejor hacer esa conexión 10 o 12 metros calle abajo y se llegó a ese acuerdo. Sin embargo, según indicaba el reclamante, en una visita que efectuó a la casa observó que la conexión se llevaba a cabo en el lugar inicialmente previsto, por lo que fue de nuevo a plantear la cuestión en el Ayuntamiento. La respuesta fue que si quería esta solución debería ser por su cuenta, a lo que adujo que el presupuesto de la obra era idéntico, pero no fue escuchado.

Señalaba, por último, que para colocar los tubos se hubo de excavar una zanja y cortar varias raíces de una encina centenaria existente, con el consiguiente riesgo y, aunque se cambió la dirección del agua, no se protegió mediante una arqueta, de forma que tanto la presión del agua como el desagüe del tubo colocado, socavan constantemente el cimiento de la casa, que ya presentaba una grieta en el dormitorio. El Ayuntamiento, siempre según el reclamante, pretendía ahora que se construyera la arqueta, pero a costa del interesado, cuando él ya había advertido lo que podía pasar, continuándose adelante con este defectuoso encauzamiento.

Tras interesar dos informes del Ayuntamiento, y dado que el informe técnico que se recibió no se atenía a lo solicitado en cuanto a que no informaba sobre las causas y condiciones de seguridad de la vivienda, volvimos a requerirlo al Ayuntamiento, haciéndole una serie de consideraciones:

Al parecer, la casa fue construida en su día -según el interesado data del año 1943-, sobre el cauce natural de un barranco que encauzaba las aguas de los montes cercanos a través de la aldea. Afirma el Técnico municipal que nunca se debe realizar la construcción de una casa sobre el cauce natural de un barranco. Opinión que, como es lógico, compartimos plenamente. En lo que cabe disentir es en la afirmación posterior de que de existir una construcción en estas condiciones, *"no se puede pretender que la Administración solucione el problema desviando el cauce del barranco, cuando vienen los problemas"*. Y disentimos porque ha existido un consentimiento por parte de la Administración de esta situación desde hace más de cincuenta años, sin que ni entonces ni en la posterior ampliación de la casa en su parte trasera, se ejerciera la debida disciplina urbanística por parte del Ayuntamiento. Ello podría haber determinado la prescripción de cualquier actuación urbanística contra la citada construcción, a la que como máximo cabría considerar en situación de fuera de ordenación. Por tanto, no cabe sustraer una cierta responsabilidad por parte municipal.

Pero es que esta responsabilidad se acentúa posteriormente debido a una intervención municipal. Efectivamente a finales de los años 80, según la

información recibida, es cuando ese Ayuntamiento desvía las aguas mediante una arqueta con rejilla hasta el barranco entubado debajo de la casa. El propietario de la casa se opone en su momento rotundamente a ello por considerar que esta solución no era idónea y así lo expone al Sr. Alcalde, que no detiene esta intervención. Lo cierto es que los hechos posteriores parecen darle la razón, pues se produce la caída de una encina y la consiguiente obstrucción del entubamiento que, hasta entonces, había cumplido sin problemas su función. Por ello, no podemos compartir su consideración de que ese Ayuntamiento no tiene responsabilidad en la situación actual. Creemos que la tiene por incumplimiento de su deber de ejercer la debida disciplina urbanística y por su participación activa en la construcción de la arqueta llevada a cabo con la oposición del propietario de la vivienda.

El Técnico municipal señalaba que dada la situación de obstrucción del entubamiento, podían plantearse problemas en el caso de que vinieran fuertes lluvias invernales. Por ello se formuló **Recomendación** de que, dado el peligro que podría devenir para la seguridad de las personas o bienes, se procediera a estudiar cuál de las soluciones propuestas resulta menos costosa y, tras ello, previo acuerdo con el interesado sobre la cuantía de los gastos que le correspondería asumir tanto a él como a ese Ayuntamiento, se llevaran a cabo las necesarias obras de seguridad para evitar mayores problemas.

La escueta respuesta que nos llegó del Ayuntamiento de Almonaster suponía la efectiva no aceptación de la Recomendación formulada y, ante ello, no cabía sino la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, debiéndose subrayar la actitud material de falta de colaboración del citado Ayuntamiento, por lo que, en nuestro escrito de cierre y entre otras consideraciones, se le decía al Ayuntamiento que si la casa fue construida hace cincuenta años y su posterior ampliación en los primeros años de la década de los ochenta, al menos hace diez años, no parecen existir dudas acerca de la prescripción de la posible infracción urbanística. En consecuencia, si el cauce natural del barranco ocupado no tiene la condición de bien de dominio público, cualquier decisión que se adoptara sobre el referido inmueble y que obligara a la ejecución de obras, comportaría la correspondiente indemnización al reclamante por parte de ese Ayuntamiento.

Por el contrario, si el cauce en cuestión tiene la condición de bien de dominio público, el derecho a la recuperación de oficio por parte del Organismo titular es imprescriptible y sin que exista derecho a indemnización alguna a favor del ocupante. Otra cuestión sería el valor de lo edificado que, a tenor de la prescripción urbanística existente, entendemos que sí debería ser objeto de indemnización, puesto que el anterior Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/76, de 9 de Abril, sólo contemplaba la imprescriptibilidad de las infracciones urbanísticas sobre zonas verdes y espacios libres.

En todo caso, le decíamos a la Alcaldía-Presidencia que existe en la actualidad un posible riesgo para la seguridad de personas o cosas por el eventual taponamiento y obstrucción del entubamiento del barranco.

Consideramos que esta situación de posible riesgo para personas o cosas no puede ser ignorada por el Ayuntamiento y, por tanto que, tiene el deber de realizar las actuaciones necesarias para evitar, a la mayor urgencia, el riesgo que se ha creado, resolviendo las posibles controversias que se den ante los Tribunales Ordinarios si el acto que se dicte, no pudiera, legalmente, ser ejecutado por esa Administración. En ningún caso, lo que no es admisible es adoptar una postura pasiva y no resolver un problema cuya existencia se conoce y sobre el que tiene una competencia irrenunciable.

En consecuencia, consideramos que no se aceptaba el contenido de la Recomendación formulada por lo que procedimos a la inclusión del expediente de queja en este Informe Anual.

2.1.3.4. Obras sin ajustarse a licencia.

En no pocas ocasiones las quejas en materia de urbanismo, sin perjuicio de afectar al interés público protegible frente a cualquier infracción urbanística, tienen una motivación de marcado carácter individual. Tal sería el caso de la **queja 94/1480**, en la que la interesada, actuando en representación de una Comunidad de Propietarios del municipio de Manilva (Málaga) exponía que la propietaria de una vivienda de esa urbanización había construido una habitación en una terraza, elevando de forma desmesurada el vuelo de la misma, y ocupando parte de la terraza de un vecino, tapándole por completo las vistas al mar y dejándola sin luz, ni ventilación. Todo ello se hizo sin la autorización de la Comunidad y sin ningún tipo de permiso o consulta previa de los restantes comuneros.

La Comunidad de Propietarios denunció los hechos ante el Ayuntamiento de Manilva, que envió a la Policía Local a su inspección «in situ». Sin embargo, la construcción ha continuado sin que fuera paralizada. Ante ello y después de diversas gestiones ante el Ayuntamiento, solicitaron una entrevista con el Alcalde que, siempre según la versión de la interesada, les comunicó que *"efectivamente la obra era ilegal, no sólo porque carecía de licencia de obras, sino porque la misma no podía ser ulteriormente legalizada, habida cuenta que la obra realizada en la terraza de la casa 21 superaba el volumen de edificabilidad, según la normativa urbanística del Ayuntamiento de Manilva"*.

Tras esta entrevista, la Comunidad requirió al Ayuntamiento para que procediera a incoar expediente sancionador ordenando la demolición de las obras, a lo que el Alcalde contestó *"que no podía hacer nada, ya que ellos no protegen a*

«terceras personas»", lo que consideran una falta de actuación del Ayuntamiento que les produce una indefensión.

A la vista de tales hechos, se procedió a interesar el preceptivo informe del Ayuntamiento sobre las actuaciones llevadas a cabo ante la ejecución de obras sin licencia que se denunciaron por la reclamante.

La primera respuesta municipal fue muy confusa y nada aclaratoria, limitándose a mandar una serie de fotocopias de las que cabría deducir bastantes irregularidades. En su segunda respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó lo siguiente:

"1.- Que en la vivienda núm. ... de la Urbanización ..., de titularidad de la Sra. ... se han realizado obras de construcción de un trastero de 4 m² cubierto de tejas en la parte superior de la misma; del mismo modo han sido realizadas obras de construcción de un porche en zona ajardinada, ampliación de vivienda y terraza en planta primera y ampliación de casetón.

2.- Sólo las obras del trastero de 4 m² de tejas en la parte superior de la vivienda cuenta con la preceptiva licencia municipal.

3.- No se ha aportado el correspondiente proyecto técnico.

4.- El resto de la construcción carece por tanto de la preceptiva licencia municipal.

5.- Las obras no amparadas por licencia no fueron posteriormente legalizadas".

A la vista del contenido de este informe, nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento de Manilva a fin de interesar la incoación de expediente de protección de la legalidad urbanística y sancionador o de los motivos que lo impidan. A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido contestación alguna.

Especialmente graves eran los hechos que motivaron la incoación de la **queja de oficio 94/1066**, toda vez que lo que motivó nuestras actuaciones fue el hecho de tener conocimiento de que un informe de un técnico municipal que integró el equipo de Dirección de Obras, cuestionaba la seguridad del Palacio de Deportes de Granada, debido a que las obras de construcción del mismo se encontraban sin terminar y pendientes de ejecutar, desde hace casi tres años, aunque esté abierto al público desde Mayo de 1991. Además, según el informe, carecía de licencia de apertura y el contratista se negaba a reparar y corregir los defectos de las obras, lo que afectaba, de manera grave, tanto a la seguridad de las personas que allí

trabajan, como a las personas que acudan a los espectáculos.

La queja ya fue incluida en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de 1994,(apartado 2.1.3.1. Deber de conservación de los propietarios de inmuebles para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público), terminando la relación de los hechos con el Recordatorio de colaboración formulado al Ayuntamiento de Granada.

En 1995 seguimos sin recibir contestación alguna, por lo que se decidió la **inclusión** de la queja en el Informe Anual, calificando la **actitud entorpecedora** del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz. Esta actitud, aún en el supuesto de que se hayan subsanado las deficiencias, no tiene justificación alguna, pues, en todo caso, debió comunicarse a esta Institución.

Tampoco obtuvimos la preceptiva respuesta municipal en el caso de la **queja 93/1497**, de la que ya dábamos cuenta en el anterior Informe, en este mismo apartado. Los hechos se referían a una modificación en la ejecución de obra de un proyecto cuyo reformado no había sido autorizado. Pese a enviar el oportuno **Recordatorio** legal y **Recomendación** al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), no obtuvimos respuesta, por lo que nos vemos obligados a incluir este expediente de queja en este Informe Anual.

En el caso de la **queja 94/1038**, se obtuvo un resultado favorable para los intereses del reclamante, toda vez que el motivo de su queja era que consideraba que no era ajustado a derecho el que la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Jaén le denegara una licencia que había solicitado para realizar unas obras en su vivienda, siendo así que, después de la admisión a trámite de la queja, finalmente fue estimado el recurso de reposición interpuesto, concediéndose la licencia. No obstante ello, fue necesario que interesáramos repetidamente el informe, motivo por el cual nos vimos obligados a formular un **Recordatorio** legal, incluir, en principio, la queja en el Informe al Parlamento de Andalucía y declarar la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía Presidencia. Sin embargo, como queda dicho, posteriormente tuvimos conocimiento de la resolución favorable del recurso interpuesto para los intereses del reclamante.

Finalmente citaremos la **queja 93/2499**, en la que el reclamante nos decía que el Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva) había autorizado una obra en un polígono industrial, denominado "El Tejarero", sobre terrenos que forman parte del ejido del Monte Viejo, vulnerándose, por este motivo, la legislación urbanística.

De esta queja dábamos cuenta en nuestro Informe anterior (apartado 2.1.3.5. Sobre protección de suelo no urbanizable), en el que incluíamos la resolución adoptada por esta Institución ante las graves infracciones urbanísticas

que se habían producido y recomendábamos a la Corporación Municipal que realizara una serie de actuaciones para preservar la legalidad urbanística. Pues bien, el Ayuntamiento hizo caso omiso a nuestra resolución; razón por la cual se incluyó el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento Andaluz.

En este ejercicio, tenemos que dar cuenta de que, posteriormente y en lo que se refiere a las cuestiones de índole urbanístico (el reclamante ha presentado otras quejas relacionadas con cuestiones afectantes a medio ambiente, vías pecuarias, ocupación de bienes públicos, etc., que se tramitan por las Areas correspondientes), recibimos un escrito del interesado en el que manifestaba, además de su disconformidad con el modo de actuar de la Institución -por lo que, por nuestra parte, se procuró, recordarle la resolución que habíamos adoptado y que no fue aceptada por el Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva), y nuestro respeto hacia sus discrepancias-, que el Ayuntamiento había comenzado a explanar con maquinaria pesada el ejido del Monte Viejo, justo por detrás de una fábrica de anisados, lo que motivó que iniciáramos la tramitación del expediente de queja. La superficie explanada podía medir, según el reclamante, varios miles de metros cuadrados. Como ya sabíamos que las NN.SS. de Planeamiento aún no habían sido aprobadas definitivamente y, por tanto, se podía estar actuando, al menos en parte, sobre suelo no urbanizable, esta Institución procedió a reabrir el expediente de queja y, ante la gravedad de los hechos, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, comunicando que la actuación municipal denunciada, de responder a la realidad, podría dar lugar a la consolidación de esta posible infracción urbanística por lo que interesábamos que, si procedía y previos los trámites legales oportunos, se ejerciera por la citada Dirección General las competencias que por subrogación ostenta en orden a la defensa de la legalidad urbanística, de acuerdo con lo establecido en el art. 252 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

De no considerar adecuadas las actuaciones, de confirmarse la gravedad de la infracción urbanística, interesábamos que se ejerciera la acción pública prevista en el artículo 304 del ya citado Texto Refundido de la Ley del Suelo. Todo ello con el fin de impedir que hechos consumados al margen de las autorizaciones necesarias, se puedan imponer con total impunidad sobre el interés público que protege la legislación urbanística y cuyo amparo, sin perjuicio de las competencias de los Tribunales, es inexcusable para las Administraciones a las que el legislador les ha atribuido su tutela.

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo nos comunicó que por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva se procedió a inspeccionar el lugar de referencia y a elaborar un informe. En la conclusión de este informe se decía que estas obras no tenían licencia municipal y se habían realizado por el propio Ayuntamiento sin que estuviera aprobado el preceptivo Plan Parcial necesario para ello.

En consecuencia y después de múltiples actuaciones ante este órgano directivo y comunicaciones al reclamante, interesamos a esta Dirección General que si procedía, y ante la posible infracción urbanística, se subrogase en las competencias urbanísticas en defensa de la legalidad y, si consideraba que ello no era adecuado, ejerciera la acción pública prevista en el art. 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Nuestras consideraciones motivaron que se ordenara una nueva visita de inspección al lugar de los hechos, resultando que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo había adoptado Acuerdo acordando la impugnación jurisdiccional de la licencia.

2.2. Vivienda.

Con carácter previo al análisis de las cuestiones más significativas que, en relación con el problema de la vivienda, han dado lugar a la presentación de quejas en este año, creemos necesario hacer dos consideraciones.

En primer lugar, nunca como en este ejercicio, se habían tramitado tantas quejas relacionadas con la vivienda con un resultado tan favorable.

De ello vamos a dar cuenta seguidamente pero, en segundo lugar, tal y como hemos resaltado en la introducción del Área, ese resultado favorable de las pretensiones de los reclamantes como consecuencia de la tramitación de los expedientes de queja, no ha ido acompañado de una mejora entre esta Institución y los órganos competentes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en lo que respecta a la celeridad y eficacia en las resoluciones, que permite a los ciudadanos renovar la confianza y el respeto en sus instituciones públicas.

Esta circunstancia parece llevarnos a una conclusión: al menos en este ámbito y respecto de este ejercicio, no hay, en modo alguno, un posicionamiento de los responsables de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (Consejero, Directores Generales y Delegados Provinciales) contrario al contenido de las resoluciones de esta Institución, sin embargo, estimamos que, en general, la canalización de los trámites de las quejas, sobre todo las que afectan a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, adolecen de celeridad, rapidez en la comunicación de las Resoluciones, respuestas concretas y completas sobre los extremos solicitados, todo lo cual hace que se resienta su eficacia. Basta examinar algunos de los ejemplos que se citan en esta parte introductoria.

A la responsabilidad y a la coherencia apelamos para el próximo ejercicio, en orden a garantizar no sólo el acierto y legalidad de las resoluciones a tenor de cuales se atienden las pretensiones de los interesados, sino también la celeridad y, en definitiva, la eficacia en la adopción de aquellos que demandan las

propias quejas de los ciudadanos y a que obliga el contenido del art. 103, aptdo. 1, de nuestra Carta Magna.

2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.

Dentro de este epígrafe -el más extenso de los destinados a cuestiones relacionadas con el problema de vivienda- destacaremos las quejas más significativas que se han tramitado durante este ejercicio como consecuencia de la vulneración de la normativa sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, actualmente el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre. Estas infracciones, en no pocas ocasiones, son consecuencia, como ya hemos destacado en otros Informes al Parlamento de Andalucía, de la propia insuficiencia de la normativa del Decreto para resolver las cuestiones de distinta índole que se presenten en los procedimientos de adjudicación, pero especialmente la social.

Es decir, la evitación de posibles situaciones injustas en el caso de aplicarse rigurosamente el Decreto, lleva a algunos responsables municipales a omitir parcialmente la aplicación de esta normativa y, a veces, a sustituir algún precepto por otros criterios; en uno y otro caso, la consecuencia es la aplicación parcial de la normativa de adjudicación, la creación de un estado de inseguridad jurídica para los solicitantes y, en última instancia, el diferente tratamiento legal, aplicando, en unos casos, con todo su rigor las normas e ignorando, en otros, determinados preceptos.

En el caso de la **queja 95/2597**, el interesado nos decía que el Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía (Sevilla), no había tenido en cuenta, al baremar su solicitud, la enfermedad que padecía un hijo suyo, así como que su mujer se encontraba embarazada; al mismo tiempo, mostraba su disconformidad con la forma en que habían evaluado sus ingresos relativos a 1993 y, al mismo tiempo, con algunas de las adjudicaciones que se habían realizado.

De acuerdo con las cuestiones que planteaba la queja, se interesó un informe muy exhaustivo y, como resultado de esta actuación, el Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía (Sevilla) nos comunicó que la solicitud del interesado había sido incluida en la relación nominal de adjudicatarios de las 21 viviendas de promoción pública, en régimen de alquiler, aprobada por el Pleno de la Corporación, por lo que entendimos que el problema se encontraba en vías de solución. No obstante, informamos al interesado que la relación nominal referida constituía la propuesta de adjudicación que efectuaba el Ayuntamiento a la Comisión Provincial de Vivienda, pero que era ésta la que adoptaba la resolución final, al tener la citada Comisión conferidas las competencias resolutorias y definitivas en materia de adjudicación de viviendas de promoción pública; por ello, si una vez concluido el procedimiento de adjudicación, mediante la resolución

correspondiente de la Comisión Provincial de la Vivienda, no resultaba adjudicatario de ninguna vivienda de promoción pública, podía dirigirse de nuevo a esta Institución que estudiaría los datos e iniciaría, si procedía, las actuaciones oportunas ante los organismos competentes.

En el supuesto de la **queja 95/91** tramitada, también, por disconformidad del reclamante con la forma en que se le había aplicado el baremo, al mismo tiempo que denunciaba la existencia de viviendas de promoción pública vacías en su municipio, Nerva (Huelva), destacaremos que en lo que respecta a su puntuación, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva nos daba cuenta de que por la Comisión Provincial de la Vivienda se había procedido a revisar la puntuación de la solicitud y, a resultas de la misma, el reclamante había pasado de ocupar el puesto número 18, primitivamente asignado de la lista de espera, al 16.

Respecto de la denuncia sobre la existencia de viviendas vacías en su localidad, que también nos había formulado el interesado en su queja, la Delegación Provincial nos informó que siempre que había tenido conocimiento de ello, había incoado los oportunos expedientes de desahucio. Por nuestra parte, se formuló a la citada Delegación Provincial **Recomendación** a fin de que, una vez que hubieran concluido los expedientes administrativos de desahucio que se instruyeran en los supuestos de viviendas vacías o mal utilizadas, y por el Ayuntamiento de Nerva no se hubiera hecho uso de la competencia que el art. 18 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, le otorga a los Alcaldes para proponer la adjudicación de las viviendas de este carácter en segunda ocupación, por la Delegación Provincial se ejercieran, de oficio, las competencias resolutorias que en esta materia tiene legalmente asignadas, llevando a cabo y con carácter previo, las actuaciones que fueran necesarias a dicho fin, tales como convocatoria, selección y baremación de solicitantes de vivienda de segunda ocupación, etc. Todo ello al objeto de que las Viviendas de Promoción Pública cumplan con el fin general al que están destinadas, que no es otro que el de hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, constitucionalmente consagrado en el art. 47 de nuestra Norma Suprema. Asimismo, y para el caso de que por la Delegación Provincial se llevara a cabo la Recomendación anteriormente formulada, debía informarse al interesado de este expediente de queja de la posibilidad que le asistía de ser solicitante de Vivienda de promoción pública de segunda ocupación, conforme al procedimiento legalmente establecido y siempre y cuando reuniera los requisitos exigidos en la normativa vigente.

Al Ayuntamiento de Nerva (Huelva), después de reiterar por dos veces la petición de informe, se le formuló un **Recordatorio** legal del deber de auxiliar a esta Institución, calificando su **actitud entorpecedora**, dada su falta de respuesta a todos nuestros escritos. Sin embargo, finalmente respondió que al interesado le había sido adjudicada una vivienda de promoción pública de segunda ocupación que había quedado vacía.

En el caso de la **queja 93/2690**, el reclamante nos decía que algunas de las viviendas adjudicadas recientemente en su municipio, Setenil de las Bodegas (Cádiz), estaban ocupadas por personas distintas de sus adjudicatarios originales y él, a pesar de reunir todos los requisitos, no había conseguido vivienda, al quedar en lista de espera dentro del cupo de minusválidos.

La Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz nos contestó, en un primer momento, obviando la respuesta a distintas cuestiones planteadas en nuestra petición de informe. Por ello, con independencia de estimar que, en todo caso, la Administración siempre debe contestar los escritos de los interesados, nos dirigimos de nuevo a la Delegación Provincial. Esta nos contestó, finalmente, que para darnos respuesta era necesario que el Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas (Cádiz) le remitiera la información que había interesado la propia Delegación Provincial, petición que no era atendida. Ante estos hechos, nos dirigimos al citado Ayuntamiento, no sólo interesando información sobre la situación del reclamante, sino también formulando **Recordatorio** del deber de colaboración.

En su respuesta, el Ayuntamiento, en síntesis, nos decía que, en lo concerniente al reclamante, había quedado vacía una vivienda de promoción pública que, por el lugar que ocupaba en la lista de espera, le habría correspondido pero, sorprendentemente, también nos informaban que no había sido ocupada por éste porque ya disponía, en aquellos momentos, de una vivienda que reunía todos los requisitos de habitabilidad, por lo que el propio interesado había renunciado a la vivienda solicitada. En consecuencia, y de acuerdo con esta singular solución del problema, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, no sin dar traslado de la misma al interesado por si éste tenía alguna alegación que realizar, hecho éste que no se produjo.

Por otro lado, también tuvo un resultado positivo, pese a que la tramitación del expediente en este caso no ofreció dificultad alguna, la **queja 95/3317**, en la que el interesado manifestaba que en 1994, el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) publicó convocatoria para la adjudicación de viviendas de protección oficial en régimen especial, por lo que presentó la documentación requerida. Había solicitado varias veces información en el Ayuntamiento y ponía en duda si, finalmente, PROVISA, entidad encargada de la construcción, adjudicación y venta de las viviendas, dependiente de la Diputación Provincial de Cádiz, iba a abordar la construcción de las mismas, dado que desconocía, incluso, cuando comenzarían las obras.

El primer informe de PROVISA aclaraba las cuestiones relativas al retraso de las obras, pero no en lo relativo a la selección del interesado como futuro comprador de la vivienda, por lo que procedimos a solicitar nuevo informe a este respecto. De la nueva información recibida de PROVISA, no se observaba, en principio, irregularidad alguna, al mismo tiempo que el interesado aparecía como

adjudicatario de las viviendas en la lista provisional facilitada por el Ayuntamiento de su localidad, habiendo obtenido en el sorteo del día 24 de Enero de 1995, una vivienda de 4 dormitorios. Por otra parte, también pudimos conocer que las obras de edificación de la promoción de viviendas se habían iniciado ya, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También tuvo un resultado favorable para los intereses del reclamante, como ha ocurrido en este ejercicio en la mayoría de las quejas tramitadas relacionadas con problemas de vivienda, la **queja 95/3602**, aunque su tramitación fue singular por las incidencias que se plantearon. El reclamante nos decía que había solicitado una vivienda de promoción pública ante EMVISESA, dependiente del Ayuntamiento de Sevilla, pero que no había podido aportar el certificado de Sanidad sobre el estado de su vivienda original, que según él estaba inhabitable, debido a que el servicio competente no había realizado la inspección, por lo que, en definitiva, él entendía -criterio que nosotros compartimos completamente desde el primer momento- que "*si un organismo le pide que presente un documento que debe expedir otro organismo público -en este caso, el propio Ayuntamiento -la no presentación del mismo no debía perjudicarlo, ya que el hecho se había producido por causas ajenas a su voluntad*".

El Ayuntamiento de Sevilla, en su respuesta, nos decía que cuando la esposa del interesado se presentó reclamando el informe sanitario, diez meses después de haberlo solicitado, se comprobó:

"(...) que por extravío o alguna otra razón no determinada, la solicitud de referencia no tuvo entrada en las dependencias de la zona de inspección correspondiente.

Ante esto se ofrece a la compareciente la realización urgente de la inspección requerida, a lo que alude que la vivienda indicada en la solicitud la habían ocupado, parece ser, ilegalmente y que ya no se encontraban allí al haber sido desalojados judicialmente de ella. En ese caso se le propone inspeccionar y emitir certificado sanitario, del domicilio en el que residan a la fecha si facilita la dirección, a lo que se niega.

Por otra parte es informada, que desde el requerimiento por el organismo de vivienda (EMVISESA) de presentación del certificado, dispone de plazo suficiente para la aportación de que se trata, y que en otro caso desde el Servicio de Salud se haría la gestión oportuna ante EMVISESA, para que la presentación fuera de plazo por causa ajena a su voluntad no le perjudicase, como se ha hecho en alguna otra ocasión, manifestando entonces que lo meditaría sin que hasta la fecha haya comunicado ni dado indicación en sentido alguno en los Servicios Municipales de Salud".

A la vista de lo aportado por la Administración Local, se le remitió el informe al interesado para que éste nos presentara las consideraciones y alegaciones que creyera convenientes. Como respuesta, la esposa del interesado se puso en contacto telefónico con esta Institución para comunicarnos que había resultado adjudicataria de una vivienda de promoción pública, al estar incluida en una lista de solicitantes de viviendas de casos urgentes en EMVISESA. Por ello y dado que se había resuelto la pretensión del interesado, se dieron por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En algunos supuestos, si bien no hemos observado irregularidad respecto de la situación concreta en la que se encontraba el reclamante a la vista de la aplicación correcta del baremo, sí hemos detectado otras vulneraciones de la normativa que no afectaban directamente al reclamante, aunque sí podían tener incidencia en otros interesados. En efecto, en el supuesto de la **queja 94/1188**, aunque al interesado se le había aplicado correctamente el baremo del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, al mismo tiempo que se había actuado correctamente al no admitir el certificado de minusvalía de su hijo, que había sido presentado fuera de plazo. Ello por cuanto entendíamos que si se hacía por la vía de hecho una prórroga del plazo para presentar un nuevo documento, habría que haberse facilitado la misma a todos los solicitantes y respecto de cualquier circunstancia. No obstante ello, al tener conocimiento de que respecto de algunos casos sí se había admitido la presentación de tal certificación, se interesó informe del Ayuntamiento de Medina Sidonia (Cádiz) y de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de esta provincia.

Pues bien, una vez recibido el informe de esta última, pudimos comprobar que efectivamente el Ayuntamiento tuvo en cuenta, en el período de reclamaciones contra las listas provisionales, circunstancias no alegadas ni acreditadas en el plazo concedido para ello; sin embargo, la puntuación concedida en estos supuestos a los solicitantes afectados fue anulada por la Comisión Provincial de la Vivienda, al considerar que, de haber mantenido la actuación municipal, hubiera peligrado el principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución.

En vista de esto, cerramos la queja al no apreciarse actuación irregular por parte de la Delegación Provincial citada, aunque al Ayuntamiento de Medina Sidonia (Cádiz), le comunicábamos, entre otros extremos, que las únicas circunstancias a tener en cuenta a la hora de la valoración y baremación de las solicitudes de viviendas de promoción pública, serán las alegadas y debidamente acreditadas al momento de presentación de las solicitudes, o en su defecto, a la terminación del plazo concedido para la subsanación de errores u omisiones o, en última instancia, a la terminación del plazo general concedido para la presentación de las solicitudes de adjudicación.

En ningún caso se podrán tener en cuenta circunstancias no alegadas o acreditadas en dichos momentos, por lo que, tampoco en el estudio y valoración de las reclamaciones que se formulen, se podrán tener en cuenta nuevos hechos o circunstancias que no hubieran sido expuestas en su momento por los interesados pues, con tal actuación, además de quedar desvirtuado el espíritu de las reclamaciones -que no es otro que el que los solicitantes puedan manifestar su disconformidad o discrepancia respecto de la valoración de las circunstancias de necesidad de vivienda, económicas, personales y familiares, que alegaron en su día-, se puede perjudicar a aquellos otros solicitantes de viviendas que sí alegaron, y acreditaron, las mismas dentro del plazo legal concedido al efecto, poniéndose en peligro con ello el principio de seguridad jurídica, constitucionalmente consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Norma Suprema.

En definitiva, en el marco del Estado de Derecho configurado en el art. 1, apdo. 1, del Texto Constitucional, las Administraciones Públicas, en este caso la Local, han de actuar con sometimiento pleno al Principio de legalidad, tal y como dispone el art. 103.1 y 9.3 de la Constitución, garantizando, como consecuencia de ello, la seguridad jurídica de los administrados.

Por otra parte, se debió justificar legalmente las decisiones adoptadas, además de tratar del mismo modo a todos los casos similares y evacuar consulta, en su caso, a la Comisión Provincial de la Vivienda, pues de otro modo se lesionarían a otros ciudadanos que, legalmente, se encontraban en mejor derecho.

En consecuencia, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Medina Sidonia (Cádiz), **Recordatorio** del deber legal de observar estos preceptos y **Recomendación** para que, en futuras promociones, la selección de la lista de adjudicatarios se realice con plena observancia de la normativa vigente en el momento, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad, así como el de seguridad jurídica, al haberlos recogido expresamente el art. 9, apdo. 3, de nuestra Constitución.

También en el caso de la **queja 94/860**, tras su tramitación y respecto del reclamante en concreto, no se observó una actuación irregular que vulnerara su derecho a acceder a una vivienda de promoción pública al haber sido excluido de su adjudicación, aunque sí se observaron determinadas infracciones del procedimiento legalmente establecido que, con independencia de que alteraran o no la lista de adjudicatarios -en algunos casos no es improbable que se hubiera producido alguna alteración en ésta o en la lista de espera-, suponían una clara vulneración del Decreto y podría crear situaciones de inseguridad jurídica importantes.

Todo partía de la afirmación que nos hizo el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz): "*de conformidad con el criterio acordado en promociones*

anteriores y con carácter general, se hizo abstención de los subapartados a) a d) (lugar de residencia, emigrantes, minusválidos y ascendientes), del apartado II (Circunstancias personales y familiares) del Anexo II del Decreto regulador de las adjudicaciones de viviendas, por su escasa repercusión en la baremación, dadas las características urbanas y sociales de la población, y fijando como causa de exclusión la no residencia de los solicitantes en esa ciudad".

En nuestro escrito al Ayuntamiento se le decía que en los apartados del Anexo II, donde se contemplan los distintos supuestos de residencia en los que se pueden encontrar los solicitantes de vivienda, se asigna una puntuación diferente a cada uno de ellos, en una escala que va decreciendo de 5 en 5 puntos y que parte desde los 30 puntos a asignar a los residentes en la zona o barrio de la promoción, hasta los 15 puntos para los no residentes en el municipio, pero que trabajen en él, al menos con una antigüedad en contrato laboral de tres años, por lo que con la decisión adoptada por la Corporación de no puntuar por este concepto, además de no respetar la normativa de aplicación, se perjudicó a los solicitantes al no tener en cuenta las circunstancias concretas de residencia de los mismos, pues si bien la diferencia de puntuación que el baremo señala para cada uno de los supuestos, no es muy significativa (5 puntos), es determinante para concretar el lugar que el solicitante ocupa en la lista de adjudicatarios propuestos.

Igualmente, el acuerdo adoptado de fijar, como causa de exclusión, la no residencia de los solicitantes en esa Ciudad, se debió aplicar teniendo en cuenta las excepciones que prevén el propio Decreto para los emigrantes y los trabajadores del municipio que no vivan en él, siempre y cuando se cumplan por éstos los requisitos establecidos en la normativa, en cuanto a la antigüedad en la permanencia de sus respectivas situaciones, pues en caso contrario, de nuevo, estaríamos en presencia de una nueva vulneración de las normas de adjudicación de viviendas de Promoción Pública, con graves consecuencias para los interesados, pues se estaba privando a éstos del derecho a ser solicitante de vivienda de Promoción Pública.

Como valoración global de los informes emitidos por el Ayuntamiento, se constataba que había tomado una serie de iniciativas que, sin base legal alguna, habían supuesto la inobservancia del Decreto 413/90, sobre adjudicación de viviendas de Promoción Pública, generando un estado de inseguridad jurídica en los solicitantes, ante la quiebra del principio de legalidad, como negación al de arbitrariedad, consagrado a nivel constitucional en el art. 9, aptdo. 3, de nuestra Norma Suprema, y al que están especialmente sometidos la Administración y los Poderes Públicos, en virtud del mandato constitucional del aptdo. 1 del citado artículo y en el art. 103, aptdo. 1, del citado cuerpo legal.

En consecuencia, y tras formular al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados, también formulábamos **Recomendación** para que en el futuro, los procedimientos

de adjudicación de viviendas de Promoción Pública que se tramiten por esa Administración Municipal, se lleven a cabo teniendo en cuenta, y respetando, el contenido de la normativa que regula los mismos, puntuando los distintos apartados, tal y como en el anexo de baremos de la misma se establece, sin tomar iniciativas que desvirtúen el contenido del citado Decreto, tal como había ocurrido en este caso.

En cuanto a la Delegación Provincial, además de recordarle sus competencias en orden a la supervisión de las propuestas que confeccionen los Ayuntamientos, se le formuló **Recomendación** en el sentido de que en futuros procedimientos de adjudicación de viviendas de Promoción Pública, se lleve a cabo el eficaz ejercicio de sus competencias en materia de adjudicación definitiva de viviendas de este carácter, supervisando y analizando, con la diligencia debida, la documentación contenida en los expedientes de adjudicación que les sean remitidos por los Ayuntamientos a tales efectos, procediendo a la devolución de los mismos a las Administraciones Locales afectadas, siempre y cuando se observen irregularidades en su tramitación, especialmente en el caso de que por las respectivas Corporaciones Locales o por las Comisiones Especiales de Vivienda de carácter municipal, se adopten criterios de valoración o baremación de las solicitudes de adjudicación distintos a los contemplados en la normativa que, en cada momento, sea de aplicación; ello, como garantía para salvaguardar el principio constitucional de legalidad, al que de forma inequívoca están sometidos todos los poderes públicos.

Aún después de enviar estas resoluciones, fue necesario trasladar, a la vista de las respuestas recibidas, otras consideraciones tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Provincial con objeto de clarificar la situación. En este sentido, manifestamos a ambos organismos que no podíamos olvidar que en los apartados del Anexo II, donde se contemplan los distintos supuestos de residencia en los que se pueden encontrar los solicitantes de vivienda, se había vulnerado la "*discriminación positiva*" contemplada en el Decreto y, con ello, el art. 14 de la Constitución.

Con independencia del derecho de los residentes -en las distintas situaciones contempladas en el Decreto-, no es baladí recordar que ese distinto tratamiento que, en virtud de la residencia, contempla el Decreto no es, en modo alguno, caprichoso o arbitrario, sino que obedecía, presumiblemente, a una política de viviendas (otra cosa es que se estime o no adecuada ésta) tendente a resolver, paulatina y escaladamente, los problemas de vivienda de la población estable por barriadas, zonas y, al menos, municipios, dado que el problema tiene tal envergadura y el déficit de viviendas es tan grande, que las posibles expectativas de los residentes en los municipios se podrían ver, una y otra vez, defraudadas, ya sea por traslado de nuevas unidades familiares que se produjeran circunstancialmente, ya sea por traslados motivados exclusivamente con el fin de obtener vivienda. Ello, unido a que, por un lado, parece positivo el intentar facilitar el

arraigo que en una zona pueden tener la mayoría de los solicitantes de viviendas y, por otro, evitar que familias de gran movilidad y de poca permanencia en los municipios, resulten adjudicatarias y, posteriormente, abandonen la vivienda, con o sin contrapartida económica, así como que la política de vivienda intente resolver problemas estructurales de los municipios, lo que hace aconsejable el mantenimiento de un criterio de residencia como un elemento de ponderación, en orden a la adjudicación de viviendas.

Tras esta comunicación, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

El caso de la **queja 93/1338** fue incluida en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de 1993, (Apartado 2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de V.P.P.) y, en ella, la interesada, nos exponía que solicitó vivienda de promoción pública en el Municipio de Las Cabezas de San Juan (Sevilla), apareciendo en las listas expuestas al público como adjudicataria de las mismas, al obtener los puntos necesarios para ello. No obstante, la Asistente Social de dicho Ayuntamiento le había dicho que en el listado definitivo que obraba en la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, no aparecía como adjudicataria. Asimismo, nos comunicaba la situación dramática en la que vivía, ya que era viuda desde hace 7 años, con dos hijos de 10 y 8 años, habiéndose tenido que ir a vivir a casa de sus padres, donde la convivencia era caótica, al estar aquejada la madre de ceguera y el padre de demencia senil. Al parecer, según nos decía la reclamante, la Asistentista Social le había comunicado que todo lo que reclamase era para nada ya que estaba dicha la última palabra y el listado se encontraba en la Delegación.

Las circunstancias que observamos se habían dado en la valoración y baremación de la solicitud de vivienda de la interesada, dio lugar a que formuláramos a la Comisión Provincial de la Vivienda, a través de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas Transportes de Sevilla, Recordatorio de sus deberes legales y Recomendación, la cual no respondió a la resolución formulada hasta el año 1994, después de que nos hubiéramos visto obligados a dar traslado de las actuaciones al Consejero de Obras Públicas, como máxima Autoridad de dicha Consejería, ante la falta de respuesta del órgano primeramente aludido.

En su escrito de respuesta a la resolución de esta Institución, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, nos decía:

"... en relación a la queja presentada por ..., debemos informarle que dada la trascendencia e importancia del tema planteado y para poder seguir las recomendaciones evacuadas en su escrito, se ha dado traslado tanto a la Consejería de Obras Públicas y Transportes como a la

Dirección General de Arquitectura y Vivienda, a fin de que, como órganos competentes en la materia, tras el oportuno estudio y análisis del Decreto 413/90 de 26 de diciembre, resuelvan sobre el procedimiento a seguir y en su caso, sobre una posible modificación parcial del citado Decreto que actualmente regula las adjudicaciones de viviendas de promoción pública".

Lógicamente el contenido de este escrito nos llevó a dejar nuestras actuaciones en suspenso hasta que se produjera un pronunciamiento, ya sea por el propio Consejero o por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, pronunciamiento que lógicamente creímos nos sería enviado, ya sea directamente o a través de la propia Delegación Provincial, pues ésta había sido quien había evacuado la consulta.

Transcurrido un año recibimos sendos escritos de los dos órganos a los que venimos haciendo referencia, en los que se limitaron a efectuar un resumen de la tramitación seguida en el expediente, para concluir que, puesto que la interesada no había interpuesto en tiempo y forma, ni hasta dicha fecha, ningún recurso contra la resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda, el expediente en cuestión había sido archivado. Es decir, por parte de la Dirección General no se había producido un posicionamiento concreto sobre las cuestiones planteadas en el expediente.

En consecuencia, procedimos a incluir, ante las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General y la Comisión Provincial de la Vivienda de Sevilla, la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, al entender que no se ha dado una adecuada justificación a la no aceptación de la resolución efectuada por esta Institución, considerando que siendo posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

En el caso de la **quejas 93/1252, queja 93/2581, queja 93/2626, queja 93/2627, queja 93/2631, queja 93/2637, queja 93/2649, queja 93/2654, queja 93/2655, queja 93/2664 y queja 93/2711**, fueron incluidas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de 1994 (apartado 2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública), todas ellas basadas en distintas irregularidades que los interesados consideraban se habían producido por el Ayuntamiento de Camas (Sevilla) en el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública en el citado municipio.

En el anterior ejercicio, dábamos cuenta de la Resolución formulada al Consejero de Obras Públicas y Transportes en orden a las circunstancias concretas que a nuestro juicio se habían dado en cada uno de los expedientes de queja, por la valoración y baremación de las solicitudes de adjudicación de viviendas de promoción pública, tanto por el Ayuntamiento de Camas, como por la Comisión Provincial de la Vivienda de Sevilla.

Tras recibir la respuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, en la que se discrepaba de la valoración efectuada por esta Institución, al mismo tiempo que se argumentaba el no poder llevar a cabo las Recomendaciones que habíamos formulado en su día a dicha Consejería, sin animo de polemizar, toda vez que nuestro posicionamiento sobre el fondo de las cuestiones planteadas en los expedientes de queja lo habíamos efectuado ya en nuestra Resolución, nos pareció oportuno efectuar una serie de matizaciones que atañían a las cuestiones de índole general planteadas en los diversos expedientes, sin entrar de nuevo en las circunstancias concretas que se habían dado en cada uno de ellos.

En primer lugar, manifestamos nuestra discrepancia con el hecho de que se nos dijese que la revisión de oficio no hubiera procedido legalmente por parte de la Comisión Provincial de la Vivienda, toda vez que al tratarse de actos declarativos de derechos no sería posible ésta. En nuestra opinión, justamente por tratarse de actos de este tipo, era por lo que se debió de efectuar la revisión de oficio, a tenor de lo previsto y conforme al procedimiento del art. 103 de la Ley 30/1992, por la que se regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, y sólo en caso de que se trate de actos no declarativos de derechos, podría hacer uso la Administración de la revocación prevista en el art. 105 del texto legal citado.

Respecto de la afirmación que se hacía en el sentido de que la elaboración de informes sobre las circunstancias socioeconómicas y familiares de cada solicitante, sería el factor determinantes de que resultara o no adjudicatario de una vivienda de promoción pública, no podíamos sino ratificarnos en lo tantas veces dicho desde esta Institución: el último factor determinante de la adjudicación de una Vivienda de Promoción Pública es el de tener mayor puntuación, de acuerdo con el baremo establecido en el Anexo II del Decreto 413/90, en el que evidentemente tiene una gran trascendencia el informe aludido, pero que, en ningún caso, puede ser excluyente de las otras circunstancias que aparecen en el Decreto y en el baremo, so pena de incurrir en una clara vulneración del principio de legalidad y por ende, en el de igualdad, consagrados constitucionalmente en los artículos 9 y 14 de nuestra Norma Suprema.

Por otra parte, por lo que respecta a los informes de los técnicos municipales, manifestamos a la citada Alta Autoridad que, evidentemente, desde esta Institución actuábamos y defendíamos tanto la legalidad existente, como la abundante jurisprudencia en la materia, en orden a la presunción de veracidad de los mismos, salvo que no estén desvirtuados por otras pruebas; a este respecto, concretamos que en un gran número de los expedientes de adjudicación que esta Institución había tenido ocasión de examinar, a consecuencia de las quejas tramitadas, se constataba que por las comisiones municipales de vivienda se tenían por ciertos datos consignados en los informes de los trabajadores sociales,

especialmente los de índole económica, en los que se consignaban los ingresos de la unidad familiar existentes al momento de su realización, suponíamos que en base a las manifestaciones verbales de los propios interesados, sin que tales datos fuesen acreditados con posterioridad mediante ningún soporte documental que los confirmase. Por ello, creíamos que se vulneraba tanto el espíritu como la norma de aplicación, ya que el Decreto 413/90 expresaba claramente como se han de acreditar las circunstancias tanto de necesidad de vivienda, personales, familiares y económicas de las unidades familiares solicitantes de vivienda de promoción pública y el momento en que ha de producirse la acreditación aludida, que no es otro que el plazo de presentación de las solicitudes o en el que se conceda para la subsanación de errores u omisiones de que adolezcan éstas; por lo que los informes aludidos sólo servían para aclarar dichas circunstancias y/o, en su caso, para tener mas elementos de juicio a la hora de valorar las mismas. En concreto, estas circunstancias se habían dado también en los expedientes que nos ocupan, como la **queja 93/2627** y la **queja 93/2631**.

En cualquier caso creíamos, y así se lo hicimos constar al Consejero, que a pesar de las dificultades que sabemos tiene la aplicación del Decreto 413/90 a la realidad social (motivo que dio lugar a la apertura, por parte de esta Institución, de la **queja de oficio 93/3004** de la que los órganos competentes de dicha Consejería tienen conocimiento), ello no justificaba, en ningún caso, la vulneración de los derechos de los administrados a ser oídos cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los mismos, debiéndoseles dar, en estos supuestos, trámite de audiencia, para que pudieran alegar lo que estimasen conveniente en defensa de sus derechos, al mismo tiempo que a la Administración corresponde la carga de la prueba para desvirtuar las alegaciones que efectuasen los afectados.

Por otra parte, también manifestamos que, si bien era cierto el especial protagonismo que el propio Decreto 413/90 asignaba a los Ayuntamientos, en las fases de valoración, baremación y propuestas de adjudicación de las viviendas de promoción pública, no lo era menos el que las competencias resolutorias estaban asignadas a la Comisiones Provinciales de la Vivienda y, a este respecto, esta Institución, de forma reiterada, ya había manifestado en diversas ocasiones a dicha Consejería que el correcto y eficaz ejercicio de las mismas, en ningún caso pasaba por sólo dar por válidas las propuestas municipales de adjudicación y, mucho menos, cuando se hubiesen podido detectar actuaciones en contra de la letra y del espíritu de la norma de aplicación, por parte de los Ayuntamientos afectados, sino que, si era necesario, y aún siendo conscientes de las dificultades que ello supondría en orden a los medios personales y materiales necesarios para ello, había de llevarse a cabo el estudio y ponderación de todo el procedimiento de adjudicación y, por ende, de la documentación obrante en el expediente respectivo.

Por último, puntualizábamos que esta Institución en ningún caso

había hecho una valoración o interpretación favorable a los interesados en contra de la legalidad vigente, tal y como parecía haber interpretado la Consejería de Obras Públicas y Transportes; por ello, siempre y cuando apreciamos que, a nuestro juicio, hubiera procedido la exclusión de los mismos en los expedientes de adjudicación, también hacemos constar estos extremos a las Administraciones afectadas.

Por todo ello, entendimos que las disensiones de la Consejería respecto de la posición manifestada por esta Institución suponían la no aceptación, por su parte, de la resolución dictada, por lo que nos vimos obligados a la inclusión de los expedientes de queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, pero destacando que, en estos supuestos, se había dado una fundada disparidad de criterios y no se había producido dejación de las formas de colaboración para con esta Institución. A los reclamantes se les informó de las actuaciones llevadas a cabo, así como de las respuestas que, en sus casos particulares, había dado la Administración.

También destacaremos que a lo largo de 1995 se continuó con la tramitación de varias quejas basadas en la disconformidad con el resultado del mismo procedimiento de adjudicación de 89 viviendas de promoción pública en el, entonces, municipio sevillano de Los Palacios y Villafranca, que habían sido iniciadas en el ejercicio de 1994, que dieron lugar, de acuerdo con los primeros resultados de la investigación de los distintos expedientes, a que procediéramos a dar a las mismas un tratamiento de conjunto, mediante el que además de analizar y valorar la problemática afectante a cada interesado, efectuamos un seguimiento y valoración de carácter general de todo procedimiento de adjudicación; éstas fueron la **queja 94/1497, queja 94/1521, queja 94/1522, queja 94/1523, queja 94/1637 y queja 95/114.**

A la vista de las respuestas recibidas de las dos Administraciones implicadas, el Ayuntamiento y la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, esta Institución estimó oportuno formular sendas resoluciones que resumimos a continuación.

En primer lugar al Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla), se le comunicó, entre otros extremos, que el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por el que se regulaba el procedimiento de adjudicación de este tipo de viviendas, contempla en sus artículos 7 y, especialmente, en el 8, la forma de llevar a cabo el cómputo de los ingresos procedentes de todos los miembros que componen las unidades familiares, motivo por el cual, estimábamos que la Comisión Municipal de Vivienda, obró excediéndose de sus competencias, al establecer y fijar criterios distintos de los establecidos legalmente, por cuanto si, como se decía en el informe recibido, se aplicaron sólo las dos cantidades fijas que se reseñaban, según se tratase de obreros agrícolas, o de obreros de la construcción, con independencia de los ingresos declarados y acreditados por los

solicitantes, con esta actitud se había podido introducir agravios comparativos entre aquellos solicitantes que acreditaron debidamente los ingresos percibidos durante el plazo que hubiese sido considerado a tales efectos, respecto de aquellos otros que no acreditaron los mismos.

Creíamos que esto era así, siempre y cuando se hubiese aplicado tal criterio con carácter general, y no se hubiese procedido a valorar de distinta forma las solicitudes en las que los ingresos estuviesen debidamente acreditados, pues en este caso, además, se hubiera podido producir la vulneración del principio de igualdad, consagrado en el art. 14 de la Constitución Española al puntuar en unos casos con arreglo a las cantidades fijas predeterminadas anteriormente y en otros con arreglo a los ingresos declarados y acreditados.

En todo caso, considerábamos que con la adopción del acuerdo aludido, independientemente de la intencionalidad del mismo, se había producido la transgresión del principio de legalidad, al que ineludiblemente están sometidas todas las Administraciones Públicas, en virtud de los mandatos Constitucionales establecidos en el art. 9, aptdo. 1 y 103, aptdo 1 de nuestra Norma Suprema.

Por otro lado, también entendíamos que se había transgredido el Decreto 413/90 si se había tenido en cuenta, a la hora de valorar este apartado, sólo la información aparecida en la ficha social, pues venía siendo criterio mantenido por esta Institución, que las circunstancias de toda índole a tener en cuenta a la hora de baremación de las solicitudes, son las alegadas y debidamente acreditadas al momento de presentación de aquéllas, o en su caso, a la terminación del plazo concedido para la subsanación de errores o deficiencias, ello en una correcta interpretación del art. 10 en relación con el art. 7, de la norma tantas veces reiterada, pues de afirmarse lo contrario, sería estar admitiendo la posibilidad de que con posterioridad a dicha fecha, se diesen nuevas circunstancias de las primitivamente alegadas, en algunos o muchos de los solicitantes (como por ejemplo el nacimiento de nuevos hijos, la pérdida del puesto de trabajo o un nuevo empleo, etc.) que, de ser tenidas en cuenta a la hora de la valoración de las solicitudes, pondrían en peligro la seguridad jurídica de aquellos solicitantes a los que aquéllas no le hubieren cambiado desde el principio; seguridad jurídica que también estaba consagrada en nuestro Texto Constitucional en el art. 9, aptdo. 3.

En cuanto a los criterios generales fijados para valorar la necesidad de vivienda, también observamos que se había producido la vulneración de la normativa de adjudicación, por cuanto que el art. 7 del Decreto, establecía los requisitos necesarios para ser solicitante de vivienda de promoción pública y especialmente en su apartado 5º, los relativos a la necesidad de vivienda, posteriormente desarrollado en el art.9 y a efectos de baremación de las distintas situaciones que a este respecto pudieran darse, en el Anexo II, aptdo. I, epígrafes a) al g); por ello, respecto de los distintos supuestos enumerados de 1 a 4, en el informe que nos había sido remitido, hubimos de decir que, en algunos casos se

debió proceder a valorar las circunstancias de necesidad de vivienda conforme a los baremos establecido en los epígrafes a) al g) del apartado I del Anexo II, y en otros se debió proceder a la exclusión de la solicitud por no reunir el requisito de necesidad de vivienda, o por falsedad u ocultación de datos.

No obstante ello, también manifestamos que esta Institución era en todo momento consciente de la gran dificultad que se presentaba a la hora de baremar situaciones concretas que pudieran presentar una especial conflictividad social, sobre todo cuando éstas hubieran podido producirse en las unidades familiares que las padecían, con posterioridad al plazo concedido para la presentación de las solicitudes, de ahí que también comprendiéramos el interés que demostraban los Ayuntamientos respectivos de llevar a cabo las valoraciones de las circunstancias y requisitos para ser solicitantes de vivienda, lo más ajustadas posibles a la realidad del momento en las que aquéllas se llevaban a cabo.

En este caso podía ser admisible, aunque ello era discutible, la actualización de los datos obrantes en cada uno de los expedientes de solicitud, sin excepción de ninguno de ellos y siempre y cuando la actualización que se llevase a cabo se refiera a todos y cada uno de los datos necesarios para llevar a cabo una baremación y valoración de las solicitudes respectivas, acorde con la legalidad contemplada en el Decreto de aplicación; debiendo ser aquéllos acreditados nuevamente, mediante la documentación, debidamente actualizada, prevista en la normativa reguladora del procedimiento de adjudicación.

Sin embargo, la actualización aludida y la complejidad que pudiera suponer, el pedir de nuevo documentación actualizada a todos los solicitantes, comprobación de los nuevos datos, etc, se evitaría si los procedimientos de adjudicación se llevaran a efecto cumpliendo en lo posible el plazo de cuatro meses concedido al efecto en el Decreto y no dilatando en exceso los mismos, tal y como habíamos podido observar en ésta y en otras ocasiones.

En lo que atañía a la exposición de las listas en ese Ayuntamiento, recordábamos que los arts. 11 y 12 del Decreto al que nos veníamos refiriendo, establecía que los Ayuntamientos procederían a elaborar la correspondiente relación nominal de solicitantes, ordenada en cada cupo de acuerdo con la puntuación obtenida de la aplicación del baremo establecido, debiendo incorporar los solicitantes excluidos y las causas de exclusión y ser expuestas en los tabloneros de anuncios de los respectivos Ayuntamientos; como podíamos observar, los artículos citados no decían que sólo hubiera que exponer las listas de adjudicatarios propuestos, sino las que contuviesen a todos los solicitantes, ordenada según su puntuación, dentro de los correspondientes cupos en los que hubieran sido incluidas sus solicitudes. Por otra parte, la falta de espacio se podría haber solucionado habilitando, con las debidas formalidades, otro sitio al efecto, en cualquier otra dependencia municipal.

Por lo que se refería a los informes concretos que nos habían sido remitidos, relativos a los demás expedientes (**queja 94/1522, queja 94/1497, queja 94/1521, queja 94/1523 y queja 94/1637**), efectuamos valoración de cada uno de los mismos, en aquellas cuestiones específicas que afectaban a cada una de las quejas aludidas, omitiendo las ya tratadas en las consideraciones de índole general expuestas anteriormente. Valoraciones que, por motivos de su extensión, no incluimos en este resumen.

En base a todo ello, formulamos al Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla) **Recordatorio** del deber legal de observar la normativa específica que para la adjudicación de viviendas de promoción pública se encontrase en cada momento vigente, en los procedimientos de adjudicación de este tipo de viviendas que se llevasen a cabo en dicho Municipio y **Recomendación**, en el sentido de que se procediese en el más breve plazo de tiempo posible a llevar a cabo nueva valoración y baremación de las solicitudes de adjudicación de vivienda de promoción pública correspondientes a la Promoción de 89 viviendas de este carácter construidas en la citada localidad, así como a la elaboración de nueva propuesta de lista de adjudicatarios, con arreglo al Decreto 413/90, de 26 de Diciembre.

Asimismo, a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla le formulamos **Recomendación**, en el sentido de que por el citado órgano, ante las irregularidades detectadas en la tramitación del procedimiento de adjudicación de 89 viviendas de promoción pública llevado a cabo por el Ayuntamiento de Los Palacios, se procediese a la devolución del expediente de adjudicación al citado Ayuntamiento, para que llevase a cabo nueva valoración y baremación de las solicitudes presentadas, conforme a la normativa de aplicación, contenida en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre.

Así mismo, y para el caso de que, por el estado actual de tramitación, no fuere procedente la devolución del expediente de adjudicación aludido a la Administración Local correspondiente, se formulaba **Recomendación**, para que por la Comisión Provincial de Vivienda, antes de la aprobación definitiva de la lista de adjudicatarios propuestos por la citada Corporación Municipal, se procediera a la revisión de todas las solicitudes y documentación obrante en las mismas, procediendo en consecuencia a la baremación de cada una de ellas, con estricta observancia de la normativa de aplicación.

Una vez efectuado el traslado al Consejero de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de máxima autoridad de la citada Consejería, de las actuaciones llevadas a cabo en los expedientes de queja reseñados, por no recibir respuesta de la Comisión Provincial de Vivienda a las Recomendaciones efectuadas por esta Institución, mediante Resolución de fecha 8 de febrero de 1995, se recibió escrito de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, de cuyo contenido se deducía la no aceptación de las

recomendaciones efectuadas a la misma, por lo que procedimos a la inclusión de los respectivos expedientes en el Informe Anual al Parlamento.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca, éste no contestó a la Resolución que le fue formulada ni, por ende, al Recordatorio de deberes legales y Recomendaciones efectuadas, por lo que procede, asimismo, destacar en este Informe Anual la actitud mantenida por esta Administración Municipal al no haberse recibido la preceptiva respuesta por parte de la misma a la Resolución que esta Institución le formuló en su día.

A la Delegación Provincial de Sevilla se le dijo que esta Institución entendía que no habían sido aceptadas las Recomendaciones efectuadas a la Comisión Provincial de la Vivienda, mediante Resolución de fecha 8 de Febrero de 1995, ya que por la Delegación se nos había comunicado que la citada Comisión, en su sesión de 22 de Febrero del año en curso, resolvió las reclamaciones formuladas a la lista definitiva de adjudicatarios, con sus respectivas documentaciones, destacándose la importancia y necesidad de concluir dicho proceso de adjudicación con urgencia, sin que para nada se nos haga referencia a las recomendaciones formuladas, debido a las irregularidades detectadas en el procedimiento en su fase de instrucción por el Ayuntamiento de Los Palacios; desconociéndose por tanto por esta Institución si por la citada Comisión se había llevado a efecto la revisión de todas las solicitudes y documentación obrante en las mismas, así como su nueva baremación, tal como habíamos recomendado.

Por otra parte, tampoco nos manifestaba la Comisión Provincial su posicionamiento respecto de las irregularidades detectadas, en orden a las diversas cuestiones de índole general que se habían planteado en el procedimiento de adjudicación llevado a cabo por el Ayuntamiento de las Palacios que, además, afectaban directamente a los expedientes de queja individuales tramitados por esta Institución; por todo ello, hubimos de entender que no habían sido aceptadas las recomendaciones formuladas, por lo que al amparo del art. 29, aptdo. 2, de nuestra Ley reguladora, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en los respectivos expedientes y a dar cuenta de los mismos al Parlamento de Andalucía en este Informe Anual, si bien haciendo mención expresa de que dicha inclusión se efectúa por haber una discrepancia de criterios en orden a las cuestiones planteadas en los expedientes respectivos, y por considerar que, pudiendo haberse llevado a efecto una solución positiva, ésta no se ha producido y sin que, por otra parte, tal inclusión se deba a falta del deber de colaboración para con esta Institución; al mismo tiempo dimos cuenta a los interesados de las actuaciones llevadas a cabo en sus respectivos expedientes de queja.

Una vez cerradas las quejas referidas, se recibió nueva comunicación de la Delegación Provincial mediante la que se reiteraban los criterios expuestos con anterioridad a esta Institución, al mismo tiempo que lamentaba que hubiéramos procedido a la inclusión de los expedientes en el Informe Anual debido a la

disparidad de criterios.

En todo caso, y respecto de esta respuesta de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, se hicieron algunas consideraciones a sus afirmaciones. Así, se le decía que si los posibles beneficiarios podían resultar, como se nos decía, perjudicados, de haberse procedido a la devolución de los expedientes de adjudicación al Ayuntamiento de Los Palacios para la corrección de los errores detectados en la tramitación del mismo, hubimos de decir que quienes sí resultaban realmente perjudicados eran aquellos solicitantes que, pudiendo tener derecho a ser considerados adjudicatarios a resultas de la revisión de su expediente por reunir los requisitos y puntuación suficiente para ello, este derecho no le era reconocido. En un Estado de Derecho los perjuicios que se puedan causar a terceras personas han de valorarse en términos de legalidad, como corresponde a la configuración que de nuestro Estado hace, entre otros, los arts. 1, 9 y 103 de la C.E.

En consecuencia, a nuestro juicio, en el momento procesal en el que recomendamos la devolución del expediente al Ayuntamiento (8 de Febrero de 1995), posteriormente a la fecha de la confección de las listas definitivas (22 de Diciembre de 1994) y antes del acuerdo de resolución de las reclamaciones y aprobación definitiva y última de las listas de adjudicatarios efectuada por la Comisión Provincial de la Vivienda (22 de Febrero de 1995), sí era posible la devolución del expediente para la corrección de los errores detectados en la tramitación del mismo en su fase municipal, pues sólo en el momento posterior a la resolución de las reclamaciones formuladas por los interesados a las listas definitivas confeccionadas por la Comisión Provincial y aprobación de las listas resultantes, una vez resueltas las reclamaciones aludidas, puede hablarse de adjudicatarios definitivos.

Recordamos al citado organismo que en su día también recomendábamos que, si tal actuación no se veía oportuna, se procediera por la Comisión Provincial, con carácter previo a la aprobación definitiva de las listas de adjudicatarios, a la revisión de todas las solicitudes y documentación obrantes en las mismas, procediendo, en consecuencia, a la baremación de cada una de ellas con estricta observancia de la normativa de aplicación.

Por último, entendíamos que la responsabilidad directa relativa al cumplimiento de los plazos para resolver los procedimientos administrativos, que se impone a los titulares de los órganos que tengan la competencia para resolver estos procedimientos (art. 42, aptdo. 3 de la Ley 30/92), había de armonizarse con la responsabilidad de la tramitación, prevista en el art. 42 del mismo texto legal, según el cual los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan,

dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos; obligación que entendemos derivada directamente del carácter instrumental que se atribuye a la Administración Pública Española en el art. 103 de la Constitución, a resultas del cual ésta ha de estar al servicio de los ciudadanos.

Por ello, al no haberse aceptado las Recomendaciones formuladas, alegando para ello la obligación ineludible de cumplimiento de plazos y fases del procedimiento de adjudicación, aún a sabiendas de las posibles irregularidades cometidas en la fase municipal del mismo, se había podido ocasionar, por parte de la Comisión Municipal de la Vivienda, la quiebra del principio de legalidad, entendido éste en su sentido material, habiéndose podido vulnerar tanto la letra como el espíritu de la norma de aplicación; así como el no respeto a los intereses legítimos de todos los interesados en el procedimiento aludido, que no son otros que el de concurrir en pie de igualdad con el resto de los solicitantes de viviendas de promoción pública, siempre y cuando reuniesen los requisitos exigidos para ello, así como ser correctamente valorada, baremada y puntuada su solicitud, conforme a la estricta observancia de la normativa de aplicación, la cual les situaría en el lugar que les correspondiese ocupar en la lista de adjudicatarios definitivos o en la lista de espera correspondiente.

En consecuencia, nos vimos obligados a reiterarnos en nuestra resolución de fecha de Junio de 1995, relativa a incluir estos expedientes de queja en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía, al considerar que siendo posible una solución positiva a las cuestiones planteadas, ésta no se había producido.

En cuanto a los interesados, además de comunicarles el cierre de la queja por inclusión en el Informe Anual dada la falta de respuesta del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca a nuestra resolución y la no aceptación de la Delegación Provincial de la misma, les dimos traslado del informe recibido de la Delegación en cuanto a sus casos personales.

La **queja 93/515**, que comentamos a continuación, tuvo una larga tramitación dado que las actuaciones se iniciaron a primeros de 1993, si bien el contenido de nuestra resolución, parcialmente aceptada por la Administración, se realizó en 1995. El motivo de presentación de la misma fue la disconformidad de la reclamante con su exclusión de la lista de adjudicatarios por haber obtenido unos ingresos, con motivo de la venta de su vivienda, por importe de 5.660.465. Si bien en un primer momento no se admitió a trámite la queja, ya que la exclusión estuvo motivada por la ocultación de este dato, así como por obtener unos ingresos superiores al máximo permitido, posteriormente la interesada, además de mostrar disconformidad con la forma en que se había efectuado la baremación de sus ingresos, nos decía que la venta de la citada vivienda estaba motivada por las deudas que poseía y que ascendían a 7.395.268 ptas., por lo que se encontraban

con un saldo negativo de más de un millón de pesetas y en la máxima indigencia.

La Delegación Provincial nos dijo, entre otras consideraciones, que el criterio de Comisión Provincial de Vivienda era que *"todo beneficio obtenido por la unidad familiar solicitante como consecuencia de venta de bienes inmuebles, herencias, etc., es incremento económico a efectos de computar ingresos, en el caso que esos beneficios fuesen destinados a pagar deudas de la unidad familiar y esto estuviera documentalmente acreditado por los solicitantes, no se tendrían en cuenta evidentemente a efecto del cómputo de ingresos, pero en el caso que nos ocupa la reclamante nada se acredita documentalmente en su reclamación, en la que ni siquiera comenta este tema nuevo que plantea ante esa Institución, que hiciese a la Comisión replantear o estimar su reclamación"*. Continuaba su informe indicando que la reclamación interpuesta por la reclamante fue resuelta en Abril de 1993, por lo que se aprobó definitivamente la lista de adjudicatarios de la promoción de viviendas, *"siendo notificada con su publicación en los tablonos de anuncios del Ayuntamiento de Lucena, a tenor de lo dispuesto en el art. 16.2 del referido Decreto 413/90, siendo solamente preceptiva la notificación individual a los solicitantes que hayan resultado adjudicatarios definitivos de vivienda, con los requisitos del núm. 3 del mencionado art. 16"*.

Pues bien, a la vista de este informe, estimamos que la Comisión Provincial de Vivienda debió tener en cuenta la reclamación de la interesada, porque no resultaba acreditado, al menos eso se desprendía de la información que esta Institución disponía, que durante la tramitación del procedimiento de adjudicación por el Ayuntamiento de Lucena, le fuera comunicado de forma expresa a la reclamante el motivo o causa de exclusión. Asimismo, estimábamos que el Ayuntamiento de Lucena debió, conforme al art. 88.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (en la actualidad, el contenido de este precepto aparece recogido en el art. 80.2 de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común), abrir un período probatorio y haber concedido a la interesada la oportunidad de alegar todo cuanto hubiese estimado procedente en su defensa, ya que la citada Corporación Municipal, aun cuando no dio por válidas las circunstancias económicas y de necesidad de vivienda de la unidad familiar solicitante, se limitó a solicitar la certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de la compraventa del inmueble, pero no dio en ningún momento a la reclamante la oportunidad de acreditar documentalmente que dichos ingresos no eran tales, al haber sido destinados en su totalidad al pago de deudas anteriormente contraídas. Con actuaciones como ésta, a nuestro juicio, se ocasiona indefensión a los administrados, al mismo tiempo que se vulnera el principio de presunción de inocencia, consagrado con carácter general en el art. 24 de nuestra Norma Suprema.

Por ello, se le dijo que el art. 3, aptdo. 4, del Decreto 73/84, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Vivienda, establece, que corresponde a

éstas «resolver acerca de la adjudicación (...) de las viviendas de protección oficial de promoción pública», procediendo a realizar la lista definitiva de adjudicatarios a la vista de la propuesta de lista remitida por los Ayuntamientos.

De ello se desprendía que las competencias atribuidas en esta materia a los Ayuntamientos se incardinan en el nivel de colaboración con las competencias autonómicas (art. 25.2.d de la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local), correspondiendo a las Comisiones Provinciales las competencias resolutorias, emanando actos definitivos que van a producir efectos jurídicos frente a terceros y susceptibles de fiscalización en vía contenciosa. Por ello, las actuaciones de las citadas Comisiones no deben limitarse a dar por válidas las propuestas municipales de adjudicación.

Lo anteriormente expuesto, supone, además, el principio de irrenunciabilidad de la competencia administrativa, que se ejercerá, precisamente, por los órganos que la tengan atribuida como propia, como manifestación del principio de legalidad -arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución- que exige que actúe el órgano verdaderamente competente y que éste siga la tramitación adecuada.

Por otra parte, parecía que si el periodo que se tuvo en cuenta para el cómputo de los ingresos era desde el 1 de Julio al 31 de Diciembre de 1990 (segundo semestre) y desde el 1 de Enero al 30 de Junio de 1991 (primer semestre), tampoco, en principio, los ingresos de la venta del piso del marido de la reclamante debieron ser tenidos en cuenta para el cálculo de los ingresos totales de la unidad familiar, pues la venta se produjo el 13 de Junio de 1990, fecha que, en líneas generales, no se encontraba incluida en el período considerado para el cálculo de los ingresos. Con actuaciones como ésta se había podido vulnerar el principio de igualdad consagrado constitucionalmente en el art. 14 C.E., ya que si a la unidad familiar de la reclamante se le había contabilizado ingresos producidos posteriormente al primer semestre de 1990, se hubiera dado un agravio comparativo respecto de los demás solicitantes, a los que sólo se les contabilizaron los ingresos producidos en el período citado en primer lugar.

Respecto de la notificación, como quiera que el art. 16, aptdo. 2, del Decreto 413/90, establece, en síntesis, que, resueltas las reclamaciones, se procederá a notificar individualmente la adjudicación de las viviendas a los interesados «y resolución que proceda a los reclamantes», estimamos que a la interesada debió de notificársele individualmente la resolución de su reclamación, con expresión de los recursos procedentes para la defensa de su derecho.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que, en futuras promociones, la lista definitiva de adjudicatarios se realizara con plena observancia de aquella normativa, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad.

Asimismo, también se formuló **Recomendación** para que se procediera, conforme al art. 16.2 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, a notificar individualmente a la interesada la resolución de la reclamación formulada por la misma ante la Comisión Provincial de Vivienda que, al parecer fue resuelta en sesión del citado organismo de fecha 29 de Abril de 1993, con expresión de los recursos procedentes para la defensa de su derecho.

Recibida respuesta de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Córdoba, se desprendía del contenido de la misma que se había aceptado la Recomendación efectuada relativa a la notificación, en tiempo y forma, de la resolución por la que se desestimaba la reclamación de la interesada a las listas definitivas de adjudicatarios, habiendo procedido la Delegación a notificar la misma. Sin embargo, nada se nos manifestaba respecto del contenido de la otra Recomendación, relativa a las irregularidades observadas en la tramitación del expediente, especialmente en lo que se refería al cómputo o cálculo de los ingresos de la unidad familiar a efectos de baremación de las circunstancias económicas.

Tras lamentar el hecho de que la Delegación no se pronunciara respecto de esta cuestión (que consideramos de gran trascendencia a tenor de las irregularidades que, a este respecto, venimos detectando con ocasión de las quejas que tramitamos), dimos por concluidas nuestras actuaciones, comunicando al Delegado Provincial que esperábamos que velara, como Vicepresidente de la Comisión Provincial de Vivienda, por el cumplimiento estricto de la legalidad en esta materia, como corresponde a un Estado de Derecho, en el que inequívocamente viene consagrado a nivel constitucional el sometimiento de la Administración a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico.

2.2.2. El problema de las viviendas desocupadas y las ocupadas sin título legal.

En primer lugar, vamos a comentar algunas de las quejas presentadas por reclamantes que afirman en sus escritos que, pese a encontrarse en una situación muy precaria y no tener acceso al bien básico que es la vivienda, en sus municipios existen viviendas de promoción pública deshabitadas. Esta Institución, siempre que recibe una reclamación de este tipo, admite a trámite la queja, habida cuenta del déficit de viviendas existente en nuestra Comunidad Autónoma, incompatible con la existencia de una sola vivienda de promoción pública desocupada sin causa justificada.

Es verdad que, en no pocas ocasiones, tras nuestra investigación ha resultado que la desocupación estaba justificada por causa legal (vgr. enfermedad, trabajo temporal, prisión del titular, etc.), pero, insistimos, nuestro criterio, en estos supuestos, es siempre favorable a la investigación de la causa de desocupación de

inmuebles, siempre y cuando, lógicamente y con carácter previo, se hayan dirigido a la Administración.

Como ejemplo de ello podemos citar la **queja de oficio 95/2769**, iniciada al tener conocimiento esta Institución, como consecuencia de la tramitación de otro expediente de queja que se tramitaba por otros motivos, de la existencia de distintas viviendas de promoción pública que, al parecer, estaban desocupadas en el municipio de Úbeda (Jaén), siendo así que, además, dos de ellas estaban ocupadas por asociaciones de vecinos. Ante estos hechos, nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén), como a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de esta provincia.

La Delegación Provincial nos comunicó no saber nada de viviendas de promoción pública ocupadas por Asociaciones de Vecinos; no obstante, sí le constaba la adjudicación de dos Viviendas de este carácter por el Ayuntamiento para resolver necesidades urgentes de vivienda.

El Ayuntamiento de Úbeda (Jaén), por su parte, nos dijo que por la Alcaldía se había ordenado a las Asociaciones de Vecinos que ocupaban las dos viviendas de promoción pública que procedieran al desalojo de las mismas, para lo que se les había otorgado el plazo de un mes.

A su vez, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, en un nuevo escrito, nos indicó que se iba a iniciar procedimiento de desahucio administrativo sobre dos viviendas que se encontraban en situación irregular y a requerir al Ayuntamiento a que procediera al desalojo de las viviendas ocupadas por las asociaciones de vecinos y a su adjudicación a personas con necesidades urgentes.

A la vista de cuanto antecede, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, aunque le comunicamos al Ayuntamiento que, una vez expirara el plazo concedido a las asociaciones de vecinos para que desalojaran las viviendas que venían ocupando, se procediera, de forma inmediata, a proponer al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes la adjudicación de las mismas a familias necesitadas de vivienda de esa localidad, conforme al procedimiento legalmente establecido y siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos para ello conforme a la normativa vigente.

En cuanto a la Delegación Provincial, también le comunicamos que esperábamos que por la misma se llevaran a cabo los procedimientos de desahucio de las viviendas de promoción pública desocupadas, sin dilaciones indebidas, al objeto de que las mismas pudieran ser destinadas al cumplimiento del fin para el que están previstas, que no es otro que el de paliar las necesidades de viviendas de aquellas unidades familiares mas desfavorecidas.

También obtuvimos un resultado favorable, en cuanto que la vivienda de promoción pública fue finalmente ocupada por una unidad familiar que lo necesitaba, en la **queja 94/1558**. En este supuesto, como siempre que recibimos una denuncia de una vivienda de promoción pública desocupada, advertimos al interesado de que el hecho de realizar una denuncia no implica, en modo alguno, que vaya resultar adjudicatario de aquélla, por cuanto si bien es valorable la actitud positiva de contribuir a que estos inmuebles cumplan con la función para la que fueron construidos, entendemos que su adjudicación debe realizarse siempre conforme al procedimiento legalmente establecido para ello. Pues bien, en este caso el interesado nos decía en su escrito de queja que había solicitado al Ayuntamiento de Aracena (Huelva), en Abril de 1994, una vivienda propiedad de la Junta de Andalucía sita en la Barriada "Rafaela Flores", de esta Ciudad, que se encontraba vacía, dada su situación familiar: vivía en una vivienda en precario, sobre la que había recaído sentencia de desahucio, por lo que tuvo que internar a tres de sus hijos en una Escuela-Hogar en Corteconcepción (Huelva), al considerar que se iba a ver en la calle.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que había iniciado los trámites para la adjudicación de la vivienda que se encontraba vacía. En un segundo informe, emitido como consecuencia de varias cuestiones que le fueron planteadas por la Institución a la Corporación Local, el Ayuntamiento de Aracena (Huelva) nos remitió copia del Acuerdo de la Comisión Municipal del Gobierno, del 29 de Diciembre de 1994, por el que se aprobaba la lista provisional de adjudicatarios de la citada vivienda de promoción pública, así como del escrito remitido por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva, adjudicando la misma a la primera persona propuesta por la citada Comisión Municipal de Gobierno, que ostentaba la puntuación de 330 puntos, mientras que al interesado, siempre siguiendo la citada lista provisional de adjudicatarios, se le habían otorgado 250 puntos, por lo que se situaba el séptimo en la lista.

En consecuencia, y dado que la admisión a trámite de la queja se produjo porque el interesado denunció que el Ayuntamiento de Aracena no realizaba las actuaciones oportunas previstas en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, y se adjudicara la vivienda vacía, esta Institución entendió que, al haber otorgado la vivienda de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto, procedía a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Análogo resultado tuvieron nuestras actuaciones en la **queja 94/299**, que ya se citaba en el Informe del ejercicio anterior (apartado 2.2.8. El problema de las viviendas desocupadas y las ocupadas sin título legal) y en el que dábamos cuenta que, habiéndonos denunciado un ciudadano, que se encontraba en una situación muy precaria, la existencia de viviendas desocupadas en el municipio de Bornos (Cádiz), nos habíamos dirigido a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, encontrándonos a la espera de recibir el preceptivo informe

de ésta.

En este ejercicio, podemos informar que, una vez recibida la comunicación de la Delegación Provincial, resultó que ésta estaba llevando a cabo el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, por cuanto que, respecto de la denuncia de ocupaciones irregulares de 2 viviendas de la Barriada de la Paz, nos decía que, con referencia a la situada en el Bloque 1, se había producido la renuncia de su titular y propuesto su adjudicación a un nuevo ocupante por parte del Ayuntamiento de Bornos, por lo que la citada Delegación procedería a adjudicar la misma y a elaborar un nuevo contrato. Respecto de la otra vivienda, sita en el Bloque 2, la falta de ocupación se había corroborado por el Ayuntamiento, por lo que la Delegación estaba pendiente del informe que la Secretaría General Técnica de la Consejería remitiera a su consulta sobre actuaciones y procedimientos a seguir.

En consecuencia, estimamos que por parte de la Administración competente se estaban llevando a cabo las actuaciones oportunas al objeto de que las viviendas de promoción pública desocupadas fueran otorgadas a las personas que realmente las necesitaran; por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al archivo del expediente.

Especialmente compleja resultó la tramitación de la **queja 95/3265** en la que la interesada, que había sido objeto de un desahucio por no ocupación y por cuyo motivo ya habíamos tramitado otra queja anteriormente, acudió a la Institución manifestando su disconformidad con la orden de desahucio, habida cuenta de que el abandono de la vivienda se había producido, según la interesada, por causa justificada: las malas relaciones de vecindad que dieron lugar a que interpusiera denuncia relativa a tales hechos, así como por la ocupación ilegal de la vivienda que le fue adjudicada.

Ante estos hechos y después de hacer una valoración de la normativa aplicable, trasladábamos nuestras consideraciones al Consejero de Obras Públicas y Transportes, sin que en modo alguno cuestionara el ejercicio de las competencias que esta Consejería tiene legalmente asignadas en orden a la defensa del patrimonio público de viviendas, para que las mismas sean adjudicadas y ocupadas por aquellas personas que realmente las necesitan, pero ello no es óbice para que la actuación de la Administración competente, en este sentido, se lleve a cabo de acuerdo con los principios generales de congruencia y proporcionalidad, encaminados, entre otras cosas, a conseguir el equilibrio adecuado entre la defensa del interés público, ineludiblemente presente en este tipo de actuaciones y el derecho de los particulares.

En primer lugar, estimábamos que en el procedimiento de desahucio tramitado por la Delegación Provincial debió de quedar debidamente acreditado no sólo que la desocupación de la vivienda afectada, incumplíendose por ello la

obligación de habitualidad en la ocupación, por parte de la adjudicataria legal de la misma se produjo por más de tres meses consecutivos, sino también que no había mediado tampoco, en ningún caso, causa que justificase tal actuación.

Sin embargo, en las alegaciones formuladas por la interesada al pliego de cargos se aducía que se vio obligada, en fecha de 25 de Abril de 1994, a abandonar su vivienda pues desde hacía un año venía siendo inquietada en la posesión sobre la citada finca por uno de los vecinos, habiéndose visto sometida su familia a una serie de actuaciones por las que se había visto en la necesidad de solicitar amparo judicial, presentando las correspondientes denuncias ante el Juzgado de Instrucción nº 1 de Alcalá de Guadaira, así como ante la Comisaría Local de la Policía y también ante la Empresa Municipal para la Promoción de Alcalá de Guadaira S.A. (EMPASA). Sin embargo, ni por la Delegación Provincial, ni en la resolución del recurso por parte del Consejero, se había efectuado pronunciamiento expreso en orden a si había mediado o no causa que justificase la citada desocupación.

Por ello, esta Institución manifestaba su disconformidad con la resolución, por cuanto entendíamos que, tal como dispone el art. 113, aptdo. 3, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, «el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial», la resolución del recurso debió de pronunciarse expresamente sobre las alegaciones formuladas por la interesada, especialmente en orden a la causa que dio lugar a que desocupara la vivienda, que al parecer, según la interesada, no fue otra que las amenazas, coacciones, etc. de las que había venido siendo objeto por parte de un vecino, hechos éstos que dieron lugar a que interpusiera la correspondiente denuncia.

Estimábamos que, por parte de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, ante las alegaciones y pruebas aportadas por la interesada, se debió, al menos, suspender la tramitación del expediente de desahucio incoado a la interesada hasta tanto se hubiere pronunciado el órgano judicial competente, en orden a las denuncias formuladas por coacciones y amenazas y a la vista del resultado del pronunciamiento aludido, bien continuar con el expediente, por considerar que no se había producido justa causa para la desocupación de la vivienda, o bien, en caso contrario, proceder al sobreseimiento del mismo.

Finalmente, y a la vista de lo anterior, se formulaba al Consejero de Obras Públicas y Transportes **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos que citaban en nuestro escrito y **Recomendación** en el sentido de que, a la mayor urgencia posible y previo los informes y trámites legales que fueran

precedentes, se subsanara el defecto de que adolecía la resolución, pronunciándose expresamente sobre si el motivo que dio lugar a que la interesada desocupase la vivienda de promoción pública que le fue adjudicada, había de entenderse como justa causa de no ocupación habitual de la vivienda aludida, retrotrayendo las actuaciones, si ello fuera menester, al momento procedimental oportuno, o suspendiendo las mismas hasta tanto se pronunciara el Órgano Judicial competente, para adoptar, con posterioridad, la resolución pertinente a la vista del correspondiente pronunciamiento judicial.

Así mismo, también se formuló **Sugerencia**, en el sentido que por la Consejería se dieran instrucciones precisas al servicio correspondiente de legislación y recursos, en orden a que en los informes y propuestas de resolución que se emitan en los correspondientes expedientes de recursos ordinarios interpuestos por los interesados, se tengan en cuenta todas y cada unas de las cuestiones planteadas en el procedimiento, hayan sido alegadas o no por los mismos, motivando sustantivamente el contenido de los actos en que las resoluciones consistan, huyendo, a ser posible, de planteamientos excesivamente formalistas en la interpretación de las normas que sean de aplicación y en la redacción de las Resoluciones.

Finalmente, se recibió escrito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del que se deducía, básicamente, que aceptaban el contenido de nuestra resolución, sin perjuicio de manifestar algunas discrepancias. No obstante, respeto del fondo del asunto, nos comunicaban lo siguiente:

"A ese respecto, cabe señalar, que se ha tenido en cuenta las alegaciones hechas por la afectada, y se ha constatado que la misma no habitó la vivienda de forma habitual y permanente, permaneciendo aquella desocupada más de tres meses; es decir la desocupación se produjo, según la Sra. Rodríguez Fernández, el 25 de Mayo de 1994, y el expediente de desahucio se incoó con fecha 22 de Septiembre de 1994.

Por todo ello, el motivo de abandono de la vivienda (a saber, amenazas y coacciones), no cabría conceptuarlo como forzoso en la interpretación dada por el Tribunal Supremo, desde el momento de que con la entrada en vigor de la Constitución Española nuestro ordenamiento jurídico ofrece mecanismos, tanto jurídicos, de orden público o seguridad ciudadana, garantes y capaces de restablecer el bien jurídico perturbado, y que exceden de las facultades y competencias de esta Consejería.

En conclusión, se considera ajustada a derecho la citada resolución, quedando pues sometida a su revisión por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción

ContenciosoAdministrativa".

Por nuestra parte, sólo quedaba comunicar a la Consejería que en lo que se refería a la cuestión de fondo planteada en el expediente, si el motivo alegado por la interesada para desocupar la vivienda de promoción pública había de entenderse como justa causa de no ocupación habitual, la Consejería no compartía nuestro criterio, aunque ésta se pronunciaba de forma razonada en orden a las causas o motivos en las que fundamentaba su decisión de no estimar el recurso ordinario interpuesto por la interesada. Por lo que a esta cuestión se refiere procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, a pesar de la discrepancia, que por otra parte consideramos legítima, con los criterios que, a este respecto, manifestamos en su día al Consejero de Obras Públicas y Transportes.

Por lo que se refería al Recordatorio y Sugerencia formuladas, que por lo demás habían sido asumidos por la Consejería, esa Institución entendía que aunque el art. 38 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que continúa actualmente vigente en virtud de la Disposición Derogatoria Segunda, letra b), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, permite los procedimientos sumarios «de gestión mediante formularios, impresos, u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, pudiendo incluso utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, cualquier medio mecánico de producción en serie de las mismas, pero ello, siempre y cuando no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados», dichas garantías pueden verse lesionadas si las resoluciones que decidan sobre los recursos ordinarios interpuestos por los reclamantes no se pronuncian sobre las alegaciones formuladas por los mismos, puesto que con tal actuación estaríamos en presencia de un incumplimiento del art. 113, aptdo. 3, de la Ley 30/92, según el cual, el órgano que resuelva el recurso habrá de decidir sobre «cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido alegadas o no por los interesados». Con mucho más motivo estimábamos que se habría de decidir sobre las alegaciones aducidas por éstos ya que, de otro modo, las resoluciones podían adolecer de falta de motivación, siendo éste, según la doctrina científica y jurisprudencial, un vicio equiparable a los defectos de forma que puede dar lugar a la anulabilidad del acto decisorio, en caso de que se hubiera producido indefensión o, en caso contrario, a una mera irregularidad no invalidante.

Íntimamente relacionado con el problema de las viviendas desocupadas se encuentra el, también importante, de las ocupaciones realizadas sin título legal -no en vano éste trae causa en gran medida de aquél-. Sobre esta cuestión también se han tramitado distintas quejas en este ejercicio. En primer lugar, citaremos las **quejas 94/172 y queja 94/477**, cuyo motivo común era que se habían formulado ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga denuncias relativas a ocupaciones irregulares de la Barriada de "La Fuensanta" de Coín (Málaga).

Además, en la **queja 94/477** se planteaba el problema de la revisión bianual de las circunstancias de las unidades familiares que resultaron adjudicatarias de las viviendas referidas, al objeto de comprobar el mantenimiento o modificación de las mismas, para proceder o no, según el caso, a la prórroga de los respectivos contratos de arrendamiento.

Tras admitir a trámite ambas quejas, se procedió a interesar el preceptivo informe a ambos organismos. En su informe, la Delegación Provincial nos comunicó que se habían llevado a cabo las investigaciones pertinentes de las denuncias efectuadas, pudiéndose comprobar:

- En dos casos, los adjudicatarios habían comprado otra vivienda en régimen de propiedad, en aquellos momentos aún en construcción, aunque los interesados habían manifestado por escrito su intención de entregar las llaves de la vivienda pública tan pronto como dispusieran de su nuevo domicilio.

- En otro de los supuestos, el interesado, aun cuando poseía vivienda en propiedad, ésta carecía de las condiciones adecuadas de habitabilidad, lo que había acreditado mediante un informe municipal que la consideraba como una vivienda vieja y en mal estado.

- En otros dos casos, resultaba que efectuadas diversas inspecciones los propietarios eran correctos.

- Nos decían también que en otros dos supuestos se habían iniciado los correspondientes expedientes de desahucio administrativo por no ocupación habitual de la vivienda, habiéndose sobreesido uno de ellos al haberse acreditado la ausencia del beneficiario por motivos de salud y continuando la tramitación del otro.

- Por último, respecto del expediente de desahucio seguido a otra de las personas denunciadas, no se había procedido a la ejecución del lanzamiento por haberse puesto de manifiesto al Delegado Provincial las razones de salud que habían motivado que, hasta aquel momento, la adjudicataria hubiera dividido su vida familiar entre Coín y Málaga. Además, en este caso la interesada había solicitado una permuta con otra vivienda de promoción pública en la Capital, de manera que cuando fuera posible efectuar asignación de la misma, entregaría las llaves de la vivienda de Coín.

Aunque por nuestra parte, y de acuerdo con la respuesta recibida, entendimos que la Consejería de Obras Públicas y Transportes estaba actuando en la dirección correcta, no obstante creímos oportuno hacer unas valoraciones a esta Delegación Provincial, respecto de lo que nos manifestaban en orden a la imposibilidad de examinar cada dos años las posibles alteraciones que se hubieran

podido producir en la situación de las familias adjudicatarias de viviendas de promoción pública, por carecer de medios materiales y humanos necesarios para llevar a cabo una investigación eficaz en este aspecto. En este sentido, le recordábamos al Delegado Provincial que ya el Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, en su artículo 19, establecía que «los contratos de arrendamiento tendrán una duración bianual, prorrogándose por iguales períodos a solicitud del arrendatario con justificación de que se mantienen las condiciones personales, familiares y económicas que motivaron la adjudicación, pudiéndose denegar la prórroga cuando no se justifiquen estas circunstancias». Por su parte, el Decreto 416/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula el régimen de arrendamiento para las viviendas de promoción pública y se dictan normas de regularización de situaciones de impago y ocupación, en su artículo 4 viene a reproducir el precepto anteriormente transcrito, si bien suprimiendo la necesidad de la previa solicitud del arrendatario, para proceder a la prórroga bianual del contrato.

Esta Institución comprende las dificultades que puede suponer llevar a cabo la comprobación del mantenimiento de las circunstancias socio-económicas de las familias adjudicatarias de viviendas de promoción pública existentes en esa provincia, cuyo parque asciende a más de 3.000 unidades, pero ello no puede ser óbice para que se incumplan, de manera sistemática, dichos preceptos y, entre otras razones, porque tanto el espíritu como la letra de la norma son contundentes a este respecto.

En este sentido, la cuestión no es en modo alguno un problema que, desgraciadamente, afecte sólo a esa Delegación Provincial, sino que, con ocasión de la tramitación de otras quejas, hemos llegado a la conclusión de que, con carácter general, otras Delegaciones se ven desbordadas, con los medios personales que poseen, para cumplir sus obligaciones de inspección y control del Parque Público de Viviendas, lo que corrobora la realidad que venimos manifestando en todos los Informes Anuales enviados al Parlamento de Andalucía: existe un gran descontrol sobre los adjudicatarios de viviendas de promoción pública y, en general, sobre las personas que las ocupan.

En consecuencia, tras formular el oportuno **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados, también se formuló **Recomendación** en el siguiente sentido:

"... que por esa Delegación Provincial, se disponga lo necesario en orden a llevar a cabo la comprobación del mantenimiento de las circunstancias que dieron lugar a la adjudicación de las viviendas de promoción pública existentes en la Barriada Nuestra Señora de la Fuensanta de Coín (Málaga); llevándose a cabo, así mismo, la adopción de las medidas oportunas, en orden a la dotación de los medios materiales y humanos necesarios a dicho fin, recabando, si

ello fuera menester, la colaboración de la Administración Municipal afectada; ello, al objeto de llevar a cabo una gestión eficaz del parque de viviendas públicas, así como el cumplimiento del fin, al que están destinados estos bienes, el que sean adjudicados y ocupados, solo por aquellas personas que tengan título legal para ello, por reunir todos y cada unos de los requisitos exigidos para ser beneficiarios de viviendas de promoción pública".

En su respuesta, la Delegación Provincial nos manifestó que, dentro de sus limitadas posibilidades, actuará en consecuencia con el Recordatorio y Recomendaciones efectuadas por esta Institución, recabando el auxilio de los Ayuntamientos afectados. En todo caso, entre los grupos que iban a ser objeto de investigación figuraba el de Nuestra Señora de la Fuensanta, en Coín. Además, en aquellas fechas iba a proceder a comunicar a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda los mencionados Recordatorios y Recomendaciones, al efecto de que se facilitaran a la Delegación aludida, los medios indispensables para llevar a cabo una gestión eficaz del parque de viviendas públicas. A la vista de tal respuesta, esta Institución consideró que habían sido aceptados plenamente el Recordatorio y Recomendaciones efectuadas a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga.

Especialmente grave era el problema que presentaba la barriada "García Prieto" en Antequera (Málaga), situación suficientemente exponente del descontrol más absoluto con el que se han gestionado algunas de las promociones de vivienda de nuestra Comunidad Autónoma. El reclamante de la **queja 95/3127** nos decía, en síntesis, que un gran número de los adjudicatarios iniciales habían vendido sus viviendas, en aquellas fechas había varias viviendas en venta ilegalmente, y que otros habían entrado "a la patadada".

La tramitación de esta queja fue muy singular y exigió que se realizara una visita de un Asesor de esta Institución al Ayuntamiento, además de formular un largo cuestionario -que no incluimos por su extensión-, tanto a los responsables de las viviendas, como a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga. Nuestra posición sobre el problema, trasladada a las Administraciones citadas fue el siguiente:

1. Respecto de la situación de la Barriada, si bien en un principio fue realmente grave debido a la política de hechos consumados llevada a cabo por los asaltantes de algunas de las viviendas afectadas, que no fueron posteriormente desalojados, en perjuicio de los posibles adjudicatarios legales, supuso una vulneración tanto de la normativa de aplicación que en su día estuviese vigente, como del derecho constitucionalmente consagrado en el art. 47 de la C.E. de todos los españoles a acceder a una vivienda digna y adecuada (lógicamente, de acuerdo con la normativa que, en cada momento, sea de aplicación). Actuaciones todas estas inadmisibles en un Estado de Derecho.

Sin embargo, en el momento de la visita personal que hicimos, el problema de la "*alarma existente*" parecía que estaba motivado no por estos hechos, dado el tiempo transcurrido desde que se produjeron, sino por que junto a esa barriada se estaban construyendo unos bloques de viviendas de protección oficial, de régimen general, y se pensaba que, dadas las ventajosas condiciones para acceder a las mismas, se iba a producir un importante número de abandonos de viviendas de la barriada referida por parte de los adquirentes de esta promoción, lo cual había dado lugar a una enorme expectación sobre la venta ilegal de viviendas y los abandonos que se pudieran producir; sin embargo, el supuesto de hecho, en la práctica, no se había producido.

2. Respecto del resto de las cuestiones (control de las viviendas de promoción pública por parte de la Delegación Provincial, la no competencia municipal en esta materia, la firma de un convenio especial, necesidad de un procedimiento realmente eficaz para el caso de comprobación de viviendas ocupadas ilegalmente y desocupadas, así como ciertas reflexiones sobre algunos aspectos del procedimiento de adjudicación contemplado en el Decreto 413/90, especialmente en lo que se refiere al mayor peso que debiera tener en el mismo el informe de la Asistente Social), venían a coincidir, básicamente, con la mayor parte de la problemática detectada por esta Institución en materia de viviendas de promoción pública y que ha venido siendo reflejada, como ya hemos dicho anteriormente, tanto en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, como a los órganos de la Comunidad Autónoma competentes en materia de viviendas de Promoción Pública, por lo que considerábamos de gran interés la información que nos fue facilitada por ambos organismos, toda vez que venía a ratificar, una vez más, la posición que venimos manteniendo desde hace años desde esta Institución.

3. En cuanto a las cuestiones concretas planteadas en el presente expediente de queja, relativas a las denuncias de particulares de situaciones irregulares en la ocupación y uso de la "Barriada García Prieto", tras la información recabada de los organismos, instamos a la Delegación Provincial a que continuara con el seguimiento de los expedientes que se encontraran en trámite hasta su total terminación, mediante la adopción de las resoluciones que legalmente procedieran, de una forma eficaz y sin dilaciones indebidas.

4. No obstante ello, para que la Delegación Provincial de Obras Públicas pudiera ejercitar eficazmente sus competencias en orden al control y tutela de las viviendas de Promoción Pública, necesitaba de la colaboración directa del Ayuntamiento, especialmente en lo que se refería a la inspección y comprobación de las denuncias y elaboración de los informes correspondientes, así como en la realización de las propuestas de adjudicación de las de promoción pública en segunda o posteriores adjudicaciones de las viviendas que vayan quedando vacantes, por lo que esperábamos que esta colaboración se prestara con la diligencia debida, al objeto de que este tipo de viviendas cumpla los fines públicos

específicos para el que son construidas y que no son otros que el que sean ocupadas por aquellas unidades familiares pertenecientes a las clases sociales mas desfavorecidas, que resulten adjudicatarias de las mismas por reunir los requisitos exigidos por la normativa vigente y conforme al procedimiento legalmente establecido. Ello, por cuanto que todos los poderes públicos están obligados, por el mandato constitucional del art. 47 de la C.E. a hacer posible la efectividad del derecho de acceso a la vivienda (lógicamente, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido), al mismo tiempo que se pueda destruir la impresión de los solicitantes de vivienda y denunciante de ocupaciones irregulares de inactividad, o falta de preocupación, de los responsables municipales en esta materia.

5. Asimismo, durante la tramitación del expediente, nos encontramos a un adjudicatario al que, por su familia muy numerosa, se le habían adjudicado dos viviendas de promoción pública en promociones distintas. Dado que, según el Decreto 2114/68, por el que se aprobó el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, en su art. 106 contempla que «queda prohibida la reserva o disfrute para uso propio, por cualquier título, de más de una vivienda de las construidas con protección oficial, exceptuándose los titulares de familia numerosa, quienes podrán ser adjudicatarios de dos viviendas, si se trata de familia de primera o segunda categoría, y de tres viviendas, si lo es de categoría de honor, siempre que constituyan unidad horizontal o vertical», esta Institución entendió que, como ya en la entrevista personal se le hizo saber a la Delegación Provincial, esta situación era irregular, dado que las viviendas se le debían haber adjudicado unidas horizontal o verticalmente en orden a sus circunstancias familiares, que era la vía más adecuada, aunque también se podría haber optado por que los hijos mayores constituyeran unidades familiares y, si reunían los requisitos necesarios para ser adjudicatarios, se les otorgara a éstos, según sus circunstancias y si era procedente, otra u otras viviendas, siempre y cuando éstos no convivan con el cabeza de familia. Por ello, esperábamos que se llegara a una solución y que esta situación no volviera a repetirse, al adjudicar las viviendas de acuerdo con la composición familiar, tal como dispone el art. 13, aptdo. 1, del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre.

Finalmente, al interesado le dimos traslado de todas nuestras actuaciones y del posicionamiento que habíamos mantenido, dando por concluidas nuestras actuaciones. Además, le manifestábamos que de estas actuaciones habíamos podido constatar que no era real la situación de irregularidad general que nos había descrito en su queja, sino que de hecho, gran parte de la alarma creada en la Barriada García Prieto, había estado motivada por los bloques de viviendas de protección oficial, de régimen especial, que se estaban construyendo al lado, conforme aludimos anteriormente.

Por último, y respecto de la posibilidad de seguir tramitando el presente, u otros, expediente de queja, en orden a otras causas que pudieran ser objeto de denuncias infundadas, esta Institución sólo iba a actuar cuando se tuviera

la certeza y datos fehacientes de que tales situaciones se hubieran producido y siempre y cuando, con carácter previo, las mismas se hubieran puesto en conocimiento de las Administraciones competentes.

En el supuesto de la **queja 94/1847**, la reclamante en su escrito de queja nos decía que estaba casada y con dos hijas, pero que debido a sus condiciones económicas (tanto ella como su marido en paro) no podían pagar una vivienda de alquiler, por lo que se veían forzados a vivir en una casa en el campo, sin condiciones higiénicas. En Agosto de 1993 denunciaron que las viviendas de promoción pública del Polígono Las Viñas, de Lora del Río (Sevilla), se estaban vendiendo y traspasando. También nos comunicaba que se iban a adjudicar 56 viviendas de promoción pública aunque, siempre según la interesada, "*no existe una convocatoria pública porque son para los ocupantes de las casitas de madera*", aunque añadía que "*casitas de madera*" sólo había 35, 4 de ellas ocupadas de forma ilegal. Se había personado en el Ayuntamiento para solicitar información respecto de los 21 pisos restantes, sin que recibiera explicación alguna y, además, no había convocatoria pública para la presentación de solicitudes de adjudicación de las mismas.

Por otra parte, la interesada también nos suministraba datos de algunas viviendas de promoción pública, en régimen de arrendamiento, que se habían vendido o estaban deshabitadas.

Tras recibir la respuesta tanto del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla), como de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, se desprendía lo siguiente:

- Las 56 viviendas del grupo de promoción pública, propiedad de la Junta de Andalucía, se habían adjudicado el 6 de Febrero de 1990, siguiéndose para su adjudicación los trámites previstos en el Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, vigente en la fecha en que se inició el procedimiento, el cual siguió los trámites normales sin que fuera declarado actuación singular.

- Por lo que se refiere a las denuncias efectuadas sobre situaciones irregulares en la ocupación y uso de las viviendas de promoción pública del Polígono "Las Viñas", la Delegación Provincial inspeccionó las mismas comprobándose que 2 estaban ocupadas ilegalmente y otra no era destinada a domicilio habitual y permanente por su titular, por lo que del acta se había dado traslado a la Sección de Actuaciones Administrativas para la incoación de los oportunos expedientes de desahucio contra los infractores de la normativa sobre ocupación de viviendas de protección oficial.

- En lo que se refería al expediente de adjudicación de 46 viviendas, éste se había declarado de Actuación Singular, por acuerdo de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, con el fin de desalojar y retirar las 38 "*casas de madera*"

ubicadas en el polígono "Las Viñas", habitadas por familias que perdieron sus viviendas en las inundaciones sufridas en 1989, y el resto se iba a utilizar para realojar a familias que ocupaban varias viviendas de propiedad municipal, además de un antiguo colegio, y una en concreto porque el terreno que ocupaba se había catalogado como zona verde en el Planeamiento Municipal. Con todo ello, los posibles adjudicatarios ascendían a 52, por lo que siendo 46 las viviendas a adjudicar, quedaba una lista de 6 suplentes, aún vigente a finales del mes de Septiembre de 1995.

Por todo ello, entendimos que no se había producido ninguna concreta infracción por parte de ambos organismos en lo que se refería a la necesidad de vivienda y a las denuncias sobre situaciones irregulares en la ocupación y uso de las viviendas que había planteado la interesada, si bien creímos conveniente hacer llegar al Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla) que esta Institución estimaba que aún cuando el Ayuntamiento no hubiera suscrito con la Administración Autónoma los correspondientes Convenios de Gestión y Administración de las viviendas de promoción pública, éste no podía dejar de ejercer las funciones de colaboración con la Administración Autónoma que, en materia de viviendas, tiene genéricamente encomendadas (art. 47 C.E., art. 25 y 28 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril) y que van, desde dar traslado de las denuncias que los ciudadanos formulen en cuanto a posibles irregularidades en el régimen de ocupación y uso de las mismas, hasta proponer las segundas ocupaciones de este tipo de viviendas, conforme al procedimiento previsto en el art. 18 de la norma anteriormente referida.

Debido a ello, si en relación con las adjudicaciones en segunda ocupación de este tipo de viviendas sólo consideró el Ayuntamiento que éstas podían producirse al amparo de los Decretos 414/90, 415/90 y 416/90, con una vigencia limitada en el tiempo, olvidándose de las competencias que el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, atribuye a los Alcaldes, en materia de segundas y posteriores adjudicaciones de viviendas de protección oficial de promoción pública en régimen de arrendamiento, comprendíamos que las actuaciones del Ayuntamiento hayan sido escasas.

En consecuencia, se formuló **Sugerencia** en el sentido de que las competencias que la Administración Municipal tiene atribuidas en materia de vivienda, conforme a la legislación vigente, se ejerciten con un carácter menos formalista y se implique más directamente en la resolución de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en esta materia, dentro del marco de la Ley y Derechos citados; ello, encaminado a que el derecho consagrado en el art. 47 de la CE pueda ser realmente efectivo, como consecuencia de la intervención y colaboración de todos los poderes públicos implicados por el mandato Constitucional. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En relación con la ocupación de viviendas sin título legal, un supuesto

muy singular lo constituyó la **queja 94/932**, en la que una Asociación de Vecinos de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), tras narrarnos las circunstancias adversas por las que había pasado la barriada (no tener fluido eléctrico en las viviendas hasta 1987, poner en marcha una red de agua potable, instalación de alumbrado público, que aún no tenían, pero iba por buen camino su solución, etc.) nos concretaban la queja en que habían solicitado al Director General de Arquitectura y Vivienda, así como al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, que las viviendas fueran cedidas al Ayuntamiento y que éste les garantizara, por documento, el cobro de un arrendamiento, la venta directa de las casas o cualquier otra fórmula legal de pleno derecho que consiguiera consolidar a la barriada como tal, máxima aspiración de la Asociación de Vecinos, con lo que se evitaría el posible tráfico de las viviendas.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda para que nos diera cuenta del resultado del informe efectuado sobre el grupo de viviendas y sobre si se había accedido a la petición municipal, así como, en caso negativo, razones que hubieran aconsejado denegar lo solicitado.

La citada Dirección General nos comunicó, en su respuesta, lo siguiente:

"Desde esta Dirección General se ha realizado un constante seguimiento de la situación existente en el Poblado "El Carbonal", bien mediante informes de la Delegación Provincial, bien a través del examen «in situ» por parte de funcionarios de estos Servicios Centrales, examen que sirvió para realizar un detallado estudio sobre las citadas edificaciones.

En este sentido, la Asociación de Vecinos "El Carbonal" ha mantenido contactos tanto con la Delegación, como recientemente con esta Dirección General, haciéndonos partícipes de las necesidades e inquietudes, en torno a la obtención de un acuerdo entre las Administraciones competentes, dado su interés social, garantizando la regulación de la cesión de las viviendas, así como la prestación de los servicios propios de zona urbana.

En consecuencia, realizada la correspondiente valoración de la situación existente, hemos transmitido a la Delegación nuestra postura, en principio favorable a la confección del correspondiente Convenio de cesión con el Ayuntamiento.

Se han iniciado ya las conversaciones a fin de ir concretando los términos del citado Convenio, con objeto de dar oportuna respuesta a este colectivo de ciudadanos, acorde con lo previsto en los arts. 103 y 47 de nuestra Constitución".

En consecuencia, y a la vista del citado informe, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros la Asociación, la cesión de las viviendas al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja de oficio 95/2684** fue tramitada con motivo de las presuntas irregularidades que, el procedimiento de adjudicación de viviendas de segunda ocupación, se estaban produciendo en la barriada "Torrecárdenas" de Almería. Según nuestras noticias, una Asociación de Vecinos de la citada barriada había denunciado que no se respetaba el orden de la lista de espera que en su día se confeccionó, para adjudicar las viviendas vacías. De hecho, concretaban su denuncia en que algunos de los adjudicatarios a los que no les interesaba la vivienda, entregaban las llaves a quien mejor les parecía, formalizando después la renuncia a la vivienda, para que el nuevo ocupante regularizara su situación ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería.

Una vez que la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes emitió su informe, además de lamentar el hecho de que por dicho Ayuntamiento no se hubiera dado ningún tipo de respuesta a nuestra petición de informe, le comunicamos que, en primer lugar, respecto del motivo o causa que dio lugar a que procediéramos a la apertura de la presente queja de oficio, trasladamos al Ayuntamiento nuestra posición, mantenida en todos nuestros Informes al Parlamento de Andalucía: las distintas Administraciones implicadas en materia de tutela de este tipo de viviendas, sin olvidar en ningún caso el respeto absoluto a la legalidad vigente, están obligadas, por el mandato constitucional del art. 47 C.E., a hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Esta obligación de los poderes públicos, que ha de ser ejercitada de acuerdo con las normas que desarrollen el ejercicio de este derecho (art. 53, aptdo. 1, de la C.E.), se manifiesta, entre otros aspectos, en el eficaz ejercicio de las competencias que cada uno de ellos tenga asignadas en materia de viviendas, especialmente, en este caso, en materia de viviendas de promoción pública.

En segundo lugar, a la Administración Municipal se le encomienda, en el art. 18 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, llevar a cabo las propuestas de adjudicación de viviendas de promoción pública en segunda o posteriores adjudicaciones, cuando las viviendas afectadas hayan quedado vacantes y la lista de espera no estuviere vigente. El principio de eficacia, al que igualmente está obligada la Administración Municipal, tanto en virtud del art. 103, aptdo. 1, de la Constitución, art. 2 de la Ley 30/92, en tanto en cuanto parte integrante de la Administración Pública Española, y art. 6 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, no fue respetado, a juicio de esta Institución, en el caso que nos ocupa, pues mediaron diez meses desde que la Delegación Provincial de Obras Públicas y

Transportes de Almería comunicó que las viviendas en cuestión estaban vacantes (Julio de 1994, habiéndolo reiterado en otras tres ocasiones), hasta la fecha en la que se produjo la propuesta de adjudicación de las mismas (Mayo de 1995), sin que esta Institución hubiera podido conocer las causas que motivaron esta dilación.

Por último y después de recordar al Ayuntamiento el contenido de los arts. 103, aptdo. 1, y 128 de la C.E., en lo que se refería al procedimiento de adjudicación en segunda ocupación que se venía siguiendo por el Ayuntamiento de Almería, nuestra posición fue que, aunque la normativa citada con anterioridad, Decreto 413/90, es cierto que prima con mayor puntuación a aquellos solicitantes que residan en el barrio de la promoción de que se trate, este sólo hecho no debe imperar a la hora de proponer las segundas adjudicaciones, sino que deben seguirse los demás criterios de valoración previstos en la norma, poniendo especial cuidado en las unidades familiares que, reuniendo los requisitos exigidos, estén más necesitadas.

Por todo ello, además de formular al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almería, **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados, también se le formulaba **Recomendación** para que en el futuro y cada vez que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes comunicara la existencia de Viviendas de Promoción Pública que hubiesen quedado vacantes, a efectos de que por el Ayuntamiento se proponga su segunda o posterior adjudicación, ésta se realice a la mayor urgencia y brevedad posibles, a fin de que este tipo de viviendas puedan cumplir con los fines esenciales a los que están destinadas y evitar que se produzcan situaciones de hecho que, en la mayoría de los casos, son después de difícil solución, dando por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.3. El problema del retraso en la entrega de viviendas de promoción pública.

Durante este ejercicio hemos tramitado distintas quejas, alguna de oficio, motivadas por el retraso en la entrega de viviendas de promoción pública o en su terminación. La situación que se plantea en estos casos es especialmente preocupante, habida cuenta del déficit de viviendas existente en nuestra Comunidad y porque, en suma, tampoco parece que sea muy acorde con determinados preceptos constitucionales la no utilización eficaz de bienes públicos. En particular, parece que tal actuación choca frontalmente no sólo con la función social de la propiedad, sino también con el principio de la subordinación al interés general de toda la riqueza del país, cualquiera que sea su titularidad, que contempla el art. 128 CE.

En el caso de la **queja de oficio 93/1046**, el retraso en ultimar el procedimiento de adjudicación de viviendas se había producido tanto por la falta de

funcionarios para baremar las solicitudes en el período vacacional, como por la gran acumulación de solicitudes de rehabilitación que había tenido el municipio de Medina Sidonia (Cádiz). Al mismo tiempo, se había producido un problema de interpretación de la normativa a aplicar en materia de valoración y cuantificación de los ingresos de las unidades familiares solicitantes de este tipo de viviendas. Una vez resueltas estas cuestiones, dimos por concluidas nuestras actuaciones, si bien a la vista del criterio interpretativo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en orden a la aplicación de la diferente normativa existente en esta materia, Decretos 413/90 y 119/92, y con objeto de evitar así posibles situaciones discriminatorias, dado que se podía estar aplicando criterios distintos de valoración de las circunstancias anteriormente aludidas. Por ello, formulábamos **Sugerencia** para que dicha Dirección General enviara una Circular informativa a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería, para aclarar la normativa que hubiera de aplicarse a efectos de valoración de los ingresos de los solicitantes de viviendas de promoción pública, y poder efectuar una baremación unitaria de las circunstancias económicas de las unidades familiares solicitantes de vivienda de este carácter. Asimismo, que esta Circular Informativa se hiciera llegar a todos los Ayuntamientos afectados para que la tuvieran en cuenta en los procedimientos de adjudicación de viviendas que se encontraran en trámite o que se inicien en el futuro.

Posteriormente, ya en Octubre de 1995, recibimos escrito de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda por el que nos comunicaba que había remitido ya la circular informativa a todas las Delegaciones Provinciales, por lo que esta Institución procedió a dar por concluidas, definitivamente, sus actuaciones en el expediente de queja, al considerar que se había aceptado plenamente el contenido de nuestra Resolución.

Especialmente alarmantes fueron las dilaciones que se produjeron en el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública en Montilla (Córdoba), detectadas al tramitar una queja por mera disconformidad con la puntuación obtenida, pero que en el curso de las actuaciones, si bien se concluyó que no se había producido actuación irregular por parte de la Administración, no obstante se observó que por parte del Ayuntamiento se había producido tal cúmulo de disfuncionalidades que decidimos abrir la **queja de oficio 94/959** con objeto de verificar una investigación sobre lo acaecido.

Como resultado de nuestras actuaciones en esta queja de oficio se envió escrito al Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), por el que comunicábamos que de la información obrante en el expediente, se desprendía que, después de más de tres años desde que se cerrara el plazo de presentación de solicitudes, aún no se había ultimado el procedimiento para su adjudicación y que la devolución, por parte de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, del expediente para la subsanación de las deficiencias, no era óbice para que no consideráramos que por la Corporación Municipal se hubiera infringido el Decreto 413/90, de 26 de

Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública. Este, en sus artículos 11, 12 y 13, establece los plazos en los que el procedimiento de adjudicación, en su fase de instrucción en el Ayuntamiento respectivo, debe quedar ultimado, distribuidos de la siguiente forma: cuatro meses, como máximo, para el estudio y baremación de las solicitudes de adjudicación presentadas y elaboración de la relación nominal de solicitantes ordenada en cada cupo de acuerdo con la puntuación obtenida en la aplicación de los baremos establecidos en el Anexo II del Decreto; 1 mes para la exposición pública de las listas provisionales de adjudicatarios a efectos de reclamaciones, y dos meses para el estudio de las reclamaciones presentadas y elaboración y aprobación de la propuesta de lista definitiva para su remisión a la Comisión Provincial de la Vivienda. Sin embargo, habiendo terminado el plazo de presentación de solicitudes en Noviembre de 1991, no es hasta Septiembre de 1994 (tres años después), cuando se acuerda la elevación de la propuesta, con todo lo actuado, a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a fin que se prosiguiera la tramitación del expediente.

Por otro lado, la devolución del expediente por la Delegación Provincial de Obras Públicas, supuso un nuevo retraso en la adjudicación de las viviendas, que evidenciaba, además de la vulneración de los preceptos mencionados, la no observancia en la actuación de la Administración Municipal de uno de los principios básicos de la Administración Pública: el de eficacia en la actuación administrativa, consagrado, a nivel constitucional, por el art. 103.1 de nuestra Norma Suprema, tradicionalmente unido por vía jurisprudencial a los principios de economía y celeridad y contemplado, expresamente, en el art. 2 de la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común. Desconocíamos, por otro lado, si en aquel momento el procedimiento estaba ultimado o el estado en qué se encontraba.

Por ello creíamos que estos hechos, con independencia de los problemas surgidos en relación a la total terminación de las obras de ejecución de las viviendas, despertaban lógicamente la inquietud de los colectivos afectados, al mismo tiempo que, al estar las obras ya concluidas, podría dar lugar a situaciones de ocupaciones ilegales, que se podrían haber evitado si al tiempo de haberse concedido la licencia de primera ocupación, las viviendas hubieran estado definitivamente adjudicadas por la Comisión Provincial, procediéndose a la inmediata entrega de las llaves.

Por otro lado el art. 128 de la propia Constitución establece que «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general», lo que difícilmente puede conciliarse con los retrasos injustificados que se habían dado en la tramitación de los expedientes de adjudicación de viviendas de promoción pública, dando lugar a mantener desocupadas viviendas de este carácter, lo que incide sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tal como proclama el art. 47 de la Constitución,

pues todos los poderes públicos están compelidos a promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de este derecho, siendo el fin de las actividades públicas en este sector, entre las que se encuadran las actuaciones relativas a los procedimientos de adjudicación, el conseguir la efectividad de ese disfrute.

Por todo ello, formulábamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados, así como **Recomendación** a fin de que, a la mayor urgencia posible, se ultimaran los trabajos de revisión y corrección de las solicitudes de adjudicación de vivienda de promoción pública y se procediera a la aprobación correspondiente de la propuesta de listas de adjudicatarios y su remisión a la Comisión Provincial de Vivienda a efectos de su aprobación definitiva.

Así mismo, se efectuaba **Recomendación** para que en los procedimientos de adjudicación de viviendas de este carácter que en el futuro se construyeran en el municipio, el ejercicio de las competencias que en materia de viviendas asigna el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, a los Ayuntamientos respectivos se efectuara dentro de los plazos establecidos en el mismo, al objeto de evitar que situaciones como las que se habían dado en el presente caso pudieran de nuevo producirse, pues sólo de esta forma quedarían garantizados los principios de legalidad y eficacia de la actuación administrativa, al mismo tiempo que se cumpliría la obligación que tienen todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tal como dispone el art. 47 de nuestra Norma Suprema.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que el 5 de Abril de 1995 había procedido a la entrega de las llaves de las viviendas y que, en cuanto a la segunda Recomendación, compartía las indicaciones formuladas y que en los próximos procedimientos de adjudicación de viviendas, velarían por su cumplimiento. Por todo ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, al entender que la Administración había aceptado nuestra resolución.

En cuanto a la Delegación Provincial, después de hacer una valoración sobre los hechos producidos y recordarle sus competencias en esta materia, se le formuló **Recomendación** para que, en futuras promociones de viviendas de protección oficial de promoción pública que se llevaran a cabo, en caso de que se produjeran incumplimientos graves por parte de los Ayuntamientos afectados de las funciones que legalmente tienen encomendadas por el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, en materia de procedimiento de adjudicación de VPP, por la Comisión Provincial de la Vivienda, previa audiencia de la Corporación de que se tratara y después de conceder plazo para que se cumpliera eficazmente por las mismas los cometidos asumidos, se asumiera directamente, a través de los mecanismos legales oportunos, las funciones asignadas a los Ayuntamientos

afectados, si no atendieran el requerimiento realizado.

2.2.4. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de Promoción Privada.

Continúan recibéndose quejas, como en todos los ejercicios, sobre la vulneración de la normativa en materia de viviendas de protección oficial, de promoción privada, ya sea como consecuencia de la aparición de deficiencias constructivas y de la negativa de promotores y/o constructores a su subsanación, ya con motivo de sobreprecio o por otras causas.

En primer lugar, citaremos la **queja 93/2645**. En este caso, el reclamante lo que denunciaba era, precisamente, la no subsanación de una serie de reparaciones que había instado del promotor. La Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga, aunque había incoado el oportuno expediente, se encontró con el problema de que las notificaciones le eran devueltas, al haber cambiado el domicilio la empresa, siendo, en este caso, el propio interesado el que indagó, y encontró, poniéndolo en conocimiento de la Delegación Provincial, el nuevo domicilio de la empresa promotora. Finalmente la Delegación Provincial nos envió informe según el cual:

"... con fecha de 19.12.94 se dictó por esta Delegación Provincial resolución sancionadora en el expediente de referencia por la que se obliga a la entidad sancionada a la realización de las obras de subsanación de las deficiencias comprobadas en plazo de 30 días, habiéndose procedido a la notificación de la misma a D. ..., que consta recibida en 5.1.95.

Efectuada que sea la notificación en forma a la entidad sancionada, que se cursó en 21.12.94 y una vez transcurridos los preceptivos plazos de recurso y el concedido para la realización de las obras, se iniciarán, si fuere preciso, las procedentes actuaciones de ejecución, mediante la imposición de multas coercitivas".

A la vista de cuanto antecede, esta Institución consideró que había sido aceptada parcialmente la pretensión del interesado, en orden a que por la Administración competente se llevaran a cabo las acciones dirigidas a la instrucción de expediente sancionador a la entidad promotora de las viviendas y posterior ejecución de la resolución sancionadora emitida, encaminada al cumplimiento de la misma y a compeler al obligado a la reparación de los desperfectos acaecidos en las viviendas afectadas, durante los cinco primeros años, siguientes a la fecha de la calificación definitiva, ya que la sanción, en un principio propuesta, de imposición de multa, así como la obligación de reparación de las deficiencias debidamente probadas, no había podido ser definitivamente impuesta, al haber prescrito, según

parecía, la acción para perseguir la infracción cometida, lo que dio lugar a que sólo se impusiera a la entidad promotora la obligación de reparar los vicios y defectos de la construcción, en base a la responsabilidad objetiva que tienen las mismas frente a la Administración tutelante de este tipo de viviendas, conforme al art. 111 del Decreto 2114/68, por el que se aprobó el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. Por ello y aun cuando dábamos por concluidas nuestras actuaciones, comunicándoselo así al interesado, hicimos la siguiente valoración a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga:

"No obstante, aún cuando por parte de esa Delegación Provincial se fuera a continuar con el expediente en orden a la ejecución forzosa de las obras ordenadas, actuación que instábamos se llevara a cabo hasta sus últimas consecuencias, estimábamos que la situación real en la que se encontraban los interesados era de cierto desamparo, al no tener, prácticamente, expectativa alguna de que los defectos de sus viviendas fueran reparados por la entidad obligada, ante la fundada sospecha de que ésta hubiera desaparecido; situación que, en cierta medida, se hubiera podido llevando a cabo las medidas previstas en la legalidad vigente, contempladas en el art. 111 del Decreto anteriormente citado, como garantías de la edificación, con un marcado carácter previsor de situaciones que, con posterioridad, pudieran producirse, además de la actuación clásica de instrucción de expediente sancionador una vez que los vicios o defectos de la construcción ya se han producido."

A este respecto, a lo largo de todas las actuaciones llevadas a cabo en la tramitación del expediente y, desde luego, en otros similares, no sólo se había puesto de manifiesto la insuficiencia del sistema para alcanzar los objetivos que, por vía de tutela administrativa, están previstos en la legalidad vigente, en orden a que las viviendas de protección oficial reúnan las condiciones necesarias para ser consideradas dignas y adecuadas, conforme al art. 47 de la Constitución Española, sino que además los distintos medios que la normativa pone al alcance de la Administración para conseguir estos objetivos, a nuestro juicio, o no se utilizan o no se utilizan adecuadamente, aunque también es cierto, que, en muchas ocasiones, la mera invitación a la ejecución de las obras de reparación o el mero anuncio de la imposición de multas coercitivas, son suficientes para que los promotores cumplan con sus obligaciones.

En todo caso, estimábamos que una mayor agilidad y eficacia en la actuación de los órganos administrativos competentes en esta materia hubiera permitido, en este y en otros supuestos, que se llegara, en un «lapsus» de tiempo mucho menor, al resultado que en aquellos momentos teníamos y, consecuentemente, los interesados hubieran tenido conocimiento, en un menor tiempo, de las expectativas reales de la tutela de la Administración.

En el supuesto de la **queja 94/1783**, el interesado nos decía que en Agosto de 1987 había comenzado a habitar su vivienda de protección oficial, de promoción privada, sita en San Pedro de Alcántara (Málaga). Varios meses después empezaron a producirse defectos en la misma, por lo que contactó con la empresa constructora, que le prometió soluciones que nunca llegaron, reclamando formalmente en la OMIC de su localidad y ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga. Finalmente, después de diversas actuaciones, en Abril de 1994 le comunicaron la resolución por la que se obligaba a la empresa constructora a subsanar las deficiencias que, sin embargo, en el momento de presentar la queja no se habían reparado, sino que continuaban agravándose de manera alarmante.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos comunicó lo siguiente:

"Examinado el expediente, se ha podido comprobar que intentada sin éxito la notificación personal de la resolución a la entidad sancionada, se procedió a su remisión para publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y mediante edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente, de lo que se tuvo constancia en fecha de 5 de Septiembre pasado. Por lo que, una vez notificada en forma la resolución, habiendo transcurrido el plazo concedido para la realización de las obras de reparación y no constando que se haya efectuado, con fecha del día de hoy procede a dar inicio las actuaciones de ejecución de la resolución dictada.

De conformidad con lo establecido en el art. 8 del Real Decreto-Ley 31/78, de 31 de Octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, y siendo el criterio general aplicado por esta Delegación Provincial en procedimiento similares, dichas actuaciones de ejecución consistirán en la imposición de multas coercitivas, que se reiterarán, si fuere preciso, hasta lograr el total cumplimiento de lo ordenado".

A la vista del mismo, esta Institución entendió que el problema se encontraba en vías de solución, por cuanto se estaba actuando para la resolución definitiva del expediente incoado a tal efecto. No obstante, se estimó oportuno comunicar a la Delegación Provincial que lamentábamos que por la misma no se nos hubiera aclarado las dilaciones producidas entre los sucesivos trámites del expediente sancionador incoado, ya que, según nos comunicó el interesado en su día y que fue trasladado a la Delegación Provincial en nuestra petición de informe, el pliego de cargos se comunicó al interesado el 24 de Octubre de 1990, la propuesta de resolución el 29 de Abril de 1993 y la resolución definitiva recaída en el expediente sancionador el 29 de Abril de 1994.

Por ello, recordábamos la obligación que tienen todas las Administra-

ciones Públicas de instruir los procedimientos administrativos de acuerdo con el principio de celeridad (art. 74 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), así como con el de eficacia (art. 103.1 de la Constitución, 3 de la Ley 30/1992, antes citada, y 34 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía).

En un supuesto, el afectante a unas viviendas de Protección Oficial en la barriada sevillana de "Los Bermejales", recibimos sobre un mismo inmueble ochos quejas (**quejas 94/1542 a 94/1548**, ambas inclusive) a través de las cuales los interesados exponían la existencia de diversas deficiencias en los bloques de sus viviendas, que habían denunciado ante la Delegación de Obras Públicas y Transportes, sin que tales deficiencias se subsanaran, ni, tampoco, se ejecutara la garantía constituida por la empresa promotora en la Delegación Provincial de Economía y Hacienda.

Tras interesar informe sobre las distintas cuestiones que planteaba la queja, recibimos una respuesta amplia de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla por la que, entre otras cuestiones, se nos decía:

"... en el contenido del aval se especificaba que el mismo tendría validez en tanto que la Administración no autorizara su cancelación. No obstante, con esta fecha, hemos remitido a la Entidad Bancaria escrito en el que se comunica expresamente la no autorización a la cancelación del citado aval. Igualmente, se le ha comunicado a ... escrito relativo en el mismo sentido que el anterior".

Posteriormente, se nos comunicó también lo siguiente:

"... con fecha 12 y 15 de febrero del año en curso se celebraron dichas reuniones, en las que se llegó al acuerdo de que la promotora debería ejecutar las obras tal y como estaban proyectadas y recogidas en el aval, si bien los representantes de los vecinos manifestaron que iban a ofrecer fórmulas alternativas a la ejecución de la totalidad del aval, consistentes en realizar obras distintas que satisficieran a todas las partes.

Los acuerdos con ambas comunidades, una vez firmados por todas las partes, se presentarán en esta Delegación a los efectos de poder devolver el aval a la promotora."

A la vista del contenido del mismo y como quiera que parecía que el problema se encontraba en vías de solución, trasladamos todas nuestras actuaciones a los interesados a fin de que éstos presentaran las alegaciones y consideraciones que creyeran oportunas y poder dictar la resolución definitiva que

procediera. En su respuesta, los interesados nos comunicaron que en Febrero de 1995 se había invitado a la empresa promotora de las viviendas a la realización de diversas obras con un plazo de ejecución de cuatro meses y que en la reunión antes citada se llegó al acuerdo de que la empresa accedía a la sustitución del acceso a las viviendas unifamiliares de acuerdo con el proyecto originario, y someter a los propietarios, para su aprobación, el proyecto de Zona de Esparcimiento y Pista Polideportiva alternativo al proyecto original, entre los que existía, según los interesados, un distanciamiento económico muy importante. En cuanto a las obras ordenadas, seguía sin realizarse el 90 %, dado que sólo se había ejecutado una parte del relleno y sellado de fisuras, juntas de dilatación de fachadas y techos de escayola, fisuras que, en algunos casos, se habían vuelto a abrir; también se habían corregido ciertos desniveles del patio. Respecto al informe de la Delegación Provincial, nos alegaban que de innumerables puntos o irregularidades denunciadas ante la misma no habían recibido respuesta, especialmente en lo referente a la disminución de los metros cuadrados de las plazas de garage de todos los propietarios, al cambiar la empresa promotora la escritura de propiedad horizontal el 13 de Octubre de 1993 sin notificación alguna a los propietarios.

Por nuestra parte, decidimos interesar nueva información en orden a la ejecución de las obras de reparación ordenadas en las Diligencias Previas, así como en orden al resultado de la visita de inspección para la comprobación de la ejecución de las mismas y medidas que fueran a llevarse a efecto en caso de que no hubieran sido ejecutadas. La Delegación Provincial, a la fecha de cierre de este Informe Anual, no había contestado a este último escrito.

Dentro de este epígrafe, sin duda la **queja 94/936** ha sido una de las más problemáticas de las tramitadas por cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial. En ella, el interesado nos exponía que, después de tres años sin tener notificación alguna sobre la marcha de su denuncia contra la constructora de su vivienda, había vuelto a solicitar información a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva, comunicándosele que la citada empresa era desconocida en los distintos domicilios que figuraban en el expediente instruido, como asimismo en el que figuraba en el Registro Mercantil, por lo que no era posible, por tanto, efectuar las notificaciones por el procedimiento ordinario de recepción de documentos. Asimismo, se le comunicaba que, por ello, no había recibido el denunciado las notificaciones, por lo que habían de recurrir a la publicación en el BOP. Nos continuaba diciendo el interesado que la respuesta recibida era muy similar a la recibida ya en 1991, por lo que *"después de tres años, no se ha avanzado nada en la tramitación del expediente citado"*.

Decimos que ha sido la más problemática por cuanto la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva, después de habernos dicho en un primer informe que el expediente sancionador incoado a la promotora se

estaba tramitando, en un segundo planteó, nada más y nada menos en una Delegación Provincial entre cuyas funciones está, precisamente, ejercer la debida tutela de este tipo de viviendas, impidiendo y sancionando las posibles vulneraciones de sus preceptos, lo siguiente:

"... desde la publicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hemos sufrido alteraciones en los expedientes sancionadores por infracciones al Reglamento de viviendas de Protección Oficial, al contemplarse en dicha Ley como principio de la potestad sancionadora, los principios de legalidad y tipicidad.

Dichos principios, cuyo cumplimiento es básico para conferir validez jurídica a todo expediente sancionador en materia de viviendas protegidas, no se contemplan en las normas vigentes en materia de Vivienda de Protección Oficial, cuyo régimen sancionador se encuentra recogido en el Decreto 2114/68, de 24 de julio, y Real Decreto 3.148/78, de 10 de noviembre, siendo evidente que por el principio de tipicidad sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales por una Ley y, por el principio de legalidad, la potestad sancionadora se la Administración se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley.

Todo ello, supone la dificultad de tramitar expedientes sancionadores en esta materia, al carecer del debido respaldo legal".

Ello nos llevó a realizar una extensa valoración de la cuestión al Consejero de Obras Públicas y Transportes. Dado el interés que puede revestir y la entidad del problema que suponía la imposibilidad legal que, a juicio de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva, existía de imponer una sanción por infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial, transcribimos íntegro nuestro escrito:

*"La Ley 30/92, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no hace sino recoger el mandato constitucional previsto, en cuanto al **principio de legalidad**, en los artículos 9.3 y 103.1 y, en cuanto al principio de tipicidad y legalidad en materia sancionadora, en el art. 25.1 del mismo Texto Legal; **por lo que la norma citada, no viene a introducir "ex novo" los principios aludidos, en esta materia, sino que se limita a incorporarlos a su texto, concretando su contenido en el sentido dado a los mismos por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.***

En este orden de cosas, también de conformidad con el art. 25 de la C.E. citado, a nuestro juicio, lo que recoge la Ley 30/92, es el **principio de Reserva de Ley** o garantía formal, según el cual sólo por normas con rango de Ley podrán tipificarse las infracciones y sanciones Administrativas, toda vez que, si bien el art. 25.1 de la Constitución, sólo alude a la "legislación", el alcance o concreción de esta expresión, ya había sido precisado por el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias, entre las que podemos citar, STC 18/81 de 8 de Junio FJ 2, citada en el FJ 5 de la 3/88, S 101/88 de 8 de Junio, Ss 42/87 de 7 de Abril, etc., según las cuales el término "legislación vigente" del art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

Por ello, consideramos que del escrito de la Delegación de Huelva lo que se desprende, en opinión de la misma, **es que la materia sancionadora contemplada en el Decreto 2114/68 y Real Decreto 3148/78, sobre Viviendas de Protección Oficial, vulnera este principio de reserva de Ley**, (no el de legalidad, como se dice, toda vez que como es conocido éste alude al sometimiento de la Administración al Derecho en sentido amplio y, por tanto, omnicomprendivo de cualquier tipo de normas con independencia de su jerarquía) ante lo cual, consideran que no es posible imponer sanciones en esta materia, al amparo de las normas citadas.

Ante ello, no podemos sino efectuar las siguientes manifestaciones:

1. Sorprende sobremanera que si la Delegación Provincial citada ha venido tramitando, y en la actualidad sigue tramitando, expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de Viviendas de Protección Oficial, nos diga ahora que no puede imponer sanciones; pues en base a los argumentos que se nos han dado, tampoco hubiera podido siquiera llevar a cabo la incoación de los expedientes aludidos.

Todavía podríamos entender que se tratara de un nuevo criterio, derivado de una nueva interpretación jurídica, de la cual, por otra parte, vamos a disentir completamente, pero que en este caso, resulta no menos sorprendente que se haya llegado a ésta, **más de dieciséis años después de la entrada en vigor de la Constitución y más de diez años después del otorgamiento a las Delegaciones Provinciales de esa Consejería, de competencias sancionadoras en materia de V.P.O, por el Decreto 86/84 de 3 de Abril.**

2. Aun tratándose de este último supuesto, tampoco podríamos compartir el criterio que nos ha sido transmitido. Ello por cuanto que,

si bien es cierta la exigencia de Ley formal en materia sancionadora administrativa establecida en el art. 25.1 de la CE, por lo que en base a la misma, con posterioridad a la entrada en vigor de Nuestra Norma Suprema, no es posible establecer un régimen sancionador administrativo, por normas que no tengan el rango de Ley formal, aun cuando, en opinión del Tribunal Constitucional, es posible la "colaboración reglamentaria" en la normativa sancionadora, siempre que en la Ley de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (tipos y sanciones)..., S 83/84 de 4 de julio), **no puede exigirse la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución** (vid. STC anteriormente citadas y S 69/89 de 20 de Abril FJ 1 y especialmente la S 83/90 de 4 de mayo FJ 2 y 3).

Tal es el caso que nos ocupa, pues tanto el Decreto 2.114/68, como el R.D. 3.148/78, pertenecen a la etapa preconstitucional, habiendo sido dictado este último en cumplimiento de la Disposición Final Segunda del Decreto-Ley 31/78, de 31 de octubre sobre Política de Viviendas de Protección Oficial; por ello, esta Institución entiende que las disposiciones sancionadoras y la tipificación de infracciones y sanciones que se efectúan en los mismos, continúan plenamente vigentes, teniendo en cuenta la habilitación legal que el Decreto-Ley referido, efectuó al poder ejecutivo para determinar éstas reglamentariamente, habilitación que quedó plasmada en la aprobación del R.D. 3148/78. Por otra parte, el Alto Tribunal entiende que la garantía formal necesaria a raíz de la aprobación de la Constitución, queda debidamente preservada aun cuando la potestad sancionadora se establezca por una norma que no goce de la calificación de Ley formal, pero que si goce de dicho rango legal, cual es el caso de los Decretos-Leyes, si bien con las matizaciones que se efectúan en la Sentencia 3/88 de 21 de enero.

A mayor abundamiento, **el Tribunal Constitucional en S. 66/84 de 6 de junio, reconoce la potestad sancionadora de la administración en materia de viviendas de protección oficial**, tratándose las sanciones contempladas en la normativa de viviendas de protección oficial, de sanciones diferenciadas cualitativamente de las que se orientan a la protección del orden general, derivadas de la relaciones especiales de sujeción de los promotores y adquirente o usuarios de este tipo de viviendas, para con la Administración.

Por último, y por lo que se refiere a la cuestión concreta planteada en el expediente de queja, relativa al expediente sancionador incoado a

la Sociedad denunciada CONSTRUCCIONES ..., S.L., hemos de decir que no cabría cuestionarse en este caso, tal como parece que hace la Delegación aludida, la continuación o no del mismo, por falta de cobertura legal para ello, puesto que el Real Decreto 1398/93, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en aplicación de la disposición final, disposición adicional tercera y en desarrollo del Título IX de la Ley 30/92, en su disposición transitoria única, prevé que los procedimientos sancionadores incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento que se aprueba, iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se resolverán de acuerdo con la normativa anterior; debiendo asimismo resolverse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del nuevo reglamento, **entendiéndose caducados por el transcurso de seis meses sin haberse dictado resolución.**

Debido a ello, estimamos que el expediente sancionador incoado a la sociedad denunciada, debió tramitarse y resolverse de acuerdo con la normativa anterior, y conforme a los principios inspiradores de la misma, además de con arreglo a los principios constitucionales de la Administración Pública Española (art. 103.1 CE), especialmente el de eficacia, tradicionalmente unido por vía jurisprudencial a los de económica y celeridad; no siendo justificable, en ningún caso, que desde el año 1990 aún no haya sido ultimado el procedimiento sancionador incoado al efecto, aún entendiendo la dificultad con la que se ha encontrado la Administración competente para efectuar las notificaciones de los actos a la entidad sancionada; ni siquiera ante la fundada sospecha de la desaparición de ésta, la Administración puede dejar de ejercer las competencias que por vía de Tutela, tiene encomendadas en materia de Viviendas de Protección Oficial, con independencia del resultado, ya sea positivo o negativo, que para los intereses o pretensión del denunciante, pudiera derivarse del ejercicio de estas.

En consecuencia, al amparo del art 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, elevamos a V.E., en su calidad de superior jerárquico y Máxima Autoridad de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, los antecedentes del caso y las cuestiones planteadas en el presente expediente de queja, al objeto de que por esos Servicios Centrales se realice un pronunciamiento sobre la vigencia, en materia sancionadora, de la normativa de viviendas de protección oficial. **En el caso de que el mismo sea coincidente en la posición de esta Institución,** interesamos que a la mayor urgencia se dicten las instrucciones oportunas a la Delegación Provincial de Huelva con objeto de que, cuando proceda,

incoe los oportunos expedientes imponiendo las sanciones que corresponda a los infractores conforme a esta normativa, evitando así la dejación de funciones de tutela de estas viviendas que supone la no utilización de los instrumentos sancionadores que prevé esta normativa con base a que las mismas, según considera esta Delegación Provincial, no está en vigor. Conclusión a la que llega después de que durante todos estos años se hayan estado tramitando estos expedientes sancionadores por vulneración de la citada normativa y ello como consecuencia de una pretendida innovación de la Ley 30/92 que recoge el principio de legalidad en materia sancionadora (en realidad ya hemos dicho que se traba más bien del de reserva de Ley), al parecer, según la Delegación Provincial, desconocido hasta entonces en nuestro Ordenamiento Jurídico pese a las inequívocas manifestaciones que, en cuanto a tal principio se refiere, hace el art. 103 aptdo. 1 C.E., "sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" de la Administración, o bien cuando el art. 9 aptdo. 3, reconoce, explícitamente, la garantía del principio de legalidad; o el art. 9 aptdo. 1, cuando establece que "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", o la no menos inequívoca configuración de nuestro País como Estado de Derecho que contempla el art. 1 aptdo. 1 de la C.E.; en cuanto al principio de reserva de Ley en materia sancionadora nos remitimos a lo ya dicho sobre el art. 25 de la C.E."

En cuanto a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Huelva, le comunicamos que trasladábamos todas nuestras actuaciones al Consejero de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de máxima autoridad de la Consejería, dadas las importantes consecuencias que pudieran derivarse del criterio mantenido por la Delegación Provincial en materia de infracciones y sanciones al Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial. Asimismo, en cuanto al motivo concreto de la queja, le decíamos que ya en el mes de Mayo de 1991, se le comunicó al interesado que, con aquella fecha, se procedería a efectuar una segunda notificación de propuesta de resolución a la empresa constructora y, en caso de que fuera nuevamente devuelta, se publicaría seguidamente en el BOP. Sin embargo, en aquellos momentos y cuatro años después, nos encontrábamos que no se había avanzado nada en la tramitación del expediente, con lo que ya había transcurrido un tiempo más que prudencial para que los sucesivos trámites del mismo se hubieran ya producido: emisión de la resolución definitiva y notificación de la misma, aún en el caso de tener que efectuar ésta última a través del Tablón de Edictos del Ayuntamiento y publicación en el BOP.; con lo que nos encontrábamos con un procedimiento inconcluso por parte de esa Administración, en el que las dilaciones producidas no tenían justificación alguna, aún ante la fundada sospecha de la desaparición de la sociedad denunciada, pues de haberse dado este supuesto, la tramitación del expediente sancionador sin dilaciones indebidas hubiera permitido que por parte del

interesado se conociera, en un menor período de tiempo, las expectativas reales derivadas de la actuación de la Administración que, por vía de Tutela Administrativa, tiene encomendada en la vigente normativa de viviendas de protección oficial y especialmente en el art. 47 de la Constitución.

Estimábamos que la Delegación, con estas actuaciones, había vulnerado claramente uno de los principios informadores del Procedimiento Administrativo: el de eficacia, unido tradicionalmente por vía jurisprudencial a los de economía y celeridad y consagrado constitucionalmente en el art. 103, aptdo. 1, de la C.E.. No podíamos admitir la justificación que para tal actuación parecía desprenderse del escrito remitido por el Delegado Provincial relativo a la falta de cobertura legal para tramitar expedientes sancionadores en esta materia pues a este respecto, y a mayor abundamiento, la Disposición Transitoria Segunda, aptdo. 1, de la Ley 30/92, relativa al Régimen Transitorio de los Procedimientos, establece que «A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior».

En consecuencia, y con independencia del resultado que se produjera de la elevación de las actuaciones al Consejero, se le formuló al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que, si ello fuera procedente, se llevara a cabo, a la mayor urgencia posible, la declaración de caducidad del expediente administrativo sancionador que nos ocupaba, conforme a las disposiciones mencionadas, por causa imputable a la Administración, así como a la notificación de la misma al interesado, a efectos de que éste conociera la situación jurídica en que se encontraba su expediente y no albergara expectativas sobre una efectiva tutela de la Administración en este ámbito y, en consecuencia, si lo estimaba oportuno, pudiera ejercer las acciones que considerara procedentes por otras vías para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Asimismo, formulábamos **Recomendación** para que se procediera de igual forma en todos aquellos expedientes sancionadores en materia de viviendas de protección oficial, incoados por la Delegación Provincial con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/92, que se encontraran en aquellos momentos paralizados por causas imputables a la Administración y en los que no se hubiera procedido con arreglo a la Disposición Transitoria Única, aptdo. 3, del Real Decreto 1398/93, de 4 de Agosto.

A la fecha de cierre del presente Informe, y a pesar de haber formulado una **Advertencia** de inclusión en el Informe Anual, ni el Consejero de Obras Públicas y Transportes, ni la Delegación Provincial de Huelva, habían dado respuesta a las anteriores resoluciones.

En cuanto a la **queja 92/2179**, ya dimos cuenta del estado de su

tramitación hace dos ejercicios (Informe Anual de 1993, apartado 2.2.3.3. Inejecución de resoluciones). Se trata de un exponente más de la complejidad y disfuncionalidades que plantean la tramitación de los expedientes destinados a hacer cumplir a un promotor y/o constructor las órdenes de obras. En este ejercicio, en Febrero de 1995, la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Sevilla nos comunicó que el expediente de sanción principal, así como los de las cinco multas coercitivas impuestas por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, se habían emitido las correspondientes certificaciones de descubierto y remitido a la Diputación Provincial para que procediera a su cobro en vía ejecutiva, encontrándose en el trámite de notificación de las providencias de apremio.

Con esta respuesta, esta Institución entendió que el problema de la interesada se encontraba, formalmente, en vías de solución, dado que sólo podíamos hacer un seguimiento en orden a que la Resolución dictada por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, imponiendo sanción en cuantía de 100.000 ptas. y orden de reparación de los defectos de que adolecía la vivienda a la empresa sancionada, fuera efectivamente ejecutada por la misma.

Hemos dicho "*formalmente*" porque en la inmensa mayoría de los casos hemos tenido ocasión de contrastar, una y otra vez, que aunque la Administración actúe correctamente en el seguimiento de los expedientes de imposición de multas coercitivas, en la práctica, cuando una empresa se niega a cumplir una orden de obras que ha adquirido firmeza, normalmente es por insolvencia, por haber desaparecido, cambio de domicilio social desconociéndose el nuevo, etc., supuestos que hacen muy difícil, salvo tal vez este último, exigir en la práctica el cumplimiento de lo ordenado. Sobre todo, si tenemos en cuenta la gran cantidad de empresas que se constituyen para una o pocas promociones inmobiliarias, desapareciendo posteriormente una vez terminadas éstas, sea para eludir responsabilidades por la construcción, fiscales, laborales o de cualquier otra naturaleza.

Pues bien, estas inquietudes y nuestra posición sobre el problema de fondo, que trasciende con mucho las disfuncionalidades que se puedan observar en una queja aislada, nos llevó a enviar a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes un escrito fijando nuestro criterio y haciendo una reflexión sobre los problemas que plantean este tipo de quejas. Con este fin manifestábamos, en primer lugar, que después de seis años, a tenor de la fecha del primer escrito presentado por la interesada en Junio de 1988, los vicios o defectos acaecidos en su vivienda de protección oficial, seguían sin ser reparados por la promotora sancionada; lo que venía, una vez más, a poner de manifiesto la insuficiencia del sistema previsto legalmente (que para estos supuestos, son la multa coercitiva y la ejecución subsidiaria, técnica ésta que por diversos motivos no se viene aplicando), para que la Administración Autonómica haga cumplir sus

propias resoluciones en materia sancionadora por vicios o defectos aparecidos en las viviendas de protección oficial, dentro de los cinco primeros años siguientes a la fecha de la calificación definitiva, y en el que la negativa de un promotor a asumir sus obligaciones no se ve corregida con las medidas que prevé la Ley.

Esta insuficiencia del sistema, que por otra parte repercute en la imposibilidad de ejercer eficazmente la tutela que la Administración tiene encomendada para que las viviendas de este carácter reúnan las debidas condiciones para ser consideradas dignas y adecuadas, tal como proclama el art. 47 de la Constitución Española, se pone de manifiesto en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, por lo que demandamos la puesta en funcionamiento de otros mecanismos previstos ya en la vigente normativa de viviendas de protección oficial y de los que no se hace uso -a nuestro juicio, indebidamente-, tales como la constitución de seguro por parte de los promotores para hacer frente a los posibles vicios o defectos a los que nos venimos refiriendo, registro de contratistas, la imposición de sanciones de inhabilitación para ser constructor o promotor de VPO, si ello fuera procedente, etc. Por lo que continuamos insistiendo en la necesidad de poner en marcha estos instrumentos, con independencia de lo que en su día disponga la futura Ley de la Edificación.

Por otra parte, la imposibilidad que tiene la Administración Autonómica para ejecutar forzosamente sus propias resoluciones mediante la imposición de multas coercitivas, debido, entre otras razones, a que éstas o no se recaudan (lo cual es bastante más frecuente de lo deseable), o cuando se ejecutan por los Servicios Económicos ya ha transcurrido un tiempo considerablemente largo, como para que sigan manteniendo su virtualidad práctica, que no es otra que compeler al sancionado a la efectiva realización de las obras de reparación, ha sido objeto de preocupación especial por parte de esta Institución, que incluso llegó a tramitar la **queja de oficio 91/499**, en la que se puso de manifiesto, así mismo, la falta de coordinación en esta materia, por parte de las Administraciones competentes para alcanzar estos objetivos (citada en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de 1994, apartado 2.2.3).

Posteriormente se hacían distintas valoraciones sobre las dilaciones producidas en el expediente, la falta de impulso de oficio en su tramitación, tal y como demanda el art. 74, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, y sobre la conveniencia de no decretar, «*ab initio*», la exigencia de responsabilidad a los distintos agentes intervinientes en el proceso de construcción de viviendas de protección oficial, conforme a lo previsto en los arts. 153, letra c) y 155 del Decreto 2114/68.

Con independencia de ello, esta Institución había estimado en otros expedientes de queja que se habían tramitado ante la misma por similares motivos, que no debía descartarse «*ab initio*» la incoación de expediente sancionador respecto de todos los agentes intervinientes en el proceso constructivo y no sólo al

promotor de las viviendas, a efectos de poder determinar la posible responsabilidad por negligencia de cualquiera o de todos ellos, ya que la imputación al promotor como único responsable de los defectos constructivos podría resultar insuficiente ante la sospecha de su desaparición, privándose a los interesados, por vía de tutela administrativa, de la posibilidad de que fuesen subsanados los desperfectos que padecían sus viviendas, cuando no era improbable que el constructor, y/o los técnicos, también tuvieran su parte de responsabilidad en esta cuestión.

En consecuencia, se formuló **Recomendación** en el sentido de que las denuncias por deficiencias constructivas y los procedimientos de ejecución forzosa, mediante la imposición de multas coercitivas, cuando ello fuera menester, fueran tramitadas de acuerdo con los principios de celeridad y eficacia; asimismo, y con objeto de llevar a cabo las acciones para delimitar las posibles responsabilidades de todos los agentes intervinientes en el proceso constructivo, en lo sucesivo y cuando se produjeran deficiencias o vicios ocultos en la construcción de viviendas de protección oficial, fuera exigida la responsabilidad por posibles negligencias de promotores, constructores y facultativos, que ostenten una responsabilidad solidaria, salvo que, en principio y a la vista de los informes técnicos de la Delegación, resultara evidente la exención de responsabilidad de alguno de los agentes intervinientes en el proceso edificatorio. Todo ello, con objeto de garantizar, de forma efectiva, en vía de tutela administrativa, los derechos de los adquirentes de viviendas de este carácter.

En cuanto a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Sevilla, entre otras cuestiones, se le dijo que ante los hechos dimanantes de la queja y las dilaciones injustificadas, a nuestro juicio, en la tramitación de los procedimientos de ejecución de las resoluciones sancionadoras en materia de vicios o defectos ocultos de las viviendas de protección oficial, manifestados dentro de los cinco primeros años a partir de la fecha de la calificación definitiva, mediante la imposición de multas encaminadas a compeler al obligado a la efectiva realización de las obras de reparación que fueren oportunas, y la no aplicación, por diversos y variados motivos, de la ejecución subsidiaria, nos llevaba a formular **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que, en el futuro, se tramitaran con mayor agilidad y eficacia este tipo de expedientes, por parte de los órganos administrativos competentes en materia de Economía, Hacienda y Recaudación, toda vez que, con independencia del interés público subyacente en la propia ejecutoriedad de la multa impuesta, y de la recaudación que con el mismo se persigue, se protege, al mismo tiempo, un interés público especialmente relevante como es la efectiva tutela y protección de las viviendas de protección oficial.

2.2.5. Infracciones al Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública.

En el caso de la **queja de oficio 93/2629**, actuamos al tener conocimiento de que en un centenar de viviendas sociales de la zona conocida como "La Longuera", de Chiclana de la Frontera (Cádiz), construidas por la Junta de Andalucía y entregadas, en régimen de alquiler, en 1988, se habían producido una serie de deficiencias, destacando la existencia de grandes grietas en casi un 20% de los muros de las casas, el hundimiento de gran parte del acerado y de las escaleras de acceso a viviendas, junto con algunos desperfectos en el alcantarillado.

Una vez que tuvimos conocimiento del presupuesto global previsto para subsanar las deficiencias que presentaban las viviendas y de las anualidades que se habían establecido (el total del presupuesto ascendía a 181.158.319,- ptas.), dimos por concluidas nuestras actuaciones, no sin comunicar a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda que, teniendo en cuenta que el convenio que iba a suscribir la Consejería y el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz), en orden a la ejecución de las obras, gestión y administración de las viviendas afectadas, se encontraba ya en trámite, estando pendiente en aquellos momentos sólo del informe de la Asesoría Jurídica y de la fiscalización previa del gasto, esperábamos que se llevara a cabo sin dilaciones indebidas, teniendo en cuenta la fecha en la que el Ayuntamiento puso en conocimiento de la Consejería los hechos que dieron lugar a la tramitación de la presente queja de oficio: el 31 de Marzo de 1992.

También afectaba a un importante número de ciudadanos la cuestión planteada en la **queja 95/3283**, por la que un adjudicatario, en representación de la Comunidad de vecinos de tres bloques sitos en el Polígono Norte de Sevilla, nos exponía que hacía aproximadamente nueve años le habían sido adjudicadas las referidas viviendas y que éstas presentaban diversas deficiencias, pero se les dijo que, una vez ocupadas, se repararían las mismas. Después de muchas visitas y reclamaciones ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, fueron reparadas puertas, ventanas, pintura, fontanería e instalación eléctrica, todo concerniente al interior de los pisos. Sin embargo, no habían corrido igual suerte sus reclamaciones sobre los sótanos de las viviendas, la Delegación Provincial achacaba a la Comunidad su estado por el mal trato que se daba a la red vertical del alcantarillado. Señalaban que no tenían dinero para este tipo de arreglos y que su situación era de alto riesgo, por el foco infeccioso-contaminante que presentaban los sótanos: los bajantes se encontraban reventados desde hacía varios años, al igual que las arquetas y, por ello, las aguas fecales y excrementos se mezclaban e iban a parar al sótano y no al alcantarillado.

La Delegación Provincial nos informó, en resumen, que si bien de los contratos firmados en su día no se desprendía que la obligación de reparar los sótanos correspondiera a la Administración, "*... dadas las circunstancias del caso, y aprovechando que ya ha sido presupuestada la instalación de contadores individuales de agua en dichos bloques, se procederá a la reparación y limpieza de*

la red vertical de alcantarillado de los mismos". Por ello, al entender que el problema se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por el contrario, en el supuesto de la **queja 95/2557**, pese a lo que en un principio podía desprenderse de la queja del interesado, no existió irregularidad. En efecto, la interesada nos decía que tenía una hija con una minusvalía del 91 %, pero se le había adjudicado una vivienda de promoción pública que, a su juicio, no estaba adaptada ni en su interior, ni en su acceso, pese a que en su solicitud hizo saber esta circunstancia a EMVISESA.

Sin embargo, tras interesar el oportuno informe, tanto de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, como de EMVISESA, resultó, en definitiva, que si la interesada hubiera solicitado vivienda por el cupo de minusvalía, no hubiera sido ni siquiera adjudicataria, toda vez que quienes habían resultado beneficiarios de una vivienda en este cupo, además de poseer familiares con minusvalía, su situación económico-social era más desfavorable, razón por la cual se tramitó, de acuerdo con la interesada, la solicitud por el cupo general. Además, no obstante ello, se nos comunicó que se iba a proceder a adaptar la vivienda, puesto que se había previsto instalar rampas y escalones adecuados en las escaleras donde se ubicaba la vivienda y, posteriormente, se evaluarían las obras necesarias para el interior de la vivienda. Por ello, al dar por concluidas nuestras actuaciones, le comunicamos a la interesada que si en la ejecución de estas obras de adaptación observaba algún retraso, nos lo comunicara con objeto de efectuar las actuaciones que esta Institución creyera oportunas.

Relacionada también con un problema de barreras arquitectónicas por la minusvalía de uno de los integrantes de la unidad familiar, nos llegó la **queja 95/3243** en la que el interesado, en situación de desempleo, nos relataba, primero, su difícil situación familiar: su esposa padecía de diabetes y problemas circulatorios, por lo que habían solicitado reconocimiento de su minusvalía; tenía dos hijos, uno de cinco años con una minusvalía reconocida de un 61%, y otro con un año de edad, encontrándose, en aquellos momentos, su esposa embarazada de siete meses. Residían en un piso cedido, a la espera de su adjudicación oficial, en una barriada sevillana, situado en una tercera planta sin ascensor, por lo que, con la minusvalía de su hijo, que le impedía caminar con facilidad, eran muy difícil su traslado y salidas al exterior, por lo que el Instituto Andaluz de Servicios Sociales había recomendado una vivienda ubicada en una planta baja, o con ascensor, y fácil acceso de entrada.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe a EMVISESA sobre las razones que impedían acceder a la solicitud del interesado y de las posibles alternativas al problema de vivienda que padecía por la minusvalía de su hijo.

En su respuesta, ésta nos comunicaba que la vivienda era propiedad de la Junta de Andalucía, estando pendiente de resolver la solicitud de regularización efectuada por el interesado, por lo que era esta Administración la que debía resolver el problema de la permuta, razón por la cual interesamos el preceptivo informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla.

La citada Delegación Provincial nos comunicó, entre otros extremos, que en Junio de 1995 había finalizado la inspección de la barriada y que, en base a ello, se estaba preparando la documentación pertinente para resolver todos los expedientes de regularización y remitirlos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, para que procediera a formalizar los correspondientes contratos de arrendamiento. En cuanto al caso concreto del interesado, nos comunicó que:

"Independientemente de ello, y aunque la actual vivienda se halla todavía en proceso de regularización, el Ayuntamiento de Sevilla podría proponernos a D. ... como titular de una vivienda vacante, y, teniendo en cuenta que el solicitante cumple todos los requisitos solicitados, no existiría ningún inconveniente por parte de esta Delegación Provincial en acceder al cambio y proceder a regularizar la nueva vivienda".

De acuerdo con esta comunicación, enviamos **Sugerencia** a EMVISESA para que por la misma se procediera a proponer al interesado como titular de vivienda vacante, acorde con las circunstancias familiares en las que se encontraba a consecuencia de la minusvalía de su hijo y previa audiencia del mismo, teniendo en cuenta que, según la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, cumplía todos los requisitos solicitados y no existiendo, al parecer y por parte de dicha Delegación, ningún inconveniente para acceder al cambio y proceder a regularizar la nueva vivienda.

En su informe, EMVISESA nos decía lo siguiente:

"En relación a realizar una propuesta de vivienda vacante a favor de dicho Sr., cuando la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en virtud del art. 18 del Decreto 413/90 de 16 de Diciembre, nos remite viviendas para 2ª adjudicación, previo a ello, es necesario que el interesado se ponga en contacto con nuestra Asistente Social, a fin de que se abra el expediente que, a estos efectos se sigue por el Ayuntamiento, para este tipo de propuestas.

A tales efectos, le comunicamos que le hemos concertado una entrevista con nuestra Asistente Social para el próximo día 11 de Diciembre".

Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Tal vez unos de los expedientes de queja más sorprendentes que hemos tramitado durante este ejercicio sea el relativo a la **queja 95/204**, en la que la reclamante, viuda de un arrendatario de una vivienda perteneciente a la, entonces, Junta Provincial de Asistencia Social, había asumido la ejecución de una serie de obras, en colaboración con el Ayuntamiento de Cádiz, cuyo coste había ascendido a la cantidad de 1.792.000,- pts., ante el peligro que el estado del inmueble representaba. Obras que, evidentemente, excedían de las correspondientes al deber de conservación de arrendatarios, toda vez que habían sido exigidas por el propio Ayuntamiento en virtud de una orden de ejecución. Pues bien, el problema que se planteó no era otro que la interesada no sabía a quien reclamar, pues no había Autoridad Estatal, Autonómica, ni Local, que se hiciera cargo de la vivienda como titular de la misma, a pesar de estar a nombre de la Junta Provincial de Beneficencia, según una nota simple del Registro de la Propiedad; en definitiva, la vivienda no parecía tener propietario.

Ante esta situación, la interesada, por la naturaleza de esta Junta Provincial, había entendido que la adscripción podía corresponder a la Consejería de Trabajo, aunque en la Delegación Provincial de ésta le habían informado que no se había producido la transferencia, conforme al Decreto 251/1982, de 15 de Enero, entendiendo que, por tanto, la titularidad correspondería al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, toda vez que se trata de un Organismo Autónomo con personalidad jurídica propia, competente en materia de fundaciones, asistencia social y servicios sociales, aunque, también en este caso, le informaron que tampoco el inmueble estaba adscrito al mismo.

Ante tan anómala situación, desde la Institución y dado el confusiónismo existente sobre la titularidad y adscripción del bien, se interesó informe de la Dirección General de Patrimonio, Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales y Gobierno Civil de Cádiz. El citado Instituto Andaluz de Servicios Sociales nos comunicó que la titularidad registral aparecía como perteneciente a la "*Mitad Reservada del mayorazgo de D. ... y Dña ...*", pero que una vez que la interesada aportara una documentación que se le había pedido (contrato de arrendamiento, último recibo de renta, etc.) se podría determinar la adscripción del inmueble en virtud de las competencias que correspondían a la Junta Provincial de Beneficencia, para cuyo fin, y de acuerdo con la documentación que reunieran, procederían a instar el correspondiente expediente de dominio y, una vez regularizada la situación del inmueble, se podría atender a la demanda de la reclamante.

Posteriormente, hicimos un seguimiento de las actuaciones interesando un segundo informe, comunicándonos, en su respuesta, la Gerencia Provincial que, una vez recibida la documentación de la interesada, se remitió a la "*Dirección-Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, al objeto de*

determinar la posible adquisición de la titularidad del inmueble referido por esta Gerencia Provincial, en asunción de las competencias que venían conferidas a la extinta Junta Provincial de Beneficencia, para cuyo caso y con el correspondiente apoyo documental se habría de proceder a instar el correspondiente expediente de dominio sobre el repetido inmueble por prescripción adquisitiva, toda vez que la titularidad registral no corresponde en la actualidad a este Instituto. Por parte de esta Gerencia Provincial se informará a esa Institución de las actuaciones que en el asunto referido se vayan practicando, y, en todo caso, una vez resuelto el mismo."

De acuerdo con el contenido de esta información, entendimos que, dada la complejidad procedimental que mostraba el asunto, podíamos entender que el mismo estaba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

En la **queja de oficio 94/2143**, actuamos al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la aparición de enormes grietas en cuatro bloques del Barrio B del Polígono San Pablo de Sevilla, que habían provocado la alarma vecinal, dado que veían como crecían las fisuras, llegando a partir en dos a uno de los edificios desde la azotea hasta el suelo. En 1987, los vecinos se dirigieron al, entonces, Ministerio de la Vivienda denunciando estas grietas pero, tras un estudio técnico, se acordó que no suponían un problema. Un técnico del Cuerpo de Bomberos había elaborado un informe sobre el estado del edificio, que fue presentado a la Gerencia Municipal de Urbanismo, en el que se detallaba el mal estado de las vigas principales del edificio y se solicitaba una inspección por la Sección Técnica de Ruina.

Después de haber abierto la queja de oficio, se presentó, de forma individual, la **queja 95/2525**, en la que la interesada nos comunicaba las deficiencias que observaba en su bloque, que coincidía con uno de los cuatro por los que se había abierto la queja de oficio anterior, por lo que se acumuló a la ya abierta queja de oficio.

Ante estos hechos, se procedió a interesar el preceptivo informe, tanto a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, como a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

En cuanto a la Gerencia Municipal de Urbanismo, nos comunicó que a través de un informe redactado por la Unidad Técnica de la Conservación de la Edificación, se había ordenado a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes "*obras de seguridad, salubridad y ornato público*" en dos bloques del Polígono San Pablo.

Por su parte, la Delegación Provincial indicó a la Gerencia que, de conformidad con el art. 33.7 del Decreto 2114/68, "*la Comunidad civil de dicho Barrio y después la Comunidad de Propietarios de cada bloque es la que debe*

hacerse cargo de los gastos de la administración, conservación, servicios, impuestos, etc., que gravan la propiedad o el uso de las viviendas y, por lo tanto, es a la Comunidad de Vecinos a quien compete efectuar las reparaciones necesarias en los bloques para la restauración de los defectos que presenten".

Sin embargo, y dadas las circunstancias especiales del caso, la Delegación Provincial había ordenado la realización de las obras necesarias en los bloques, así como el estudio posterior del edificio y, si del resultado del mismo, se deducía la necesidad de nuevas obras de consolidación de la estructura, éstas se ejecutarían, por lo que la Delegación había solicitado a distintas empresas ofertas sobre el presupuesto para la "*reparación de enanos de cimentación del bloque 349 y de la junta de dilatación del bloque 350*".

En consecuencia, esta Institución entendió que el problema por el que se abrió la queja de oficio, la reparación de los bloques, se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, así como en el de la interesada que se acumuló a aquél.

También en el caso de la **queja de oficio 94/1925** actuamos al tener conocimiento del total abandono en el que se encontraba el barrio granadino de "Haza Grande". Según nuestras informaciones, una Asociación de Vecinos del barrio consideraba la situación del mismo como tercermundista: calles sin asfaltar, sólo existen dos cabinas telefónicas, cableado suelto, áreas a las que no llega ninguna línea de autobús, no señalización en las calles, carencia de farmacia y de consultorio médico, así como la existencia de una estructura municipal abandonada que, debido a su deficiente limpieza, era un foco de infección, además de continuar sin terminar la única plaza que existía en el barrio. Al parecer, la citada Asociación se había dirigido por escrito, en varias ocasiones, al Ayuntamiento para hacerle saber sus necesidades, sin que hubieran recibido respuesta satisfactoria.

En el Informe al Parlamento de Andalucía de 1994 (Apartado 2.2.9. Sobre rehabilitación de viviendas) se daba cuenta de la respuesta dada por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada. En este ejercicio, sólo indicaremos que el Ayuntamiento de Granada, en su informe, nos decía que había realizado las siguientes actuaciones:

- En vivienda, la intervención de 29 viviendas en el Programa de Rehabilitación Preferente de 1994, cuya adjudicación estaba pendiente, y la construcción de 10 viviendas en el Programa de Infraviviendas, que, en aquel momento, estaba en la fase de presentación de instancias.

- En urbanización, todas las calles estaban pavimentadas, aunque se estaba finalizando un proyecto de urbanización de dos espacios públicos de menor entidad, recientemente adquiridos por el Ayuntamiento.

- En transportes, se había solicitado una nueva línea de autobuses urbanos, estando en estudio la implantación de otra nueva, que presentaba una serie de dificultades por las características geométricas de la vía.

- Asimismo se nos indicaba que se había procedido, por los servicios municipales de limpieza, a una total limpieza y vallado de la estructura municipal abandonada.

Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema se encontraba en vías de solución.

En cuanto a la **queja 94/2028**, el reclamante nos decía que habitaba una vivienda perteneciente al Ayuntamiento de Villafranco del Guadalquivir (Sevilla) que no reunía las debidas condiciones de seguridad y habitabilidad y, aunque le habían prometido adjudicarle una de las nuevas viviendas que se habían construido en el Ayuntamiento, tal hecho no se había producido. Si bien una vez recibido el informe no se observó irregularidad en la no adjudicación de vivienda nueva al interesado, dadas las circunstancias extremas en las que vivía sí se interesó que se procediera a subsanar las graves deficiencias que padecía la vivienda.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Villafranco del Guadalquivir (Sevilla) nos comunicó que se había cedido al interesado el uso de una vivienda prefabricada ubicada en el poblado de Alfonso XIII, quedando a la espera de que la misma estuviera dotada de los servicios básicos de agua, luz y alcantarillado, por lo que entendimos que el problema estaba en vías de solución.

Sin embargo, posteriormente el interesado se volvió a dirigir a nosotros para decirnos que a esta casa prefabricada le quedaba por instalar la luz y por efectuar reparaciones de puertas y ventanas, por lo que tuvimos que reabrir la queja e interesar un nuevo informe al Ayuntamiento sobre las causas por las que, a pesar del tiempo transcurrido, aún no se había llevado a cabo las instalaciones necesarias y la puesta a disposición de la vivienda al interesado.

En la nueva respuesta municipal se nos comunicaba que la vivienda prefabricada que había sido cedida al interesado contaba ya con los servicios básicos de agua, alcantarillado y suministro de fluido eléctrico en la zona, pero que era el interesado el que tenía que solicitar el enganche a la compañía suministradora del mismo. También nos comunicaba que la falta de ocupación de la vivienda por el interesado, se debía, en gran parte, a la polémica planteada por el mismo al haber exigido que el Ayuntamiento le cediera la propiedad del suelo en el que se ubicaba la referida vivienda prefabricada, objetivo que carecía, siempre según el Ayuntamiento, de toda lógica al estar el terreno sin clasificar desde el punto de vista urbanístico, no siendo tampoco de propiedad municipal. En consecuencia, a la vista de la información referida, dimos por concluidas, definitivamente, nuestras actuaciones.

Por último, citaremos la **queja 94/336**, en la que una Asociación de Consumidores y Usuarios, en representación de su asociado, nos expuso que éste había adquirido una vivienda a EMVISESA y que, desde que procedió a la ocupación de la misma, ésta había presentado problemas de humedad, que perjudicaban notablemente sus condiciones de habitabilidad, procedentes de una deficiente terminación de la azotea. En Abril de 1987, EMVISESA había realizado una serie de reparaciones en la citada azotea, "*reconociendo por tanto su responsabilidad por la existencia de vicios ocultos en la construcción, si bien, se limita a un parcheo que no resuelve definitivamente el problema, volviendo a surgir la humedad*".

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución interesó el preceptivo informe a EMVISESA que, después de 9 meses (hubo que interesar dos peticiones y un **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a esta Institución), nos comunicó que:

"En Enero de 1993 se inspecciona de nuevo la azotea y se comprueba una falta de mantenimiento generalizada, tema que evidentemente corresponde a la comunidad de propietarios.

En la actualidad con el ánimo de solventar problemas de tipos generales que se están planteando en dicha barriada, y aún entendiendo que no son de nuestra responsabilidad, estamos realizando los estudios necesarios para llevar a cabo una serie de reparaciones de conjunto, en las que se integran las de este caso, por lo que esperamos poder dejar resuelto definitivamente esta situación".

A la vista del citado informe, esta Institución entendió que el problema creado, las deficiencias constructivas de la vivienda, se encontraba en vías de solución por EMVISESA ya que estaba realizando los estudios necesarios para llevar a cabo reparaciones generales en todo el conjunto, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al consiguiente archivo del expediente de queja.

2.2.6. Fomento del acceso a la vivienda

Dentro de este epígrafe citaremos todas aquellas quejas que se refieren a disfunciones producidas en el modo de actuar de la Administración cuando los ciudadanos se dirigen a ella solicitando algún tipo de ayuda que permita facilitar el acceso a una vivienda digna. Fundamentalmente se trata de quejas presentadas por las dificultades que encuentran los ciudadanos en alcanzar, pese a cumplir con los requisitos previstos legalmente, las ayudas económicas destinada a facilitar el acceso a este bien básico: subvenciones personales, subsidiación de intereses, ayudas a la rehabilitación, etc.

2.2.6.1. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.

En el caso de la **queja 95/2862** la interesada, casada y con dos hijos, exponía que vivía en una casa propiedad de sus padres, sobre la que, al ser muy antigua, había solicitado en 1992 una subvención para su rehabilitación, al amparo del Decreto 238/85, de 6 de Noviembre, y 213/88, de 17 de Mayo, por lo que se le subvencionó, a fondo perdido, con 500.000 ptas. (las obras se presupuestaron en 1.000.000 ptas.). En Noviembre de 1994 comenzaron las obras con el dinero que obtuvo con un préstamo personal por las restantes 500.000 ptas. En Marzo de 1995 recibió el 50 % de la subvención a fondo perdido (250.000 ptas.), cantidad con la que pagaron deudas contraídas con el contratista.

El problema venía al intentar cobrar las 250.000 ptas. restantes, necesarias para finalizar las obras y que, siempre según la interesada, en la Delegación de Obras Públicas y Transportes le decían que estaba ya en la Delegación de Hacienda, que era el Organismo que debía hacer el depósito bancario al Ayuntamiento de Almonte para que éste, a su vez y mediante carta de pago, le abonara la cantidad restante. La interesada finalizaba su carta indicado que *"Después de recurrir a todos los organismos posibles todavía no he podido recibir las 250.000 ptas. restantes y en su defecto no poder terminar la obra, que en principio era para mejorar nuestras condiciones de vida, hecho éste que no se ha producido sino todo lo contrario, pues la casa no está todavía habitable y, en consecuencia, seguimos viviendo con mis padres, que no nos dejan de presionar"*.

Tras admitir a trámite la queja y recibir la respuesta de la Delegación Provincial, se pudo comprobar que a la interesada ya se le había abonado el importe del último 50 % de la subvención para rehabilitación preferente que tenía concedida varios meses después de la presentación del escrito de queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al haberse solucionado el problema por el que acudió a nosotros la interesada.

También obtuvimos un resultado plenamente favorable, tanto a los intereses de los reclamantes como respecto de la **Recomendación** formulada por la Institución, en el supuesto de la **queja 94/1326**, en el que la reclamante, viuda, con un hijo parado que solo percibía la ayuda familiar y con una hija separada con tres hijas de corta edad y sin ningún tipo de ingresos, nos exponía que había solicitado una subvención para la rehabilitación de su vivienda, siendo, finalmente, denegada, pero sin que, a pesar de los varios escritos que había remitido a su Ayuntamiento, se le hubiera notificado expresamente dicha resolución denegatoria, por lo que no había podido interponer ningún tipo de recurso contra ella. La reclamación que había efectuado ante la Delegación Provincial de Obras Públicas tuvo como respuesta que se dirigiera al Ayuntamiento al ser ellos los competentes en el tema.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe tanto de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga, como del Ayuntamiento de Archidona (Málaga).

El Ayuntamiento de Archidona (Málaga), en su respuesta nos comunicó que se había dirigido a la Delegación al comprobar que el listado elaborado por ésta alteraba sustancialmente el orden establecido por el Ayuntamiento, habiendo constatado, previa visita a las dependencias administrativas de la misma, que la alteración había sido motivada por la exclusión de determinadas solicitudes que presentaban deficiencias, considerando que diez de las once exclusiones se debían a defectos subsanables, sin que se hubiese otorgado plazo de subsanación ni a los interesados ni al propio Ayuntamiento. Por ello, éste solicitó que, previos los trámites administrativos pertinentes, se procediera a rectificar la lista de beneficiarios aprobada, ajustando la misma, en la medida en que fuesen subsanadas las deficiencias, a la propuesta que el citado Ayuntamiento había elevado a la Delegación Provincial.

En cuanto a la Delegación Provincial, tuvimos que interesar nuevo informe a la misma sobre cuáles habían sido los requisitos incumplidos por la reclamante, así como los motivos o causas de denegación expresa de su petición, así como la fecha exacta en la que la resolución denegatoria había sido notificada a la interesada, dado que, según el informe del Ayuntamiento de Archidona (Málaga), la interesada había participado en el Programa de Subvenciones para Rehabilitación de Viviendas ocupando, tras la baremación de las solicitudes, el número 21 de la lista propuesta por el Ayuntamiento, aunque no aparecía en el listado definitivo aprobado por la Delegación Provincial.

En su respuesta, la Delegación Provincial entendía que debió ser el Ayuntamiento de Archidona quien le concediera a la interesada el plazo necesario para la subsanación de errores o deficiencias. Pues bien, sobre esta cuestión y otros extremos expresados por la Delegación Provincial, enviamos escrito por el que fijábamos nuestra posición:

El art. 9 del Decreto 238/85, por el que se regulan las Ayudas previstas en los Programas de Municipios Declarados de Actuación Preferente en Rehabilitación, contempla el que serán los Ayuntamientos los encargados de recoger la solicitudes y documentación exigidas, así como elevar la propuesta a las Delegaciones Provinciales respectivas, aunque omite qué ha de hacerse en caso de que la documentación o la solicitud adolezca de errores o defectos subsanables, en cuyo caso estimábamos que había de acudirse a la normativa general del Procedimiento Administrativo común; así, la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, contempla en su art. 71.1, la posibilidad de conceder un plazo de subsanación de los mismos, requiriendo para ello a los respectivos interesados.

En consecuencia, esta Institución entendía que debió ser el Ayuntamiento quien hubiera requerido a la interesada para que justificara, en el plazo concedido al efecto, los ingresos de uno de los miembros de su unidad familiar.

No obstante ello, también estimábamos que, aun dada la premura de tiempo con la que al parecer debían concluirse los diferentes trámites de los expedientes del programa de Rehabilitación Preferente del año 1994, la Delegación, según circular recibida de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de 7 de Febrero, debió de haberse percatado de los defectos de tramitación cometidos por el citado Ayuntamiento (no olvidemos que había al menos 11 solicitudes que adolecían de errores o defectos subsanables), procediendo a la devolución del expediente a la citada Administración Local y retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la producción de dichos defectos; ello para dar lugar a la corrección de los mismos, mediante la concesión de plazo a los interesados para la subsanación de los errores u omisiones de los que adolecieran las respectivas solicitudes.

En su defecto, también se hubiera podido, por parte de la propia Delegación Provincial, conceder plazo para la subsanación de errores u omisiones a los interesados, sin la necesidad de devolver el expediente a la Administración Municipal, ello por cuanto que estimábamos que las competencias de los Ayuntamientos en esta materia, de Actuaciones Preferentes en Rehabilitación, se incardinan en el nivel de la colaboración con las competencias autonómicas encomendadas a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Comisión Provincial de Vivienda, órgano este último al que se le atribuyen las competencias resolutorias, es decir, para emitir actos definitivos, que podrán ser incluso fiscalizables en vía contenciosa.

Actuaciones que, en principio, debió de llevar a cabo la Delegación y no dar por válida la actuación municipal, aún a sabiendas de que ésta no tuvo en cuenta la normativa aplicable; pues con actuaciones como ésta, la Comisión Provincial de Vivienda pudo causar indefensión a los interesados, así como la vulneración de los principios de la responsabilidad en la tramitación administrativa contemplados en el art. 41 de la Ley 30/1992, según el cual, «los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo todo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos».

Por ello, y según se desprendía de los diversos informes obrantes en el expediente, esta Institución no comprendía la falta a los principios de

coordinación y cooperación Administrativa, que se había producido en este caso, entre la Delegación Provincial y el Ayuntamiento de Archidona; principios éstos consagrados tanto a nivel Constitucional (art. 103.1 C.E.) como en la Ley 30/1992, en sus art. 3, aptdos. 2 y 3 y art. 4, relativo a los Principios de las relaciones entre las Administraciones públicas; aún cuando éstos últimos, sean considerados como supletorios, de los establecidos en la legislación básica de Régimen Local, pues la propia Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, regula en sus artículos 55 y siguientes las relaciones interadministrativas entre estas Administraciones, para la efectividad de la eficacia y coordinación administrativa.

Por todo ello, y a la vista de estas valoraciones, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación** para que en el futuro, por la Delegación Provincial se adoptaran las medidas oportunas al objeto de evitar que situaciones como las que se habían dado en este caso, volvieran a producirse, ello en el correcto y eficaz ejercicio de las competencias que en materia de vivienda tiene legalmente asignadas.

En cuanto al Ayuntamiento de Archidona (Málaga) también formulamos **Recordatorio** legal sobre el modo en que, a nuestro juicio, tenía que haber actuado y una **Recomendación** similar.

Con posterioridad al envío de estas resoluciones, recibimos nuevos escritos de la Consejería y de la propia interesada de los que resultaba, en síntesis, que el asunto quedó completamente resuelto. En efecto, la Delegación Provincial nos comunicó que:

"... durante la tramitación de los Expedientes del Programa de Rehabilitación Preferente efectuada en el año en curso se ha puesto en práctica su recomendación de que, cuando se aprecian errores u omisiones en los Expedientes que no hubieran sido solventados por los respectivos Ayuntamientos, esta Delegación, a través de las Oficinas Comarcales de Rehabilitación, notifica a los respectivos interesados la existencia de tales errores u omisiones, concediéndoles un plazo de DIEZ (10 DÍAS para que puedan solventarlas, antes de someter las correspondientes propuestas a la Comisión Provincial de la Vivienda, todo ello con el fin de evitar posibles indefensiones en los interesados".

En cuanto a la interesada, nos dijo que había interpuesto recurso ordinario ante el Consejero basándose en las mismas consideraciones que esta Institución efectuó a la Delegación Provincial, la cual, por otro lado, nos informó que había informado favorablemente el Recurso Ordinario interpuesto por la interesada ante el Consejero de Obras Públicas. Finalmente, la Consejería nos remitió copia de la resolución del recurso interpuesto por la interesada, en el que se acordaba lo

siguiente, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones:

"Estimar el recurso ordinario interpuesto por D^a. ... en cuanto retrotraer el expediente a la fase de aportación de la documentación y baremación".

2.2.6.2. Aplicación de beneficios prevista en la Ley 25/1971, de 19 de Julio, de Protección de Familias Numerosas.

En el caso de la **queja 95/34**, que presentó, en nombre de su asociado, una Asociación de Consumidores y Usuarios, se planteó el siguiente problema: el interesado había adquirido una vivienda de protección oficial, de promoción pública, en Sevilla, con fecha 1 de Octubre de 1981. En Marzo de 1991, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda le informó que podía acogerse a las ventajas de la nueva financiación de las viviendas de promoción pública previstas en el Decreto 415/1990, de 26 de Diciembre, y como resultado de todo ello, la cuota de pago mensual del precio aplazado quedó reducida de 7.275 a 4.683 ptas. No obstante, el interesado consideraba que dicha reducción era la resultante de aplicar el Decreto 451/90 por sí solo, y que no se había aplicado el beneficio previsto en la Ley 25/1971, de 19 de Julio, de Protección de Familias Numerosas. Así se lo había hecho saber a la Delegación de Obras Públicas en Sevilla, en fecha 13 de Febrero de 1992, sin obtener en un primer momento, respuesta alguna.

Tras admitir a trámite la queja, tras recibir dos informes interesados sobre esta cuestión de la Dirección General, en el último se nos comunicaba lo siguiente:

"... la liquidación por aplicación de los beneficios por familia numerosa, a favor del adjudicatario de la vivienda arriba referenciada, sí le fue remitida, no en cambio, la resultante por aplicación del Decreto 415/90, ya que se había enviado la confeccionada correctamente por nuestro centro de proceso de datos, a nuestra Delegación Provincial. En su consecuencia, adjunto remitimos fotocopia de la misma, ya formalizada por dicho adjudicatario".

Sin embargo, antes de darle traslado al interesado de esta información, recibimos nuevo escrito de éste mostrando su disconformidad con la comunicación que le había enviado la Administración y cuyo contenido, al parecer, era similar al enviado a esta Institución. Esa discrepancia se basaba, fundamentalmente, en que estos beneficios le fueron aplicados con anterioridad a que fuera regularizado el precio de la vivienda conforme al Decreto 415/90, sin que al nuevo precio resultante se le hubieran aplicado los beneficios aludidos. En consecuencia, estimamos que dado que la regularización del precio de la vivienda efectuada, al haberse acogido el interesado al Decreto 415/90, afectaba a las

cantidades pendientes de amortización derivadas del préstamo cualificado concedido para la adquisición de vivienda de promoción pública, debería aplicarse la reducción de las cantidades mensuales destinadas a la amortización del préstamo aludido, en aplicación sobre las mismas de los beneficios de familia numerosa, por lo que trasladamos nuestra postura a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Pues bien, en nuestro escrito manifestábamos que el beneficio previsto en la Ley de Familias Numerosas, en orden a la reducción de las cuotas correspondientes a la amortización del precio de la vivienda, se aplicó sobre el precio inicial de ésta y no sobre las cuotas resultantes de la aplicación de la nueva financiación, establecida en el Decreto 415/90, de 26 de Diciembre, en virtud de la Disposición Adicional Primera del Decreto anteriormente mencionado.

En este sentido, si como consecuencia de la aplicación de la nueva financiación prevista en el Decreto 415/90, se modificaba el precio final de la vivienda adquirida por el interesado, aun cuando éste fuera más beneficioso para él mismo, estimábamos que se debería aplicar sobre la nueva liquidación practicada la reducción correspondiente al beneficio de familia numerosa, en la cuantía que correspondiera, según el art. 17 de la Ley 25/71; máxime si, como según parecía, la reducción de las cuotas de amortización que se produjo como consecuencia de la aplicación del beneficio de familia numerosa, sobre el precio inicial de la vivienda, con anterioridad a 1991, no había influido para nada en la nueva financiación aplicada al mismo derivada de la aplicación del Decreto 415/90.

Por otra parte, de la documentación obrante en el expediente, se desprende que a pesar de las fechas que constaban en la liquidación (4 de Mayo de 1992) y en la Cláusula Adicional (1 de Abril de 1993), éstas no las había recibido el interesado hasta fechas recientes, constanding además que las mismas fueron remitidas por la Dirección General a la Delegación Provincial en fecha de 16 de Mayo de 1995.

En definitiva, y después de hacer una valoración de las disfunciones producidas en la tramitación del expediente, se formuló **Recordatorio** de los preceptos legales mencionados y **Recomendación** para que, en el futuro, actuaciones como ésta no volvieran a producirse, con objeto de que los organismos competentes cumplieran con el carácter instrumental de la Administración Pública Española, consagrado en la Constitución, según el cual, ésta está puesta al servicio de los ciudadanos. Asimismo, también formulábamos **Sugerencia** para que al interesado le fuera aplicado el beneficio contemplado en el art. 17 de la Ley 25/71, de Familias Numerosas, en orden a la reducción de las cuotas correspondientes a la amortización del precio de la vivienda, sobre las nuevas cuotas resultantes de la liquidación practicada al haberse aplicado la nueva financiación de la misma conforme a los artículos 2 y 3, en relación con la Disposición Adicional Primera, del Decreto 415/90, de 26 de Diciembre.

A la fecha de cierre del presente Informe, aún no habíamos recibido contestación alguna a las citadas resoluciones.

2.2.6.3. Subvenciones personales.

En el supuesto de la **queja 94/1692**, la reclamante nos decía que en 1993 había adquirido una vivienda de protección oficial, para lo que había abierto, en 1990, una cuenta de ahorro vivienda, y así poder disfrutar, si la mantenía más de dos años y con un saldo medio superior al 10% del precio total de la vivienda, de subvenciones a fondo perdido del 10 %. Sin embargo, la resolución aprobatoria de la subvención sólo le concedía el 5%, faltándole el otro 5% que le hubiera correspondido por cumplir con todos los requisitos de la cuenta de ahorro vivienda.

En la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada, según ella, le habían dicho que el certificado del banco no cumplía las condiciones requeridas; asimismo, en la citada Delegación reconocieron verbalmente que le debían de haber mandado una carta, mas no lo hicieron, y la única contestación que recibió fue que había pasado el plazo de un mes para que pudiera reclamar por medio de recurso ordinario. En vista de ello, decidió interponer recurso extraordinario de revisión, adjuntando nuevo certificado del Banco Hipotecario, habiéndosele comunicado que la Resolución del mismo tardaría por lo menos un año.

En su respuesta, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, entre otros extremos, nos dijo que "*La Sección de Legislación de esta Delegación Provincial ha examinado el escrito de Recurso y la prueba aportada y ha propuesto la estimación del recurso*", por lo que entendimos que el asunto se encontraba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

Sin embargo, en Septiembre de 1994, la interesada se dirigió de nuevo a nosotros para decirnos que llevaba "*nueve meses esperando la firma del Sr. Consejero en Sevilla*", y cada vez que se interesaba por el tema en la Delegación Provincial, siempre le decían lo mismo: que mandaron un informe positivo a Sevilla y que estaba pendiente de firma en la Consejería.

Por ello, nos dirigimos a los Servicios Centrales de la Consejería y, tras dos reiteros y un **Recordatorio** legal del deber de auxiliar a esa Institución, el Consejero de Obras Públicas y Transportes nos remitió su respuesta y documentación anexa del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia, en la que se concluía que el conocimiento y resolución del recurso correspondía al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Granada, así como que el recurso debía ser estimado concediéndose una subvención del

10% del precio de la vivienda.

Asimismo, también nos llegó copia de la Diligencia anexa a la resolución dictada por el Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada, del siguiente tenor literal:

"Para dar cumplimiento al Recurso Extraordinario de Revisión, estimado por esta Delegación Provincial, ampliando el importe de la Subvención personal al 10% del precio de la vivienda, correspondiendo a D^a ..., una subvención personal de 689.088.- pts.- Granada 15 de Diciembre de 1994".

En consecuencia, a la vista de cuanto antecede, esta Institución entendió que había quedado satisfecha la pretensión de la interesada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Al igual que en el supuesto anterior, nuestras actuaciones también tuvieron un resultado favorable en la **queja 94/1067**, tanto desde el punto de vista de la pretensión del interesado como de la recomendación formulada. El interesado nos decía que había adquirido una vivienda a precio tasado, pero que más de un año después de la adquisición no había recibido la subvención concedida del 5% del precio de venta, siendo así que, además, estaba disconforme con ese porcentaje, entendiéndolo que le debía corresponder el 10% de acuerdo con el tiempo y saldo que había mantenido en su cuenta de ahorro vivienda.

En el Informe al Parlamento de Andalucía de 1994 dábamos cuenta, someramente, de la queja (Apartado 2.2.10. Subvenciones personales para facilitar el acceso a VPO), motivo por el que, en este ejercicio, comentaremos el desarrollo y resultado de nuestras actuaciones.

Una vez recibido el informe de la Delegación Provincial resultaba que el reclamante tuvo unos saldos medios de 380.270.- ptas. en 1991, y 811.979.- ptas. en 1992 en su cuenta-ahorro vivienda. Como quiera que dichos saldos medios nunca alcanzaron el 10% del valor de la vivienda (840.000.- ptas.), ésta fue la razón por la que no pudo tenerse en consideración el cumplimiento del requisito legal para la concesión de una subvención equivalente al 10% del precio de la vivienda. Añadía, además, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla que:

"en todo caso, la Resolución se dictó en base a los datos aportados por el propio reclamante, si bien hemos de señalarle que dada indefinición del art. 15.a) del Real Decreto 1932/91, esta Delegación no viene haciendo una interpretación amplia del precepto ya citado, ya que al no referirse éste a "saldos medios" sino a "cuantías mínimas", cuando un comprador acredita (mediante el correspondiente certificado

bancario) que en algún momento de los dos años de depósito exigible alcanzó la cantidad depositada en la cuenta-vivienda, una cifra equivalente o no inferior al 10% establecido (en este caso 840.000.-ptas.), se le viene considerando con derecho al reconocimiento de una subvención por importe del 10% del precio de venta".

Pues bien, nosotros estimamos que, a la luz de este criterio favorable a los intereses de los administrados, no era improbable que el reclamante, dado su saldo medio de 811.979.- ptas. en 1992, que tuviera en algún momento en su cuenta ahorro-vivienda una cantidad superior al 10%, o sea, más de 840.000.-ptas., pues el saldo medio no refleja las fluctuaciones de la cuenta en cuanto a sus ingresos y reintegros. Por ello, y con objeto de que el interesado pudiera acceder, si le correspondía, a la referida subvención, formulamos **Sugerencia** para que, con anterioridad a la remisión del expediente y el informe propuesta preceptivo a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se requiriera al interesado para que aportara certificado bancario de su cuenta-vivienda en el período referido y si, en algún momento, aparecía una cuantía superior a 840.000.- ptas., se informara favorablemente su recurso, a fin de que le fuera otorgada la subvención que solicitaba.

La Delegación Provincial nos contestó, entre otros extremos, que *"Tras el recurso ordinario presentado por el interesado, se remitió informe-propuesta a nuestros Servicios Centrales, indicándoles que dicho recurso debería ser estimado, si bien advertimos del momento procesal en el que se ha aportado el documento en cuestión".*

Sin embargo, el Consejero resolvió, finalmente, desestimando la pretensión del interesado de que se le concediera la subvención del 10%. No obstante, nosotros seguíamos pensando que se había incurrido en un error por parte del Consejero, por lo que le hicimos llegar una serie de consideraciones por las que, en síntesis, manifestábamos que, en primer lugar y respecto a la afirmación que se hacía de que en el momento de dictarse la resolución impugnada no se tenía conocimiento que el reclamante tuviese constituida cuenta ahorro-vivienda, constaba en el expediente la aportación de dos certificaciones del banco, de Mayo de 1993, en las que efectivamente se consignaba como saldo medio de la cuenta de ahorro-vivienda del interesado, correspondiente a 1992, la cuantía de 811.979 ptas. Por tanto, si se tenía conocimiento por parte de la Administración competente de la existencia de la cuenta de ahorro-vivienda, si bien está se consideró que no cumplía con el requisito de cuantía mínima de la misma, para tener derecho a la subvención del 10% del precio de la vivienda, según dispone la norma anteriormente citada.

En relación a esta cuestión, hay que decir que las hojas informativas que la Delegación suministraba a los solicitantes de financiación cualificada para

adquisición de viviendas a precio tasado, a diferencia de lo establecido en el art. 15 a) del Real Decreto tantas veces reiterado, dice textualmente en el apartado 2º, correspondiente a la SUBVENCIÓN, que "*si en el momento de la solicitud de la subvención el solicitante acredita haber constituido a lo largo, al menos, de dos años, un depósito en cuenta-vivienda en una entidad concedente de préstamos cualificados por una **cuantía máxima** del 10% de dicho precio, la subvención se elevará al 10% del precio de la compraventa*"; hecho éste que inducía a los interesados de estas ayudas a error en orden a la consideración de la cuantía que han de mantener en sus cuentas de ahorro-vivienda para poder tener derecho a la subvención del 10% del precio de la misma, debido a la errónea información que en este punto les facilitaba la propia Administración competente en la materia.

En fin, por otro lado constaba que la cuenta vivienda del interesado, en fecha 30 de Abril de 1993, tenía un saldo de 1.117.114,- ptas, que, como se veía, era un saldo en cuantía superior al 10% del precio de la vivienda.

Sin embargo, el Consejero, suponemos que por una información errónea, manifestaba que era en fecha de 30 de Septiembre de 1993 cuando la cuenta vivienda del interesado arrojaba el saldo aludido, motivo por el que acordaba desestimar el recurso interpuesto.

Con independencia de ello, manifestábamos que aunque la certificación en la que constaba que en fecha anterior a la solicitud de subvención el interesado tenía en su cuenta vivienda un saldo de 1.117.114 ptas. (superior al 10% del precio de la vivienda, de 840.000 ptas), haya sido aportada por él mismo con posterioridad a la resolución emitida por el Delegado Provincial, la resolución del recurso ordinario, a tenor del art. 113, aptdo. 3, de la Ley 30/92, habrá de decidir sobre «cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se les oirá previamente».

En cualquier caso, del art. 112 de la norma antes citada, se desprende la posibilidad de que hayan de tenerse en cuenta en el expediente de recurso nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, en cuyo caso se abrirá un período de alegaciones, que no sería necesario caso de que los documentos o hechos nuevos hayan sido aportados por el propio reclamante y no hubiere otros interesados en el procedimiento.

En consecuencia, se formuló al Consejero de Obras Públicas y Transportes **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación**, en el sentido de que, a la mayor urgencia posible, se rectificara el error padecido en la apreciación de los hechos y documentos obrantes en el expediente, rectificándose en consecuencia la resolución emitida en el recurso ordinario interpuesto por el interesado y procediendo, en consecuencia, a estimar el mismo, siempre y cuando reuniera los requisitos legales necesarios para que le

fuera concedida una subvención personal por adquisición de vivienda a precio tasado, en cuantía del 10% del precio de la misma.

No obstante ello, y para el caso de que considerara que no procedía la simple rectificación de los errores materiales o de hechos, formulábamos **Recomendación** para que se procediera a iniciar expediente de revisión de oficio, conforme al procedimiento legalmente establecido.

En su respuesta, la Consejería manifestaba, entre otros extremos, lo siguiente:

"... que pudiera ser viable reconsiderar la actuación administrativa, en el supuesto de que el interesado interponga un recurso de revisión, por si se diera algún supuesto de los tasados en el artículo 118 de la ley 30/1992, de 26 de Diciembre, y procediese la revisión de la resolución de esta Consejería".

Esta respuesta se le trasladó al interesado para que actuara en consonancia, dando por concluidas nuestras actuaciones al considerar que la Resolución formulada al Consejero había sido aceptada, al estar dispuesta la citada Alta Autoridad a reconsiderar la actuación administrativa, si bien por la vía del recurso de revisión, que debe ser interpuesto por el interesado, con independencia de que finalmente resultara aceptada su pretensión.

Una vez más, en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía hemos de dedicar un epígrafe dedicado a las dilaciones en el pago de subvenciones personales por adquisición de viviendas de protección oficial; si bien hay que decir que el motivo de ello no se debe a la formulación de quejas nuevas por parte de los interesados en el año 1995, sino que a lo largo del mismo se han seguido tramitando expedientes de queja por esta causa que fueron iniciados en ejercicios anteriores, algunos de los cuales datan del año 1992. En fin, en este ejercicio, no se ha planteado ni una sola queja por dilaciones en el pago de subvenciones otorgadas conforme al Plan 1984-1987, lo que no es motivo de especial satisfacción, pues ya nos parece suficientemente grave que se hayan seguido presentando quejas varios años después de expirar el Plan, pero al menos tenemos la tranquilidad de que, al parecer, se está procediendo a la liquidación definitiva del citado Plan de Viviendas.

En este sentido, las quejas cuya tramitación hemos continuado en este ejercicio se refieren todas ellas a subvenciones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del R.D. 224/89, a partir del cual, y desde el 1 de Enero de 1990, las ayudas económicas directas a los adquirentes de viviendas de protección oficial se han venido tramitando íntegramente en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y no en los Servicios Centrales, como se venía haciendo con anterioridad, lo que ha supuesto que a partir de dicha fecha

prácticamente hayan dejado de presentarse escritos de queja por dilaciones en el pago de estas ayudas económicas, al haberse suprimido la larga tramitación y las disfunciones que ello ocasionaba, motivadas porque las Delegaciones Provinciales tenían que enviar toda la documentación correspondiente a estos expedientes a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, órgano encargado de toda la tramitación correspondiente al pago de las mismas.

Es decir, los expedientes de los que ahora tratamos (**queja 92/2252, queja 92/2168, queja 93/2476, queja 93/865, queja 93/1775, queja 93/2885, queja 93/8, queja 93/1737, queja 93/1782, queja 93/2961 y queja 94/311**) y de los que ya dimos cuenta en los ejercicios de 1993 y 1994 (en este último, en el Apartado 2.210 Subvenciones Personales para facilitar el acceso a las Viviendas de Protección Oficial), se refieren a subvenciones concedidas al amparo del Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987, de los que aún hoy desconocemos determinadas circunstancias concretas que se han dado en la tramitación de los mismos, ya sea en los Servicios Centrales o en las correspondientes Delegaciones Provinciales.

Ya en el Informe de 1994 decíamos que al haber recibido un escrito conjunto de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, relativo a varios de los expedientes citados que estaban en tramitación, en el que, en unos casos, se limitaba a comunicarnos que se habían emitido las correspondientes Órdenes de Pago, pero sin aclararnos circunstancias concretas que se habían dado en la tramitación de los mismos, tal y como esta Institución tenía interesado, y en otros se nos requería el número de expediente de subvención o el D.N.I. de los interesados para podernos informar del trámite de los mismos, nos llevó a apreciar la falta de colaboración y a calificar como **actitud entorpecedora** la actuación de la Dirección General para las labores de la Institución, al solicitarnos datos que ya figuraban en la misma, en unos expedientes cuyo contenido debería ser de sobra conocido por los responsables del citado organismo.

En vista de ello, expusimos que habíamos formulado al Consejero **Recomendación** para que ordenara la aclaración urgente de todas las cuestiones planteadas en la tramitación de los expedientes reseñados, interesando, en especial, que se averiguara si se había venido respetando el orden de entrada de los mismos en la Dirección General para proceder a su pago, salvo en los casos en los que se hubiesen comprobado retrasos y dilaciones no imputables a los interesados, cometidos por las distintas Delegaciones Provinciales, respecto de los cuales interesábamos se nos informara si se había venido actuando conforme a la recomendación formulada a la citada Dirección General en Agosto de 1993 (en la que fijábamos los criterios para actuar en estos casos).

Asimismo, recomendábamos se llevase a cabo una revisión del procedimiento que se viniera siguiendo en orden a la tramitación de estos expedientes de subvención, debiéndonos comunicar las medidas que se

adoptasen en orden a la eficacia y coordinación de los distintos órganos dependientes de la Consejería, al mismo tiempo que esperábamos respuesta escrita y pormenorizada, caso por caso, de las quejas expresadas.

Pues bien, en el mes de Abril de 1995, recibimos respuesta del Consejero a las distintas Recomendaciones formuladas, mediante escrito en el que nos manifestaba que había dado las instrucciones oportunas para que por parte de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, se iniciara un proceso informativo en base a detectar los principales problemas que podían provocar las dilaciones en el pago de las referidas subvenciones.

Asimismo, se nos decía que en la medida en que por la Dirección general se fuesen conociendo las circunstancias concretas que concurriesen en cada uno de los expedientes reseñados, se irían comunicando a esta Institución.

Por su parte, la Dirección General aludida, mediante escrito de fecha finales de Mayo de 1995, nos manifestaba su disposición a aclarar cuantas incidencias hubieren rodeado la tramitación y abono de dichas subvenciones; para esta cuestión, nos comunicaba que había cursado escritos a las Delegaciones pidiéndoles detalles pormenorizados de estos asuntos al objeto de elaborar los informes correspondientes.

A la vista de los escritos mencionados, y al efectuar el acuse de recibo de los mismos, manifestamos tanto al Consejero como al Director General de Arquitectura y Vivienda que, dada la dilatada tramitación de los expedientes afectados, así como la reiterada falta de colaboración para con esta Institución manifestada por la citada Dirección General, la predisposición que ahora se nos comunicaba por parte de ambas autoridades, para aclarar las circunstancias que se habían dado en la tramitación de los expedientes a los que nos veníamos refiriendo, había de plasmarse en el envío de la información requerida a la mayor urgencia y brevedad posible, en el plazo de un mes, transcurrido el cual, sin haberse recibido la respuesta preceptiva, procederíamos sin mas dilaciones a la inclusión de los respectivos expedientes de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, al mismo tiempo que calificaríamos la **actitud entorpecedora** de dicha Consejería a las funciones que legalmente tiene encomendadas esta Institución.

Pues bien, transcurridos todos los plazos posibles para recibir una respuesta pormenorizada y escrita de los reiterados expedientes de queja, seguíamos sin recibir la misma; a partir del mes de Octubre, el Defensor del Pueblo Andaluz, tomó la decisión personal de no cerrar estos expedientes y de intentar desde su propio gabinete una respuesta positiva, ello, por varias razones:

- Por la antigüedad de los expedientes y la esperanza de los reclamantes ante tanto tiempo de espera.

- Por una parte por los escritos de los propios órganos de esa Consejería y por el compromiso del propio Consejero de que a medida que se fuesen conociendo las instancias concretas por la Dirección General se irían comunicando a esta Institución.

- Por entender que, como ha ocurrido en otros expedientes, una serie de gestiones directas pudieran desbloquear lo que podrían ser trabas burocráticas.

Lamentablemente, a la fecha de cierre del presente informe, las gestiones realizadas han resultado infructuosas y la respuesta ha sido el silencio. Todo ello nos ha llevado a considerar que la citada Consejería, durante la larga tramitación de los citados expedientes de queja, no ha realizado las actuaciones necesarias, ni ha mostrado su disposición para, al menos, aclarar las incidencias que han rodeado la tramitación de estas subvenciones, dado que transcurrido más de un año desde que esta Institución trasladó los antecedentes al responsable máximo de la misma, sin que recibamos ningún escrito que detecte y resuelva las dilaciones producidas, habiéndose recibido solamente, sendos escritos, en los que se nos comunicaba, en síntesis, que se pedía información a otros órganos de dicha Consejería; ello, aún a pesar de que en fecha de 26 de Diciembre, se nos haya comunicado respecto del expediente de **queja 93/2476** que la subvención correspondiente al interesado fue abonada al mismo en fecha de Junio de 1994, lo que pone de manifiesto una vez más las anomalías, contradicciones y falta de coordinación que han presidido estos singulares expedientes, tal como puede desprenderse de toda la documentación obrante en los mismos.

En consecuencia, nos hemos visto obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones, calificando la **actitud entorpecedora** mantenida por ambos organismos a las labores de esta Institución, incluyendo los respectivos expedientes de queja en el presente Informe Anual y dando cuenta del cierre a los respectivos interesados.

2.2.7. Otras cuestiones relacionadas con el problema de vivienda.

Dentro de este subapartado, vamos a comentar brevemente distintas quejas que son representativas de la diversidad de problemas que plantean las quejas relacionadas con las cuestiones de vivienda y que no podemos encajar en ninguno de los subapartados mencionados anteriormente.

En primer lugar, mencionaremos que por cuestiones formales fue presentada la **queja 95/2667**, en la que el reclamante nos decía que en Marzo de 1994 solicitó la amortización anticipada de su vivienda, al objeto de elevar a escritura pública el inicial contrato de compraventa y efectuar los trámites registrales pertinentes. Sin embargo, no se le había otorgado la escritura pública de compraventa por causas no imputables al interesado, ya que, según la información

verbal facilitada por la notaría, "las mismas se encuentran redactadas y remitidas a la Delegación, no obstante ignoran cuando se llevará a cabo la formalización definitiva, puesto que el Sr. Delegado firma en tres o cuatro ocasiones al año, y que lo mismo puede ser en el mes de Abril, que en Mayo, ..." Asimismo, y siempre según el interesado, se encontraba obligado por un crédito con garantía hipotecaria y otra póliza de crédito con garantía personal, al objeto de amortizar las cantidades aplazadas del precio de la vivienda en la cual tenía constituido su domicilio en aquellos momentos, con lo que el retraso de la Administración le estaba causando graves perjuicios económicos debido a los gastos financieros que estaba soportando.

Tras recibir el informe interesado, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones:

"Cumplido ese trámite, el 5 de Mayo del año en curso se formalizó en esta Delegación Provincial la escritura pública de compraventa el inmueble referido, por lo que al recibo de su escrito ya se encontraba solventado el tema planteado".

En el supuesto de la **queja 93/2917**, la interesada nos ponía de manifiesto que el Ayuntamiento de Villa del Río (Córdoba), había realizado una ampliación del cementerio municipal, ocupando el mismo parte del patio de su vivienda.

A la vista de la amplia documentación que nos remitió el Ayuntamiento, entendimos que la ampliación del Cementerio Municipal, aunque fuera en terrenos de titularidad municipal (dado que la vivienda de la interesada era, al parecer, terreno municipal, en una zona de "Huertos Familiares"), se había efectuado de forma inadecuada por cuanto que se había incumplido, de forma notoria, el art. 133 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales que señala «Las Corporaciones Locales podrán expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para obras o servicios públicos. Será título suficiente para la expropiación, el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior». El precepto citado añade otros artículos de aplicación en estos supuestos y señala que «si la Corporación dispusiere de otros predios, viviendas o locales de características similares podrá ofrecerlos a los desahuciados sin necesidad de indemnización».

Pues bien, no nos constaba la existencia de expediente previo para acreditar la necesidad de parte de los "Huertos familiares" para destinarla al servicio público del Cementerio, ni tampoco la adopción del acuerdo al respecto por el Pleno municipal, tampoco constaba que los afectados hubieran recibido la

indemnización correspondiente por la expropiación de sus derechos sobre la parte del huerto afectada. Por todas estas razones, y contrariamente a lo que se indicaba en el escrito del Ayuntamiento, la reclamación del afectado no se encontraba, en modo alguno, fuera de lugar, sino que, dada la vía de hecho por la que optó el Ayuntamiento, en la que no se consideraron los posibles derechos afectados por la ampliación que se hacía del Cementerio, resultaba plenamente justificada.

Además de las consecuencias reseñadas sobre los derechos de los afectados, tampoco nos constaba que el Ayuntamiento realizara los trámites necesarios para que los terrenos patrimoniales pasaran a ser afectados al Servicio Público de Cementerio, como hubiera resultado procedente. Asimismo, al tratarse de terrenos calificados urbanísticamente como no urbanizables, hubiera sido necesaria la previa conformidad de la Comisión Provincial de Urbanismo para su nuevo uso como Cementerio, distinto al primordial uso agrícola que tenían.

Por todo ello, se formuló al Ayuntamiento de Villa del Río (Córdoba) **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 133 y 122 y ss. del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 13 de Junio de 1986, así como **Recomendación** para que, en cumplimiento de los preceptos citados, se evaluaran los daños ocasionados por la ampliación del Cementerio en los derechos de los adjudicatarios de los huertos familiares y se les indemnizara en la cuantía, o por el medio que procediera. Asimismo, que se regularizara la situación urbanística de los terrenos afectados por la ampliación del Cementerio.

Como quiera que pese al tiempo transcurrido no obtuvimos contestación, se procedió a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Después de ello, el Ayuntamiento nos remitió nuevo escrito señalando que acataba nuestras resoluciones, pero que "*los municipios pequeños tienen graves problemas de gestión y que no cejan en intentar dar una pronta satisfacción al derecho de la reclamante*".

Por ello, tuvimos que ratificarnos en nuestra resolución de inclusión del expediente en el Informe Anual, puesto que no advertíamos razones suficientes para modificar nuestra postura anterior, dado que considerábamos que el cumplimiento de la Recomendación formulada por esta Institución no requería un esfuerzo tan considerable para que, en aquellos momentos, aún no hubiera podido ser atendida por la Corporación. En todo caso, de acuerdo con lo manifestado por el Ayuntamiento, esperábamos una pronta satisfacción del derecho de la reclamante.

En la **queja 94/784**, el reclamante planteaba el problema de las disfuncionalidades que se producían en las viviendas de promoción pública como consecuencia de no tener unas Normas o Estatutos por los que regirse, ya que los vecinos se negaban a administrar o dirigir una Comunidad de beneficiarios, conforme a alguna normativa de esta naturaleza. La reclamante nos decía que se

daba la circunstancia de que todos los vecinos en la barriada eran arrendatarios de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras públicas y Transportes, que era la propietaria de las viviendas, obligándoles ésta, al parecer, a formar Comunidad, pero sin embargo, no les entregó los Estatutos por los que habían de regirse y otra vez se limitó a decirles que los crearan ellos, hecho que es imposible, debido a que:

- No saben cómo se procede en tal caso.

- Los vecinos se niegan a tener Estatutos, ya que las viviendas son en régimen de alquiler y no en propiedad.

Con este objeto, y para que la comunidad quedara constituida, se habían dirigido en varias ocasiones al Organismos competentes, personal o telefónicamente, habiendo sido la última de ellas ante el Delegado Provincial de la Consejería de Públicas y Transportes de Sevilla, sin que hubieran recibido respuesta alguna.

La Delegación Provincial, entre otras cuestiones, nos daba cuenta de que:

"La norma antes citada no prevé que se exija a las Comunidades de Usuarios la elaboración de estatutos de las mismas y, el art. 55, b) del R.D. 3.148/78 se limita a contemplar la aprobación por el ente titular de las viviendas de los estatutos, en el caso de que dichas comunidades los elaboren. Por otra parte, la fijación de estatutos o de normas de régimen interior se contempla como potestativa en la Ley de Propiedad Horizontal, razón por la que no se ha considerado procedente requerir a los adjudicatarios de las viviendas mencionadas para que redacten y aprueben los referidos estatutos, máxime cuando los problemas que suelen surgir entre ellos, sobre el uso y utilización de los elementos y servicios comunes se resuelven mediante acuerdos mayoritarios en las juntas que periódicamente se celebran".

Por ello, esta Institución no observó irregularidad alguna en la actuación de la Delegación Provincial, toda vez que la actual normativa de viviendas de protección oficial, así como el Decreto 416/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula el régimen de arrendamiento de las viviendas de promoción pública, no prevén la posibilidad de elaboración de Estatutos por los que hayan de regirse las comunidades de usuarios de este tipo de viviendas, así como tampoco las normas de funcionamiento de las mismas.

No obstante ello, y ante el vacío normativo existente, esta Institución entendía, y así se lo hizo saber al Delegado Provincial, que había que acudir, con carácter supletorio y en cuanto al funcionamiento, convocatorias de las asambleas, etc., a la normativa del Derecho Común, cual es la Ley de Propiedad Horizontal, en

la que, por otra parte, la elaboración y aprobación de estatutos se contempla con carácter potestativo y no obligatorio.

Ante esta situación y en el caso de incumplimiento grave por alguno de los beneficiarios de sus deberes de contribuir al mantenimiento y conservación de los elementos comunes del edificio, o grupo de que se trate, no quedaba otra posibilidad que acudir al ente titular de las viviendas, esto es, la Junta de Andalucía, para poner tales hechos en conocimiento de la misma, por ser la que, en estos casos, habría de ejercer la tutela que, en materia de viviendas de este carácter, tiene encomendadas, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de competencias sancionadoras por infracción al régimen legal de viviendas de protección oficial.

No obstante ello, pensábamos que estas situaciones podían evitarse si existieran unas normas de funcionamiento interno de estas comunidades que fueran homologadas para todas las promociones de viviendas de protección oficial, radicadas en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma o, al menos, de ámbito provincial; las cuales deberían ser aprobadas por el órgano que tuviera atribuida la competencia para ello.

Sin embargo, pese a que creemos que la puesta en funcionamiento de estas Juntas tendrá un efecto claramente beneficioso para los fines citados, no podemos olvidar a este respecto que las viviendas de promoción pública van destinadas a las clases sociales con menores recursos económicos y, por tanto, más débiles, que, en una gran medida, por no poseer la suficiente información, desconocen los medios a su alcance para hacer valer sus derechos.

En consecuencia, se formuló **Sugerencia** al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla para que por la Delegación Provincial se elaborara o, en su caso, se propusiera al órgano que tuviera atribuida la competencia para ello, un modelo base de estatutos por los que deban regirse las comunidades de usuarios de las viviendas de este carácter; dándole la mayor difusión posible, con objeto de que, aquellos adjudicatarios de estas viviendas que manifestaran su voluntad de que se constituyera una Junta Administradora, pudieran elaborar sus normas de régimen interior relativas al funcionamiento de las mismas, así como los derechos y obligaciones de los usuarios etc.; estatutos que, en todo caso, de acuerdo con el art. 55 b) del Real Decreto 3.148/78, habrán de ser aprobados por el órgano competente.

Con ello, no sólo se facilitaba el ejercicio de las funciones de administración del edificio o grupo de que se trate, encomendadas a las respectivas comunidades de usuarios por el Decreto 416/90, de 26 de diciembre y demás normativa de aplicación, sino que, a juicio de esta Institución, en la medida en que se constituyan voluntariamente estas Juntas, asumirán la responsabilidad de los adjudicatarios en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus

derechos. Con ello, al mismo tiempo que se presta un importante servicio por parte de la Administración a los adjudicatarios (art. 103, aptdo. 1 de la C.E.) y se facilita la tutela de la propia Administración en orden a que estas viviendas sean utilizadas conforme a los fines para los que fueron construidas y, finalmente adjudicadas. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Por motivos humanitarios, aunque no se observaba, en principio, una concreta irregularidad administrativa, se admitió a trámite la **queja 95/3018** en la que el interesado nos exponía que, en Enero de 1995, se produjo un incendio en la vivienda que ocupaba y que servía de domicilio familiar, quedando la misma totalmente inutilizada. La vivienda era propiedad municipal, en este caso del Ayuntamiento Baena (Córdoba), y formaba parte de un grupo de viviendas que fueron adjudicadas a familias carentes de rentas. Tanto el interesado como su esposa sufrieron lesiones en el incendio y sus ingresos económicos eran escasos y de carácter temporal. Añadía que solicitó ayuda para empleo y vivienda ante el Ayuntamiento, obteniendo 28 días de empleo y promesa de ayuda a vivienda, aunque se encontraba habitando una vivienda de alquiler, que no podía pagar, sin mobiliario alguno al haber quedado reducido todo a cenizas y con tres hijos a los que difícilmente podía alimentar.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento para conocer si existía una lista de casos urgentes en el Ayuntamiento para asignar las viviendas de promoción pública que quedan desalojadas y si la familia, dada la precariedad de su situación, podría resultar adjudicataria de una de dichas viviendas.

La citada Corporación nos comunicó sobre el reclamante, entre otros extremos, que:

"... acude diariamente al Centro Municipal de Servicios Sociales, para pedir vivienda, trabajo, alimentos, ropa, muebles y todo tipo de ayudas tanto económicas como en especie.

Con respecto a la vivienda, en un primer momento se les ofrece una casa ubicada en el mismo barrio donde vivían, la cual reúne buenas condiciones y en esos momentos se encuentra vacía.

La familia se niega a ocuparla argumentando las secuelas psicológicas que ha dejado el incendio a su esposa y la imposibilidad de continuar viviendo en el mismo barrio.

Se le informa que el Ayuntamiento no dispone de otras viviendas para ser ocupadas pues todas las viviendas de promoción pública están adjudicadas a diversas familias e incluso existe una larga lista de espera, en la cual no están incluidos por no haberlas solicitado. Pese

a todo esto, la Delegación de Urbanismo inicia los trámites pertinentes para admitir vía urgencia la solicitud de ... y familia, resultando favorable. (ha resultado adjudicatario y está a la espera de que las viviendas sean entregadas en un plazo aproximado de quince días".

Además, nos continuaban relatando las ayudas que, a través del Departamento de Asistencia Social, se le estaban dando:

- Durante mes y medio se le abonó en metálico la cantidad del alquiler del piso en el que vivían.

- El interesado fue contratado por el Ayuntamiento durante dos meses.

- Se le facilitaban gratuitamente las medicinas que necesitaban, así como ayudas para el transporte para las visitas médicas.

- Habían contactado con varias organizaciones humanitarias para ayudarles con ropa, calzado, vestido, alimentos, etc.

- Se había solicitado del Patronato Provincial de Servicios Sociales, de la Diputación Provincial de Córdoba, acogerse a una subvención para adquisición de mobiliario, la cual fue resuelta negativamente.

A la vista de toda la información recibida, estimamos que no se había producido una concreta infracción por parte de la Administración Municipal, sino que por el contrario ésta había llevado a cabo una serie de actuaciones encaminadas a satisfacer las pretensiones del interesado, entre las que se encontraba la propuesta de adjudicación de una vivienda de Promoción Pública que sólo estaba pendiente de su entrega en fechas próximas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, dentro de este epígrafe citaremos la **queja 95/2692**, en la que el reclamante nos daba cuenta de las dificultades que estaba encontrando para conseguir un permiso del propietario de su vivienda, la Consejería de Obras Públicas y Transportes para independizar el acceso común de su vivienda respecto de la contigua con cuyo adjudicatario había tenido una serie de problemas.

Una vez recibido el escrito de la Consejería, comprobamos que si, en un primer momento, se denegó la solicitud del interesado por el incremento de solicitudes para realizar este tipo de obras que, en la mayoría de los casos, no tenían justificación, finalmente se le autorizó dichas obras al reconsiderar la Delegación que las mismas no eran contrarias a las Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas aplicables y que poseían, por tanto, la correspondiente autorización administrativa.

En consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema por el que acudió a nosotros el interesado, la denegación de la autorización de ejecución de obras de tabique medianero en su vivienda, se encontraba solucionado.

2.3. Obras Públicas, Expropiaciones y Transportes.

2.3.1. Obras Públicas y Expropiaciones.

Dentro del apartado de Obras Públicas se incluyen los temas más dispares, tales como el de la **queja 93/2740**, en la que la interesada denunciaba la situación de peligro que viven a diario los vecinos de la Barriada Los Alcores de Mairena del Aljarafe (Sevilla), sin que, por parte del Ayuntamiento, se hayan atendido sus protestas. Al parecer, los vecinos tienen que cruzar una avenida, con un intenso tráfico, jugándose la vida, ya que los pasos de cebra existentes no sólo no son respetados por casi nadie, sino cruzados a gran velocidad. Al estar situados médicos y colegios en la zona, la avenida debe ser cruzada por niños y ancianos, por lo que reclamaban la instalación de un semáforo como única forma de resolver el problema. Por todo ello, solicitaban en concreto de la Institución que se abriera un cauce de entendimiento entre Ayuntamiento y vecinos para resolver este problema y todos los de la citada Barriada. Hay que destacar en este ejercicio, una vez más, la desconsideración con que esta Alcaldía-Presidentencia, se comporta con esta Institución, pues ya en varias ocasiones ha sido declarada su **actitud entorpecedora** a nuestra labor, dado que no obtuvimos ningún tipo de respuesta a todos los escritos que desde esta Institución se le enviaron.

Con motivo del estado de la carretera que une Úbeda con Navas de San Juan (en la provincia de Jaén) se tramitó la **queja 94/156**. En este caso, pese a que la Administración nos había comunicado que se estaban ejecutando obras por valor de 322 millones de pesetas y que, incluso, estaba prevista una inversión de otros dieciocho, continuamos las actuaciones por cuanto el interesado nos había dicho que había quedado arreglado el tramo Úbeda-Sabiote, pero no el de Sabiote hasta Navas de San Juan. Finalmente y tras interesar un nuevo informe, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes nos indicó que estaba prevista la firma de un convenio con la Diputación Provincial para arreglar este tramo. Aun así, volvimos a interesar nuevo informe a la citada Delegación Provincial a fin de que se nos indicara si estaba firmado ya o en qué fecha se tenía previsto el Convenio de Red Secundaria a que nos hacía mención. Así mismo, y para el caso de que se hubiera firmado dicho Convenio, quisimos conocer si se había determinado el orden de actuaciones y plazo en el que se podría acometer el arreglo del tramo "Sabiote-Navas de San Juan".

En su respuesta, la Delegación Provincial nos comunicó que "el

Convenio de Red Secundaria, se encuentra ya firmado, siendo su duración de cuatro años y estando a la espera de la redacción de los proyectos correspondientes". Asimismo, nos indicaban que la formalización del mismo era muy reciente, por lo que aún no se había fijado el orden de prioridades.

Por ello entendimos que, aunque sea a medio plazo, el problema planteado por el interesado se encontraba en vías de solución, a la vista de la firma del Convenio mencionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También sobre el estado de 18 tramos de carreteras en la provincia de Jaén se tramitó la **queja 94/382**, que fue archivada una vez que tuvimos conocimiento de que se estaba abordando esta problemática por las distintas Administraciones competentes: en aquellos momentos, Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y la Diputación Provincial de Jaén. No obstante ello, se le decía al interesado que, si planteaba cuestiones concretas que pudiéramos abordar singularmente sobre un específico tramo o carretera, que supusiera una infracción del Ordenamiento Jurídico, podía volver a dirigirse a esta Institución a fin de tramitar, si procediera, el oportuno expediente de queja, dado que así se facilitaba un mejor estudio de cada problema, pues resulta difícil abordar toda la compleja problemática de la red de carreteras de una provincia tan extensa como Jaén desde la óptica de nuestro ámbito de actuación, delimitado por el art. 10, aptdo. 1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz.

También afectaba a carreteras la **queja 95/2835**, presentada con motivo del estado en que se encontraba la carretera CO-413 de Villanueva de Córdoba a Adamuz (ambas en la provincia de Córdoba), que fue concluida una vez que tuvimos conocimiento por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, de las razones que habían motivado el retraso y nos indicaban que, una vez superadas estas dificultades, las obras se llevarían a cabo dentro del calendario establecido, estando prevista su conclusión para Enero de 1996. En todo caso se comunicó al interesado que, si ese calendario se incumplía u observaba que se producía alguna irregularidad, nos lo comunicara con objeto de que desde esta Institución se realizaran las gestiones que estimáramos oportunas.

Relativa al problema de infraestructura existente en la barriada del Brillante de Córdoba, particularmente en lo referente al alcantarillado, se tramitó la **queja de oficio 94/735**, dado que habíamos tenido conocimiento que, para subsanar el problema de estas deficiencias, se estaba a la espera de que fuera aprobado el proyecto que habían elaborado los propios vecinos para dotar de alcantarillado a sus calles con cargo a los fondos FEDER. El coste, según la empresa encargada del servicio de abastecimiento de aguas a Córdoba, EMACSA, superaba los 2.000 millones y, al parecer, escapaba a las posibilidades financieras municipales. Ello hacía que, en aquellos momentos, siguieran vertiendo las aguas residuales al subsuelo.

Después de una larga tramitación ante los distintos responsables, pudimos constatar los siguientes hechos:

- Dado el alto coste de la instalación de la red de saneamiento en toda la Barriada, existían varios centenares de viviendas que no disponían de alcantarillado, sin que las gestiones realizadas para la obtención de fondos FEDER hubieran resultado efectivas.

- Al parecer, se otorgaban licencias de obras y de primera utilización sin que las viviendas dispusieran de conexión a la red de alcantarillado, lo que agravaba el problema.

- Existía un número importante de viviendas que, pudiendo estar conectadas a la red de saneamiento, no lo estaban, sin que el Ayuntamiento de Córdoba hubiera agotado todas sus posibilidades legales para compeler a los propietarios a realizar dicha conexión.

En consecuencia, se formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de coordinación entre los distintos Organismos y Entidades municipales, de acuerdo con lo previsto en el art. 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que entendimos que las actuaciones del Area de Urbanismo y EMACSA, no se estaban coordinando adecuadamente ante el problema planteado, cuya perpetuación suponía una clara vulneración del art. 26.1 del la Ley antes citada, que establece que los municipios deberán prestar, en todo caso, el servicio de alcantarillado. Igualmente, también se efectuó **Recomendación** a fin de que se efectúen las actuaciones precisas y agoten cuantas posibilidades existan para poder disponer de los fondos FEDER y terminar definitivamente con el problema. En todo caso, trasladamos nuestra consideración de que se debía denegar el otorgamiento de nuevas licencias urbanísticas en la zona hasta que no se dispusiera de la debida red de alcantarillado.

Por último, recomendábamos que se agotaran las disponibilidades legales existentes para compeler a los titulares de las viviendas que, pudiendo estar conectadas a la red de saneamiento, aun no lo habían hecho.

También afectaba a un problema de alcantarillado la **queja de oficio 95/3205**, tramitada por deficiencias en infraestructuras de la barriada Torrecárdenas de Almería. La Alcaldía-Presidencia en su informe nos había dado cuenta de las actuaciones de evacuación de aguas residuales de pozos negros, con lo que se evitarán nuevos vertidos a la vía pública. En cuanto a la falta de red de alcantarillado, señalaba que cuando se urbanice el Sector 14 se abordaría esta cuestión, pero no concretaban ninguna fecha aproximada, por lo que interesamos nuevo informe al respecto, puesto que con la información que nos remitían y

suponemos que con las actuaciones previstas, se evitarán nuevos afloramientos de aguas residuales a la vía pública, pero en cuanto a la falta de red de alcantarillado, se nos indica que la zona se encuentra rodeada de terrenos pertenecientes al Sector 14 y que podrán conectarse a la red cuando se ejecuten las obras de urbanización de dicho sector. Solicitamos una mayor concreción acerca de la fecha aproximada de ejecución de las obras de urbanización del Sector 14 y, por consiguiente, de la red de alcantarillado en la zona de "El Pellejero".

Creímos que esta solución debía abordarse con prontitud, por cuanto la situación actual de falta de red de alcantarillado no se habría producido sin una actitud pasiva del Ayuntamiento en el cumplimiento de la normativa urbanística, e incluso de la propia legislación de Régimen Local. Así, el art. 26.1.a), de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que todos los municipios, por sí o asociados, deberán prestar entre otros el Servicio de alcantarillado. Igualmente, el art. 83.1 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, que suponemos de aplicación cuando se edificaron las viviendas afectadas por el problema, determinaba que el suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le imponga el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela mereciese la calificación de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen. Por tanto, ese Ayuntamiento no debió permitir la construcción de estas viviendas sin el requisito de la previa urbanización, lo que es especialmente importante en lo que respecta a la red de alcantarillado por el riesgo que para la salud pública puede suponer su ausencia. A la fecha de cierre del Informe Anual, aún no se había recibido contestación alguna.

También abrimos la **queja de oficio 95/2901**, en la que el motivo de iniciación de nuestras actuaciones estuvo motivado por haber tenido conocimiento de las reivindicaciones que una asociación de vecinos de Sevilla había formulado ante la Alcaldía de dicha Ciudad. La principal reivindicación era la urgente colocación de un semáforo en una rotonda de la barriada Sevilla-Este, actual sede de la Asociación de vecinos, por tratarse de un cruce de mucho peligro dada la gran velocidad con que pasan los coches al no existir ningún tipo de señalización, agravándose el problema por existir en el lugar una parada de autobuses y cruzar por dicho punto un gran número de peatones. Asimismo, también solicitaba la asociación de vecinos la instalación de un parque infantil en el Sector 6 de dicha Barriada, donde hay una numerosa población infantil, parque que ya se venía pidiendo desde 1986.

Interesado el informe, por el Ayuntamiento de Sevilla se nos contestó que:

"... habiendo realizado visita de inspección y consultados los archivos de esta Sección, se ha comprobado que efectivamente la intersección

referida anteriormente carece de señalización semafórica, pero sí en cambio está correctamente señalizada horizontal y verticalmente, observando que esta no se respeta lo más mínimo. Se comprueba la necesidad de alguna señalización semafórica, no pudiendo ser atendida ésta en corto plazo de tiempo por falta de consignación presupuestaria y por las peticiones realizadas con anterioridad, que no han sido ejecutadas por el motivo anterior".

A la vista del mismo, y dado que se trataba de un cruce peligroso en el que, pese a la señalización existente, el riesgo de accidente es importante al no ser respetada aquella "lo más mínimo" y aún siendo conscientes de la necesidad de atender, desde un presupuesto siempre limitado, los distintos servicios municipales, se formuló **Sugerencia** a la Tenencia de Alcaldía de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Sevilla para que, sin perjuicio del lógico cumplimiento de los distintos fines que debe atender esa Tenencia de Alcaldía, se diera prioridad a la eliminación de los puntos de peligro contrastado, como era el del caso que nos ocupa, habilitando, si fuera necesario y previos los trámites legales oportunos, el crédito necesario, toda vez que, parece ser, el problema que plantea la situación descrita en el informe transcrito, existía desde hace mucho tiempo y tal vez debió ser tenida en cuenta la solución que ahora se proponía al tiempo de construir las infraestructuras de la zona.

En todo caso, también interesábamos que nos informaran, a la mayor brevedad posible y de manera más concreta, para el supuesto de que no fuera aceptada la Sugerencia formulada, si tenía previsto la Tenencia de Alcaldía incluir para el presupuesto de 1996 la ejecución de la instalación semafórica en la rotonda, toda vez que del informe emitido no era posible deducir plazo alguno en el que el Ayuntamiento iba a asumir el compromiso de solucionar este problema, por lo que en la práctica del informe únicamente se infería el reconocimiento del problema y la necesidad de su solución, pero en modo alguno cuándo iba a ser acometida la misma, con lo que nos parecía que no quedaba satisfecha la pretensión de la Asociación, ni resuelto favorablemente el problema que motivó la incoación de este expediente de oficio.

Como respuesta, la citada Tenencia de Alcaldía nos comunicó que la regulación semafórica indicada figuraba en las prioridades técnicas del Servicio de Tráfico del Ayuntamiento de Sevilla y que estaba a la espera de las dotaciones presupuestarias de 1996, por lo que entendimos que la Sugerencia formulada se había aceptado.

Respecto a la segunda cuestión, la instalación de un parque infantil en el sector 6 de la citada barriada, el Ayuntamiento nos comunicó, también, que "*... por el Departamento de Proyectos, Obras y Conservación se ha emitido informe en el sentido de que dicha petición quedó atendida el pasado mes de Mayo, mediante el acondicionamiento e instalación de juegos infantiles en terrenos*

habilitados al efecto".

Particularmente gravosa resultaba la situación en que se encontraba un núcleo de población situado en el denominado "Camino de Jayena", dentro del término municipal de Alhendín (Granada) y del que setenta personas presentaron la **queja 94/1586**. Los interesados señalaban que la zona donde se ubican sus viviendas constituye suelo urbano, pero que los servicios mínimos obligatorios no se prestaban por parte del Ayuntamiento: no existía iluminación en las calles ni estaban asfaltadas, pues éstas eran carriles de tierra con baches y sin señales ni aceras; no había recogida diaria de basuras y para ello debían llevar sus bolsas a medio kilómetro de sus casas y, además, los darros estaban siempre atascados por encontrarse al descubierto sin ningún tipo de protección. Señalaban que la situación se había agravado últimamente al faltarles, de modo regular, el abastecimiento de agua, por lo que habían estado hasta 20 días sin recibir ni una gota. Concluían afirmando que las gestiones de todo tipo efectuadas ante el Ayuntamiento de Alhendín habían resultado infructuosas.

A finales del ejercicio anterior, el Ayuntamiento nos indicaba, en resumen, que la urbanización se edificó ilegalmente, siendo legalizada al aprobar las Normas Subsidiarias, pero presentando carencia de servicios básicos que el Ayuntamiento no podía afrontar, aunque estaba abierto a cualquier solución factible. Para esta Institución y a la vista de la respuesta recibida, nos encontrábamos ante un suelo urbano consolidado que carece de algunos servicios básicos.

En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone en su art. 25.2 que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Igualmente, el art. 26 señala que todos los municipios por sí o asociados, deberán prestar, entre otros, los servicios de alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. Al parecer, estos servicios no vienen siendo prestados adecuadamente por parte del Ayuntamiento, lo que supone una clara inobservancia de esta legislación básica, que el Ayuntamiento está obligado a cumplir. Esta obligación es independiente del momento en que se produjo la infracción urbanística que posibilitó la construcción de la urbanización y de que, en ese momento, fuera distinta la conformación de la Corporación municipal.

Entendimos que la actual Corporación estaba obligada a responder de los posibles incumplimientos o responsabilidades en que hubiera podido incurrir el Ayuntamiento, por lo que no valía aducir que los hechos se produjeran con anterioridad a su toma de posesión y que se tratara de una situación heredada. En la medida de sus posibilidades se debían afrontar las soluciones que resultaran

adecuadas para dotar al actual suelo urbano consolidado, así lo reconocían las Normas Subsidiarias en vigor, de los servicios que obligatoriamente el Ayuntamiento está obligado a prestar. Para ello, no resultaba suficiente la genérica declaración de buena voluntad de que el Ayuntamiento está abierto a cualquier solución factible, sino que debía propiciar la misma, puesto que no cabía esperar que los promotores que, en su día, construyeron la urbanización sin contar con el Ayuntamiento y sin ajustarse a las mínimas normas de planeamiento o urbanización, sean los que ahora, «*de motu proprio*», fueran a solventar las carencias que padecían los actuales residentes en la misma.

Por ello, manifestábamos nuestra total disconformidad con la actitud pasiva que el Ayuntamiento había venido manteniendo ante el problema planteado, puesto que el Ayuntamiento tenía, y tiene, la obligación de ejercer la adecuada disciplina urbanística en el municipio, lo que hubiera evitado la edificación de estas viviendas al margen de la legislación urbanística aplicable. Si una Administración había mantenido una posición de pasividad, no cabía que ahora se desentendiera del problema creado o pretendiera trasladar toda la carga del mismo a los propietarios que adquirieron sus viviendas de buena fe. Si existía responsabilidad compartida, la solución al problema planteado también debía ser asumida por todos.

En consecuencia, tras formular el oportuno **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos citados, arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, también formulamos **Recomendación** de que se estudiaran las carencias de servicios básicos de la Barriada en cuestión y mediante la aportación de medios económicos municipales, las contribuciones especiales que se puedan imponer a los propietarios actuales o la inclusión de las posibles obras a efectuar en los Planes Provinciales de Obras y Servicios o cualquier otro tipo de subvención para suplir la carencia de infraestructuras, se llevaran a cabo las actuaciones necesarias para que pudieran ser prestados en esta Barriada los servicios básicos a que estaba obligado el municipio.

En el supuesto de la **queja de oficio 94/1876**, resultó también positiva nuestra actuación, toda vez que la misma planteaba el problema de que la empresa adjudicataria de unas obras de defensa y encauzamiento del río Beas, a su paso por Beas del Segura (Jaén), había presentado quiebra quedando las obras paralizadas (de ello dábamos cuenta en el Informe al Parlamento del año 1994, en el apartado 2.3.1. Obras Públicas).

Tras recibir el informe de la Dirección General de Obras Hidráulicas, ésta nos comunicó que no se había podido contratar la reanudación de las obras por falta de disponibilidad presupuestaria y cuando existiera se continuarían éstas. El Ayuntamiento de Beas del Segura (Jaén), por su parte, nos planteó, como alegaciones, su desacuerdo con la opinión de la Dirección General de Obras

Hidráulicas, señalando que se podía dar una posible situación de inseguridad, por lo que nos volvimos a dirigir a la citada Dirección General trasladando las consideraciones municipales, a fin de que, al menos a corto plazo, instara a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la limpieza de los cauces que, en aquellos momentos, presentaban una situación de evidente mal estado.

El Director General de Obras Hidráulicas, en su informe, nos comunicó que en la programación de 1995 habían sido incluidas las obras de defensa del Río Beas, que se comunicó al Ayuntamiento de Beas del Segura, por lo que la situación que aconsejó la incoación de oficio de esta queja se encontraba en vías de solución, puesto que la ejecución del citado proyecto esperábamos que supusiera la definitiva conclusión de las necesarias obras de defensa y encauzamiento del Río Beas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja.

Especial singularidad planteó la **queja 94/1976** por cuanto el reclamante era un subcontratista de una empresa constructora que trabajaba para la Administración al haberle sido adjudicadas distintas obras. Pues bien, según el reclamante, terminadas las obras se pagó parte de las efectuadas pero no un 20% de exceso sobre la obra contratada. Para reclamar en vía civil el pago de este exceso de obra, tenía que concretar con exactitud la cantidad reclamada, para lo que necesitaba conocer las certificaciones de obra que se habían venido expidiendo por parte de la empresa principal por cada obra, entregadas en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. A este efecto, solicitó la exhibición de las mismas a dicha Delegación, siéndole denegado por estimar este Órgano que no era parte interesada en el procedimiento. Disconforme con esto, presentó recurso ordinario previo al Contencioso-Administrativo, sin que, en el momento de presentación de la queja, se hubiera resuelto el mismo.

Tras estudiar la documentación enviada por el interesado, entre la que se encontraba la resolución denegatoria dictada por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, discrepábamos con el contenido de la misma, por lo que se le señaló al Consejero, encargado de resolver el recurso ordinario presentado por el interesado, lo siguiente:

En principio, la resolución de 4 de Mayo de 1994 del Delegado Provincial indica que no se puede dar conocimiento de las Certificaciones cursadas por estimar que no tenía carácter de interesada en el procedimiento. En todo caso, importa subrayar que la negación del carácter de interesado no se motiva en modo alguno, lo que, de ostentar un interés legítimo el reclamante supondría una vulneración del art. 54.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por tanto, nos parecía totalmente fundamental determinar si el reclamante tiene o no el carácter de interesado. En la resolución se indica que la condición de interesado se ostenta por encontrarse en alguno de los supuestos que contempla el art. 31 de la citada Ley 30/92, sin que el recurrente se encuentre en ninguno de ellos por cuanto no consta la existencia de dicho subcontrato de conformidad con lo dispuesto en el art. 59 de la Ley de Contratos del Estado de 28 de Diciembre de 1963, así como el art. 185 del Reglamento General de Contratación del Estado, de fecha 25 de Noviembre de 1975.

Según el art. 31 de la Ley 30/1992 antes citada, se consideran interesados en el procedimiento administrativo, aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos.

Así, según Sentencia del Tribunal Superior de 6 de Mayo de 1985 (Arz. 2892, Ponente: Botella Taza), *"se consideran interesados en el procedimiento administrativo los que, sin haberlo iniciado, ostentan derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte"*.

En el caso que nos ocupa, los derechos y obligaciones que derivan de la existencia de un contrato entre el reclamante y la empresa ... por el cual se subcontrató la realización de distintas unidades de obras adjudicadas por esa Consejería a dicha Empresa, resultaban afectados de forma clara. El contrato fue aportado por el reclamante en su solicitud, por lo que era de conocimiento de esa Administración al dictar su resolución. Con ello parece quedar claro que el reclamante ostentaba un interés legítimo en el acceso a esta documentación, con independencia de que a la Consejería de Obras Públicas y Transportes le constare o no su condición de subcontratista al haber incumplido, en el caso de que correspondiera a éste, el deber de comunicar la existencia del subcontrato a la Administración. Obligación de comunicación que parece que corresponde a la Empresa adjudicataria más que al subcontratista. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Octubre de 1987,)Ponente Sr. Fernández Martín Granizo, Arz. 7484).

Sería importante determinar si la empresa adjudicataria estaba autorizada o no para subcontratar en el clausulado del Contrato de Obras, pues, en este caso, la subcontrata estaría ajustada a derecho, por lo que el carácter de interesado del reclamante sería incuestionable.

Por ello, seguimos estimando que -aun cuando se hubiera podido omitir el deber de comunicar la formalización del subcontrato a la Administración, con base al acreditado interés legítimo del reclamante y con la cautela de dar audiencia a la empresa principal para que, si tuviera algún inconveniente justificable legalmente, pudiera alegar lo que considerara oportuno-, no existía inconveniente alguno en facilitar el acceso a la documentación solicitada por el reclamante.

En consecuencia, formulamos al Consejero de Obras Públicas y Transportes **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 31, 37 y 54 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás normativa de contratación administrativa citada anteriormente y **Recomendación** de que, previos los trámites legales oportunos, al ostentar el reclamante un interés legítimo por las razones expuestas, se le facilitara, previa audiencia a la empresa principal con objeto de que pueda alegar lo que estime pertinente, el acceso a las certificaciones de obra que solicitó en su día.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, no recibimos contestación por parte de la citada Consejería, por lo que formulamos **Advertencia** para que nos fuera remitida la contestación a la resolución dictada por esta Institución, en el plazo improrrogable de quince días, llegando a principios de 1996.

En su respuesta, la Consejería ha manifestado su discrepancia respecto del contenido de este escrito, en el que se ha cuestionado, básicamente, que el reclamante hubiera acreditado de forma fehaciente y, según los requisitos legalmente establecidos, su condición de subcontratista. No obstante y en lo que al fondo de la queja concierne, se nos ha comunicado que, dadas las circunstancias excepcionales del caso, entiende que no habría inconveniente en seguir la Recomendación de esta Institución, por lo que hemos dado por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Por otro lado, continúan llegando expedientes, y tramitándose otros de años anteriores, relacionados con distintas disfuncionalidades cometidas por las Administraciones competentes con motivo del ejercicio de su potestad expropiatoria. Especialmente significativas son las relacionadas con las dilaciones que se producen en el pago del justiprecio.

En primer lugar destacaremos, por ser una queja que se tramitaba desde ejercicios anteriores, la **queja 91/1328** en la que, si bien se había conseguido el objetivo que motivó su iniciación de oficio, el pago a los afectados de los justiprecios, en el curso de la tramitación se observaron determinadas disfuncionalidades que nos llevaron a hacer un seguimiento sobre cuál había sido la causa de que dos expropiados fueran indemnizados con anterioridad a otros interesados que se encontraban antes en orden de tramitación de los expedientes, vulnerándose con ello, si tal hecho era cierto y no tenía justificación legal, el principio de orden riguroso de antigüedad en el despacho de expedientes y, consecuentemente, el principio de igualdad en el tratamiento que debe dispensar la Administración a los ciudadanos. Por este motivo, dirigimos un escrito a las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Economía y Hacienda en el que, tras narrar los trámites que esta Institución, en el curso del expediente de queja, había llevado a cabo (de la Delegación Provincial de Obras Públicas de Granada,

dos escritos recibidos; de la Dirección General de Carreteras, dos escritos recibidos; de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, tres escritos recibidos; de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, cinco escritos recibidos; del entonces Consejero de Economía y Hacienda, un escrito recibido; a lo que hay que unir las entrevistas mantenidas con el Jefe del Servicio de Expropiaciones de la, entonces, Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, así como con la Jefe de la Sección de Ordenación de Pagos de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera), le comunicábamos a ambas Consejerías:

"En definitiva, después de casi cuatro años, como indicábamos al principio, los Órganos de la Administración Autonómica con competencia al respecto, han sido incapaces de facilitar una explicación razonable del motivo por el que ciertos expropiados han cobrado con anterioridad a otros que lo fueron en la misma fecha. Ello induce a pensar, salvo que se acredite lo contrario, que ha podido existir un trato diferenciado e injustificado en asuntos de análoga naturaleza y, en consecuencia, una posible preterición de los derechos de otros afectados. Como quiera que nuestros esfuerzos en aclarar esta cuestión han sido baldíos, nos vemos obligados a incluir el presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por entender que habiendo sido posible una solución satisfactoria de los hechos expuestos, esta no se ha conseguido por la falta de colaboración de una de esas dos Consejerías que nos ha sido imposible determinar. Entendemos que los hechos revisten la suficiente gravedad para que se hubiera efectuado una investigación profunda para determinar la razón de esta posible preterición de derechos de terceros. Con ello, damos por concluidas definitivamente nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja".

Con ello procedimos a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En el caso de la **queja 92/568**, nuestras actuaciones tuvieron un resultado favorable, al comunicarnos la Dirección General de Carreteras que las órdenes de pago estaban ya contabilizadas y transferidas a la Delegación Provincial para proceder a su abono a los expropiados, si bien instamos a la citada Autoridad a que articulara los mecanismos necesarios para que no se volvieran a producir dilaciones tan importantes como las detectadas en esta queja, con serios perjuicios para los afectados.

También tuvo un resultado positivo la **queja 94/823** en la que, después de distintas actuaciones ante la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) y el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), finalmente se recibió un informe de EPSA en el que nos comunicaba que había interesado del Ayuntamiento una convocatoria junto con el expropiado para suscribir el acta de

pago o, en su caso, proceder a la consignación del justiprecio pendiente de cobro. Por ello, interesamos informe del Ayuntamiento para instar que este trámite se efectuara a la mayor urgencia posible, para evitar una nueva dilación que resultaría totalmente inaceptable.

El Ayuntamiento de La Línea nos comunicó que se había formalizado ya el Acta de Pago al interesado. En consecuencia, aunque con una inadmisibile dilación, se solucionó el problema del reclamante, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Especialmente penosa había resultado la tramitación del expediente expropiatorio en el caso de la **queja 94/1273**, en la que el interesado nos exponía que hacía aproximadamente catorce o quince años que había sido expropiado por el Ayuntamiento de Almería de una parcela para carretera de enlace entre dos barriadas. Según el reclamante se produjeron bastantes irregularidades en el procedimiento de expropiación, que le llevaron a entablar un procedimiento judicial, en el que por sentencia posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo, se obligaba a ese Ayuntamiento a indemnizar al afectado. Hacía aproximadamente cinco meses había sido recibido por la Alcaldía, pero se valoraron los terrenos por una cantidad muy inferior a la que realmente tienen, aunque por circunstancias personales, decidió aceptar con la condición de que el pago se efectuara en el plazo más breve posible. Transcurridos cinco meses de este compromiso, le comunicaron que no se disponía de partida presupuestaria para esta intervención.

Tras interesar el oportuno informe, se hubo de reiterar en dos ocasiones y, aún así, tampoco se recibió respuesta, por lo que se formuló **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, llegándose, incluso, a **incluir** la queja en el Informe Anual al no recibirse contestación alguna del Ayuntamiento, y a declarar la **actitud entorpecedora** del mismo a la labor de esta Institución. Sin embargo, en Julio de 1995, recibimos el informe solicitado hacía un año al Ayuntamiento de Almería, en el que nos daba traslado de la fotocopia de la resolución y de la notificación al interesado, acordando el pago del justiprecio de la expropiación de que fue objeto, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Los daños producidos con motivo de unas obras de mejora de un camino rural motivaron la presentación de la **queja 94/1464**, en la que las interesadas nos decían que se habían arrancado por aquel motivo setenta olivos. El Ayuntamiento de Montoro (Córdoba) en su informe nos decía que la realización de estos caminos suponía una mejora para todo el medio rural y en especial para los propietarios afectados que, además en este caso, se beneficiaban del hecho de que estas obras se estaban realizando gratuitamente dentro de un Plan especial cofinanciado entre el Estado Español y la CEE, pero que *"efectivamente si, realizada esta delimitación, resultase que ha habido ocupación que no corresponde, con toda garantía se procederá, por este Ayuntamiento, a resarcir a las Sras. ... de*

los daños causados, incluso con intereses incluidos".

A la vista del mismo, indicamos al Ayuntamiento que un elemental principio de seguridad jurídica y de observancia de la propia normativa reglamentaria de aplicación, hubiera exigido que, antes de emprender los trabajos, se hubiera contado con el acuerdo de los afectados o haber efectuado previamente el deslinde del camino. Por acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de 4 de Julio de 1994, se ha interesado de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca un deslinde del camino. Por ello, esta Institución ha solicitado al Ayuntamiento que nos dé cuenta de las gestiones que haya realizado, indicando si por el Organismo competente se han iniciado las tareas de deslinde y, como consecuencia, si se ha concretado la posible existencia de una lesión patrimonial para las interesadas a causa de la actuación llevada a cabo.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Montoro (Córdoba) nos remitió copia del Acuerdo del Ayuntamiento por el que se había deducido:

"... encomendar al Teniente de Alcalde el que mantenga contacto con D^a. ... y D^a. ... al objeto de llegar a un acuerdo en la fijación de la indemnización a percibir".

Con ello estimamos que el problema se encontraba en vías de solución al ponerse en contacto el Ayuntamiento con las interesadas para llegar a un acuerdo y fijar la indemnización correspondiente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 94/1886** la cuestión que planteaba el interesado era la relativa al retraso que se estaba produciendo en el pago de unos intereses de mora, originados con motivo de las dilaciones producidas en el pago del justiprecio de una expropiación, débito que venía solicitando desde el 30 de Noviembre de 1992. Razonadamente, el interesado denunciaba la dilación manifiestamente indebida en que incurre la Administración en este caso, pues si la finalidad de los intereses de demora es compensar el retraso, lo que no puede ni debe admitirse es que el abono efectivo de esos intereses se retrase durante tantos años y sin que la Administración reconozca derecho alguno a la revisión de los intereses devengados, lo que provoca una pérdida del valor compensatorio a recibir. Entiende que esta práctica constituye un abuso de derecho de la Administración por cuanto los intereses devengados y no pagados no se acumulan al principal al efecto de devengar nuevos intereses, lo que provoca un perjuicio económico considerable.

En su respuesta, la Dirección General de Carreteras nos comunicó que había cursado Orden de pago a la Delegación para abonar los intereses de demora por la expropiación de que fue objeto el reclamante. En consecuencia, el problema se encontraba solucionado y se podían dar por concluidas nuestras

actuaciones. No obstante ello, hicimos varias consideraciones al interesado sobre el problema de los retrasos en el pago, tanto del justiprecio como de los intereses de demora generados, en los expedientes expropiatorios, comunicándole que nos hemos dirigido en numerosas ocasiones a la Dirección General de Carreteras demandando un cambio de comportamiento que deje a salvo, de manera efectiva, el principio de indemnidad recogido en el art. 33 de la Constitución. Principio que creemos que podría ser vulnerado con el retraso en el pago de los intereses al no estar prevista, en principio, ninguna compensación por esta nueva lesión patrimonial adicional que, efectivamente, se produce toda vez que, en la Ley de Expropiación Forzosa sólo está previsto el abono de intereses por la mora en el pago del principal.

Por ello, desde esta Institución no se descarta el que, sin perjuicio de la normativa que rige la materia expropiatoria, se pudiera tener en cuenta lo dispuesto en el art. 27 de la Ley 5/1983, de 19 de Julio, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, por el que «Si la Comunidad Autónoma no pagara al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, deberá abonarle, además, el interés de demora al tipo vigente el día de la notificación o del reconocimiento de la obligación, según lo dispuesto en el punto 2 del artículo 23, calculado desde el día siguiente al plazo de los tres meses hasta el día de pago, siempre que el acreedor solicite por escrito el cumplimiento por la Administración de este derecho, solicitud que no podrá ser posterior al cobro de la cantidad adeudada.», Se trata de una cuestión aún no aclarada, pero entendemos que, partiendo de la aplicación de los principios de equidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (Art. 9, apdo. 3 de la Constitución), tal vez se pudiera, previa petición realizada por un particular, avalar una aplicación en el sentido expuesto de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, por más que la Administración pudiera alegar, en contra de tal aplicación, el principio de Ley Especial (Expropiación) frente a la general en materia de Hacienda.

En cualquier caso, al no constarnos hasta la fecha que se haya planteado esta cuestión por algún ciudadano a la Administración Autonómica, tampoco hemos podido tratarla con base en un problema concreto, por ser necesario, en este caso, para posibilitar nuestra actuación la previa reclamación del ciudadano ante la Administración afectada.

No obstante, en el último Informe Anual al Parlamento de Andalucía ya denunciarnos, y continuaremos haciéndolo, esta lamentable situación que permite que quienes resultan privados de sus bienes por motivos de utilidad pública o interés social, se vean también lesionados en su patrimonio por el retraso en el pago de los intereses compensatorios de las dilaciones del pago del justiprecio.

Con motivo de la expropiación de cuatro metros de una parcela de su propiedad utilizada para ensanchar una calle en el municipio de Villaviciosa de

Córdoba (Córdoba), se presentó la **queja 95/2496**, que fue archivada una vez que tuvimos conocimiento, a través del informe del Ayuntamiento, de que se había puesto en contacto el Alcalde con un familiar de la afectada y como resultado de ello se había llegado a un acuerdo para dar por terminada la queja presentada por la solicitante.

Finalmente, dentro de este apartado destacamos la lamentable situación en que se encuentran distintos afectados por las expropiaciones realizadas con motivo del acceso sur a la Alhambra, en Granada, a través de la **queja 94/1453**. La situación exige la atención de las distintas Administraciones implicadas y una rápida y eficaz respuesta al problema que afecta a los interesados.

La Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada nos decía, entre otros extremos, que:

"Si bien son ciertos los hechos alegados en el escrito de queja, siendo comunes para todos los afectados por las obras "Nuevo Acceso a la Alhambra desde la carretera GR-420", se pueden resumir las causas generales de dilación de estos expedientes en las siguientes:

PRIMERO.- El expediente de expropiación forzosa de referencia se inició por parte del Ayuntamiento de Granada en fecha 24 de Junio de 1988, continuándolo en sus fases de información pública, alegaciones y aprobación definitiva de la relación de bienes y derechos a expropiar. A partir de ese momento esta Delegación Provincial ha colaborado en la firma de las Actas Previas a la Ocupación, cálculo y pago de los Depósitos Previos a la ocupación e indemnizaciones para Rápida Ocupación y firma de las Actas de Ocupación definitiva.

El sistema de colaboración para las siguientes fases expropiatorias (parcelario modificado, Justiprecio, Mutuos Acuerdos, Jurado Provincial, tramitación y pago de expedientes), no ha sido definitivamente acordado entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Granada, y ha sido la buena voluntad del personal de esta Delegación Provincial de llevar a término las actuaciones expropiatorias lo que ha permitido continuar (aunque con justificados retrasos) con el expediente.

SEGUNDO.- Existen graves problemas en la identificación de las parcelas a expropiar y propietarios afectados, debido a las diferencias entre los planos parcelarios de expropiación elaborados en su día por el Ayuntamiento de Granada, los planos catastrales y la descripción de las fincas en las escrituras aportadas, Registro de la Propiedad y realidad física de éstas.

Como consecuencia de todo lo anterior esta Delegación Provincial, ante la falta de colaboración de otros organismos, ha tenido que asumir la gestión, administración y tramitación de estos expedientes que en la actualidad se encuentran bien en fase de envío a la Dirección General de Carreteras para su pago, con aquellos a los que se ha llegado a la fijación del precio por Mutuo Acuerdo, o bien en fase de tramitación ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, para justiprecio, como es el caso de D. ...".

Ante la anormal situación y los perjuicios graves que se estaban causando a los afectados, y entendiendo que de la documentación recibida resultaba que tanto el Ayuntamiento de Granada como la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se estaban culpando de falta de colaboración con el resultado de que se estaban vulnerando los más elementales derechos de los ciudadanos, se estimó oportuno enviar una **Sugerencia** a las dos Administraciones implicadas. Así, a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se le decía que se había constatado que en la actualidad el problema se encuentra paralizado por la existencia de una cuestión de competencia en cuanto a la titularidad legal de la expropiación entre el Ayuntamiento de Granada y la Junta de Andalucía. Este hecho, unido a que hemos tenido conocimiento de que la Comisión Informativa de Obras Públicas y Urbanismo del Ayuntamiento de Granada acordó instar a la Consejería de Obras Públicas y Transportes a que haga frente al pago de las expropiaciones o que, al menos, se remitan las expedientes al Jurado Provincial de Expropiación en caso de disconformidad, nos hace pensar que las dilaciones pueden continuar en claro perjuicio del gran número de afectados por estas expropiaciones.

Por todo ello, habíamos pedido informe a estas dos Administraciones acerca de si los problemas de titularidad de los terrenos afectados por la expropiación han quedado resueltos para todos los propietarios y, en caso contrario, actuaciones previstas a tal efecto indicando su plazo aproximado de ejecución. También queríamos saber si, en su día, se confeccionó adecuadamente la relación de todos los bienes y titulares afectados por la expropiación y la Administración a quien correspondía esta tarea. Entendimos que, si esta relación hubiera sido elaborada eficazmente, se hubieran evitado muchas de las dificultades producidas, por lo que formulábamos **Sugerencia** a fin de que, si los problemas aludidos no han quedado resueltos, se disponga por parte de la Delegación Provincial de los medios de coordinación y colaboración necesarios con el Ayuntamiento de Granada a la mayor urgencia, con objeto de que la situación presente quede desbloqueada y que, además, en la determinación del Justiprecio se tengan en cuenta los perjuicios causados por las dilaciones mencionadas.

En cuanto al Ayuntamiento, además de trasladarle la información recibida de la Delegación Provincial, le decíamos que la anterior información

plantea una clara contradicción con la postura municipal al respecto de la que hemos tenido referencia a través de los medios de comunicación. Al parecer ese Ayuntamiento, a través de su Comisión Informativa de Obras Públicas y Urbanismo, acordó instar a la Consejería de Obras Públicas y Transportes a que hiciera frente al pago de las expropiaciones de los terrenos sobre los que discurre en la actualidad el Acceso Sur a la Alhambra. En su último escrito, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos ha comunicado que en la actualidad el problema se encuentra paralizado por la existencia de una cuestión de competencia en cuanto a la titularidad legal de la expropiación entre ese Ayuntamiento y la Junta de Andalucía del que esperan una pronta solución.

Como quiera que la Delegación Provincial señala que existen graves problemas en la identificación de las parcelas a expropiar y propietarios afectados, debido a las diferencias entre los planes parcelarios de expropiación elaborados en su día por ese Ayuntamiento, los planos catastrales y la descripción de las fincas en las escrituras aportadas, Registro de la Propiedad y realidad física de éstas, nos interesamos en conocer la postura municipal en torno a la entidad de estos problemas, así como si por parte municipal ha habido un grado de colaboración adecuado en la resolución de estos problemas, en especial en lo que se refiere a las cuestiones urbanísticas señaladas, omisión absoluta de valoración de los terrenos urbanos en el proyecto de obra y retraso en la emisión de la certificación sobre calificación, edificación y valoración de los terrenos a obtener por expropiación.

Por nuestra parte, entendimos que una eficaz realización de la relación individualizada de todos los bienes y titulares de los mismos afectados por la expropiación hubiera evitado muchas dificultades posteriores.

En todo caso, dados los retrasos producidos que cabe estimar como absolutamente inaceptables formulábamos al Ayuntamiento de Granada la misma Sugerencia que al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes, a fin de que, si los problemas aludidos no han quedado resueltos, se disponga por parte de ese Ayuntamiento de los medios de coordinación y colaboración necesarios con la Consejería de Obras Públicas y Transportes a la mayor urgencia, con objeto de que la situación presente quede desbloqueada y que, además, en la determinación del justiprecio se tengan en cuenta los perjuicios causados por las dilaciones mencionadas.

La Delegación Provincial respondió a la Sugerencia formulada, indicando que había propuesto la firma de un Convenio a este fin al Ayuntamiento de Granada. Sin embargo, el Ayuntamiento de Granada no había atendido este requerimiento a la fecha de cierre del presente Informe Anual.

2.3.2. Transportes.

En cuanto a las quejas relacionadas con el transporte citamos, en primer lugar, la **queja 95/32** en la que el reclamante nos exponía que vivía con su familia en Itrabo (Granada), por lo que todos los días tres de sus hijos, que estudian en el Instituto de Motril, se veían obligados a utilizar el autobús que une ambas localidades. Sin embargo, la Empresa concesionaria se negaba sistemáticamente a reconocerles el derecho al descuento del 20% en el billete por tratarse de familia numerosa. Las reclamaciones efectuadas a través de la Asistente Social Municipal no habían surtido efecto, a pesar de que venía reclamando desde hace dos años.

Tras admitir a trámite la queja, se solicitó el preceptivo informe a la Delegación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada a fin de que los Servicios de la misma verificaran si el Concesionario venía actuando de acuerdo con los derechos reconocidos a los usuarios y, en caso contrario, se adoptaran las medidas procedentes. En su respuesta, la citada Delegación Provincial nos comunicó las distintas actuaciones ante la Empresa Concesionaria de Transportes denunciada, que había manifestado, al final, que no existía inconveniente alguno en practicar el descuento por familia numerosa, por lo que así se lo comunicamos al interesado.

Sin embargo, posteriormente éste nos comunicó un nuevo problema: los tickets necesarios para el descuento, según el conductor, debía llevarlos el usuario y, según la Delegación, el conductor, lo que motivaba que continuara sin poder disfrutar el descuento. Por ello, procedimos a reabrir la queja para aclarar esta cuestión y para que se efectuara una inspección sobre las deficientes condiciones de prestación del servicio, también denunciadas por el reclamante.

La Delegación Provincial nos indicó en su informe que, tras instar al Concesionario a que facilitara los vales de descuento por familia numerosa en el propio autobús, así se venía haciendo; igualmente, se había comprobado que los autobuses cumplían las prescripciones técnicas, habiendo pasado la ITV. En consecuencia, se estimó que el problema se encontraba resuelto y procedimos a dar por concluidas, definitivamente, nuestras actuaciones.

La **queja 94/1597** fue reflejada en el Informe del ejercicio anterior, apartado 2.3.2. Transportes. En este año resaltaremos las últimas actuaciones realizadas destinadas a la posible implantación de un "*bono-taxi*" en la ciudad de Sevilla, como medida para fomentar la accesibilidad de los minusválidos en el transporte.

El Instituto Andaluz de Servicios Sociales nos informó que el Ayuntamiento de Granada había implantado este sistema y que de las cincuenta solicitudes presentadas, dieciocho habían sido beneficiarias de ayudas, encontrándose, en aquellos momentos, las demás en trámite. Al mismo tiempo nos trasladó su posición sobre esta cuestión en el sentido de estimar que consideraban

más idóneo la *"implantación de este tipo de programas por parte de los Ayuntamientos que por la Administración Autonómica, por ser administraciones más cercanas al ciudadano y el tipo de servicio prestado más adecuado, sin menoscabo de una posible colaboración entre ambas administraciones, que por el momento se está estudiando. Hay que tener en cuenta que la primera experiencia de este tipo en Andalucía es la de Granada, con dos meses de funcionamiento y sin evaluación hasta el momento"*.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sevilla nos indicó que la Delegación de Tráfico y Transportes tenía una subvención de 400.000 pesetas anuales para mantenimiento de los autotaxis especialmente adaptados a personas con minusvalías y que han adquirido 10 autobuses con plataforma baja y rampa telescópica, también especialmente adaptados para personas con minusvalías, y añadían *"estamos estudiando la creación de bonotaxis a fin de subvencionar los desplazamientos en taxis para personas con minusvalías"*, por lo que volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento, a fin de que nos informaran del estado de desarrollo en que se encuentran los estudios para la creación del bono-taxi y la fecha aproximada en que estima que podrían ser puestos en práctica y solicitados por los afectados. Posteriormente, llegada la respuesta municipal, se le comunicó al Ayuntamiento nuestra estimación positiva de las consultas que se iban a efectuar en orden a la implantación del bono-taxi con los Servicios y Organismos relacionados con los afectados, consultas que debían extenderse, a juicio de esta Institución, a las Federaciones y Asociaciones de minusválidos físicos.

No obstante esta estimación positiva, debimos manifestar nuestra extrañeza por el retraso en la implantación de esta medida, que viene aplicándose con resultados favorables en varias capitales españolas y, dentro de nuestra Comunidad Autónoma, en la ciudad de Granada. Por ello, estimamos que el Plan de Subvención de los bono-taxis, teniendo en cuenta las experiencias existentes, no requiere un plazo dilatado para su estudio. En consecuencia, instábamos al Ayuntamiento a que durante el ejercicio de 1996 consiguiera la implantación de esta medida tan solicitada por los minusválidos físicos. En caso contrario, volveríamos a dirigirnos a ese Ayuntamiento para conocer los motivos del retraso en la implantación de la medida o las razones por las que el Ayuntamiento no considera oportuna su puesta en vigor.

Con motivo de las distintas protestas que los usuarios de la línea ferroviaria Zafra-Huelva estaban realizando ante las noticias de que esta línea podía ser cerrada, se procedió a tramitar la **queja de oficio 94/2146**, toda vez que, si bien en la mayoría de las cuestiones suscitadas por los planes de RENFE, entendemos que esta Entidad goza de una amplia discrecionalidad técnica en orden a la determinación de su programación, en el caso que nos ocupa, los usuarios habían manifestado que los viernes y domingos la utilización de este medio de transporte era masiva, motivando el que, incluso, tuvieran que viajar de pie.

Como consecuencia de ello iniciamos actuaciones, informándonos RENFE que se había firmado un convenio RENFE-Ministerio, en colaboración con las Comunidades Autónomas, para el mantenimiento de las líneas ferroviarias deficitarias. A la vista de ello, interesamos un informe de la Dirección General de Transportes de la Junta de Andalucía, desprendiéndose de su respuesta que, al parecer, el mantenimiento de la línea mencionada estaba garantizado hasta 1998, existiendo buenas perspectivas para el futuro. A la vista del informe, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

En cuanto a las **quejas 95/49 y 95/55 a 95/61**, afectaban a los usuarios del transporte público urbano de Jaén y estuvieron motivadas por que, a finales de 1994, el Ayuntamiento había hecho público que los niños menores de seis años podían utilizar gratis el transporte público mediante la presentación del llamado "*carnet-peque*", previamente expedido por la Concejalía de Transportes. Al parecer, numerosas personas se habían visto envueltas en desagradables incidentes al negarse los conductores de la Empresa concesionaria a reconocer la validez de dichos "*carnets-peques*", alegando órdenes del empresario. Añadían que las reclamaciones formuladas al Ayuntamiento no habían obtenido resultado práctico alguno, continuando la situación denunciada. Consideraban que el Ayuntamiento debía exigir al Concesionario el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante los ciudadanos.

Como quiera que el Ayuntamiento de Jaén, en su informe nos decía que se había interpuesto por el empresario recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Ayuntamiento por la que se exigía respetar el "*carnet peque*", nos vimos obligados a suspender la tramitación del expediente de queja al haber quedado sub-iudice.

Finalmente, dentro de este subapartado dedicado a las quejas relacionadas con el transporte, queremos dar cuenta de la **queja de oficio 95/3726** que ha sido iniciada en este ejercicio, si bien la mayoría de las actuaciones se desarrollarán en 1996 por lo que, del resultado de las mismas, se informará en el próximo informe al Parlamento. Nos referimos a las actuaciones iniciadas con motivo de las situaciones de riesgo y de los accidentes producidos recientemente en nuestra Comunidad Autónoma en pasos a nivel sobre la vía férrea y la inquietud suscitada en las localidades afectadas, que motivaba el que sus habitantes reivindicaran la supresión o mejora de las condiciones de seguridad en aquellos pasos a nivel. Con este fin nos hemos dirigido al Director General de Infraestructuras del Transporte Ferroviario del Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente a través de escrito en el que comunicábamos que la Orden de 1 de Diciembre, que desarrolla el art. 235 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de supresión y protección de pasos a nivel, en su Disposición Adicional Segunda, señala que a partir de la entrada en vigor de esta Orden los organismos o entidades competentes sobre las

correspondientes infraestructuras ferroviarias y carreteras y las empresas explotadoras de las infraestructuras ferroviarias afectadas, procederán a la elaboración de programas plurianuales de supresión y transformación de pasos a nivel de uso público conforme a las normas establecidas en el art. 2. En este sentido, pedíamos información de cuáles son las Diputaciones y Municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía que cuentan con pasos a nivel y si han elaborado programas anuales de supresión y transformación de pasos a nivel de uso público. Esta información también la solicitábamos, de existir, respecto a los pasos a nivel en carreteras de la titularidad de la Junta de Andalucía.

Igualmente recabábamos, caso de disponer de este dato, información sobre el número de accidentes producidos en pasos a nivel de Andalucía en los últimos cinco años.

Recibida la información interesada, en este ejercicio nos vamos a dirigir a la Junta de Andalucía y a diversas Diputaciones Provinciales y Municipios de nuestra Comunidad Autónoma formulando diversas cuestiones sobre este problema en el ámbito de sus competencias.

La **queja 95/2918** también guardaba relación con el problema que planteaba un paso a nivel. En efecto, una Asociación de Vecinos, de Pizarra (Málaga), nos exponía que vivían en una zona rural denominada Vega de Rivera o Huerta de Rocha, que se encuentra rodeada al sur, por el Río Guadalhorce y al norte por la línea de ferrocarril Málaga-Córdoba, que deja como entrada un paso a nivel que, al estar situado en una curva, lo hacía extremadamente peligroso.

Asimismo, nos decían que en aquellos momentos, y dado que el Río Guadalhorce estaba seco, cruzaban con los vehículos el cauce del río para salir de sus viviendas a la carretera comarcal 327, de Málaga a Alora. Después de distintas gestiones, en Noviembre de 1993, el Gobernador Civil de Málaga, acompañado de cargos municipales y de RENFE, acordaron a largo plazo hacer un puente sobre el ferrocarril, y que a corto plazo se haría un badén sobre el río para utilizarlo de forma inmediata. A pesar del tiempo transcurrido, no se habían hecho ninguna de estas dos actuaciones. RENFE había redactado el proyecto de puente que ascendía a 140 millones, pero no podía financiarlo y el proyecto de badén sobre el río lo realizó la Consejería de Agricultura y Pesca, ascendiendo a 22 millones, aunque tampoco se había ejecutado, a pesar de las promesas realizadas, por cuanto parecía que la competencia, según esta Consejería, correspondería a la de Obras Públicas y Transportes.

En vista de tales hechos, se procedió a interesar informe a las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Agricultura y Pesca en Málaga, Ayuntamiento de Pizarra y RENFE, para conocer qué Administración era la competente en el tema y, en todo caso, actuaciones realizadas en torno al problema planteado, obras necesarias a ejecutar y plazo

aproximado en que se llevarían a cabo las mismas, indicando las razones del retraso producido.

De toda la información a la que tuvo acceso esta Institución se desprendía, como nos había comunicado el Ayuntamiento de Pizarra, que la Oficina Técnica Municipal había realizado una Separata del Proyecto redactado por la Consejería de Agricultura y Pesca, por importe de 6.583.909 ptas., que resolvía el problema del paso sobre el río Guadalhorce y que la misma fue entregada al Gobernador Civil que había propuesto financiar las obras.

En consecuencia, esta Institución entendió que el problema por el que acudió a nosotros la citada Asociación se encontraba en vías de solución, al haberse encargado el Gobierno Civil de financiar las obras para el paso sobre el Río Guadalhorce, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.4. Eliminación de Barreras Arquitectónicas e Infraestructuras.

Por último, vamos a destacar distintas quejas que guardan una relación directa con el problema de la eliminación de barreras en nuestra Comunidad Autónoma. Sobre esta cuestión destacamos, en primer lugar, la **queja 95/115** por la que la interesada, minusválida, nos indicaba que en un establecimiento comercial ubicado en la Avda. Luis de Morales de Sevilla, escogió una prenda y tras pasar al vestuario, éste no disponía de ningún tipo de asiento. Pidió uno a la dependienta y no se lo facilitaron, porque no había nada para sentarse en la tienda. Ante ello, formuló la pertinente hoja de reclamaciones, que no firmó la encargada por no estar de acuerdo con la reclamación, siendo remitida al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a la Dirección General de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía. Posteriormente, de forma telefónica, la Dirección de la Empresa expresó su pesar por el trato que recibió, pero añadió que no tienen previsto el disponer de ningún tipo de asiento y que no hay ninguna normativa que le obligue a ello, sin que, por tanto, esté prevista su instalación.

En escrito dirigido al Concejal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla se solicitó información sobre la fecha del otorgamiento de la licencia de obras y de apertura del citado establecimiento, por constar que dicha apertura era reciente. Este escrito quedó sin respuesta.

A las distintas cuestiones planteadas, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla nos contestó, en resumen, que no eran extensivas a los probadores de establecimientos comerciales, las condiciones que para los vestuarios establece el art. 29 del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, sobre Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y del Transporte en Andalucía. Como quiera que estábamos en desacuerdo con esta interpretación,

procedimos a enviar escrito a las distintas entidades responsables de la Administración, haciendo las siguientes consideraciones:

1. El art. 29 del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, exige, entre otros requisitos, que los vestuarios deben tener un asiento adosado a la pared con unas determinadas longitudes. Es verdad que, con independencia de que vestuario no es lo mismo que probador, creemos, no obstante, que la no inclusión del supuesto de hecho en este precepto se hace desde una posición excesivamente literalista y ello por que con independencia de que, precisamente, lo que se hace en el segundo lugar citado es probarse vestidos, el art. 29 se refiere no sólo a instalaciones en las que es normal que existan vestuarios, sino también a establecimientos, término que se utiliza en el Decreto fundamentalmente dirigido a locales comerciales, en los que lo normal es que en lugar de vestuario existan probadores. Creemos pues, que una interpretación, insistimos, no literalista hubiera podido considerar de aplicación, al menos analógica, del concepto de vestuario contenido en el art. 29 al de probador, cuando se trate de establecimientos comerciales. Y, salvo que se rechace radicalmente la aplicación analógica, creemos que las dudas de interpretación que sobre esta, u otras cuestiones, se puedan plantear en la normativa del Decreto, deben ser resueltas siempre en favor de la integración del minusválido, conforme a lo establecido en el art. 53, aptdo. 3, en relación con el art. 49, de la Constitución, de los cuales se desprende un principio para que, en caso de dudas en la interpretación de estas normas, se resuelva en favor de la accesibilidad.

2. Al margen de nuestra interpretación del art. 29, que respetamos que pueda no ser compartida, creemos que se puede llegar a la conclusión de que es exigible, cuando exista probador en un establecimiento comercial, el que en el mismo se instale, o al menos se facilite, si es solicitado, un asiento, en virtud de otros preceptos contenidos en el citado Decreto 72/92. En este sentido, hay que partir de cuál es el concepto de barrera que, a los efectos de esta normativa, define el art. 3; así, son barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte «aquellos obstáculos y trabas que dificulten o impidan la accesibilidad de las personas con discapacidad física o sensorial». En el caso que nos ocupa, la inexistencia de una silla o asiento y el no facilitar la misma, supusieron un obstáculo que impidió la utilización del probador por la reclamante y, en este sentido, no tuvo el derecho de accesibilidad y, desde luego, no pudo, en condiciones de igualdad (no se olvide que el derecho a la integración de los minusválidos que contempla el art. 49 de la Constitución es inseparable del principio, y al mismo tiempo, del derecho, a la igualdad que se deriva de los arts. 14, 9 y 1 de la Constitución) utilizar el mencionado probador.

Si a ello añadimos que en no pocos establecimientos comerciales no es posible, una vez sacada del local, proceder a la devolución de la prenda, razón por la cual, entre otras, se utilizan masivamente los probadores, hay que concluir que, además de impedirse el uso del probador en cuanto a su accesibilidad, de acuerdo con la definición citada, se le está limitando la posibilidad de adquisición de

bienes en ese establecimiento y, en definitiva, se le está discriminando por una única razón: la minusvalía que padece.

Pues bien, una vez que hemos hecho referencia al concepto legal de minusvalía, hay que recordar que el art. 1, que determina cuál es el objeto del Decreto, señala que éste no es otro que «establecer las normas y criterios básicos destinados a facilitar a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad orgánica, permanente o circunstancial, la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo las barreras y obstáculos físicos o sensoriales que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento». Después de este precepto, al determinar el ámbito de aplicación, el art. 2, aptdo. 1.c), especifica, sin excepción alguna y sin perjuicio de las prescripciones técnicas que para determinados supuestos contempla el Título II, que lleva por rúbrica "*Diseño y ejecución*", especifica, decimos, que «las disposiciones del presente Decreto serán de aplicación a: c) los espacios y dependencias interiores y exteriores de utilización colectiva, de los edificios, establecimientos e instalaciones que se construyan, reformen o alteren su uso y se destinen a un uso que implique concurrencia de público, cuya lista no exhaustiva figura en el Anexo I». En este Anexo se incluyen los "*establecimientos comerciales*".

Por tanto, creemos que en virtud de lo dispuesto en el citado art. 2 y teniendo en cuenta el concepto de barrera que a continuación se define en el art. 3, el probador/los probadores, cuando existan (en una interpretación literalista puede entenderse que no es exigible el probador), tienen que ser accesibles, no ya por aplicación del art. 29, sino del art. 2, aptdo. 1.c), ya que de lo contrario, nos encontraríamos con un espacio de utilización colectiva situado en un local que implica concurrencia pública de los citados en el Anexo I y que no sería accesible.

Llegados a esta conclusión y si se considera que no es de aplicación el contenido del art. 29, creemos que no se puede exigir que el asiento reúna los requisitos señalados en el mismo, pero sí que se facilite un asiento, o silla, que haga posible la utilización del probador por personas discapacitadas en condiciones plenas de accesibilidad.

Por si todos estos razonamientos no resultaran suficientes, el art. 15 del Decreto 72/92, tantas veces citado, que inicia su Capítulo II, que establece las condiciones que deben reunir los edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, señala que «los espacios y dependencias, exteriores e interiores, de los edificios, establecimientos e instalaciones contemplados en el art. 2.1.c (entre los que se comprenden los establecimientos comerciales), habrán de ser accesibles y utilizables por personas con movilidad reducida o dificultades sensoriales, debiéndose ajustar a lo dispuesto en el presente Capítulo, sin perjuicio de mayores exigencias establecidas en otras normas de aplicación». Difícilmente podría resultar utilizable en condiciones de igualdad para los minusválidos, si el probador no cuenta, ni siquiera, con este elemento imprescindible para posibilitar su

USO.

En cualquier caso y ante las dudas que ha suscitado el planteamiento de la queja ante los órganos y entidades a los que nos hemos dirigido y dado que creemos que, si bien respecto del art. 29 pueden existir discrepancias, no estimamos que puedan existir dudas en torno al art. 2 y al art. 15, en lo que se refiere a dotar de accesibilidad -no necesariamente en las condiciones del art. 29- a los probadores.

Por todo ello se formuló a las concejalías de Servicios Sociales, Medio Ambiente y Actividades y Gerencia Municipal de Urbanismo, todos ellos del Ayuntamiento de Sevilla, **Recomendación** con objeto de que, respecto del funcionamiento del local a que se refiere la queja sin la preceptiva licencia de apertura, se realicen las actuaciones pertinentes para exigir la misma, con plena observancia (si por las fechas del visado del proyecto y de solicitud de la licencia, era de plena aplicación) del Decreto 72/92.

Igualmente, formulamos **Recomendación** en el sentido de que, de conformidad con lo establecido en el tantas veces citado Decreto 72/92, de 5 de Mayo, se exija para todos los locales que se encuentren dentro de los supuestos del art. 2 del mismo, que establece su ámbito de aplicación, el que los espacios de utilización colectiva que se destinen a un uso que implique concurrencia de público, se doten de la accesibilidad a que se refiere el art. 15, aunque tales espacios sean creados voluntariamente y no por exigencia legal, como ocurre con los supuestos tasados del Título II, ya que, a nuestro juicio, basta la existencia de un local con las características del art. 2, para que le sea de aplicación la exigencia de accesibilidad contenida en los preceptos citados del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, ya que a los supuestos del art. 5 y ss., le es de aplicación el Decreto en cuanto no existe esa posibilidad de creación voluntaria, sino que preceptivamente han de crearse cuando se den los supuestos de hecho previstos en la norma.

Al mismo tiempo, al Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, en su calidad de Presidente de la Comisión de Accesibilidad, tras darle traslado de las consideraciones anteriores y como quiera que la Comisión de Accesibilidad, según el art. 48.2 del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, tiene, entre otras funciones, las de impulsar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Decreto y asesorar a las entidades o personas obligadas a su cumplimiento en cuantas cuestiones y dificultades interpretativas puedan plantearse al respecto, también se le formuló **Sugerencia** a fin de que esa Comisión haga suya la interpretación que de la normativa afectada se efectúa y haga llegar a todos los municipios de nuestra Comunidad Autónoma una Circular aclarando que -en cuanto a los requisitos que deben reunir los elementos comunes de edificios, establecimientos e instalaciones, cuando cuenten con espacios voluntariamente creados, pero que sean de utilización colectiva-, respecto de dichos elementos comunes es exigible, en virtud de lo dispuesto en los arts. 2 y 15 del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, que reúnan las

debidas condiciones de accesibilidad, con independencia de los supuestos específicos contemplados en las normas para las que se exige prescripciones singulares.

Hay que destacar que si bien las distintas Concejalías del Ayuntamiento de Sevilla no respondieron a la resolución de esta Institución, incluso tras ser elevadas todas las actuaciones a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, sí lo hizo, por el contrario, el Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales quien nos comunicó lo siguiente:

"Aceptada la Sugerencia realizada por esa Institución, dado que el próximo día 19 de Septiembre tiene lugar la sesión constitutiva de la Comisión Técnica -dependiente de la Comisión de Accesibilidad- creada por Orden de 3 de Mayo de 1995, el contenido de su sugerencia será llevada a la misma para ser incluido en la primera circular que fije criterios de interpretación a diversos aspectos del Decreto 72/92 que están generando dificultades de aplicación"

A la vista de la respuesta dada y en relación a la citada Consejería, entendimos que la queja había obtenido una respuesta favorable por parte de los principales responsables de la interpretación y seguimiento del Decreto, posibilitando, en principio, esta interpretación el que se dé una solución positiva para todos los locales radicados en la Comunidad Autónoma, en los que se plantee un problema de este tipo.

El reclamante de la **queja 95/2490** solicitaba la retirada de los pivotes que se estaban instalando en algunas calles de Antequera (Málaga) por cuanto dificultaban el tránsito de peatones e impedían el paso en silla de ruedas. Asimismo, manifestaba que en una de las calles se habían ejecutado obras para su reparación, pero no se habían eliminado las barreras con motivo de las mismas.

En este supuesto, y como quiera que estaban pendientes de tramitación distintas quejas en este municipio, se realizó una visita al mismo por el Asesor responsable del Area quien, acompañado del Aparejador Municipal, que le prestó una total colaboración, se personó en distintos lugares del Municipio, pudiendo comprobar las diversas actuaciones que, con objeto de eliminar barreras urbanísticas, se estaban realizando. Asimismo, se llevó a cabo una visita a la calle Carreras y a otras vías públicas en donde se habían colocado pivotes para impedir el aparcamiento de vehículos. A la vista de todo ello, se manifestó al Ayuntamiento lo siguiente:

1. En cuanto a las obras de eliminación de barreras que se estaban ejecutando, estimamos que, en principio, las mismas cumplen los requisitos del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, por más que hicimos sólo un examen ocular, sin realizar, lógicamente, mediciones. Por ello, mostramos nuestra satisfacción por el

cambio de actitud municipal en pro de la accesibilidad, desde la visita que, con motivo de la elaboración del Informe sobre Barreras efectuado por esta Institución, hicimos a ese Municipio. En consecuencia, animamos al Ayuntamiento a que continuara esta tarea mediante la elaboración de un Plan de actuaciones que, en la medida de lo posible, permita una actuación planificada de eliminación de barreras. Igualmente esperamos que se exija el cumplimiento del Decreto 72/92 en cuantas obras de nueva ejecución, o de reforma, se lleven a cabo en ese municipio.

2. Esta Institución comprende, y así lo hacíamos saber en nuestro Informe sobre las Barreras en Andalucía, las dificultades que puede conllevar la aplicación de la normativa de accesibilidad en determinadas zonas de municipios por sus características topográficas, urbanísticas y monumentales. En el caso concreto de la calle donde están instalados los pivotes, creemos que, tal y como indicó el Sr. Aparejador Municipal, de eliminarse estos elementos, es más que probable que alguno, o muchos, vehículos aparcarán en el espacio destinado a los peatones, ocasionando una barrera de mayor relevancia a la que suponen los pivotes. Construir unas aceras convencionales por encima de la rasante del pavimento, exigiría que fueran muy estrechas, por la escasa anchura de la calle, para permitir el tránsito de vehículos, lo que supondría, tal vez, una mayor peligrosidad para su utilización con silla de ruedas y ello, en el supuesto de que, por la estrechez de la acera, fuera posible su utilización. Por otro lado, tampoco impediría la poca ciudadana costumbre de aparcar los vehículos encima de la acera. Ante ello, no consideramos oportuno continuar la tramitación de la queja, por cuanto entendimos que la solución adoptada en cuanto a instalación de pivotes, dadas las características del centro urbano de Antequera, es la más idónea y la que menos se opone a las determinaciones del Decreto 72/92.

3. En cuanto a las obras efectuadas en la calle Carreras, sí observamos obras de adaptación, pero sin un proyecto de eliminación completamente integrado y coherente, puesto que estimamos que las obras de adaptación no se deben hacer sobre algunos pasos de peatones o cruces aislados, puesto que, entonces, la accesibilidad no se consigue en modo alguno. Creemos que la eliminación de barreras urbanísticas, se debe afrontar por zonas o calles completas para optimizar las actuaciones que se realicen en el municipio. Asimismo, alguno de los "rebajes" realizados en esta calle, a primera vista, a diferencia de lo que está ocurriendo con las obras antes mencionadas, no cumplen con todo su rigor las normas técnicas del Decreto 72/92, por lo que, tal vez y previa la comprobación oportuna, debería de dotársele de la misma accesibilidad.

Por todo ello, y sin perjuicio de valorar positivamente la actitud de la Corporación en el sentido de comenzar a abordar el problema de la eliminación de barreras, se formuló **Sugerencia** al Ayuntamiento de Antequera para que observara con el máximo rigor posible la normativa de accesibilidad recogida en el Decreto 72/92, de 5 de Mayo, evitando "rebajes" de aceras o vados insuficientes para posibilitar el paso en silla de ruedas y que las actuaciones de eliminación de

barreras urbanísticas se lleven a cabo en cumplimiento de un Plan de actuaciones que permitan su puesta en práctica de forma coherente e integrada por zonas o calles completas, conformando itinerarios totalmente accesibles. Asimismo cuando las características urbanísticas y patrimoniales del casco urbano dificulten o impidan la completa observancia del Decreto, se aplique en la búsqueda de soluciones el principio de máxima accesibilidad, realizando consultas, en caso de dudas acerca de la solución más favorable, a la Comisión de Accesibilidad regulada en el art. 48 del Decreto 72/92 citado.

El interesado de la **queja 95/11** nos decía que era incapacitado orgánico y funcional en un 75%, por lo que necesita una silla de ruedas, pero, sin embargo, en la calle donde residía de Córdoba, la parte de acerado que linda con el portal de su vivienda supone una barrera urbanística, ya que está mal construida con un gran desnivel hacia la zona donde están aparcados los coches. También denuncia que las aceras colindantes no presentan rampas ni bajadas. Todo ello hacía que el reclamante no pueda efectuar por si mismo los actos más cotidianos en los lugares de concurrencia pública, por entender que no se da la debida observancia ni de la Ley 13/82, ni del Decreto 72/92, ni de la propia Ordenanza Municipal aprobada con fecha 2 de Junio de 1994.

A la vista de tales hechos, y tras admitir a trámite la queja, se solicitó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Córdoba a fin de que nos dieran cuenta de las actuaciones previstas en la calle y barrio donde residía el reclamante y de la respuesta que se le hubiera dado a los sucesivos escritos presentados ante el Ayuntamiento.

Una vez recibimos la contestación del Ayuntamiento, entendimos que el problema, la existencia de barreras arquitectónicas en la calle y zona de residencia del interesado, podría encontrarse en vías de solución, puesto que ya el Ayuntamiento contaba con una partida presupuestaria a tal efecto y, una vez obtenida la financiación necesaria en el programa de actuaciones a ejecutar, se iba a estudiar la petición del interesado. En todo caso, nos permitimos aconsejarle a éste que, a través de la Federación Provincial de Minusválidos Físicos, se informe de las decisiones adoptadas en el seno de la Comisión de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte de Córdoba (CAEBAUTC) y de si la intervención en su calle puede abordarse a corto plazo.

En la **queja 94/600** la interesada, Presidenta de una Asociación de minusválidos, nos exponía que en dos ocasiones se había dirigido a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Sevilla en relación con un local ubicado en la parte posterior a la misma y dedicado a puericultura. Señalaba que este Centro tenía un acceso de escalones, constituyendo una barrera arquitectónica para las madres que iban con los carritos de sus hijos, agravándose la situación en el caso de una miembro de la Asociación que presidía, con movilidad reducida, y que tenía

que acudir al centro periódicamente con su hijo de menos de un año. Esta situación la habían denunciado en varias ocasiones a la Delegación Provincial que, sin embargo, no les había contestado.

La queja ya fue incluida en el Informe Anual de 1994, Apartado 2.5. Sobre accesibilidad de minusválidos, terminando la relación de los hechos con la petición de informe dirigida a la Delegación Provincial de Salud de Sevilla. Una vez recibida ésta, resultó que estaba prevista una *"doble intervención para solventar este problema de accesibilidad: por una parte, el recrecido de la acera en la entrada del edificio ya tiene redactada su documentación técnica, estando en fase del trámite administrativo para su adjudicación a una empresa constructora, que la ejecute. En cuanto a la segunda fase de la intervención, al tratarse de una inversión, es preciso que se habilite el correspondiente presupuesto, en el capítulo de Inversiones, como requisito previo a la instalación de la plataforma elevadora"*.

En consecuencia, entendimos que el problema planteado, la barrera arquitectónica existente para el acceso a la Unidad de Puericultura, se encontraba en vías de solución, por cuanto se estaban realizando las actuaciones precisas para su eliminación, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja. Sin embargo, le comunicamos a la interesada que, si transcurrido un plazo prudencial, teniendo en cuenta la necesidad de habilitar el correspondiente presupuesto en el capítulo de inversiones para la instalación de la plataforma, observaba que se producían nuevas dilaciones, nos lo comunicara con objeto de que esta Institución realizara las actuaciones oportunas ante la citada Delegación Provincial.

En el supuesto de la **queja de oficio 94/2183**, no hemos podido ultimar nuestras actuaciones en el expediente de queja ante la notable falta de colaboración de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén que ya, en otras ocasiones, se ha distinguido lamentablemente por este comportamiento. Especialmente grave resulta esta desconsideración si se tiene en cuenta que la queja se inició de oficio al tener conocimiento esta Institución a través de los medios de comunicación de la reciente inauguración del denominado parque "Felipe Arche" el cual, siempre según nuestras noticias, resultaba difícil de transitar para personas usuarias de sillas de ruedas, debido a la existencia de un gran número de escaleras y a que las rampas existentes parece que tienen una pendiente bastante acentuada, además de la estrechez de las mismas, agravándose el problema por la especie de adornos o bordillos que se han puesto a ambos lados. Por otra parte, el desnivel o inclinación de las rampas aludidas podría salvarlo fácilmente una silla de ruedas eléctrica, pero no así el usuario que tenga que hacerlo a pulso.

Por último, no se ha salvado ninguna barrera arquitectónica en los accesos al parque citado, pues éstos no han sido acondicionados para su uso por personas disminuidas usuarias de sillas de ruedas ya que, tanto por la Avenida de

Granada, como por la Plaza de toros, existen escalones de gran altura y aunque se echara mucho riego asfáltico en la calzada, no se podría salvar el bordillo.

Tras solicitar el preceptivo informe al citado Ayuntamiento con fecha 29 de Diciembre de 1994, hubo de ser reiterado, al no recibir contestación alguna, mediante nuestros escritos de fecha 7 de Marzo y 18 de Abril de 1995.

Aún así, y dado que continuábamos sin respuesta, esta Institución, al amparo del art. 29, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formuló, con fecha 8 de Agosto de 1995, **Recordatorio** del deber legal que tienen todos los poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones.

Sin embargo, no obtuvimos la preceptiva respuesta a ninguno de los escritos remitidos por esta Institución, actitud que, como ya indicamos, hemos observado se viene repitiendo de forma reiterada por parte de esa Administración Municipal.

Especial singularidad reviste la **queja 95/3975** a la vista de la tramitación que se le ha dado desde la Institución y que no tiene otro objeto que el de hacer una llamada de atención a todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma sobre la necesidad de que cumplan con la normativa de eliminación de barreras.

La interesada, en nombre de una Asociación de atención al Minusválido Físico nos exponía que, según la Ley sobre Integración Social de los Minusválidos, los Ayuntamientos estaban obligados a destinar una partida económica anual para la elaboración de planes de eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en sus ciudades. Añadía que la realidad demuestra que las Corporaciones Locales hacen caso omiso a estos preceptos y que este olvido se transforma en desinterés, cuando las Asociaciones de Minusválidos formulan peticiones en el sentido de que se observe esta obligación legal. El resultado es que, en la gran mayoría de los municipios andaluces, no se dedican recursos económicos y humanos al proyecto de configurar ciudades para todos libres de barreras y trabas.

Por parte de la Institución se procedió a realizar un estudio sobre la aplicación de la normativa de eliminación de barreras en los Ayuntamientos. A la vista del mismo y tras admitir a trámite la queja, se procedió a formular la siguiente Sugerencia a todas las Delegaciones de Gobernación de la Junta de Andalucía:

En relación con el contenido del escrito de la interesada tenemos que manifestar que, efectivamente, el art. 55 de la Ley 13/1982, de 7 de Abril, sobre Integración Social de los Minusválidos dispone en su apartado 1, que las instalaciones, edificios, calles, parques y jardines existentes y cuya vida útil sea aún

considerable serán adaptados gradualmente, de acuerdo con el orden de prioridades que reglamentariamente se determine, a las reglas y condiciones previstas en las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas a que se refiere el artículo anterior. En el apartado 2 se ordena: «A tal fin, los Entes públicos habilitarán en sus presupuestos las consignaciones necesarias para la financiación de esas adaptaciones en los inmuebles que de ellos dependan».

Es verdad que el art. 55 de la Ley 13/1982, dispone que la adaptación de las instalaciones, edificios, calles, parques y jardines existentes se hará gradualmente de acuerdo con el orden de prioridades que reglamentariamente se determine. En este sentido, la Disposición Final 7ª de la Ley señalaba que «para adecuar el coste de los derechos contenidos en esta Ley de Integración Social de los Minusválidos a las disponibilidades presupuestarias que permita la situación económica del país, se establece la siguiente lista de prioridades, que las Administraciones Públicas deberán atender inexcusablemente, en la forma indicada abajo. De todos modos, el coste total de la presente Ley debe estar plenamente asumido en el plazo máximo de 10 años a partir de su entrada en vigor».

Entendemos que, como este plazo máximo de diez años se encuentra ampliamente sobrepasado, las obligaciones establecidas para los Entes públicos en esta disposición resultan plenamente exigibles.

Igualmente el art. 56 de la Ley 13/1982 antes citada, señala que «Los Ayuntamientos deberán prever planes municipales de actuación, al objeto de adaptar las vías públicas, parques y jardines, a las normas aprobadas con carácter general, viniendo obligados a destinar un porcentaje de su presupuesto a los fines previstos en este artículo».

El carácter imperativo del precepto no deja lugar a dudas y, precisamente por ello, creemos que estos aspectos no necesitaban un posterior desarrollo reglamentario, pero la realidad demuestra tal y como se afirma en el escrito de la Asociación, y como esta Institución pudo comprobar con ocasión de la elaboración de su Informe Especial sobre las Barreras en Andalucía, que las Corporaciones Locales, en su gran mayoría, ni habilitan en sus presupuestos las consignaciones necesarias para la financiación de las adaptaciones de los edificios públicos construidos con anterioridad a esta normativa, ni destinan porcentaje alguno para la adaptación de vías públicas, parques y jardines.

Por otro lado, el art. 2, aptdo. 1, del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, establece que las disposiciones del citado Decreto serán de aplicación a cuestiones tales como el planeamiento urbanístico, obras de infraestructura, accesos, tránsitos peatonales, mobiliario urbano, sistemas de transporte colectivo, etc. Todas estas materias son de competencia municipal y, por tanto, las obligaciones impuestas en el Decreto deben ser observadas por todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma.

Igualmente, el art. 43 de este mismo Decreto ordena que «las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto y de las normas que lo desarrollen, adoptando a tales efectos las medidas necesarias». Evidentemente, los Ayuntamientos, en su carácter de Administraciones Públicas, deben velar por el cumplimiento del Decreto. Ello unido al contenido de la Disposición Adicional hace que los Ayuntamientos adquieran un notable protagonismo en la obligación de exigir y cumplir las disposiciones de eliminación de barreras que tanto la Ley 13/1982, como el Decreto 72/1992, imponen.

Por todo ello se formuló **Sugerencia** a las Delegaciones de Gobernación a fin de que remitan Circular a todos los municipios de sus provincias, recordándoles la obligación legal de observar la normativa contenida en la Ley sobre Integración Social de los Minusválidos y, de forma especial, el contenido de sus artículos 55 y 56, de manera que un porcentaje del presupuesto municipal se destine a obras de adaptación de vías públicas, parques y jardines, así como que se habiliten las consignaciones necesarias para la adaptación de los edificios públicos municipales construidos con anterioridad a esta Ley. En dicha Circular, se advertirá a los responsables de las Corporaciones Locales que, caso de no incluir en sus presupuestos, las consignaciones y porcentajes citados, o de no adaptar sus Ordenanzas a cuanto queda dispuesto en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, se actuaría conforme a lo previsto en el art. 65.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, «Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo para que anule dicho acto o acuerdo».

Esta Institución entiende que una actuación de la Consejería de Gobernación en el sentido de la Sugerencia formulada puede contribuir a que los Ayuntamientos se sientan obligados a observar la normativa de la Ley 13/1982, de 7 de Abril, así como el Decreto 72/92, de 5 de Mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre Eliminación de Barreras, Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte.

A la fecha de cierre del presente Informe Anual, ya habíamos recibido contestación por parte de 5 Delegaciones de Gobernación de nuestra Comunidad, que habían aceptado nuestra resolución y habían emitido una circular a todos los municipios de su provincia, en el sentido expuesto en nuestra Sugerencia.

III.- CULTURA

1. Introducción.

El Área de Cultura de esta Institución tiene encomendada la supervisión de la actuación de las Administraciones con competencias en materia de Cultura, con el fin último de salvaguardar los Derechos Fundamentales de los ciudadanos consagrados en el Título I de la Constitución.

El referente último de nuestra actuación se encuentra en la tutela de la efectividad del derecho de acceso a la Cultura consagrado por el artículo 44 de la Constitución, investigando para ello aquellas actuaciones de la Administración Cultural que impiden, dificultan o limitan el ejercicio de este Derecho Fundamental.

Intimamente conectada con el derecho de acceso a la Cultura, se encuentra la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico, a que se refiere el artículo 46 de nuestra Carta Magna.

Difícilmente podrá garantizarse el acceso de todos los ciudadanos al conocimiento y disfrute de la cultura, si paralelamente no se garantiza la conservación y protección de los bienes que conforman nuestro Patrimonio Cultural.

En este sentido, el mayor número de asuntos tratados por esta Institución en relación con el ámbito cultural se refieren, directa o indirectamente, a cuestiones relativas a la conservación y protección de los bienes que integran nuestro Patrimonio Cultural. Un Patrimonio caracterizado por su gran riqueza y variedad, quizás uno de los más importantes de todo el Estado, lo que dificulta enormemente la tarea de su defensa y promoción por parte de los poderes públicos.

El ámbito funcional al que se extiende nuestra tarea supervisora de la actuación administrativa abarca la totalidad de Administraciones con competencias en materia de cultura, centrándose especialmente en la Administración Autonómica -Consejería de Cultura- y en las Administraciones Locales.

Los asuntos relativos a la cultura que son objeto de estudio por parte de este Área de Cultura se ven fuertemente limitados por la concurrencia de materias y competencias que se producen en este ámbito. En efecto, resulta frecuente que una vez iniciado el análisis de una queja relativa a la conservación y protección del Patrimonio Histórico, nos encontremos con que en el fondo de la cuestión planteada subyace una problemática de carácter urbanístico, cuyo conocimiento está encomendado -dentro del reparto competencial por Áreas de

esta Institución- al Área de Urbanismo.

Asimismo, con frecuencia, las quejas tramitadas sobre asuntos culturales suscitan cuestiones cuya resolución se enmarca más acertadamente dentro del ámbito del Área de Ayuntamientos, por cuanto los mismos plantean acciones u omisiones de una Administración Local en el marco de sus competencias, con una incidencia solo indirecta en el ámbito cultural.

En todos estos supuestos, el Área de Cultura cede en sus competencias investigadoras frente a las atribuciones conferidas a otras Áreas de la Institución por los criterios internos de reparto de tareas. Esta circunstancia determina que el número de quejas tramitadas realmente por el Área de Cultura no abarque la totalidad de las cuestiones planteadas ante la Institución que afectan al ámbito cultural, sino únicamente aquellas en que prima el elemento cultural sobre el elemento urbanístico o sobre el ejercicio de competencias locales.

Este reparto competencial justifica, en cierta medida, el escaso número de quejas tramitadas habitualmente por el Área de Cultura, aunque no lo explica en su totalidad. En efecto, el relativamente pequeño número de quejas recibidas por el Área encuentra su justificación igualmente, en la tantas veces denunciada por esta Institución falta de concienciación ciudadana sobre los asuntos culturales.

Resulta ciertamente triste comprobar cómo los ciudadanos andaluces se desvinculan de la realidad de su Patrimonio Histórico, como si la situación del mismo no afectara al ámbito de sus propios derechos e intereses. La percepción de las cuestiones culturales como algo ajeno a la esfera de lo particular y, por tanto, alejado de las cuestiones que preocupan a los ciudadanos, es posiblemente la causa de que los problemas que aquejan a nuestra cultura no sean objeto de la presentación de las oportunas quejas ante esta institución.

Sigue siendo una asignatura pendiente de nuestra Administración Cultural la concienciación de la ciudadanía para la percepción de los asuntos culturales como algo que atañe a su propia esfera de derechos e intereses.

Si analizamos los datos estadísticos hemos de concluir afirmando que el número de quejas recibidas por el Área de Cultura sigue siendo tan pequeño como en años anteriores, y en este sentido, se sigue comprobando que no se produce una mejoría importante en el nivel de concienciación de nuestros conciudadanos respecto de los problemas culturales.

Si analizamos el grado de colaboración con esta Institución de las autoridades administrativas a las que nos hemos dirigido en el curso de la tramitación de las quejas recibidas, habremos de concluir que dicha colaboración puede ser calificada de aceptable en líneas generales.

Este calificativo obedece a la evaluación que hacemos de la rapidez y amplitud con que son respondidas nuestras peticiones de información sobre los asuntos objeto de investigación, y en su calificación influye el hecho de que hayan sido muy escasas las ocasiones en que hemos requerido la colaboración de las autoridades culturales, al ser también pequeño el número de quejas recibidas. En este sentido, consideramos que la colaboración recibida debería mejorar en años sucesivos, habida cuenta que la misma se interesa solo en contadas ocasiones.

La valoración de aceptable que nos merece la colaboración ofrecida por la Administración Cultural a esta Institución, decae en un caso concreto en que dicha colaboración fue absolutamente deficiente. Nos referimos a la **queja de oficio 94/2186**, iniciada por esta Institución, y en el curso de la cual se solicitó información a la Consejería de Cultura en relación con la aplicación por la misma del principio de reserva de un uno por ciento de las obras públicas para atender actuaciones de conservación y protección del Patrimonio Histórico. Una obligación que se estipula en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

La información solicitada fue reiteradamente requerida a la Consejería de Cultura sin conseguir que la misma diera respuesta alguna a nuestras peticiones, ni tan siquiera para acusar recibo de nuestros escritos o para justificar la tardanza en la remisión de la información. Por ello, ante la total falta de colaboración de la Consejería en el concreto expediente de queja, nos vimos obligados a declarar la **actitud entorpecedora** de dicho organismo por su falta de colaboración con esta Institución en el desempeño de sus funciones, anunciándole que de dicha declaración se dejaría constancia en el próximo Informe Anual. Compromiso éste, al que con estas líneas damos cumplimiento.

Para terminar esta introducción, haremos una breve referencia al esquema expositivo que hemos seleccionado para dar cuenta de las quejas tramitadas durante el pasado año relativas al Área de Cultura.

Hemos considerado oportuno diferenciar dos grandes apartados, el primero de ellos relativo al Patrimonio Histórico y el segundo a la Gestión de la Cultura.

Dentro del apartado relativo al Patrimonio Histórico hemos englobado el análisis de todas las quejas tramitadas que tomaban como marco de referencia actuaciones de las Administraciones Públicas relativas a los bienes que integran este patrimonio. A estos efectos, hemos diferenciado entre las quejas relativas al cumplimiento por los poderes públicos de las obligaciones de conservación y protección del Patrimonio Histórico que les encomienda el artículo 46 de la Constitución, y las quejas relativas a la garantía por los poderes públicos del derecho de acceso de todos los ciudadanos a la cultura que preconiza el artículo 44 de la Constitución.

Las quejas relativas a conservación y protección del Patrimonio Histórico se han dividido a su vez en dos puntos independientes, separando las quejas relativas a conservación del Patrimonio de las relativas a la protección del mismo.

Por su parte, las quejas relacionadas con el derecho de acceso a la Cultura se han recogido bajo la denominación genérica de "puesta en valor del Patrimonio Histórico".

Por último, en el apartado sobre Gestión de la Cultura pretendemos dar una visión de las quejas tramitadas que hacen referencia a la forma en que las Administraciones con competencias en materia de cultura gestionan sus atribuciones propias.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Patrimonio Histórico.

Andalucía es una Comunidad Autónoma especialmente rica en Patrimonio Histórico; de hecho el número de Bienes que oficialmente se encuentran protegidos por distintas figuras legales como consecuencia de su consideración como bienes integrantes del Patrimonio Histórico, es uno de los más elevados de todo el Estado. Esta abundancia patrimonial, que tanto enriquece nuestra vida cultural, comporta, a su vez, un grave problema para las Administraciones públicas encargadas de su conservación y protección, al exigirles disponer de unos elevados medios económicos que difícilmente se encuentran a su disposición.

Es por ello que en el tratamiento de las quejas recibidas en relación con la conservación y protección del Patrimonio Histórico andaluz, esta Institución no olvida que la actuación administrativa está necesariamente condicionada por la imposibilidad de disponer de medios suficientes para atender como sería de desear a la totalidad de los bienes que integran el mismo, lo que obliga a la Administración a priorizar sus fines y a dosificar sus esfuerzos, siempre con el fin último de salvaguardar en la medida de lo posible la integridad de nuestro Patrimonio.

Ello no obstante, el reconocimiento de las limitaciones que a la acción pública en materia de cultura le supone la limitación de medios económicos, no puede ser óbice para que demandemos de la misma la necesidad de garantizar unos mínimos irrenunciables en la conservación y protección de nuestro Patrimonio, para lo cual es evidente que se necesita un mayor esfuerzo en la consecución de los medios financieros imprescindibles, aunque para ello deba acudir a otras fuentes de financiación que no sea la propia Administración.

En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 46 de nuestra Constitución impone a los poderes públicos un deber muy concreto en garantía de la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, y encomienda a los mismos la promoción de su enriquecimiento. Por ello, aunque la obligación de la Administración cultural andaluza en relación con los bienes que integran su Patrimonio pueda verse condicionada por la escasez de medios con que cuenta, dicha limitación en ningún caso permitirá obviar la necesidad de garantizar el cumplimiento de lo preceptuado en la propia Constitución.

Las consideraciones antes expuestas sobre las limitaciones y obligaciones de la actuación pública en materia cultural, impregnan el sentido de la intervención de esta Institución en relación a las quejas recibidas afectantes al Área de Cultura. Así, las denuncias relativas a la actuación administrativa en materia de conservación y protección de nuestro Patrimonio Histórico -que constituyen el fondo de la mayoría de las quejas recibidas-, son tramitadas tomando a la Constitución y a los deberes que ésta impone a los poderes públicos como marco último de referencia, pero sin olvidar la realidad derivada de la existencia de unos recursos públicos escasos para atender a un Patrimonio que puede ser calificado de ingente.

Por otro lado, es necesario señalar que la función de los poderes públicos en relación con el Patrimonio Histórico no se agota en la mera conservación y protección de los bienes que lo integran, -con ser ésta una tarea ardua y de gran trascendencia-, sino que incluye también la misión de dar cumplimiento al deber consagrado en el artículo 44 de la Constitución en aras a promover y tutelar el acceso de todos a la Cultura.

Este deber, indisolublemente unido al de garantizar la conservación y protección del Patrimonio Histórico, se articula a través de la actividad administrativa orientada a conseguir la "puesta en valor" de los bienes culturales, entendida como la actuación administrativa cuyo fin último es permitir que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento y disfrute de los bienes que integran su Patrimonio Histórico.

Esta obligación de la Administración de permitir la "puesta en valor" de los bienes culturales, tiene su correlato en el reconocimiento paralelo de un derecho subjetivo de los ciudadanos a exigir que se posibilite su acceso a la Cultura. Un derecho subjetivo, cuya máxima expresión es el reconocimiento a los ciudadanos de la llamada "acción pública" en materia de Cultura.

El análisis de las quejas relativas al Patrimonio Histórico andaluz que vamos a iniciar a continuación, se articulará en dos grandes apartados que responden a la líneas que orientan nuestra función de supervisión de la actuación administrativa en materia cultural, tal y como antes han sido apuntadas. Así diferenciaremos entre las quejas tramitadas que tienen relación con la conservación

y protección del Patrimonio Histórico y aquéllas que hacen referencia a la puesta en valor de los bienes que integran nuestro Patrimonio.

2.1.1. Conservación y protección del Patrimonio Histórico.

Los poderes públicos asumen como función propia la tutela de la integridad física de los bienes que conforman el Patrimonio Histórico andaluz, a cuyo efecto están llamados a realizar una labor de control y vigilancia de los mismos, con el fin de verificar que su estado de conservación es el idóneo, y que no son objeto de actuaciones por parte de sus titulares o por terceras personas que supongan un riesgo para la pervivencia de los mismos.

Esta función genérica de tutela se convierte en una obligación concreta de actuar cuando se trata de bienes cuya titularidad es ostentada por la propia Administración Cultural. Por el contrario, cuando se trata de bienes propiedad de otras Instituciones o de particulares la misión de la Administración se orienta a velar por que los titulares de los mismos cumplan fielmente sus funciones de conservación y protección, denunciando los incumplimientos de tal deber que puedan producirse y adoptando las medidas necesarias para forzar a los propietarios a hacerlo efectivo.

Un examen de las quejas recibidas denunciando incumplimientos por parte de la Administración en el desempeño de su misión tuteladora la integridad de los bienes del Patrimonio Histórico, nos permite comprobar que un número importante de las mismas tiene como objeto de su denuncia la deficiente conservación de estos bienes o la realización de actuaciones contrarias a su régimen de protección, imputables a la propia Administración Pública titular del bien, siendo escasas las quejas que denuncian actuaciones de particulares relacionadas con bienes de su titularidad.

Esta aparente paradoja tiene su explicación en la existencia de una mayor sensibilidad de los denunciantes hacia los bienes culturales de titularidad pública que hacia los bienes de titularidad privada, motivada quizás por la errónea consideración de que los bienes culturales de titularidad privada están fuera de las posibilidades de actuación de los poderes públicos.

Existe una cierta concepción del Patrimonio Histórico entre los ciudadanos que circunscribe el mismo a aquel conjunto de bienes que, habiendo sido declarados de interés cultural, pertenecen a una Administración pública como encargada de su gestión y conservación. Esta concepción olvida que los bienes de interés cultural en manos de particulares también constituyen parte del Patrimonio Histórico, y están sometidos, como tales, a un especial régimen de conservación y protección. Un régimen jurídico, cuyo cumplimiento debe ser tutelado por la Administración, para lo cual puede actuar de oficio o por denuncia de los

particulares.

En todo caso, aparte del desconocimiento de los ciudadanos acerca de la verdadera naturaleza de los bienes que integran nuestro Patrimonio, no puede negarse que resulta preocupante cuando es la propia Administración Cultural la que más aparece como denunciada en las quejas recibidas.

Para una mejor sistemática en nuestro análisis de las quejas tramitadas durante el año 1995, vamos a distinguir, a su vez, entre las quejas relativas a la conservación de los bienes del Patrimonio Histórico, y las que se refieren a la protección de los mismos.

2.1.1.1. Conservación del Patrimonio Histórico.

En relación con la conservación del Patrimonio Histórico, resulta significativo que las denuncias recibidas se refieran fundamentalmente a actuaciones realizadas por las propias Entidades Locales titulares de los bienes en cuestión que, a juicio de los denunciantes, ponen en peligro la propia conservación de dichos bienes o provocan un deterioro en los mismos.

En efecto, no debe olvidarse que las Entidades Locales son titulares de buena parte de los bienes que integran el Patrimonio Histórico de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que desempeñan un papel esencial en el cumplimiento de los deberes de conservación del Patrimonio que atañen a los poderes públicos.

Es por ello, que no deja de resultar sorprendente que sean los propios Entes Locales titulares de los bienes los que en ocasiones concretas con sus actuaciones pongan en peligro la integridad de los bienes que les pertenecen.

En ocasiones, las denuncias ponen de manifiesto la inadecuada actuación de las Escuelas Taller dependientes de los propios Ayuntamientos, a las que se encomiendan tareas de restauración de bienes declarados de interés cultural, sin que los proyectos de rehabilitación hayan sido objeto de la debida supervisión por la Consejería de Cultura, o sin que la ejecución de los trabajos cuente con la necesaria vigilancia de los técnicos municipales y de la Administración autonómica.

No debe olvidarse que a la Consejería de Cultura competen las funciones de tutela y vigilancia en relación con las actuaciones que pretendan realizar los titulares, públicos o privados, de los bienes declarados de interés cultural. Unas funciones que deben ejercitarse tanto de forma preventiva, supervisando los proyectos de obras de rehabilitación o mejora que se presenten por los Ayuntamientos, como a través de labores de inspección y comprobación de

la adecuación de las actuaciones realizadas a los proyectos originalmente aprobados previa supervisión.

Por tanto, las actuaciones que atentan contra el deber de conservación de los bienes de interés cultural son imputables en ocasiones tanto a los Municipios titulares de los bienes, como a la Administración autonómica que no desempeña correctamente sus funciones de tutela.

Un ejemplo del tipo de quejas a que estamos haciendo referencia lo encontramos en el expediente de la **queja 95/3246**, en la que un particular denunciaba las obras que se estaban realizando por parte del Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén) con el fin de facilitar el acceso al Castillo mudéjar existente en la localidad.

El interesado denunciaba que dichas obras habían ocasionado la destrucción parcial de la muralla árabe existente, en un tramo de unos 20 m. aproximadamente, estando prevista -según el denunciante- el derribo de otra parte de la muralla.

Asimismo, denunciaba el sepultamiento de construcciones o posibles pasadizos árabes, sin que éstos -según manifestaba- hubieran sido declarados a las autoridades culturales. De estas construcciones afirmaba que existían fotografías que fueron realizadas al ser descubiertas.

El reclamante solicitaba la paralización total de las obras, optándose por el abandono del proyecto, o bien por otra solución, que respetase el legado cultural de una Villa declarada conjunto Histórico-Artístico.

Tras admitir a trámite la queja solicitamos informe a la Delegación Provincial de Cultura de Jaén, siéndonos remitido el mismo algún tiempo después.

En el informe recibido se nos comunicaba que a raíz de la denuncia del interesado en queja se había ordenado al Ayuntamiento de Segura de la Sierra la paralización de las obras de la carretera de acceso al Castillo de dicha localidad.

Posteriormente, el Ayuntamiento había remitido un nuevo proyecto en el que se recogían diversas modificaciones respecto del original y se incluía un informe de impacto ambiental, solicitando la legalización de las obras. Dicho proyecto fue informado favorablemente por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico, autorizándose a continuación la ejecución de las obras.

En consecuencia, entendimos que el problema se encontraba solucionado al haber actuado con prontitud la Consejería de Cultura una vez recibida la denuncia que le trasladamos, y encontrarse informado favorablemente el nuevo proyecto que, presumiblemente, no provocaría el mismo impacto ambiental

que el anterior.

El caso relatado es una muestra de las actuaciones que ocasionalmente realizan los Ayuntamientos en los bienes que integran su Patrimonio sin la necesaria supervisión de la Administración Cultural. Asimismo, el expediente nos permite constatar la importancia y efectividad que tienen las denuncias de los particulares sobre posibles actuaciones contradictorias con la legislación que protege al Patrimonio Histórico, una efectividad que depende de que las denuncias sean atendidas con la celeridad y el rigor necesarios por parte de la Consejería de Cultura.

Otro expediente que planteaba una cuestión similar a la que acabamos de analizar es el expediente de **queja 94/1764**, remitido por el Presidente de una Asociación interesada en la conservación del Patrimonio Histórico de la localidad de Almuñécar. El interesado denunciaba el grave deterioro del patrimonio histórico de la localidad y, en concreto, del Castillo de San Miguel, como uno de los monumentos más significativos.

Manifestaba el denunciante, que a los diversos actos vandálicos sufridos por los monumentos de la localidad, como fue la destrucción de parte de un baño árabe, había que añadir las actuaciones que venía llevando a cabo la Escuela-Taller "Castillo de San Miguel", que calificaba de lamentables.

El interesado estimaba que, lejos de suponer una mejora en su conservación y conocimiento científico, varias de las obras ejecutadas por la citada Escuela-Taller, estaban contribuyendo a la degradación de la imagen del recinto. El ejemplo más palpable y reciente -afirmaba- lo constituía la destrucción del remate de un paño de Muralla, el orientado a Levante, con el fin de realizar una serie de "almenas", sin que se conociera el criterio seguido para dotar a esta parte del Castillo de un "almenado", pues no existía testimonio histórico alguno de su existencia.

Manifestaba igualmente que, sin entrar en consideraciones de tipo estético, la construcción de estas "almenas", además de suponer una lectura falseada del Castillo, no parecía ofrecer suficientes garantías técnicas de estabilidad y suponían una ruptura radical con la imagen tradicional del Castillo.

Por otra parte, consideraba que resultaba especialmente lamentable que dichas obras de restauración se estuviesen ejecutando en un monumento que presentaba evidentes deficiencias en su conservación, afirmando que algunas suponían, incluso, un peligro evidente para las personas.

Igualmente, nos indicaba que tampoco se estaban llevando a cabo obras de conservación en otras zonas del recinto, de indudable interés arqueológico, y que sufrían una degradación continuada, como eran el baño y la casa

islámica, así como la necrópolis asociada a ésta.

El interesado afirmaba que era deseo de la Asociación que presidía, contribuir a la recuperación de este monumento, -que calificaba como "*verdadero depósito de civilizaciones*"-, pero que entendía que las labores de conservación y mejora del inmueble debían hacerse a partir de un estudio serio, tanto histórico como arqueológico.

Tras admitir la queja a trámite, solicitamos el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Cultura en Granada.

Tras nueve meses de espera sin recibir contestación -que nos llevaron a advertir a la Delegación Provincial de la responsabilidad en que incurriría de persistir en su falta de colaboración- finalmente se nos remitió un informe, en el que se comenzaba disculpando el retraso habido, para a continuación indicarnos que, a los efectos de dar una solución a la situación creada por las intervenciones llevadas a cabo por la Escuela Taller de Almuñécar en el Castillo de San Miguel, se había acordado recabar del Director de las actuaciones arqueológicas de urgencia que se autorizaron sobre el recinto del Castillo, los informes necesarios que complementasen la documentación obrante en esa Delegación, para, a la vista de los mismos, someterlos a la consideración de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico Artístico, que, como órgano de asesoramiento de esa Delegación Provincial, habría de emitir el correspondiente informe a fin de adoptar una solución al problema denunciado.

Igualmente, se manifestaba en el informe, que se nos mantendría inmediatamente informados de las actuaciones que se llevasen a cabo por la Delegación Provincial en orden a la total resolución de los hechos denunciados por el interesado.

A la vista del informe de referencia, consideramos oportuno esperar a recibir de la Administración la prometida información sobre las actuaciones que pudieran realizarse para solucionar la cuestión, antes de adoptar una decisión definitiva sobre el expediente.

La realidad es que a la fecha de cierre de este Informe Anual aún no se había recibido la información interesada, por lo que nos hemos visto obligados a recordar a la Administración la necesidad de dar cumplimiento al compromiso adquirido en su momento. Esperamos que en ulteriores informes podamos dar cuenta del resultado del presente expediente.

2.1.1.2. Protección del Patrimonio Histórico.

La misión de proteger la integridad de nuestro Patrimonio Histórico de

las acciones que pueden contribuir a su pérdida o destrucción, es una tarea que asume como esencial la Administración Cultural, por encomienda explícita de la legislación vigente.

A estos efectos, a la Administración se le han dotado de competencias y prerrogativas suficientes para hacer cumplir las normas de protección de los bienes que integran nuestro Patrimonio frente a las actividades de expolio y destrucción que puedan llevar a cabo los particulares.

Una muestra especialmente significativa de estas competencias y prerrogativas de que está investida la Administración Cultural en orden a la protección del Patrimonio Histórico, es el reconocimiento a la misma de una amplia potestad sancionadora de los actos de particulares y otras Administraciones públicas que atenten contra la integridad de los bienes que lo conforman.

Sin embargo, no siempre la Administración utiliza con la prontitud y el rigor suficientes las potestades sancionatorias que el ordenamiento jurídico le reconoce, lo que redundará en la aparición de un cierto sentimiento de impunidad entre los que han convertido el expolio de nuestro Patrimonio en su actividad preferida.

Así, observamos con preocupación la proliferación de denuncias sobre actividades expolatorias realizadas por particulares en yacimientos arqueológicos y otros bienes de interés cultural, sin que paralelamente se tengan noticias de la apertura de los correspondientes expedientes sancionadores a los infractores, pese a que en muchos casos son fáciles de identificar por las autoridades, ya que exponen el fruto de sus latrocinios en mercadillos y otros lugares públicos.

Consideramos que de todos los bienes que integran nuestro Patrimonio Histórico los más amenazados por las actividades de expoliadores y ladrones de toda índole son los que constituyen el Patrimonio Arqueológico andaluz. El motivo de esta preferencia de los expoliadores por el Patrimonio Arqueológico se basa en factores tales como la falta de vigilancia sobre los yacimientos de especial valor, la ausencia de un inventario real de los bienes que conforman los mismos y, sobre todo, la proliferación del uso de los llamados "detectores de metales", una moda que se está constituyendo en una auténtica plaga para el Patrimonio Arqueológico de nuestra Comunidad Autónoma.

Es cierto, -como ya apuntábamos en el Informe Anual de 1994-, que resulta muy difícil someter al necesario control administrativo a todos los propietarios de unos aparatos de libre venta en los comercios y cuya utilización no requiere especiales conocimientos técnicos. Sin embargo, es evidente que, ante la constatación del gravísimo daño que la utilización de estos detectores por personas con escasos conocimientos arqueológicos y nulos escrúpulos está ocasionando en

nuestro Patrimonio, se hace imperativo que la Administración Cultural adopte medidas enérgicas que permitan limitar cuando no erradicar estas prácticas.

En este sentido, consideramos que resulta especialmente oportuno que la Administración ejercite con total diligencia y rigor sus potestades sancionatorias en los casos en que tenga conocimiento fehaciente de la utilización inadecuada de estos aparatos en zonas catalogadas como yacimientos arqueológicos. Algo, que parece estar haciendo ya la Administración, al menos en la zona de Cádiz, ya que en esta Institución se han recibido quejas relativas a los expedientes sancionadores incoados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz a diversas personas que se dedican con habitualidad a estos menesteres.

A estos efectos, si bien nos felicitamos de la iniciativa administrativa en esta labor represiva de las actividades expoliatorias, no podemos por menos que llamar la atención de los responsables de la Consejería de Cultura sobre la necesidad de mejorar los procedimientos sancionadores incoados, por cuanto los mismos pudieran estar incurriendo en diversas irregularidades formales que, en su caso, pudieran determinar la anulación de las sanciones por las autoridades judiciales.

Así, debemos señalar que con ocasión de la tramitación de los expedientes de la **queja 95/3938** y **queja 95/3954**, relativas a sendos expedientes sancionadores incoados a particulares por el uso de detectores de metales en yacimientos arqueológicos, pudimos comprobar la existencia de ciertas irregularidades formales en la tramitación de los mismos que creemos que pueden dar lugar a su anulación por la autoridad judicial, a cuyo conocimiento han sido sometidos por los interesados a través de los oportunos recursos. Precisamente esta remisión a los Tribunales de los citados expedientes nos obligó a acordar la no admisión a trámite de las quejas en cuestión, por aplicación del artículo 17 de nuestra Ley Reguladora, que nos veda el conocimiento de los asuntos que se encuentren Sub-Iudice.

En todo caso, debemos manifestar nuestro apoyo al ejercicio de esta función sancionadora de las actividades de expolio de nuestro Patrimonio Arqueológico, cuya publicidad a través de los medios de comunicación quizás podría ser un importante arma para disuadir a otros propietarios de detectores de la utilización de los mismos en zonas protegidas.

2.1.2. Puesta en valor del Patrimonio Histórico.

La concreción del Derecho de Acceso a la Cultura que el artículo 44 de la Constitución reconoce a todos los ciudadanos, implica la correlativa obligación de la Administración Cultural en orden al establecimiento de las medidas necesarias para hacer posible el ejercicio de este Derecho.

Las obligaciones de la Administración Cultural en relación con los bienes que integran el Patrimonio Histórico andaluz no se agotan en la adopción de medidas tendentes a la conservación y protección del mismo, sino que estas medidas adquieren su verdadero sentido en tanto en cuanto permiten a los ciudadanos acceder al conocimiento y disfrute de esos bienes.

Esta misión de la Administración Cultural se concreta en lo que se ha denominado la puesta en valor de los bienes culturales, que supone la materialización de la obligación de promoción y tutela del acceso a la Cultura que el artículo 44 de la Constitución encomienda a los poderes públicos.

En aras del cumplimiento de esta función, la Administración debe establecer los medios a través de los cuales los ciudadanos puedan acceder a los bienes culturales, cualquiera que sea su titularidad, entre los cuales ha de incluirse una regulación jurídica del derecho de visita de los bienes inmuebles catalogados como de interés cultural, y la creación de centros de acogida de bienes muebles catalogados para su contemplación y estudio por los interesados.

La puesta en valor de los bienes culturales de carácter mueble: pinturas, esculturas, etc., se articula fundamentalmente a través de la red de museos de titularidad pública, en los que se reúnen las muestras más relevantes de las distintas manifestaciones culturales de nuestra Comunidad, con el fin de posibilitar a los ciudadanos su conocimiento y disfrute.

La selección y adquisición de las piezas que han de incluirse en nuestros museos es una función que corresponde a la Administración Cultural titular de los mismos, y que se efectúa con el debido asesoramiento de los expertos en la materia. Por tanto, la determinación de qué bienes deberán incluirse en los respectivos museos se realiza normalmente atendiendo a criterios técnicos.

Ello no obstante, la Administración Cultural no puede olvidar un mandato concreto que se incluye en el artículo 2.2 de la Ley 1/91, del Patrimonio Histórico de Andalucía, por el que se encomienda a la Administración «la realización de las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad de aquellos bienes con claro significado andaluz que se encuentren fuera de Andalucía».

Este mandato obliga a la Administración a introducir un principio político en la selección de aquellos bienes que desea adquirir para integrarlos en la red de museos públicos radicados en nuestra Comunidad, por cuanto aparte de los criterios técnicos sobre la idoneidad de las obras a seleccionar para los fines del museo en cuestión, habrá de tener en cuenta la necesidad de dar cumplimiento al principio de promover el retorno de los bienes que integran nuestro Patrimonio y que actualmente se encuentran dispersos por distintas partes del territorio del

Estado o incluso en el extranjero.

Esta misión que la Ley encomienda a la Administración Cultural andaluza encuentra para su cumplimiento diversos obstáculos, tanto de índole técnico como de oportunidad política. En efecto, la construcción del Estado de las Autonomías implica en materia cultural la necesidad de hacer una apuesta clara por el retorno a nuestra Comunidad Autónoma de los bienes que definen su identidad cultural. Sin embargo, ese retorno no puede obviar el hecho de que muchos de estos bienes están ubicados en museos de titularidad estatal, situados fuera de nuestra Comunidad Autónoma, y articulados con una perspectiva nacional de la Cultura.

Es decir, habrá que decidir hasta qué punto resulta lógico que, en aras del cumplimiento del deseo de retorno de los bienes culturales que tiene las respectivas Comunidades Autónomas, se proceda a un desmembramiento de los museos estatales, perdiéndose con ello la posibilidad de contemplar la Cultura con una perspectiva más globalista. La pregunta a contestar es la de si sería enriquecedor para nuestro Patrimonio Cultural que los bienes culturales se agrupasen exclusivamente con criterios autonómicos, o si, por el contrario, sería conveniente mantener la visión más amplia de la cultura que ofrecen los museos estatales.

Quizás la respuesta a esta pregunta no deba ser taxativa, sino que resulte más acertado establecer criterios de ponderación que atiendan a cada uno de los casos. Así, entendemos que, si bien resulta conveniente que las distintas Comunidades Autónomas puedan residenciar en su territorio aquellos bienes que de forma más clara reflejan sus peculiaridades culturales propias, no por ello creemos que deba renunciarse a mantener colecciones de bienes que representen la Cultura de la totalidad del Estado, para lo cual el instrumento idóneo serían los museos de titularidad estatal.

Por tanto, creemos que sería oportuno que el proceso de "autonomización" de los bienes culturales que actualmente se está produciendo en nuestro Estado, se viera precedido de una reflexión seria de todos los responsables de las Administraciones con competencias en materia cultural, que permitiera adoptar un consenso sobre el modelo final que se pretende construir. Un modelo que, a nuestro juicio, debería articularse sobre dos grandes premisas: preeminencia del principio de retorno a las Comunidades Autónomas de sus bienes culturales, por un lado, y mantenimiento, por otro lado, de una red de museos de ámbito estatal que permitan representar de forma global la Cultura del Estado.

Es decir, abogamos por una descentralización de la cultura en las Comunidades Autónomas, sin que ello conlleve la total desaparición de los museos de titularidad estatal. Por tanto, creemos que debería acordarse previamente cuáles de los museos de titularidad estatal han de pervivir como tales, cuáles han de ser

sus objetivos y con qué bienes han de contar, mientras que el resto de los museos y de los bienes que contienen deberían pasar a manos de las distintas Comunidades Autónomas.

La necesidad de adoptar criterios claros en esta cuestión es una realidad que se hace cada vez más acuciante, por cuanto comienzan a ser frecuentes las disputas entre Comunidades Autónomas, o entre éstas y la Administración Estatal, sobre la posesión de determinados bienes culturales. Unas disputas que deberían solventarse atendiendo a una perspectiva global del problema y no atendiendo exclusivamente a cada caso concreto.

Esta problemática se ha planteado, de forma específica, en esta Institución a raíz de la tramitación de la **queja 94/380**, en la que un ciudadano planteaba la conveniencia de que la escultura de la Dama de Baza, actualmente expuesta en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid, retornase a nuestra Comunidad Autónoma al ser un exponente relevante de nuestra cultura.

Trasladada esta solicitud a la Dirección General de Bienes Culturales, se nos remitió la siguiente comunicación:

"1.- Esta Dirección General asume el carácter propositivo del artículo 2.2 de la Ley 1/91 del Patrimonio Histórico de Andalucía que recoge, entre los Principios Generales del Título I, "la realización de las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad de aquellos bienes con claro significado andaluz que se encuentren fuera de Andalucía".

2.- No obstante, esta Dirección General no ha realizado hasta la fecha ninguna gestión ante el Ministerio de Cultura para el traslado de la escultura de la Dama de Baza a la Comunidad Autónoma Andaluza.

3.- Aunque compartimos y agradecemos el interés de D. (...) en este asunto, esta Dirección General no considera conveniente realizar gestiones para el traslado de dicha pieza. Los motivos de esta decisión son los siguientes:

4.- La escultura de la Dama de Baza, ingresada en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid desde su descubrimiento en el año 1971, se encuentra en buenas condiciones de conservación y forma parte de las salas permanentes de dicho Museo, por lo que no estimamos prioritario su traslado.

5.- A pesar del interés arqueológico e histórico de la Dama de Baza, la cultura ibérica en Andalucía se encuentra actualmente

-gracias al desarrollo de programas de investigación arqueológica- bien representada en los Museos de esta Comunidad Autónoma. Por tanto, aunque sería de interés contar con dicha escultura, su presencia en un Museo de la Comunidad no es determinante para la comprensión de la cultura ibérica andaluza.

6.- El Museo Arqueológico Nacional, producto de una política cultural centralista, cuenta entre sus colecciones con abundantes piezas arqueológicas -entre las que se encuentra la citada Dama de Baza- procedentes de Andalucía y otras regiones y Comunidades autónomas.

El traslado de esta escultura a otro Museo sólo se justificaría dentro de una política de redistribución de las colecciones de los Museos de Titularidad Estatal y de una nueva valoración de los objetivos y funciones del Museo Arqueológico Nacional.

7.- No obstante, esta Dirección General tendrá en cuenta la solicitud presentada y valorará, respetando el espíritu del artículo 2.2 antes citado, esta propuesta cuando se den las condiciones oportunas para ello. En cuanto al posible traslado de la Dama de Baza al Museo Arqueológico de Granada, dependerá del desarrollo futuro del programa museológico de dicho museo, donde se definirá la renovación de sus contenidos expositivos."

Consideramos que esta respuesta, aun cuando supone una toma de posición favorable sobre el retorno de los bienes culturales andaluces a nuestra Comunidad Autónoma, refleja, asimismo, la inexistencia de una postura definida sobre la problemática global que se encierra detrás de esta cuestión, y que únicamente podrá ser solventada a través de las oportunas negociaciones entre todas las Administraciones del Estado con competencias en materia cultural.

2.2. Gestión de la cultura.

Dentro de este apartado vamos a glosar diversas quejas que ponen de manifiesto la forma en que las Administraciones públicas con competencias en materia cultural ejercen sus atribuciones.

Nuestro ordenamiento jurídico realiza un reparto competencial en materia de cultura que comporta la distribución de estas atribuciones entre la Administración Autonómica y los Entes que conforman la Administración Local, que se constituyen en los principales agentes públicos en materia de cultura.

El reparto competencial asigna a la Administración Autonómica las

funciones de ente tutelador de la Cultura, a la vez que le atribuye el papel de promotor y fomentador de las actividades culturales. Por su parte los Entes Locales se constituyen en los verdaderos protagonistas de la gestión cultural ordinaria, llevando a efecto las determinaciones básicas que fija la Consejería de Cultura.

El desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las distintas Administraciones en materia de cultura exige necesariamente de la disposición por las mismas de un importante volumen de recursos económicos, que ha de ser acorde con la importancia en cantidad y calidad de nuestro Patrimonio cultural.

Posiblemente la escasez de fondos sea el principal problema al que se enfrentan las Administraciones culturales en el desempeño de sus funciones. Por ello, nos cuesta entender la actitud de la Consejería de Cultura en relación al expediente iniciado por esta Institución **-queja de oficio 94/2186-** que pretendía únicamente comprobar en que medida se estaba dando cumplimiento al mandato de la Ley 16/85, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, en orden a destinar un uno por ciento de los presupuestos de cada obra pública a financiar los gastos culturales.

Para comprender mejor el sentido de esta Actuación de Oficio, debemos comenzar indicando cuáles fueron los motivos que nos llevaron a acordar el inicio de la misma:

En España se había venido hablando como una utopía deseable, de la introducción de una norma que garantizara el destino de una parte del presupuesto de las obras públicas a inversión artística o cultural.

La creación del Ministerio de Cultura, en 1977, propició que se dictara el R.D. 2832/78, de 28 de Octubre, donde se consagraba esa aspiración: la dedicación de un uno por ciento del presupuesto de las obras públicas a fines de carácter artístico o cultural, figura que ya contaba con años de experiencia en otros países de nuestra misma área cultural.

La norma citada anteriormente ha sido derogada expresamente por la Ley 16/85, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE), sin que ello suponga que haya desaparecido ese llamado "uno por ciento cultural", sino más bien al contrario, ya que ha sido elevado al rango legal al ser acogido en el art. 68 de la citada Ley, que dispone lo siguiente:

«1. En el presupuesto de cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado, se incluirá una partida equivalente al menos al 1 por 100 de los fondos que sean de aportación estatal con destino a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español o de fomento de la creatividad artística, con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno.

2. Si la obra pública hubiera de construirse y explotarse por particulares en virtud de concesión administrativa, y sin la participación financiera del Estado, el 1 por 100 se aplicará sobre el presupuesto total para su ejecución.

3. Quedan exceptuadas de lo dispuesto en los anteriores apartados las siguientes obras públicas:

a) Aquellas cuyo presupuesto total no exceda de cien millones de pesetas.

b) Las que afecten a la seguridad y defensa del Estado, así como a la seguridad de los servicios públicos.

4. Por vía reglamentaria se determinará el sistema de aplicación concreto de los fondos resultantes de la consignación del 1 por 100 a que se refiera este artículo.»

El art. 68 de la LPHE, antes transcrito, ha sido objeto de desarrollo reglamentario en los arts. 58 a 60 del R.D. 111/86, de 10 de Enero.

El empleo en la Ley estatal de términos como «financiación por el Estado» o «aportación estatal», planteaba muchas dudas, entre otras, ¿cómo había que interpretar el término Estado, como equivalente a Administración del Estado, o como comprensivo de todas las Administraciones Públicas?.

Sin entrar en un mayor análisis de tal interrogación, en base al principio de autonomía para la gestión de los respectivos intereses, y al reparto competencial constitucional, (ya que todas las Administraciones Públicas territoriales tienen reconocidos intereses en la materia Patrimonio Histórico), debemos pronunciarnos en principio acerca de que las previsiones de la LPHE se limitaban a la Administración del Estado.

Así parece que fue entendido, igualmente, por determinadas Comunidades Autónomas, que acogieron la misma fórmula del porcentaje cultural en las Leyes emanadas de sus Parlamentos. Como ejemplos de las mismas, podemos citar, entre otras, las siguientes:

- Ley de 11 de Diciembre de 1984, de Galicia.

- Ley 3/87, de 18 de Marzo, de las Islas Baleares.

- Ley 4/90, de 11 de Abril, de Murcia.

La última de las leyes citadas, en su exposición de motivos, justifica

expresamente su necesidad, al entender que el porcentaje cultural consagrado en la LPHE era de obligado cumplimiento a nivel de las inversiones efectuadas por la Administración Central, pero no a nivel de las Administraciones Autonómicas.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/91, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante, LPHA), también recogió expresamente el llamado "porcentaje cultural", dedicándole sus arts. 87 y 88, que disponen lo siguiente:

Artículo 87

«1. En toda obra pública que se realice con fondos de la Junta de Andalucía o de sus concesionarios, cuyo presupuesto exceda de cien millones de pesetas se incluirá una partida de al menos el uno por ciento de la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a dicho presupuesto destinada a obras de conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Andaluz.

2. No podrá fraccionarse la contratación a los efectos de eludir la partida señalada en el apartado anterior.

3. Quedan exceptuadas de esta obligación las obras que se realicen en cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

4. Las inversiones a que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo deberán desarrollarse preferentemente en la propia obra o su entorno.

5. Los encargados de realizar las inversiones previstas en este artículo podrán optar por transferir a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente las cantidades correspondientes a dicho uno por ciento para que sea dicha Consejería quien se ocupe de llevar a cabo las actuaciones de conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico.»

Artículo 88

«En el trámite de aprobación del proyecto, se requerirá informe favorable de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente sobre la idoneidad de la aplicación concreta del uno por ciento cultural que se proyecte. La emisión de dicho informe deberá producirse en el plazo de un mes y no suspenderá la tramitación del proyecto de que se trate.

En el caso de que el informe de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente fuese negativo, deberán realizarse en el proyecto las modificaciones que en el mismo se señalen.»

Una vez expuesto el ámbito normativo en que se encuadra el llamado

"porcentaje cultural", se nos planteaba la cuestión de determinar el grado de cumplimiento de esta obligación legal en nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, con ocasión de la tramitación de diversos expedientes de queja atinentes a problemas culturales cuya resolución implicaba la necesidad de aportar una determinada financiación por parte de la Administración Cultural andaluza, habíamos recibido como respuesta a nuestras Sugerencias y Recomendaciones la contestación de que, pese a la existencia de una indudable voluntad por parte de la Consejería de Cultura, no existían fondos suficientes para afrontar y solucionar el problema denunciado.

Ello nos llevó, inevitablemente, a cuestionarnos cómo era posible que existiera esa penuria de fondos en la Consejería de Cultura, cuando un somero examen de las inversiones efectuadas por la Consejería de Obras Públicas en obras de infraestructuras durante los últimos años nos llevaba necesariamente a concluir que, calculando un 1 % del presupuesto de dichas obras, los fondos que deberían haberse allegado a la Administración Cultural serían de tal cuantía que, posiblemente, superarían la capacidad de gasto de la misma. Tómese como ejemplo al efecto los gastos de infraestructuras derivados de la Expo 92.

En consecuencia, estimamos que sería conveniente conocer el grado de cumplimiento en Andalucía de la reiterada previsión legal, profundizando en el conocimiento de, entre otros, los siguientes extremos:

- Si se estaba efectivamente detrayendo el porcentaje de toda obra pública sufragada con fondos de la Junta de Andalucía o de sus concesionarios, cuando el presupuesto de la misma excedía de cien millones de pesetas.

- Cuáles eran las cantidades recaudadas, por este concepto, en los ejercicios económicos posteriores a la entrada en vigor de la LPHA.

- Qué cantidades, con indicación de porcentajes sobre el total, habían sido transferidas a la Administración Cultural para que ésta se ocupase de llevar a cabo las actuaciones de conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico.

- Qué cantidades, por el contrario, habían sido destinadas a obras de conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico, directamente, por los organismos públicos responsables de las obras o por sus concesionarios.

- Si el destino que se había dado a las inversiones empleadas en la conservación del patrimonio histórico se había llevado a cabo, preferentemente, en la propia obra o su entorno.

Por otra parte, consideramos que sería interesante conocer la opinión de la Administración cultural, acerca del asunto en cuestión, así como la de los

demás organismos afectados por el mandato legal, con el fin de evaluar la necesidad de, en su caso, iniciar las modificaciones legales oportunas.

Otra cuestión que nos preocupaba era la necesidad de que se produjera un amplio desarrollo reglamentario, que aclarase, concretase y precisase, tanto el procedimiento a seguir, como el contenido o alcance del precepto legal, para un eficaz cumplimiento de la norma.

En este punto, constatamos que, a nivel de la Administración estatal, el porcentaje cultural había sido desarrollado reglamentariamente, tanto en el R.D. 111/86, ya citado, como en algunas órdenes ministeriales dictadas.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 4/93, de 26 de Enero, por el que se aprobó el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, se limitaba, en su art. 5.40, a asignar al Director General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura, la competencia para informar sobre la idoneidad de la aplicación concreta del uno por ciento cultural, a que se refiere el art. 87 de la LPHA.

Teniendo en cuenta la legislación de Contratos del Estado, y dado que la misma se refiere a términos como «presupuesto de ejecución de la Administración», «precio de oferta que se desglosa», «precio de oferta de ejecución», «precio de oferta de ejecución más IVA», estimamos que sería conveniente aclarar a qué se refería la LPHA. cuando menciona el presupuesto de toda obra pública.

Asímismo, consideramos que sería necesario que se precisara en qué momento y por qué mecanismos se iba a hacer efectivo el "porcentaje cultural", esto es, si el importe se transferiría una vez determinado el monto global del mismo, o si, por el contrario, se abonaría a la Consejería de Cultura simultáneamente al pago de las obras realizadas, es decir, como parte integrante de cada certificación de obra.

En cualquier caso, creímos conveniente conocer, dada la falta de desarrollo reglamentario, si se estaba aplicando supletoriamente la normativa estatal.

Una vez efectuada la exposición de los motivos que justificaron técnicamente la iniciación de la Actuación de Oficio, estimamos que resultaría oportuno hacer una pequeña reflexión sobre la idoneidad y oportunidad del llamado "porcentaje cultural". En efecto, el análisis de la normativa en vigor sobre la cuestión no dejaba de plantearnos una serie de dudas y preocupaciones sobre determinados aspectos de la misma:

- 1.- En primer lugar, no podemos dejar de cuestionarnos si desde un

punto de vista de la racionalidad económica y presupuestaria tiene sentido que el presupuesto de una determinada Consejería, en este caso Cultura, se haga depender del importe consignado en unas determinadas partidas presupuestarias por parte de otra Consejería distinta -Obras Públicas, partidas de inversiones-.

Es comúnmente aceptado que los presupuestos de los organismos administrativos se elaboran en base a las previsiones de gastos que éstos hacen, teniendo en cuenta las necesidades que han de atender y que, una vez aprobados los mismos, el citado organismo planifica su actividad en ese ejercicio económico en función de los fondos que le son asignados.

Por ello, no alcanzamos a entender cómo puede planificar su actividad una Consejería cuando desconoce cuál va a ser el importe real de los fondos de que puede disponer en un determinado ejercicio económico. Máxime cuando, a la vista del montante de las cantidades presupuestadas habitualmente para inversiones en Obras Públicas, cabe prever que los fondos que deban recibirse por el concepto "porcentaje cultural" puedan suponer un porcentaje muy elevado del presupuesto global de la citada Consejería.

Parece lógico pensar que si el problema a que trata de atender el llamado "uno por ciento cultural" es el de la falta de fondos para cubrir las necesidades de conservación y protección de nuestro Patrimonio Cultural, lo racional podría ser incrementar las dotaciones presupuestarias de la Consejería de Cultura y no detraer los fondos para la misma de los presupuestos de otros órganos administrativos.

2.- Por otra parte, la aplicación práctica del precepto legal analizado puede traer otros problemas que conviene mencionar.

Así, la posibilidad existente de poder decidir el destino del porcentaje cultural el propio organismo responsable de la obra, unido a la exigencia legal -(art. 87.4)- de que las actividades de conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico se realicen, preferentemente, "en la propia obra o su entorno", pudiera significar que se llevasen a cabo actividades de fomento del patrimonio no prioritarias; mientras que otras, prioritarias éstas, no pudiesen realizarse por la Administración Cultural por falta de fondos.

El comentario antes realizado, -entendemos- sigue teniendo virtualidad, a pesar de la exigencia legal de informe preceptivo y vinculante de la Administración Cultural, salvo que no se respetara en múltiples ocasiones el mandato legal de preferencia del destino del porcentaje cultural.

Si se diera el caso contrario, esto es, si el porcentaje cultural es transferido a la Administración Cultural para su gestión directa, por los encargados de realizar las inversiones públicas, mal podrá conocer la indicada Administración

Cultural la cuantía global de los fondos con los que cuenta, o al menos lo conocerá tardíamente, para efectuar una correcta planificación de sus actividades de conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico andaluz.

Podría plantearse la conveniencia de que la distribución del presupuesto de la Comunidad Autónoma, entre las distintas Consejerías, se llevase a cabo con criterios más globalizados de las prioridades de inversión en general y, por tanto, se dotase a la Administración Cultural de los fondos que se estimasen convenientes, sin necesidad de que se le desvíen partidas concretas desde otros organismos, para cumplir las funciones que le son propias.

En cualquier caso, y con independencia de estas reflexiones, esta Institución entendía que, mientras continúe la vigencia del mandato legal del "porcentaje cultural", debía velar por el cumplimiento efectivo del mismo por parte de todos los organismos afectados.

Por todo lo anterior, se decidió iniciar la Actuación de Oficio, en el curso de la cual se solicitaron los oportuno informes a la Consejería de Cultura, con el fin explícito de verificar si la previsión legal del llamado "porcentaje cultural" se cumplía satisfactoriamente en nuestra Comunidad Autónoma.

Lamentablemente, nuestras reiteradas peticiones de información no fueron en ningún momento atendidas por la Consejería de Cultura, por lo que nos vimos obligados, dado que carecemos de poderes coercitivos, a declarar la **actitud entorpecedora** de esa Consejería con respecto a las labores de esta Institución, anunciándole a la misma que se procedería a incluir el expediente en el Informe anual correspondiente, a fin de dar publicidad a dicha falta de colaboración. Compromiso éste que cumplimos ahora.

Dado el interés que este tema suscita, esta Institución entiende que, más adelante, podría ser útil volver a plantear el asunto en cuestión ante los nuevos responsables de dicho Departamento, convencidos de que podrá ser positivo para nuestra Comunidad Autónoma un seguimiento en este punto.

IV.- EDUCACION Y CIENCIA

1. Introducción.

Vamos a proceder a continuación al examen de las quejas tramitadas por el Área de Educación y Ciencia durante el año 1995.

Dentro de la función de supervisión de la actuación administrativa que esta Institución tiene asignada como medio para la salvaguardia de los Derechos Fundamentales contenidos en el Título I de la Constitución, el Área de Educación y Ciencia tiene encomendada la misión de investigar, de oficio o a instancia de parte, la actuación de las distintas Administraciones con competencias en materia educativa cuyo ámbito territorial de competencias se sitúa dentro de nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, nuestro análisis comprenderá las quejas tramitadas que tienen como objeto la denuncia de actuaciones en materia educativa realizadas tanto por la Consejería de Educación y Ciencia, como por las Entidades Locales. A estos efectos, consideramos incluidas dentro de la referencia a la Consejería de Educación y Ciencia a todas aquellas quejas relativas a los órganos centrales de la Consejería, a los órganos periféricos de la misma y a las Universidades andaluzas.

Debemos comenzar haciendo un somero repaso de las estadísticas que recogen el número de las quejas referidas al Área de Educación y Ciencia que fueron objeto de algún tipo de tramitación durante el año 1995, estableciendo, para una mejor valoración de las mismas, un esquema comparativo con las cifras de años anteriores.

En el año 1995 se han recibido en esta Institución un total de 299 quejas referentes a temas educativos, de las cuales se admitieron a trámite 200, se rechazaron 91, y se remitieron a otros Comisionados Autonómicos un total de 8 quejas.

Si comparamos este número de 299 quejas recibidas durante 1995, con las 244 correspondientes a 1994, podremos observar un importante incremento en el número de asuntos planteados a esta Institución durante el pasado año.

Este dato contrasta con el relativo al número de quejas tramitadas por el Área, que incluye las recibidas en el año 1995 y las procedentes de años anteriores. En efecto, el total de quejas tramitadas durante el año 1995 por el Área de Educación fue de 404 quejas, de las cuales 105 provenían de años anteriores.

Por otro lado, debe resaltarse la escasez de asuntos que hayan

concitado particularmente un número elevado de quejas individuales sobre el mismo tema. Por el contrario, ha aumentado notablemente la variedad de los asuntos planteados en los escritos de queja, pudiéndose afirmar que el año 1995 ha sido el año en que más temas diferentes han requerido la atención del Área de Educación y Ciencia.

Esto significa, que aunque se haya producido una disminución en el número de quejas tramitadas respecto a 1993 y 1994, ha existido en realidad un número superior de asuntos tratados por el Área, lo que nos impide, a diferencia de años anteriores, destacar algún tema como especialmente conflictivo atendiendo sólo al número de quejas suscitadas por el mismo.

De las 404 quejas tramitadas durante 1995, 229 se encontraban concluidas al finalizar el año, y 71 se encontraban aún en tramitación, no admitiéndose a trámite un total de 96 quejas y remitiéndose a otros Defensores 8 quejas.

Del total de quejas iniciadas durante 1995, 11 lo fueron de oficio por esta Institución, lo que supone un incremento respecto de las 9 correspondientes al año 1994.

Por lo que se refiere a la valoración que este Área puede hacer del grado de colaboración recibida de parte de las Administraciones sujetas a nuestra supervisión, creemos oportuno, siguiendo el esquema de pasados Informes Anuales, analizar separadamente las distintas Administraciones afectadas.

1.- Consejería de Educación y Ciencia.

a) Órganos centrales:

Las Direcciones Generales de Construcciones y Equipamiento Escolar y de Universidades e Investigación han mantenido, con carácter general, su tónica habitual de colaboración adecuada con esta Institución, marcada en gran medida por el escaso número de quejas en que es necesario requerir su intervención.

Pese a todo, debemos continuar insistiendo en la conveniencia de agilizar los plazos de remisión de los escasos informes que les son solicitados.

Únicamente en un caso hemos tenido problemas en relación con una de estas Direcciones Generales, en concreto con la Dirección General de Universidades e Investigación. Ocurrió con ocasión de la tramitación de la **queja 94/807**, en el curso de la cual interesamos de dicho organismo la necesidad de dar respuesta a un escrito presentado por el interesado con fecha 29 de Marzo de 1994. Esta petición, que fue reiterada en multitud de ocasiones, no consiguió su

objetivo de romper el silencio administrativo mantenido por la Dirección General, por lo que, tras formular el oportuno **Recordatorio** de Deberes Legales, nos vimos obligados ante la pasividad de la Administración a acordar la inclusión del expediente en el presente Informe Anual.

Por lo que se refiere a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, ya apuntábamos en el Informe Anual de 1994 que en los escasos meses en que llevaba funcionando se había detectado una notable mejoría en la celeridad con que eran remitidos los informes interesados a la misma, en comparación con lo requeridos a la antigua Dirección General de Personal. Pues bien, podemos decir con satisfacción que esa primera apreciación ha resultado correcta y que durante el año 1995 la colaboración de la citada Dirección General con esta Institución ha discurrido por unos cauces muy satisfactorios.

Nos felicitamos de esta buena colaboración y hacemos votos para que continúe en el futuro.

Algo similar debemos decir de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, y de la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa, las cuales han mantenido la tónica de buena colaboración iniciada en el año 1994, contestando con celeridad y amplitud a nuestras peticiones de información, y mostrando una disposición muy abierta en relación a las Resoluciones que les han sido trasladadas por esta Institución en el curso de la tramitación de las distintas quejas.

Especialmente destacable resulta la actitud colaboradora de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, por cuanto a la misma se han dirigido las Resoluciones más complejas y arduas de cumplir de entre las formuladas por esta Institución en materia educativa, mostrando en todo momento un talante constructivo y abierto en relación a las mismas, y una buena disposición a estudiar las posibilidades para su aceptación y cumplimiento.

Nuestra valoración por la actitud colaboradora de dicha Dirección General se ve especialmente acentuada por el considerable avance que supone respecto de la anterior Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, a la que sustituye.

De hecho existe una queja **-queja 93/2487-** cuya tramitación se efectuó en su práctica integridad con la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, en la que nos vimos obligados a declarar la **actitud entorpecedora** de la Administración por la falta de remisión del informe que reiteradamente se le había solicitado. Aunque dicha declaración se efectuó cuando ya se había producido la renovación orgánica de la Consejería y, en consecuencia, habían cambiado las Direcciones Generales, queremos dejar constancia de que la

falta de colaboración denunciada entendemos que debe ser imputada exclusivamente a la Dirección General saliente y no a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, la cual incluso nos remitió -aunque tardíamente- el tantas veces requerido informe.

b) Órganos periféricos.

Las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia han mantenido, con carácter general, una correcta colaboración con esta Institución, atendiendo con diligencia nuestros requerimientos y facilitándonos una información amplia y suficientemente documentada.

En todo caso, nos vemos obligados un año más a hacer una salvedad en el caso de la Delegación Provincial de Cádiz, cuya colaboración debemos insistir en que no es deficiente con carácter general, pero que todos los años presenta algún caso de falta de colaboración difícil de entender. Y decimos que es difícil de entender, ya que su actitud en estos casos no resulta ni siquiera explicable por la dificultad o complejidad del asunto tratado en el expediente, antes al contrario, esta falta de colaboración se produce habitualmente en relación a expedientes sencillos y que plantean cuestiones sin mayor trascendencia y de escasa entidad.

El año 1995 el problema surgió en relación con la tramitación de la **queja 93/2744**, en el curso de la cual se formuló una **Recomendación**, a nuestro entender perfectamente asumible por la citada Administración, que sin embargo no fue merecedora de respuesta alguna por parte de la Delegación, pese a nuestros repetidos requerimientos para ello. Una falta de respuesta que nos obligó a acordar la inclusión del expediente en el presente Informe Anual.

Confiamos en que la Delegación Provincial de Cádiz recapacite sobre el absurdo de repetir estas situaciones de falta de colaboración que empañan unas relaciones que en general pueden calificarse de correctas.

No queremos acabar este apartado dedicado a glosar la colaboración de los distintos órganos que conforman la Consejería de Educación y Ciencia sin hacer mención a la especial consideración que nos merece la actitud mostrada por la Sra. Consejera de Educación y Ciencia con esta Institución durante el año 1995.

Creemos merecedora de ser destacada en este Informe Anual nuestra consideración por la excelente colaboración mostrada por quien ha ejercido la más alta responsabilidad en la Consejería de Educación y Ciencia durante el pasado año. En efecto, han sido numerosas las quejas cuya tramitación se ha visto enormemente facilitada tras ser elevadas a la Sra. Consejera, que ha atendido con especial gentileza nuestras peticiones de información y se ha mostrado abiertamente dispuesta a considerar con ánimo constructivo las diversas Resoluciones que le han sido trasladadas.

Agradecemos estas muestras de colaboración que, aunque no exceden del estricto cumplimiento de las obligaciones que nuestra Ley Reguladora impone a todas las Administraciones que son objeto de nuestra supervisión, no por ello dejan de ser reveladoras de una actitud de respeto y comprensión hacia la labor de esta Institución que entendemos merecedora de nuestro agradecimiento.

2.- Universidades:

Respecto a la colaboración de las Universidades andaluzas con esta Institución, debemos decir que la misma transcurrió por idénticos cauces a los de años anteriores, pudiendo ser calificada en general de buena, aunque debiendo ser destacada, un año más, la Universidad de Málaga, cuyas respuestas siguen retrasándose en exceso, y que con ocasión de una queja concreta -la **queja 94/1313**-, nos obligó a acordar la inclusión del expediente en el Informe Anual, al no conseguir que la misma diera respuesta a una reclamación formulada por el interesado en queja, pese a haberle requerido en tal sentido en numerosas ocasiones.

Mención aparte merece el caso de la Universidad de Huelva, cuya actitud en la tramitación de la **queja 95/264** hace necesario el siguiente comentario.

En efecto, la queja citada -de cuyo contenido damos cumplida cuenta en el apartado dedicado a la Enseñanza Universitaria-, por su complejidad y por los elementos externos que incidían en la misma, fue objeto de un especial cuidado en su tramitación por parte de esta Institución, que trató en todo momento de desvincular el análisis jurídico de las cuestiones suscitadas por el expediente de queja de los acontecimientos personales y sociales que rodeaban el caso tratado.

En este sentido, debemos decir que la colaboración de la Universidad de Huelva, por lo que se refiere a la remisión de los informes solicitados, fue en todo momento la normal si la comparamos con casos de similar complejidad. Sin embargo, en el curso de contactos mantenidos con los responsables de la citada Universidad en función de los distintos avatares que sufrió la queja, pudimos comprobar, no sin cierta sorpresa, que existía una aparente confusión entre algunos miembros de la Dirección de la Universidad acerca de cuáles eran realmente las funciones y cometidos de esta Institución, y acerca de sus procedimientos de investigación, pese a que los mismos se encuentran tasados legalmente.

Nos estamos refiriendo, en concreto, para que el lector pueda hacerse una idea, a un expediente de queja iniciado tras las reiteradas protestas y denuncias de dos profesores de la Universidad de Huelva en relación con múltiples aspectos de la actuación administrativa de la Comisión Gestora creada al efecto, que los interesados consideraban que incumplían las normas reguladoras del

proceso de puesta en marcha de la nueva Universidad. Estas denuncias encontraron amplio eco en los medios de comunicación onubenses y degeneraron en controversias sobre el posible incumplimiento por los órganos gestores de la Universidad de las distintas resoluciones emanadas de esta Institución, la cual, -como no podía ser de otra manera-, siempre procuró ceñirse en su intervención al análisis de las irregularidades denunciadas y a la formulación de las Recomendaciones pertinentes sobre los aspectos académicos investigados, manteniéndose siempre al margen del debate que las partes sostenían acerca de aspectos programáticos, discrepancias en la gestión y política universitaria.

Creemos que estas confusiones han quedado suficientemente aclaradas durante la tramitación del expediente de queja, y confiamos en que en el futuro se entienda con una mayor precisión cuál es la verdadera naturaleza de la misión que tiene legalmente encomendada esta Institución, y cuál es su forma de actuar, evitándose así interpretaciones incorrectas y actitudes inadecuadas que, de producirse, pudieran obligarnos a adoptar medidas de salvaguardia de nuestra independencia y prestigio, que desearíamos no utilizar.

3.- Ayuntamientos:

Respecto a los Ayuntamientos andaluces, hemos de insistir en la dificultad que presenta para esta Institución hacer una valoración de su grado de colaboración con nuestra labor de supervisión, por cuanto el número de quejas tramitadas en relación a cada uno de ellos resulta demasiado pequeña para poder formar juicios suficientemente contrastados.

De forma generalizada su colaboración puede ser calificada de aceptable, aunque nos vemos obligados a destacar el caso del Ayuntamiento de Benalmádena, cuya negativa a dar respuesta a un escrito presentado ante el mismo por la interesada en la **queja 94/608**, nos obligó a acordar la inclusión del expediente en el presente Informe Anual, pese a que la colaboración mostrada en la tramitación del mismo por parte de la Entidad Local había sido excelente en cuanto a la remisión de los informes solicitados.

Para terminar esta introducción, haremos una breve referencia al esquema que vamos a seguir en la exposición de las quejas tramitadas durante el año 1995, que se verificará a lo largo del presente capítulo.

Este esquema es básicamente el mismo que ya se viene utilizando en los últimos Informes Anuales, distinguiendo dos grandes apartados en el análisis de las quejas relativas al Área de Educación y Ciencia: Enseñanza no Universitaria y Enseñanza Universitaria.

Dentro de la Enseñanza no Universitaria, agruparemos los aspectos objeto del estudio en tres grandes bloques:

- Ordenación Educativa
- Edificios Escolares
- Comunidad Educativa.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.1. Enseñanza no universitaria.

Si concebimos nuestro sistema educativo como una auténtica institución pública cuya finalidad es garantizar la efectividad del Derecho a la Educación consagrado constitucionalmente, habrá que concluir que nuestro sistema educativo, como toda institución pública, está constituido por una ordenación sistemática de medios personales y materiales para la consecución de un fin público. Esto supone que serán predicables del mismo los tres elementos que configuran toda institución: organización, elemento material y elemento personal.

Partiendo de esta concepción del sistema educativo, hemos considerado oportuno articular el presente capítulo en tres apartados que tienen por objeto el análisis de las quejas tramitadas durante el año 1995 que se refieren a los niveles no universitarios. El primero de los apartados, bajo la genérica denominación de ordenación educativa, se va a dedicar al estudio de las quejas referidas a los distintos elementos que configuran la organización del sistema educativo.

El segundo apartado, bajo el título de edificios escolares, estará dedicado a las quejas relativas al elemento material de concreción del derecho a la educación, como son todas las que directa o indirectamente se refieren a las infraestructuras docentes.

Por último, el tercer apartado titulado de la comunidad educativa va a tener por objeto el estudio y análisis de todas las quejas recibidas en esta Institución que se refieren a alguno de los sectores que integran la comunidad educativa: docentes, alumnos, padres de alumnos y Administración educativa.

2.1.1. Ordenación educativa.

Vamos a dedicar este apartado al análisis de aquellas quejas relacionadas con los niveles de enseñanza no universitarios que hacen referencia a

lo que genéricamente hemos denominado Ordenación Educativa.

En este sentido, el presente apartado tiene por objeto el análisis de las quejas tramitadas durante el año 1995 que se refieren a la organización del sistema educativo en los niveles no universitarios.

La inclusión de los expedientes de queja en este apartado se realiza básicamente por aplicación de un criterio de exclusión, es decir, se remiten al mismo aquellas quejas atinentes a los niveles no universitarios que no hacen referencia a cuestiones relativas a las infraestructuras docentes o en las que no tiene preponderancia el elemento personal.

Así, nos detendremos en el análisis de las quejas relativas a los procedimientos de escolarización de alumnos en los distintos niveles que conforman la enseñanza no universitaria, estudiando los diversos aspectos legales y procedimentales de la normativa sobre admisión de alumnos en centros docentes públicos que inciden en la efectividad del derecho a la educación en su aspecto más primario de obtención de una plaza escolar.

Igualmente, analizaremos las quejas relativas a los servicios complementarios de la educación, en particular por lo que se refiere a los servicios de transporte escolar y comedor escolar.

Por último, dedicaremos un epígrafe a los problemas derivados de la implantación anticipada de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE) en diversos centros de nuestra Comunidad Autónoma.

2.1.1.1. Escolarización de alumnos.

En el Informe Anual correspondiente a 1994 dimos cumplida cuenta de las distintas actuaciones de oficio iniciadas por esta Institución con la finalidad de poner de manifiesto a la Administración educativa los distintos problemas que, a nuestro juicio, presentaba la normativa reguladora de los procedimientos de escolarización de alumnos en los distintos niveles que conforman la enseñanza no universitaria. Unos problemas que entendíamos podían estar incidiendo de forma importante en la efectividad del Derecho a la Educación.

En concreto, dos fueron las actuaciones de oficio relatadas en el citado Informe Anual en relación con los procesos de escolarización de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos:

1.- **queja de oficio 93/2964** relativa al derecho a la libre elección de centro.

2.- **queja de oficio 93/2991** relativa a los criterios de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Ambas actuaciones fueron iniciadas en el año 1993 y dieron lugar a la formulación de las oportunas resoluciones en el año 1994, resultando éstas aceptadas de forma genérica por la Administración educativa.

Sin embargo, la aceptación de nuestras resoluciones no puso punto final a los expedientes de queja, puesto que esta Institución ha continuado durante el año 1995 insistiendo en la necesidad de que esa aceptación genérica de nuestras resoluciones se convirtiese en un cumplimiento efectivo de las mismas.

A estos efectos, vamos a dar cuenta a continuación de las actuaciones efectuadas durante el año 1995 en relación con los citados expedientes de oficio. Para ello, consideramos necesario comenzar recordando el contenido y sentido de las citadas actuaciones:

1.- Derecho a la libre elección de centro:

Esta actuación de oficio tenía por objeto estudiar las condiciones en que el ordenamiento educativo andaluz y la práctica administrativa garantizaban el ejercicio del derecho a la libre elección de centro por parte de todos los ciudadanos.

A estos efectos, nuestra actuación iba encaminada a verificar el cumplimiento y respeto de una serie de requisitos que considerábamos indispensables para que pudiera ejercitarse plenamente el derecho a la libre elección de centros. Estos requisitos eran los siguientes:

1.- Una oferta global de plazas escolares de carácter gratuito suficiente para atender la demanda de las mismas.

2.- Unos criterios de admisión de alumnos que eviten, para aquellos casos concretos en que la demanda de plazas en un Centro supere a la oferta, cualquier tipo de discriminación en la selección de los mismos.

3.- Unos procedimientos técnicos de escolarización y matriculación de alumnos que garanticen la concreción efectiva del derecho de opción.

Pues bien, en el transcurso de la actuación de oficio, se formuló, el 30 de Diciembre de 1993, una **Sugerencia** a la extinta Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, en el sentido de que se procediera a modificar la normativa vigente reguladora de los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos -en aquel momento, la Orden de 26 de Enero de 1993-, a fin de que en la misma se contemplase un único proceso de escolarización en el que se analizaran todas las solicitudes presentadas, seleccionándose

aquellas que contasen con una mayor puntuación, atendiendo exclusivamente a los criterios establecidos en el Decreto 115/87, de 29 de Abril.

Asimismo, considerábamos necesario un único proceso de matriculación, en el que la acreditación de estar en posesión de los requisitos de edad y académicos pudiera verificarse tanto en Junio como en Septiembre.

Con fecha 20 de Octubre de 1994, después de sucesivas reiteraciones, se recibió una comunicación de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, en la que previa disculpa por el retraso producido en su respuesta, -demora que esta Institución en ningún caso consideró que pudiera ser imputable a esa Dirección General-, nos comunicaban la coincidencia de la Administración educativa con los planteamientos realizados por esta Institución en la referida Sugerencia.

Igualmente, nos indicaban la existencia de dificultades para proceder a la ejecución material de la Sugerencia, por cuestiones de tiempo, lo que les impedía, además, emitir un pronunciamiento más concreto sobre todas las cuestiones planteadas en nuestra actuación de oficio.

Por ello, el Director General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional nos manifestaba su intención, ante la entonces inminente elaboración de la normativa de escolarización de alumnos para el próximo curso 95-96, de incluir en la misma el máximo posible de ideas recogidas en nuestra Sugerencia, de todo lo cual se comprometían asimismo a mantenernos oportunamente informados.

A la vista de dicha comunicación, nos volvimos a dirigir a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional poniéndole de manifiesto nuestra complacencia por la identificación que esa Administración mostraba con los planteamientos realizados por esta Institución en la Sugerencia formulada, y por su compromiso de inclusión normativa de los mismos.

Pese a todo, continuamos insistiendo durante el año 1995 sobre el cumplimiento de las resoluciones aceptadas, lo que dio lugar a que, con fecha 11 de Abril de 1995, la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional nos remitiera una nueva comunicación cuyo contenido era el que sigue:

"1.- Esta Consejería de Educación y Ciencia pretende llevar a cabo el proceso de admisión y matriculación de alumnos y alumnas en los Centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones formuladas por esa Institución, por lo que actualmente nos encontramos en un proceso de modificación de los procedimientos llevados a cabo con

anterioridad.

2.- En este sentido, informo a V.I. que en los niveles educativos que se recogen a continuación, ya se está llevando a cabo el proceso de escolarización y matriculación de acuerdo con dichas sugerencias y recomendaciones formuladas por V.I.:

- Educación Infantil.*
- Educación Primaria*
- Educación Especial*
- Conservatorios de Música.*
- Conservatorios de Danza.*
- Escuelas Superiores de Arte Dramático.*
- Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.*
- Escuelas Oficiales de Idiomas.*
- Educación de Adultos.*

3.- Sólo en lo que respecta al nivel educativo de Enseñanzas Medias, esta Consejería de Educación y Ciencia se ha visto, en función de la planificación llevada a cabo, por determinadas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia, en la necesidad de mantener dos fechas diferentes en el calendario de admisión y matriculación de alumnos (Junio y Septiembre).

4.- En la medida en que se avance en la aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo prevista en la LOGSE, los Centros a los que se refiere el punto 3 anterior irán modificando el procedimiento, con el fin de generalizar el proceso propuesto por V.I. en sus sugerencias y recomendaciones a esta Consejería de Educación y Ciencia."

A la luz de esta comunicación no podemos por menos que manifestar nuestra total satisfacción, no sólo por lo que supone de aceptación y cumplimiento de las resoluciones emanadas de esta Institución, sino porque estamos convencidos de que esta nueva ordenación del proceso de escolarización de alumnos redundará en una mayor garantía del efectivo ejercicio por los andaluces de su derecho a la libre elección de centro.

2.- Criterios de admisión de alumnos:

Esta queja de oficio tenía por objeto analizar tanto la normativa reguladora de los procesos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, como la aplicación concreta de esta normativa en los distintos procesos de escolarización llevados a cabo en los centros docentes andaluces.

Su razón de ser estribaba en la recepción por esta Institución de numerosas quejas, coincidiendo con el inicio de los distintos cursos académicos, que planteaban diversos casos de incumplimiento de la normativa o de deficiente aplicación de la misma por los órganos de escolarización. Estas quejas tenían como objeto principal de sus denuncias la disconformidad con los criterios de admisión de alumnos determinados en la normativa educativa o con su forma de aplicación.

En dicha actuación de oficio se planteaban dos cuestiones fundamentales:

- la valoración de los diferentes criterios de admisión, y
- la acreditación de las circunstancias o situaciones alegadas para la admisión de los alumnos.

Este último apartado se dividió a su vez en el análisis de dos aspectos bien diferenciados:

- la documentación acreditativa de la renta anual de la unidad familiar, y
- la documentación acreditativa de la proximidad del domicilio.

Para no caer en la reiteración de temas ya tratados, únicamente vamos a centrarnos en recordar el sentido de la **Sugerencia** formulada a la entonces Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, actual Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional. Dicha **Sugerencia** se concretaba en los siguientes aspectos:

- "1.- Que se otorgue mayor puntuación al criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo Centro que al criterio de la renta de la unidad familiar, en la baremación de las solicitudes de escolarización.*
- 2.- Que se incluya en la normativa sobre escolarización una referencia expresa a la confidencialidad y reserva con que han de ser tratados los datos sobre la renta de la unidad familiar aportados en la solicitud de escolarización.*
- 3.- Que se especifique la documentación que ha de aportarse para acreditar el cumplimiento de los criterios de admisión que se aleguen. Documentación que ha de permitir constatar, con la mayor fiabilidad posible, la veracidad de los datos aportados, impidiéndose, o al menos dificultándose, la comisión de fraudes".*

A este respecto, hemos de indicar que con fecha 20 de Octubre de 1994 se recibió una comunicación de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional en la que nos comunicaban la coincidencia de la Administración Educativa con los planteamientos realizados por esta Institución en la referida Sugerencia.

Igualmente nos indicaban que, no obstante lo anterior, existían una serie de dificultades materiales para su ejercicio, especialmente en lo referente a los plazos de escolarización, motivo éste que según manifestaban les impedía, en ese momento, emitir un pronunciamiento más concreto sobre el particular. No obstante lo anterior, la mencionada Dirección General se reafirmaba en su intención de incluir en la normativa de escolarización para el curso 95-96 el máximo posible de ideas recogidas en nuestra Sugerencia, de todo lo cual se comprometían igualmente a mantenernos oportunamente informados.

En todo caso, como ya indicábamos en el Informe Anual de 1994, una parte de nuestras Resoluciones fue puesta en práctica durante los primeros meses de 1995.

En efecto, con fecha 14 de Febrero de 1995 fue publicada en el BOJA la Orden de 9 de Febrero de 1995, sobre escolarización y matriculación de alumnos y alumnas en los centros docentes de Educación Infantil, Primaria y Educación Especial de nuestra Comunidad Autónoma sostenidos con fondos públicos para el curso 1995-96.

De una lectura detallada de los diferentes apartados de la referida normativa de escolarización, se deducía que de los tres puntos recogidos en nuestra Sugerencia únicamente había sido incluido uno de ellos, concretamente el que hacía referencia a la confidencialidad y reserva con que deben ser tratados los datos referidos a la renta de la unidad familiar aportados por los solicitantes.

En efecto, en el apartado 4.1 de la referida Orden se disponía que:

«4.1. La acreditación de la renta anual de la unidad familiar podrá realizarse mediante la aportación de una fotocopia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los miembros de la unidad familiar, correspondiente/s al ejercicio fiscal de 1993, sellada/s en el momento de su entrega en 1994 por alguna de las entidades habilitadas para su recepción».

«...La información obtenida al respecto, sólo podrá ser utilizada para el fin previsto en la presente Orden. En este sentido, las personas que, por tener la obligación de participar en el proceso de admisión, tengan acceso a dicha información, tendrán el mismo deber de sigilo que los funcionarios de la Administración Tributaria».

Esta inclusión del deber de sigilo y confidencialidad para con estos datos nos pareció un paso adelante en los planteamientos prácticos que sobre esta cuestión era necesario llevar a cabo, y que iban a permitir tranquilizar a un buen número de ciudadanos que veían, con gran inquietud, cómo los datos personalísimos de su situación económica podían ser utilizados con fines distintos para los que son requeridos.

Dado que los otros dos puntos incluidos en nuestras resoluciones no habían sido objeto de cumplimiento por parte de la Administración educativa, volvimos a dirigirnos a la misma instándole a llevar a efecto los mismos.

A nuestra solicitud respondió la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional con una comunicación que, por su interés, reproducimos a continuación:

"En concreto nos solicita informe sobre dos puntos concretos de los contenidos en la Sugerencia en su día formulada a esta Dirección General que pueden resumirse:

1.- Que se otorgue mayor puntuación en la baremación de las solicitudes de escolarización al criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo Centro que al criterio de la renta de la unidad familiar.

2.- Que se especifique la documentación que ha de aportarse para acreditar el cumplimiento de los criterios de admisión que se aleguen. Documentación que ha de permitir constatar con la mayor fiabilidad posible, la veracidad de los datos aportados, impidiéndose, o al menos dificultándose, la comisión de fraudes.

Para dar respuesta al primer punto, hay que partir del rango de la norma que contiene la actual regulación de la cuestión planteada.

A tal efecto, conviene recordar que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la valoración de los criterios por los que han de regirse los Centros docentes públicos para la admisión de los alumnos, viene establecida por el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, por lo que cualquier modificación de los preceptos contenidos en la misma requiere que se realice por norma de idéntico rango.

No obstante, y a fin de que sean valoradas las consideraciones efectuadas en su escrito por el órgano con potestad para adoptar una decisión desde esta Dirección General, informamos del contenido de su sugerencia a la Excm. Sra. Consejera, con objeto de que, en

caso de estimarlo procedente, sea debatida la cuestión en Consejo de Gobierno.

Con respecto a la segunda cuestión, compartimos con esa Institución la conveniencia de que la documentación a aportar por los solicitantes sea la más idónea para garantizar la autenticidad de los datos aportados y evitar el posible fraude.

Por ello y dado que el proceso de escolarización para el próximo curso ya se ha iniciado por lo que no resultaría aconsejable en el momento actual una modificación de dichos aspectos procedimentales, esta Dirección General tendrá en cuenta en orden a la próxima normativa sobre escolarización que corresponde elaborar a esta Consejería, las consideraciones contenidas en su sugerencia, detallando al efecto la documentación acreditativa del cumplimiento de los criterios prioritarios de admisión, prestando especial atención a la justificativa de situaciones más fáciles de falsear."

Esta respuesta nos ha parecido sumamente positiva, por cuanto entendemos que supone un compromiso firme por parte de la Administración en orden a hacer efectivo el cumplimiento de nuestras resoluciones en su integridad. De hecho, según noticias recogidas en el momento de elaboración del presente Informe Anual, se encuentra actualmente en proceso de aprobación el nuevo Decreto por el que se pretende sustituir el actualmente vigente Decreto 115/87, de 29 de abril, y en cuya redacción se pretende dar cabida a las modificaciones planteadas por esta Institución.

Una vez publicado el nuevo Decreto esperamos poder dar cuenta en un próximo Informe Anual del cumplimiento efectivo de la totalidad de nuestras resoluciones.

En todo caso, creemos que merece ser destacada la voluntad colaboradora de la Administración educativa con esta Institución -y muy particularmente de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional-, que a nuestro juicio queda reflejada en el ánimo constructivo con que han sido recibidas las resoluciones que le fueron trasladadas en los expedientes de oficio antes relatados, y cuyo cumplimiento estamos convencidos que redundará en una mejora de nuestro sistema educativo y, por ende, en una mayor garantía del correcto ejercicio por parte de los andaluces de su Derecho a la Educación.

Una vez relatadas las actuaciones de oficio iniciadas en el año 1993, debemos decir que las mismas no son las únicas realizadas por esta Institución con el objeto de poner de manifiesto las deficiencias existentes en la normativa

reguladora de los procesos de escolarización en los centros docentes andaluces y proponer soluciones a las mismas.

Consideramos que una correcta ordenación de los procedimientos de escolarización constituye un instrumento indispensable para que el ejercicio del Derecho a la Educación a través de la obtención de una plaza escolar en el centro libremente elegido no se vea condicionado por una deficiente práctica administrativa.

En este sentido, el examen de las numerosas quejas recibidas en relación con los procesos de escolarización nos han permitido detectar la existencia de algunos casos en que la normativa reguladora de estos procesos resulta insuficiente, o su redacción no es lo suficientemente precisa, para evitar que determinadas prácticas que vulneran la normativa vigente se produzcan en algunos centros docentes, ya sea por la picaresca de los solicitantes o por el consentimiento de los órganos de escolarización.

Así, durante el año 1995, a raíz de la recepción de diversas quejas referidas a distintos procesos de escolarización, pudimos observar que existía un problema relacionado con la ambigüedad con que la norma regulaba la aplicación del criterio de admisión "hermanos matriculados en el mismo centro".

De entre las quejas recibidas que planteaban esta problemática podemos citar las siguientes: **queja 95/2571, queja 95/2662, queja 95/2762, queja 95/3114, queja 95/3266, queja 95/3680 y queja 95/3892.**

El problema se daba fundamentalmente en los centros concertados, en los que coexistían un nivel concertado: enseñanza primaria, y un nivel no concertado: educación infantil. En estos centros se planteaba la disyuntiva de decidir si debía baremarse el criterio "hermanos" cuando el alumno, -hermano del solicitante de plaza cuya matriculación en el centro se esgrimía para conseguir tal puntuación-, se encontraba matriculado en un curso perteneciente al nivel no concertado.

Del análisis de las quejas recibidas se deducía que la mayoría de centros concertados optaban por baremar en estos casos el criterio "hermanos" sin tomar en consideración el hecho de que el "hermano" en cuestión estuviese matriculado en un nivel no sostenido con fondos públicos, lo que originaba las lógicas protestas de los solicitantes no admitidos que se consideraban perjudicados por una actuación que entendían contraria a derecho.

En efecto, con ocasión de la tramitación de diversas quejas, esta Institución ha podido comprobar la existencia de dificultades interpretativas en relación a la aplicación de uno de los criterios de escolarización contemplados en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, por el que se regulan los criterios de admisión de

alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, en concreto se trata del criterio «existencia de hermanos matriculados en el centro».

Este criterio es uno de los que operan en aquellos casos en que el número de solicitudes de escolarización supere a la oferta de plazas en un centro docente, con el fin de determinar qué alumnos resultan admitidos y cuáles quedan excluidos.

El problema interpretativo se produce en relación con los centros concertados en los que coexisten niveles educativos autorizados y no autorizados (fundamentalmente preescolar o jardín de infancia), y dentro de los niveles autorizados coexisten niveles concertados y no concertados.

En estos casos, hemos podido comprobar que existe una confusión sobre la posibilidad de baremar el criterio "hermanos" en aquellos casos en que el alumno se encuentra matriculado en niveles no autorizados o no concertados. Así, en ciertos centros concertados se barema este criterio en todo caso, mientras en otros sólo se barema cuando se trata de un nivel autorizado -sea o no concertado- y, por último, en otros centros únicamente se barema este criterio cuando los alumnos están matriculados en niveles autorizados y concertados.

El origen de esta confusión, a nuestro juicio, se encuentra en la escasa claridad de los preceptos que regulan la aplicación de este criterio de admisión en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. Estos preceptos se concretan en los siguientes:

- Ley Orgánica del Derecho a la Educación (en adelante LODE): Art.20.2

«La admisión de alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.(...)»

- Decreto 115/1987, de 29 de Abril, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía sostenidos con fondos públicos:

Art.6

«La admisión de alumnos en los centros docentes a que se refiere el artículo 2.1 del presente Decreto, cuando en los mismos no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes, se regirá según lo establecido en el artículo 20.2 y el artículo 53 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, por los criterios prioritarios de renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.»

Art.10

«La existencia de hermanos matriculados en el centro se valorará en Preescolar y Educación General Básica, sobre la base del número de los mismos que continúen estudios en el curso académico para el que se solicita nueva plaza».

Como podrá observarse los citados preceptos no contemplan de forma explícita el supuesto de los centros concertados en los que pueden existir niveles autorizados y no concertados, siendo el supuesto mas frecuente el de la Educación Preescolar; no quedando resuelto, por tanto, la polémica sobre la posibilidad de baremar la existencia de hermanos del solicitante que estén matriculados en niveles no concertados aunque sí autorizados.

De hecho, del análisis de los expedientes de queja tramitados por esta Institución que tienen relación con esta problemática, se deduce que existen numerosos casos de centros concertados en los que se barema este criterio aún en el caso de que el hermano se encuentre matriculado en un nivel no concertado, como suele ser el nivel de Preescolar.

La razón de ser de esta situación se encuentra en la aparente ausencia de unas instrucciones claras remitidas a los centros docentes a fin de que conozcan los casos en que dicho criterio puede ser objeto de baremación, lo que origina la consiguiente confusión en los Consejos Escolares, que, ante la duda, optan por hacer aquello que mas beneficia a los padres que integran estos Consejos, esto es, baremar el criterio sin distinción alguna entre niveles concertados y no concertados.

Incluso en algunos supuestos se ha llegado a baremar este criterio en casos en que el hermano se encontraba matriculado en Jardín de Infancia, nivel que no sólo no se encontraba concertado, sino que ni siquiera estaba autorizado.

La posición de la Consejería de Educación parece ser la de considerar que únicamente podrá baremarse este criterio cuando el hermano se encuentre matriculado en un nivel autorizado y concertado. Al menos esto es lo que deducimos del análisis de una resolución que obra en nuestro poder, dictada por la Consejería de Educación en respuesta a un recurso ordinario interpuesto por un interesado contra la baremación realizada por un centro concertado de Málaga en el que se había baremado el criterio hermanos en el caso de alumnos matriculados en Preescolar, no estando concertado dicho nivel.

La citada Resolución, dictada por el Sr. Viceconsejero, señala en su Fundamento Jurídico Quinto lo siguiente:

" (...). La extensión de este último criterio (hermanos en el centro) a aquellos

a los que no se les aplica el régimen de admisión de alumnos por no estar en niveles sostenidos con fondos públicos (niveles no concertados) atenta contra el principio de no discriminación que debe presidir el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos, pues puede ocurrir que un alumno sea admitido en un nivel de enseñanza no concertado mediante criterios sustancialmente distintos a los establecidos en el artículo 20.2 de la LODE, y ello sea utilizado a posteriori para primar la admisión de un hermano, con exclusión de otro con mejor derecho."

El texto transcrito consideramos que implica una clara opción por la exigencia de que el hermano del alumno solicitante de plaza se encuentre matriculado en un nivel concertado para poder baremar en el proceso de escolarización el criterio "hermanos".

Sin embargo, esta aparente claridad no parece extensible a otros niveles de la Administración educativa andaluza. Así, en el caso anteriormente citado, no cabe olvidar que nos encontramos ante la resolución dictada en relación a un recurso ordinario, recurso interpuesto frente a una resolución anterior de la Delegación Provincial de Málaga en la que se desestimaba la reclamación del interesado por entender ajustada a derecho la baremación realizada por el centro concertado, en la que -recordamos- se baremó el criterio "hermanos" en el caso de un alumno matriculado en un nivel no concertado.

En otro caso similar ocurrido en la provincia de Huelva, la Resolución emitida por la Administración Educativa resulta aun más reveladora del grado de confusión existente sobre la aplicabilidad del criterio "hermanos".

En efecto, en el supuesto comentado se trataba de un centro concertado en el que coexistían un nivel autorizado y concertado: Educación Primaria; un nivel autorizado pero no concertado: Preescolar de 4 y 5 años; y un nivel no autorizado y no concertado: Jardín de Infancia para niños de 2 y 3 años.

En el proceso de escolarización en primaria celebrado en el centro se baremó el criterio "hermanos" a todos aquellos solicitantes que tenían hermanos matriculados en el centro con independencia del nivel en que se encontraran. Presentada una reclamación por esta circunstancia, la Delegación Provincial de Huelva dictó una resolución en la que estimaba parcialmente el recurso interpuesto en base a la siguiente argumentación:

"El Decreto 115/87, de 29 de Abril, en su artículo 10 dispone que la existencia de hermanos matriculados en el centro se valorará en Preescolar y Educación General Básica, sobre la base del número de los mismos que continúen estudios en el curso académico para el que se solicita nueva plaza. La interpretación que se haga de este

precepto no debe ser exclusivamente con un criterio gramatical, puesto que posiblemente conduciría a una solución opuesta al sistema en que esta norma está encajada, sino que hay que tener en cuenta también su alcance y ver lo que objetivamente persigue, según el verdadero sentido de sus términos dentro del conjunto normativo que lo complementa.

El Decreto antes citado extiende su ámbito de aplicación a los centros sostenidos con fondos públicos (públicos y privados concertados); se debe entender, por tanto, el criterio prioritario "existencia de hermanos matriculados en el centro" como "existencia de hermanos matriculados en el centro que estén cursando enseñanzas sostenidas con fondos públicos". Consta en el expediente que el centro concertado (...) de Huelva, sólo está autorizado para Preescolar de 4 y 5 años y E.G.B., niveles en los que no está escolarizado el hermano de la solicitante de Primero de Primaria. Consecuencia es que no le pueden ser tenido en cuenta y, consecuentemente, no le puede ser aplicado este criterio. Por ello no puede conseguir los dos puntos solicitados en este apartado, debiendo ser excluidos de la baremación los hermanos y hermanas que cursan niveles diferentes de los subvencionados."

Como podrá observarse por los términos subrayados, existe una cierta confusión terminológica en la resolución administrativa que se refiere indistintamente a niveles "autorizados" y niveles "subvencionados", siendo así que ambos conceptos no son sinónimos, ya que, en el caso contemplado, niveles "autorizados" incluiría tanto a la Educación Primaria como al Preescolar de 4 y 5 años, mientras que niveles "subvencionados" (o concertados) incluiría únicamente a la Educación Primaria.

La confusión no es baladí, por cuanto, en el supuesto analizado, la resolución dictada determinó que no se aceptase la baremación del criterio hermanos en el caso de alumnos matriculados en Jardín de Infancia, pero permitió que se baremase este criterio en el caso de alumnos matriculados en Preescolar, primando el carácter autorizado del nivel contemplado sobre el carácter subvencionado (o concertado) del mismo, pese a que del texto de la resolución antes transcrito parezca deducirse lo contrario.

Resulta evidente, por tanto, que si bien las máximas autoridades de la Consejería parecen tener un criterio claro en cuanto a esta cuestión (sólo se baremará el criterio hermanos en el caso de que estos se encuentren matriculados en niveles concertados), esta claridad de criterio no es seguida por las Delegaciones Provinciales (al menos por algunas), ni mucho menos por los Consejos Escolares de los centros concertados que -según denuncias recibidas-

bareman el criterio hermanos en todos los casos.

Resulta interesante detenerse en el análisis de los argumentos esgrimidos por los centros concertados para baremar el criterio hermanos sin distinguir el nivel en que se encuentren matriculados los alumnos. En efecto, estos centros sostienen que ante la escasa claridad de la norma hay que acudir a los criterios de interpretación normativa admitidos en derecho, considerando que, en el presente caso, resulta necesario atender al espíritu del precepto, entendiendo, en este sentido, que la intención del legislador al establecer este criterio prioritario no era otro que el de favorecer la reagrupación familiar de los alumnos en los centros docentes para evitar trastornos a sus familias. A estos efectos, no entienden que la aplicación de dicho criterio deba verse supeditado al carácter concertado o no del nivel en que se encuentre escolarizado el hermano del solicitante. Si de lo que se trata es de primar la reagrupación familiar -aducen- el criterio ha de aplicarse en todo caso.

Consideran estos centros que la discriminación aducida por la Administración, centrada en el hecho de que al tratarse de niveles no concertados sólo puedan acceder a los mismos alumnos con un cierto nivel de renta, no debe valorarse en la aplicación de este criterio, por cuanto la misma ya es contemplada en la aplicación del criterio "renta de la unidad familiar" que introduce los oportunos elementos de discriminación positiva hacia los más desfavorecidos económicamente. Entienden, por tanto, que tomar en consideración el elemento de discriminación económica en la aplicación del criterio "hermanos" supone desconocer, o cuando menos limitar, la intención del legislador al establecer este criterio como prioritario en la admisión de alumnos.

Frente a este razonamiento, la Administración Educativa -según se deduce de las resoluciones antes transcritas- entiende que de aceptar estos planteamientos se introduciría una evidente discriminación en los procesos de escolarización en centros concertados, en perjuicio de aquéllos que, por motivos económicos, no pudieron matricular a sus hijos en niveles no concertados. Asimismo, se aduce que al ser libres los procesos de escolarización en los niveles no concertados, se dejaría la aplicación del beneficio del criterio hermanos al libre arbitrio de los centros, pudiendo estos optar por aplicar limitaciones no sólo económicas sino de otra índole en dichos procesos.

Examinadas estas argumentaciones, esta Institución entiende que cualquiera de ellas podría tener cabida dentro del marco determinado por las normas que regulan los procesos de admisión en centros docentes sostenidos con fondos públicos, habida cuenta la escasa precisión y claridad de los preceptos incluidos en las mismas. Por tanto, entendemos que, a falta de una resolución judicial que clarifique la cuestión debatida, habrá de ser la Administración educativa, en el ejercicio de sus potestades de ordenación del sistema educativo, la que determine la forma en que habrá de aplicarse este criterio.

A estos efectos, consideramos necesario que, una vez definido el criterio interpretativo a adoptar, el mismo sea objeto de la oportuna difusión entre los miembros de la comunidad educativa a fin de evitar los problemas originados por la actual indeterminación del mismo en los procesos de escolarización realizados en centros concertados.

Por todo ello, y de conformidad a lo prevenido en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno acometer por propia iniciativa una actuación sobre el particular, que ha quedado registrada como **queja de oficio 95/3872**.

En el curso de dicha actuación de oficio hemos dirigido un escrito a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional trasladándole nuestras reflexiones sobre el problema planteado y formulándole la siguiente **Recomendación**:

"Que se dicte una Instrucción en la que se clarifiquen los casos en que procede la aplicación del criterio hermanos en los procesos de escolarización en centros concertados, remitiendo copia de la misma a todas las Delegaciones Provinciales y a todos los Consejos Escolares de centros concertados que hayan de aplicarla, realizando una labor de comprobación y vigilancia del cumplimiento de la misma."

Actualmente nos encontramos en espera de recibir una respuesta de la Administración educativa en relación con la **Recomendación** formulada a la misma, aunque creemos posible que dicha respuesta pueda deducirse del contenido del nuevo Decreto regulador de los procesos de escolarización en centros docentes sostenidos con fondos públicos que, como indicamos anteriormente, se encuentra en fase de elaboración.

Otro aspecto de la normativa reguladora de los procesos de escolarización que ha sido objeto de estudio por esta Institución, al entender que estaba precisada de una mejora en su tratamiento jurídico para evitar los problemas que su aplicación estaba generando en ciertas ocasiones, es el relativo a la forma de acreditación de la minusvalía a efectos de su baremación como criterio complementario de admisión en los centros docentes.

En efecto, con ocasión de la tramitación de diversas quejas relacionadas con los procesos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, se ha podido comprobar la existencia de casos en los que habiéndose solicitado la baremación como criterio complementario de la condición de minusválido de un padre o hermano del alumno, la misma no se admitió por parte del centro docente por entender que la documentación

acreditativa de tal condición, aportada por los interesados, no resultaba admisible.

En estos casos, hemos podido comprobar que era cierta la minusvalía alegada por los interesados, y que el único motivo que impidió la baremación de tal circunstancia como criterio complementario fue el desconocimiento de los solicitantes de plaza acerca de cuál era el documento válido que podía acreditar tal condición, lo que motivó que los mismos presentaran certificados médicos que, a su juicio, resultaban suficientemente acreditativos, apreciación errónea que tuvo como consecuencia la no baremación del criterio complementario.

Si examinamos la normativa que regula los procesos de admisión de alumnos en centros docentes públicos, observamos que en los mismos se contiene la siguiente regulación de los criterios complementarios:

- Decreto 115/1987, de 29 de Abril, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía sostenidos con fondos públicos:

«Art.11.- Además de los criterios prioritarios a que se refieren los artículos anteriores, la admisión de alumnos se regirá por los siguientes criterios complementarios:

(...) b) Existencia de minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales en los hermanos del alumno que se encuentren en edad escolar o en los padres del mismo.»

Las distintas Órdenes sobre escolarización y matriculación de alumnos y alumnas en los Centros Docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, que se aprueban antes de cada curso académico, recogen la aplicación de este criterio complementario, aunque sin especificar como debe acreditarse la condición de minusválido, ya que las únicas referencias explícitas sobre la documentación a presentar por los solicitantes de plaza que se contienen en estas Órdenes, hacen referencia exclusivamente a la acreditación de los criterios "renta" y "domicilio".

Por su parte, en los modelos normalizados de solicitud de admisión en centros escolares, que facilitan los centros docentes a los interesados, no se contiene referencia alguna a cuál sea la documentación a aportar para acreditar la minusvalía de padres o hermanos del alumno a fin de que pueda ser baremada como criterio complementario.

Únicamente en los impresos informativos que algunos centros entregan a los solicitantes de plazas se incluye una relación de los documentos a aportar por los mismos, figurando en los mismos la siguiente referencia:

"6.- La puntuación del apartado CRITERIOS COMPLEMENTARIOS (máximo un punto) solo será tomada en cuenta si se acredita con un documento válido."

Como podrá observarse, resulta difícil que los solicitantes puedan conocer cuál es el "documento válido" que han de presentar para acreditar la condición de minusvalía que alegan, puesto que el mismo no se detalla en ninguna norma ni impreso oficial. Ello provoca que muchos presenten documentos que no son aceptados por los Consejos Escolares, lo que les impide beneficiarse de la baremación de un criterio que, objetivamente, les es de aplicación.

De los informes recibidos de la Administración educativa en relación con la tramitación de algunas de las quejas recibidas, deducimos que el documento válido que ha de presentarse es la declaración de minusvalía que expide el Instituto Andaluz de Servicios Sociales en nuestra Comunidad Autónoma. Este documento, único que a nuestro juicio acredita fehacientemente la condición de minusvalía, requiere de un largo trámite burocrático para ser expedido, que rara vez es inferior a los tres meses a contar desde su solicitud.

Por ello, entendemos que resulta imprescindible que los interesados conozcan con la suficiente antelación la necesidad de disponer de este documento, a fin de evitar que cuando el mismo les sea requerido por el Consejo Escolar se encuentren ante la imposibilidad material de aportarlo en tiempo y forma.

En este sentido, hemos iniciado una actuación -registrada como **queja de oficio 95/3874-** en el curso de la cual hemos trasladado a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional todas las consideraciones antes expuestas, y le hemos formulado las siguientes **Sugerencias:**

"Que se incluya en las distintas Ordenes sobre escolarización y matriculación de alumnos y alumnas en los Centros Docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, que se aprueban antes de cada curso académico, una referencia explícita al documento exigido para acreditar la situación de minusvalía a efectos de su baremación como criterio complementario en los procesos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Que se incluya en los modelos normalizados de solicitud de admisión en centros escolares, que facilitan los centros docentes a los interesados, o bien en los impresos informativos que se acompañan a los mismos, una referencia explícita al documento exigido para acreditar la situación de minusvalía a efectos de su

baremación como criterio complementario en los procesos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos"

En las fechas de redacción del presente Informe Anual aun no hemos recibido contestación de la Administración educativa en relación a las **Sugerencias** que le han sido trasladadas, aunque confiamos en que las mismas tengan cabida en las normas que se dicten para regular el próximo proceso de escolarización.

Para terminar este apartado dedicado a los problemas derivados de los procesos de escolarización de alumnos, queremos dar cuenta de otra actuación de oficio iniciada por esta Institución, y que ya fue anunciada en pasados Informes Anuales.

Nos referimos a la **queja de oficio 95/3960**, referida a los especiales problemas que presentan los procesos de escolarización en los niveles de Formación Profesional, motivados por el desfase existente en algunas especialidades entre la oferta y la demanda de plazas escolares.

En efecto, con ocasión de la tramitación de diversas quejas relacionadas con los procesos de admisión de alumnos en centros docentes de Educación Secundaria sostenidos con fondos públicos que imparten especialidades de Formación Profesional, se ha podido comprobar la existencia de un importante desfase entre las plazas ofertadas y las solicitudes presentadas, que afecta fundamentalmente a los centros que imparten especialidades de la rama sanitaria.

Este desfase entre oferta y demanda de plazas provoca que un número importante de alumnos se vean imposibilitados de cursar la especialidad elegida, frustrándose con ello sus aspiraciones profesionales.

Esta Institución es consciente de que, a diferencia de lo que ocurre con otras ramas de la Formación Profesional, la rama sanitaria presenta una especial problemática derivada de la insuficiencia de plazas para realizar prácticas hospitalarias que, unido a las limitaciones del mercado laboral, determina la imposibilidad de atender a la demanda existente mediante la construcción de nuevos centros o la habilitación de nuevas aulas. Puede decirse que el problema del desfase entre oferta y demanda de plazas en la rama sanitaria es un problema estructural y no coyuntural, siendo por tanto previsible y lógico que el mismo permanezca a medio plazo.

No es, por ello, intención de esta Institución el reclamar sin más la necesidad de que se construyan nuevos centros o se habiliten nuevas aulas para dar cabida a todos los alumnos que demanden plazas; antes al contrario, entendemos los motivos que impiden la ampliación de la oferta educativa y

entendemos justificada la existencia de este desfase.

La intención de esta Institución al iniciar, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, la actuación de oficio es doble:

1.- Por un lado, pretendemos trasladar a la Administración educativa el problema actualmente existente en los niveles de Formación Profesional que imparten especialidades de la rama sanitaria, a fin de que por la misma se nos remita información que nos permita conocer la verdadera dimensión del problema, así como se nos indiquen los estudios realizados y los planes previstos para tratar de paliar en la medida de lo posible el desfase existente mediante la ampliación de la oferta educativa en aquellos supuestos en que las circunstancias lo permitan.

2.- Por otro lado, pretende esta Institución con la presente actuación de oficio trasladar a la Administración educativa la siguiente reflexión:

La Formación Profesional se integra, tanto en el actual sistema educativo como en el previsto por la LOGSE, dentro de los niveles de enseñanza no obligatoria, lo cual exime a la Administración del compromiso de presentar una oferta educativa que cubra necesariamente todas las demandas de escolarización que se susciten, aun cuando sea un objetivo deseable el lograr la máxima equiparación posible entre oferta y demanda para garantizar la plenitud del ejercicio del Derecho a la Educación.

Esta situación se suscita igualmente respecto de la enseñanza universitaria, donde es notoria la existencia de numerosos casos en que existe una imposibilidad manifiesta de cubrir la demanda de plazas existentes, lo que obliga a la implantación de "numerus clausus" en diversas especialidades, muy particularmente en las de la rama sanitaria.

La diferencia entre ambos casos radica en el criterio de selección de solicitudes o de admisión de alumnos que se utiliza en los respectivos niveles en los casos de insuficiencia de plazas. Así, mientras en la enseñanza universitaria se opta por seleccionar a los alumnos según su expediente académico, en la Formación Profesional se aplican los mismos criterios de admisión que para los niveles de la enseñanza obligatoria; esto es, los criterios determinados en la LODE, la LOGSE, y, en nuestra Comunidad Autónoma, los estipulados en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Esta diferencia comporta que mientras que en el nivel universitario los alumnos que acceden a los estudios con limitación de plazas son aquéllos que cuentan con un mejor expediente académico, en las especialidades de Formación Profesional con limitación de plazas accederán aquellos alumnos que reúnan

mayor puntuación por la aplicación de los criterios prioritario y complementarios que fija la norma; esto es, básicamente, por los criterios de proximidad del domicilio, nivel de renta de la unidad familiar y existencia de hermanos matriculados en el mismo centro.

Como consecuencia de la aplicación de esta normativa a la Formación Profesional, resulta frecuente encontrarnos con escritos de queja en los que los interesados manifiestan su protesta ante la constatación de la imposibilidad de cursar los estudios de Formación Profesional que constituyen su vocación, al existir limitación de plazas y no contar con puntos suficientes para ser admitidos, simplemente por no residir en las proximidades del centro docente, o tener un nivel de renta superior al de otros alumnos, o no contar con hermanos matriculados en el centro, sin que existan plazas vacantes en otros centros que impartan igual especialidad en nuestra Comunidad Autónoma.

Ya hemos adelantado que esta situación se revela especialmente preocupante en las especialidades de la rama sanitaria donde el desfase entre solicitudes y plazas es mas patente, al ser frecuente encontrar supuestos en que alumnos con un brillantísimo expediente académico se ven postergados en el acceso a los estudios seleccionados por otros alumnos de mediocre trayectoria académica pero con la fortuna de residir en las inmediaciones del centro docente.

Esta Institución es consciente de que la determinación de unos criterios para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos es una necesidad evidente ante la realidad de la existencia de un número mayor de solicitudes que de plazas en determinados centros docentes. Asimismo, conocemos el estudio y la reflexión que precedieron a la determinación de cuáles fueran los criterios mas idóneos, los cuales, por otra parte, han sido declarados ajustados a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico por diversas resoluciones judiciales.

Sin embargo, consideramos que dichos criterios encuentran su mayor virtualidad en su aplicación a los niveles de la enseñanza obligatoria, en los cuales, como consecuencia precisamente de su obligatoriedad, la Administración educativa viene precisada de facilitar al alumno no admitido en un centro otra plaza escolar de iguales características en otro centro docente, aun cuando no sea el elegido en primer lugar.

Por el contrario, cuando dichos criterios se aplican en niveles de enseñanza no obligatoria en los que -como ocurre en las especialidades de Formación Profesional de la rama sanitaria- no existen plazas escolares suficientes para atender la totalidad de la demanda producida, pueden originarse situaciones de manifiesta injusticia, por cuanto se hace depender el derecho de acceso a los estudios seleccionados de circunstancias que escapan al ámbito de control de los propios alumnos, al impedirse que, cuando menos, el derecho de acceso dependa

del esfuerzo personal, manifestado a través del expediente académico.

Quizás habría que plantearse la conveniencia de modificar el actual sistema de admisión de alumnos en los centros docentes que imparten especialidades de Formación Profesional en los que es constatable la existencia de un desfase estructural entre oferta y demanda de plazas, de forma tal que se fijasen criterios de admisión de características similares a las que rigen para el acceso a las enseñanzas universitarias.

Ésta es la reflexión que hemos trasladado a la Administración educativa para su consideración por la misma.

Debemos aclarar que esta Institución es sabedora de que la regulación general de las condiciones de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos es una competencia que excede del estricto ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Andaluza, al estar consagrada en normas de rango estatal. Ello no obstante, la Administración Educativa Andaluza cuenta con posibilidades de plantear esta cuestión ante los órganos de coordinación interadministrativa del sistema educativo existentes a nivel estatal, sin olvidar las competencias que en materia de iniciativa legislativa otorga la Constitución a las Comunidades Autónomas.

Por tanto, únicamente hemos pretendido con nuestra actuación de oficio suscitar un debate, o mover a la reflexión sobre un problema que entendemos tiene una existencia real y puede ser generador de situaciones de injusticia que, al menos indirectamente, comportan una limitación del ejercicio del Derecho de todos a la Educación, que preconiza el artículo 27 de la Constitución, o más concretamente del derecho de los alumnos a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno, que garantiza el artículo 1.2 de la LODE.

La Actuación de Oficio se ha iniciado con un escrito dirigido a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional en el que le hemos solicitado un amplio informe sobre el tema, que esperamos nos permita ilustrarnos sobre la dimensión real del problema planteado. En concreto, hemos solicitado información a la Administración educativa sobre los siguientes extremos:

- Especialidades de la rama sanitaria impartidas en nuestra Comunidad Autónoma en niveles de Formación Profesional.
- Centros que imparten estas especialidades en nuestra Comunidad Autónoma, distribuidos por Provincias.

- Relación actualizada entre oferta y demanda de plazas por especialidades de la rama sanitaria.
- Identificación pormenorizada de las especialidades en que existe desfase entre oferta y demanda, realizada a nivel provincial.
- Especificación de aquellas especialidades en que, existiendo desfase, se prevea superar el mismo mediante la construcción de nuevos centros o la habilitación de nuevas unidades a corto plazo, detallando las previsiones al respecto.
- Especificación de las especialidades en que, existiendo desfase, se considere el mismo estructural y, por tanto, de difícil solución a corto plazo, detallando los datos determinantes de este desfase: solicitudes no atendidas y previsiones de desfase en los próximos años, a ser posible a nivel provincial.

Asímismo, le hemos solicitado a la Dirección General que nos trasladara su opinión sobre la reflexión a que antes hacíamos referencia, y que ha sido incluida en el escrito remitido al mismo. Actualmente permanecemos a la espera de recibir la información solicitada, sobre la cual daremos cuenta en próximos Informes Anuales.

2.1.1.2. Servicios complementarios.

Dentro de este apartado vamos a detenernos en el análisis de las quejas recibidas que se refieren o afectan a los servicios educativos complementarios de los prestados por los centros docentes.

En concreto, vamos a centrar nuestro análisis en los servicios de transporte y comedor escolar, respecto de los cuales resulta frecuente la recepción de quejas que denuncian la precariedad de la implantación de dichos servicios o la insuficiencia o inadecuación de los medios con que cuentan los servicios existentes.

En relación con el transporte escolar, debemos decir que, si bien es cierto que el citado servicio únicamente resulta ser de prestación obligatoria por parte de la Administración cuando se refiere a los niveles de la enseñanza obligatoria, y siempre que concurren determinadas circunstancias, no es menos cierto que existen situaciones que precisan de una interpretación flexible por parte de la Administración de las normas que regulan los supuestos en que procede autorizar la implantación del transporte escolar, especialmente en aquellos casos en que la denegación del servicio puede conllevar la imposibilidad del ejercicio del Derecho a la Educación o al menos dificultar su disfrute.

Asímismo, estimamos imprescindible un mayor esfuerzo por parte de la Administración para adaptar los vehículos de transporte escolar a las exigencias del Decreto 72/92 sobre supresión de barreras arquitectónicas, a fin de propiciar que la integración de los discapacitados en el sistema educativo se haga efectiva sin que éstos hayan de afrontar mas limitaciones o inconvenientes que las sufridas por cualquier otro alumno.

Al respecto, consideramos interesante detenernos en el relato de la **queja 94/1908**, que tiene relación con un problema de transporte escolar de alumnos con discapacidad.

La queja fue presentada por las madres de dos niños parálíticos cerebrales, y denunciaba el problema originado en el proceso de escolarización de los pequeños. Al parecer, habían solicitado plaza para sus hijos en un centro radicado en el Municipio donde tenían su residencia habitual, pero su solicitud había sido rechazada por la Administración tras realizar un examen de los pequeños y llegar a la conclusión de que el centro en cuestión no estaba preparado para escolarizar a unos alumnos con un grado tan elevado de discapacidad.

La Administración había recomendado a las interesadas la escolarización de los niños en un centro de educación especial sito en una localidad próxima. Esta decisión, que era aceptada por las madres, se reveló problemática al no existir un transporte escolar que pudiese desplazar a los niños desde su lugar de residencia hasta el centro de destino, no pudiendo las familias de los pequeños hacerse cargo del coste de estos desplazamientos.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de Sevilla (órgano competente por encontrarse ambos Municipios en dicha Provincia), la cual nos remitió un informe en el que se nos trasladaba la decisión de acceder a la petición inicial de escolarización presentada por las interesadas, matriculando a los niños en un aula de educación especial existente en el colegio ubicado en su Municipio de residencia.

Examinada esta respuesta de la Administración, observamos que aunque la misma suponía una aceptación de la pretensión de las interesadas de matricular a sus hijos en su lugar de residencia, también suponía una contradicción con el informe elaborado por el Equipo de Promoción y Orientación Educativa (en adelante EPOE) de zona que aconsejaba la escolarización de los alumnos en un centro de educación especial, dotado de medios suficientes par atender las discapacidades que padecían.

A nuestro juicio, la solución más correcta hubiera sido la de buscar una alternativa al problema del transporte escolar, con el fin de que los pequeños se escolarizarán en el centro que más garantías aportaba de una más correcta atención de sus necesidades educativas especiales.

En consecuencia, dirigimos un escrito a las interesadas trasladándoles la propuesta de la Administración e indicándoles nuestra disposición, caso de que lo consideraran oportuno, a continuar la tramitación de la queja hasta conseguir de la Administración una solución al problema de transporte escolar que impedía la escolarización de sus hijos en el centro recomendado por el EPOE de zona.

Las interesadas nos contestaron mediante un escrito en el que, tras manifestarnos su agradecimiento por nuestra intervención en su problema, nos comunicaban su aceptación de la propuesta de la Administración educativa, por cuanto la misma venía acompañada de un compromiso firme de ampliar las instalaciones del aula de educación especial existente en el centro en cuestión y mejorar la dotación de material y personal de la misma.

Recibido este escrito, consideramos oportuno concluir nuestra intervención en el asunto, no sin dejar de indicar a la Administración educativa nuestra consideración acerca de que hubiera resultado más apropiado que las gestiones de la misma se hubiesen orientado a solventar el problema de transporte escolar de los alumnos discapacitados, antes que a lograr la escolarización de los mismos en un centro que, según los informes de los servicios de apoyo de la Delegación, no era el más idóneo para atender las especiales necesidades de los alumnos afectados.

Por lo que se refiere al servicio de comedor escolar, debemos decir que el mismo no es de prestación obligatoria, por lo que únicamente existe en aquellos centros en que diversas circunstancias aconsejan la prestación del mismo.

Entre estas circunstancias que justifican la existencia de comedor escolar, adquiere especial relevancia la concurrencia de dos elementos: una jornada lectiva partida de mañana y tarde, y un servicio de transporte escolar implantado en el centro por residir los alumnos en lugares alejados del propio centro escolar. En estos casos, y con el fin de evitar desplazamientos inútiles y peligrosos a los alumnos a la hora de comer, resulta frecuente que se autorice la implantación de un servicio de comedor escolar que atienda estas necesidades.

Actualmente, detectamos una tendencia generalizada de la Administración hacia la supresión de este servicio educativo, salvo en casos especialmente justificados, por motivos que son, imaginamos, básicamente económicos. Esta decisión está originando importantes protestas por parte de las Comunidades educativas de los centros afectados por la decisión de cierre, al verse privadas de un servicio generalmente muy apreciado y al que estaban acostumbrados.

A nuestro juicio, la supresión de comedores escolares sólo puede estar justificada cuando se enmarca en el seno de una política de redistribución de

unos recursos económicos escasos para atender unos fines educativos muy amplios, y siempre que se realice en función del grado de necesidad de los beneficiarios del servicio.

Así, encontramos razonable que, ante la insuficiencia de fondos para ofertar este servicio con carácter general a todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos -que sería lo ideal-, se opte por suprimir el mismo en aquellos centros que, por haber modificado su jornada lectiva o por otras circunstancias, hayan dejado de precisar de la ineludible prestación del mismo, siempre y cuando los fondos liberados con tal decisión se destinen a la prestación del servicio en otro centro que cuente con unas características que lo hagan necesario.

De hecho, un estudio de los centros que cuentan actualmente con el servicio de comedor escolar en nuestra Comunidad Autónoma nos permitiría comprobar que algunos de ellos se benefician de tal servicio sin que existan causas que claramente justifiquen su prestación en nuestros días, mientras que existen otros centros que, por su ubicación en barriadas marginales o en zonas rurales, o por contar con un especial régimen de jornada lectiva, llevan largo tiempo reclamando la prestación de este servicio sin que el mismo les sea concedido por razones presupuestarias.

Por ello, entendemos que sería aconsejable que se efectuase un estudio en profundidad en las distintas provincias andaluzas, que permitiese conocer cuántos centros cuentan actualmente con este servicio y cuántos demandan su prestación, para a continuación establecer una clasificación de estos centros en función de su mayor o menor necesidad de la prestación del servicio, y proceder a distribuir los fondos disponibles en función de tal clasificación.

Para establecer el grado de necesidad de la prestación del servicio, consideramos que sería conveniente que se tomasen en consideración, aparte de los parámetros ya conocidos como el régimen de jornada lectiva y la existencia o no de transporte escolar, otros parámetros como son la situación socio-económica de los alumnos que escolariza el centro o la existencia en el mismo de un número importante de alumnos con problemas de aprendizaje e integración escolar.

Consideramos que la actuación propuesta podría redundar en una más justa prestación de un servicio que, aunque complementario del servicio educativo básico, no por ello deja de ser un importante apoyo para la concreción efectiva del Derecho a la Educación en muchas zonas de nuestra geografía. Además de permitir una más equitativa distribución de unos recursos públicos siempre escasos.

En relación con la problemática que estamos analizando, vamos a detenernos en el relato de la **queja 95/3186** que planteaba el problema originado en un colegio sito en la capital gaditana ante la decisión de la Administración

educativa de suprimir el servicio de comedor escolar que desde antiguo venía prestando el centro.

Al parecer, la decisión de cierre del servicio venía motivado por la existencia de otro centro en la misma zona que precisaba en mayor medida de la prestación de tal servicio, sin que los fondos presupuestados fueran suficientes para atender ambas peticiones.

La evaluación de las necesidades de ambos centros se había realizado por la Administración educativa teniendo en cuenta la evolución sufrida en las distintas poblaciones incluidas en las zonas de influencia de cada centro. Así, se había comprobado -según la Administración informante- que mientras el nivel socio-económico de la población asentada en la zona donde se ubicaba el colegio que ya contaba con servicio de comedor había experimentado una apreciable mejora, la población de la zona en que se ubicaba el centro demandante del servicio se encontraba entre las mas pobres y necesitadas de la Capital.

Todo ello, había llevado a la Administración educativa a optar por una reasignación de los fondos, que pasaba necesariamente por una traslación del servicio de comedor desde el centro en que se ubicaba hacia el centro demandante.

Esta decisión fue recibida con indignación en el centro desposeído y dio lugar a numerosos y -en ocasiones ostensibles- actos de protesta por parte de su comunidad educativa, que finalmente se dirigió en solicitud de amparo a esta Institución.

Una vez examinadas las alegaciones de los interesados y la documentación que éstos nos aportaban, pudimos constatar que existían algunos elementos que hacían aconsejable la admisión a trámite de la queja, pese a que en principio la decisión de la Administración de trasladar el comedor nos parecía justa y acertada por las circunstancias que concurrían en ambos centros.

Estos elementos que aconsejaron la admisión a trámite de la queja, hacían referencia al procedimiento seguido para comunicar al centro en cuestión la decisión de suprimir el servicio de comedor escolar que hasta entonces venía dispensando. Un procedimiento que, a nuestro juicio, no había sido el más adecuado, por cuanto la comunicación a la comunidad educativa del centro se había producido cuando ya el proceso de escolarización en el mismo había concluido, con lo que se colocaba a los padres de los alumnos afectados ante la tesitura de mantener la matrícula en el centro pese a la desaparición del servicio de comedor o de tratar de encontrar un nuevo centro donde escolarizar a su hijo con las dificultades lógicas de una solicitud de escolarización fuera del plazo normal.

Esta Institución comprendió la protesta de muchos padres de

alumnos que consideraban vulnerado su derecho a la libre elección de centro, puesto que afirmaban haber optado por el centro en cuestión movidos por el aliciente que suponía la existencia de un servicio de comedor escolar en el mismo, servicio que resultaba especialmente apreciado por muchos padres de familia y que existía en muy pocos centros de la zona. Así, algunos padres manifestaban que de haber conocido con tiempo que el centro no ofertaría este servicio, hubieran optado por presentar su solicitud de escolarización en otro centro que dispusiera de tal servicio, opción que difícilmente prosperaría ahora al haber concluido la primera fase del proceso de escolarización.

Asímismo, de la documentación aportada por los interesados se deducía que los mismos habían presentado a la Administración educativa una propuesta alternativa al cierre del comedor que, a su juicio, permitía dispensar el servicio en ambos centros sin incrementar los fondos presupuestados por la Administración. Esta propuesta no había recibido contestación alguna de la Administración.

Por todo ello, nos dirigimos a la Administración educativa indicándole la conveniencia de paralizar la orden de cierre del comedor escolar, hasta el próximo curso, habida cuenta que se había comunicado dicha decisión a la comunidad educativa afectada con posterioridad al término del proceso de escolarización del presente curso.

Asímismo, interesamos de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia la remisión del oportuno informe en el que se nos clarificasen los extremos de la actuación administrativa, a la vez que interesábamos de la misma un pronunciamiento sobre la viabilidad de la propuesta alternativa formulada por los interesados en queja.

La respuesta de la Administración a nuestras solicitudes consistió en una comunicación en la que se nos indicaban las consideraciones de tipo educativo, social y económico que justificaban la decisión de trasladar el comedor de un centro a otro. Estas mismas razones eran esgrimidas por la Administración para justificar el rechazo de nuestra solicitud de paralización de la orden de traslado hasta el próximo curso.

Por lo que se refiere al procedimiento de comunicación a los interesados de la decisión de cierre adoptada, la Administración entendía que se había comunicado con la suficiente antelación respecto del inicio del curso (3 meses) como para que las familias afectadas pudiesen adoptar las medidas necesarias para solventar los problemas que tal decisión les originase.

Examinada esta respuesta, hubimos de considerar que no existía irregularidad en la actuación de la Administración, por cuanto la decisión de cierre y traslado del servicio de comedor entraba dentro de sus potestades de organización

del sistema educativo.

Ello no obstante, discrepábamos profundamente con la consideración de la Administración de que el procedimiento de comunicación de su decisión a los interesados había sido el idóneo, al igual que lamentábamos su decisión de no aceptar nuestra petición de aplazamiento de la orden de cierre. Por ello, consideramos oportuno dirigir un escrito a la Administración trasladándole estos extremos. De dicho escrito extractamos lo siguiente:

"1.- En primer lugar debemos manifestarle que esta Institución considera que la decisión de cierre de un comedor escolar entra dentro del ámbito propio de competencias de la Administración educativa, enmarcándose en el ejercicio por la misma de sus potestades de organización del servicio educativo. No comportando tal decisión de cierre una actuación contraria a derecho al no tratarse de un servicio educativo obligatorio de prestación necesaria por la Administración.

En este sentido, entendemos que la decisión adoptada se ajusta a derecho y no supone irregularidad alguna en la actuación administrativa. Así lo manifestamos en el escrito que anteriormente dirigimos a esa Delegación, e igualmente pusimos de manifiesto tal circunstancia a los interesados en queja.

2.- Por lo que se refiere a los motivos que justifican la decisión adoptada, hemos de decir que esta Institución entiende acertado el criterio de dar primacía en el disfrute de los servicios educativos complementarios a los sectores socialmente mas desfavorecidos, por lo que nada tenemos que objetar a la decisión de ofertar estos servicios en el C.P. "...", habida cuenta la situación del mismo en una zona especialmente deprimida de esa Capital.

Unicamente hemos de lamentar -y estamos seguros de que esa Administración coincidirá con nosotros-, que la insuficiencia de recursos económicos impidan hacer extensivo este servicio a otros centros escolares, como es el caso del C.P. "...", dada la gran aceptación que tal servicio tiene y su incidencia en la elevación de la calidad de la oferta educativa.

Este planteamiento ha sido, asimismo, trasladado a los interesados en la presente queja.

3.- Ello no obstante, debemos indicarle nuestra discrepancia con las consideraciones de la Sra. Consejera acerca de la idoneidad del momento en que la decisión adoptada fue puesta en conocimiento de los interesados.

En efecto, como ya le indicábamos en nuestro anterior escrito, esta Institución entiende que el hecho de que la comunicación de la orden de cierre se efectuara a los afectados por el mismo con posterioridad al término del proceso de escolarización, podía suponer una cierta desvirtuación del ejercicio por los mismos de su derecho a la libre elección de centro, por cuanto resulta evidente que la existencia de un comedor escolar en el C.P. "... " constituía un elemento que hacía especialmente atractiva la oferta educativa de este centro y podía haberse constituido en factor determinante para la opción por el mismo efectuada por algunos padres.

En este sentido, lamentamos la no aceptación por esa Administración de nuestra solicitud de paralización provisional de la orden de cierre, hasta el próximo curso escolar, lo que, a nuestro juicio, hubiera permitido salvaguardar la plenitud del ejercicio por los padres de su derecho a la libre elección de centro, a la vez que hubiera propiciado la apertura de un período de reflexión y diálogo entre las partes sobre las soluciones alternativas presentadas por los mismos.

Confiamos en que ulteriores decisiones de igual significación sean trasladadas a los afectados por las mismas con una mayor anticipación y, en todo caso, con anterioridad al término del proceso de escolarización."

Con esta actuación dimos por finalizada nuestra intervención en el expediente de queja.

Para terminar este apartado dedicado a las quejas recibidas que tienen relación con el servicio de comedor escolar, queremos dar cuenta del contenido de la **queja 95/3159**, que nos parece especialmente interesante.

La queja fue presentada por el Presidente de una Asociación, y en ella se exponía la situación en que se encuentran los colectivos que requieren alimentación especial, como es el caso de los niños celíacos que no pueden consumir productos que contengan gluten, cuando tienen que utilizar los comedores escolares.

El interesado manifestaba su preocupación por cuanto, a diferencia de otras Comunidades Autónomas como Canarias o Navarra, o del propio Territorio MEC, donde existe algún tipo de regulación para garantizar una dieta correcta para los niños celíacos, en Andalucía no había regulación de ningún tipo, con lo que existía una gran dificultad para que este tipo de niños pudieran disfrutar del servicio

de comedor escolar.

La Asociación consideraba necesario que se produjera una regulación en Andalucía de esta materia, y, a tal efecto, proponía tres posibles alternativas para solucionar el problema:

- Elaboración de menús con componentes especiales, cuando fuera necesario (Fideos, macarrones, rebozados, empanados, sopas, pastas italianas, etc.).
- Sustitución por menús normales sin gluten, cuando se vaya a servir un menú normal con gluten.
- Autorización para llevar la comida preparada de casa, abonando únicamente un porcentaje por la utilización de las instalaciones del comedor escolar.

La Asociación afirmaba encontrarse a disposición de la Consejería de Educación y Ciencia para coadyuvar en la realización de cuantas actuaciones pudieran redundar en beneficio de los niños celíacos, para lo cual aportarían sus fondos documentales y las experiencias de la Asociación en otras zonas de España.

El interesado concluía su escrito manifestando su consideración de que, puesto que Andalucía tenía competencias plenas en materia educativa, debería regular los problemas relativos a la utilización de los comedores escolares por niños precisados de seguir dietas especiales.

Tras admitir la queja a trámite, solicitamos informe a la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa, cuya respuesta no se hizo esperar y resultó ser muy positiva para las pretensiones de los interesados:

"Que esta Consejería de Educación y Ciencia está elaborando la normativa que regulará los comedores escolares en los aspectos de organización y funcionamiento, personal, comensales, gestión y financiación así como la seguridad e higiene y todo aquello que conlleve un servicio de calidad a los alumnos comensales. Por ello y en atención a la demanda presentada por la citada Asociación, esta Dirección General puede manifestarle en este momento que está prevista la atención de la citada problemática así como otras singularidades que se pudiesen presentar bien en la norma mencionada o en el posterior desarrollo de la misma.

No obstante lo anterior, y hasta tanto sea publicada la normativa aludida, esta Dirección General dará instrucciones a los comedores implicados dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia para intentar paliar la problemática presentada."

Tras un detenido estudio de dicha información, entendimos que el asunto se encontraba en vías de solución, tanto por la regulación de la problemática denunciada en la nueva normativa de comedores escolares, como por las instrucciones remitidas por la Administración educativa a los centros docentes con comedores hasta tanto se aprobaba aquella. Por ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.1.1.3. Aplicación anticipada de la LOGSE

La decisión de la Administración de implantar anticipadamente la Secundaria Obligatoria en numerosos centros de nuestra Comunidad Autónoma, ha venido generando en los últimos años diversos conflictos con las comunidades educativas de dichos centros, que frecuentemente se manifestaban opuestas a tal anticipación. Estos conflictos han tenido fiel reflejo en los Informes Anuales presentados por esta Institución en los últimos años.

Respecto a este asunto, debemos decir que desde que en esta Institución se recibieron las primeras quejas en las que se cuestionaba la decisión de la Administración de implantar anticipadamente la LOGSE en algún centro docente andaluz, se adoptó una posición clara en relación con el problema planteado que ha permanecido invariable hasta la fecha.

En efecto, esta Institución ha considerado siempre que la Administración educativa andaluza está perfectamente legitimada para adoptar la decisión de implantar anticipadamente la LOGSE en un centro docente, al estar expresamente reconocida esta posibilidad en el ordenamiento jurídico vigente. Por otro lado, esta Institución ha manifestado reiteradamente su opinión de que la implantación de la LOGSE, aunque sea anticipadamente, no conlleva de por sí un perjuicio o un agravio para el centro elegido, y ello, por cuanto las enseñanzas LOGSE gozan de total legitimidad al haber sido aprobadas por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, sin que las opiniones contrarias o discrepantes sobre la calidad de tales enseñanzas que sostienen algunos miembros de la comunidad educativa, por muy respetables que sean, puedan modificar tal legitimidad.

Por tanto, esta Institución considera que, con independencia de las legítimas discrepancias que puedan existir entre los miembros de la Comunidad educativa sobre la calidad de las enseñanzas diseñadas en la LOGSE, la potestad de la Administración para tomar la decisión de aplicar anticipadamente la LOGSE en un determinado centro docente resulta jurídicamente incuestionable.

También hemos manifestado en repetidas ocasiones que la decisión de anticipar la implantación de la LOGSE en una parte de los centros docentes

andaluces, nos parece bastante acertada e incluso necesaria, ya que permite suavizar el impacto de la aplicación de las nuevas enseñanzas, facilitando la capacitación y formación del personal docente de una forma escalonada y dosificada, y permitiendo conocer y resolver los problemas derivados de dicha implantación cuando aún la misma no afecta a la totalidad de los centros docentes.

En consecuencia, esta Institución, en relación con las quejas recibidas que cuestionaban la legitimidad de la decisión administrativa de anticipar la aplicación de la LOGSE, ha mantenido una posición clara de defensa de la legalidad de la actuación administrativa, por cuanto consideramos que la misma es acorde al ordenamiento jurídico vigente y se enmarca en el ámbito de sus competencias.

Ello no obstante, el reconocimiento de la legalidad de la actuación administrativa ha venido siempre acompañada de la exigencia a la Administración educativa de que la decisión de implantación anticipada se llevara a cabo con las debidas garantías y con arreglo a un procedimiento adecuado.

En concreto, hemos pedido reiteradamente a la Administración que se informe a la Comunidad educativa del centro afectado con al menos un año de anticipación, a fin de que la misma pueda adoptar las medidas necesarias y tomar las decisiones que estime oportunas frente a tal eventualidad. Asimismo, hemos reclamado la necesidad de facilitar cumplida información a la Comunidad educativa sobre el alcance, contenido y consecuencias de las nuevas enseñanzas.

Igualmente hemos solicitado de la Administración la impartición de los cursos de formación del profesorado que resulten necesarios para una adecuada capacitación del mismo de cara a la impartición de las nuevas enseñanzas. Y por último, hemos insistido en la necesidad de llevar a cabo en los centros en que se vaya a proceder a la anticipación cuantas obras de adaptación y mejora sean necesarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos recogidos en el Real Decreto 1004/91.

Sirva como muestra de la posición de esta Institución, en relación con la anticipación de la LOGSE, lo actuado en la **queja 95/2966**, que planteaba un supuesto de anticipación de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en un Instituto de Enseñanza Secundaria que hasta entonces impartía el Bachillerato de la Ley 14/1970. Cabe reseñar que la anticipación de la implantación de la Secundaria Obligatoria es la decisión que motiva el mayor número de las quejas recibidas.

En el caso en cuestión la decisión de anticipar la LOGSE se producía en una localidad granadina en la que únicamente existían dos centros de Secundaria, dándose la particularidad de que el otro centro existente en la localidad ya estaba aplicando las nuevas enseñanzas, por lo que la decisión adoptada

suponía la imposibilidad de cursar estudios de Secundaria por otra modalidad que no fuese la diseñada en la LOGSE.

La decisión de la Administración contó con la oposición unánime de la Comunidad educativa del centro: profesores, padres de alumnos y alumnos. Postura a la que sumaron posteriormente todas las APA de la Comarca. Tras diversos encierros y protestas, los afectados se dirigieron a esta Institución solicitando su amparo y denunciando la precariedad de medios con que se estaba acometiendo la implantación de la Secundaria.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Granada, haciendo hincapié en los siguientes extremos:

- qué motivos eran los que aconsejaban la implantación anticipada de la LOGSE en el centro en cuestión.
- qué procedimiento se estaba siguiendo para esa implantación anticipada de la ESO en ese Instituto, interesando que se nos especificase en qué fase del mismo se había puesto en conocimiento del Centro afectado, así como de todos los miembros del mismo -profesores, padres y alumnos-, la decisión adoptada.
- en qué situación se encontraba el Instituto en cuanto a medios materiales y personales, al objeto de paliar las posibles carencias que pudieran existir para la implantación de estas enseñanzas, y, en ese caso, interesábamos que se nos indicase, igualmente, el calendario de actuaciones previsto, en orden a la adaptación de las condiciones del Centro para la reforma a implantar.

El informe remitido por la Administración dedicó especial relevancia a la normativa habilitadora de las anticipaciones realizadas. De su contenido destacamos lo siguiente:

"La Disposición Adicional Primera de la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo) establece que el Gobierno previo informe de las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que tendrá un ámbito temporal de diez años de aplicación a partir de la publicación de la presente Ley. El calendario referido en la citada Ley fue desarrollado por el Real Decreto 986/91, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, y posteriormente modificado por el Real Decreto 1487/94, de 1 de julio (B.O.E. 28-7-94) y en el artículo 21 se preceptúa: "Con el fin de permitir la extensión de los ciclos formativos de formación profesional y la introducción progresiva del bachillerato, las Administraciones

educativas podrán disponer la implantación de la educación secundaria obligatoria (en cualquiera de sus ciclos) y del tercer ciclo de la educación primaria en un número determinado de centros, con anterioridad a los plazos previstos en el presente Real Decreto, para llevar a cabo la generalización de la mencionada implantación".

La Consejería de Educación y Ciencia se fijó durante el curso pasado, el objetivo de anticipar el segundo ciclo en un número determinado de Centros de nuestra Comunidad. Con idea de aplicar de manera simultánea dicha anticipación, se realizó durante el primer trimestre del curso 94-95 un proceso de información a todos los Institutos de nuestra Comunidad, y en el mes de enero se citaron a todos los Directores. Los Centros seleccionados lo fueron en función de la planificación escolar, y localidades, es decir, cualquier localidad que ya tuviera un centro anticipando la LOGSE, debía ser preferente en la anticipación para que de esa forma la oferta educativa fuera la misma; en segundo lugar, la Consejería se fijó el siguiente compromiso:

1º.- Dar cursos de formación en las enseñanzas reguladas por el nuevo sistema educativo, a todos los profesores de los centros afectados, y además, de manera monográfica, a los equipos directivos. Para poder llevar a efecto este cometido, se dictó la Resolución de 28 de marzo de 1995 (B.O.J.A. de 12 de abril), que modificaba, exclusivamente, el calendario escolar en los Centros de Enseñanza Secundaria y Enseñanzas Medias autorizados a implantar anticipadamente el segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria.

2º.- Llevar a cabo las obras necesarias, para cumplir con los requisitos de mínimos regulado en el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio (B.O.E. del 26), y equipar a los centros con el material necesario contemplado en la normativa vigente.

Cuando nos referimos a los mínimos queremos decir, lógicamente, a los que son necesarios tener para impartir el tercer curso de Secundaria Obligatoria, pues en realidad este es el único curso que se anticipa conforme a la normativa regulada por la LOGSE, el resto de los cursos continúan con las enseñanzas reguladas en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa.

3º.- Facilitar a los Centros elegidos toda la información que consideraran necesaria, especialmente la referida a las enseñanzas que habían de impartir a corto y medio plazo.

En conclusión podemos resumir que:

- La planificación escolar es una competencia exclusiva de la Consejería de Educación y Ciencia, y se lleva a efecto con criterios de absoluta racionalidad, y conforme a nuestro ordenamiento constitucional y a la legislación vigente.

- El Anexo I, del Real Decreto 986/1991, de 14 de junio (B.O.E. del 25) por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema recoge un cuadro de equivalencias, a efectos académicos, entre los cursos del sistema que se extingue con los correspondientes a la nueva ordenación del sistema educativo, y en el que se establece que el primer curso de B.U.P. (Bachillerato Unificado y Polivalente) es equivalente a tercero de Educación Secundaria Obligatoria.

- Todos los Centros que anticipan han sido dotados, de los medios materiales y humanos necesarios, por la Consejería de Educación y Ciencia, para su adecuación y adaptación a los requisitos marcados en la LOGSE, si bien es necesario tener en cuenta que la anticipación se va produciendo gradualmente, y en consecuencia las adaptaciones de los espacios y del equipamiento se irán haciendo también de forma gradual, pues en realidad excepto tercero de Secundaria todos los demás cursos y enseñanzas que se impartirán en el Centro durante el curso 95-96 corresponden a la Ley 14/70, General de Educación, y en consecuencia no son enseñanzas LOGSE."

Tras un detenido estudio de dicha información, y examinadas las normas jurídicas aplicables al caso, hubimos de concluir afirmando que nos encontrábamos ante una actuación de la Administración amparada por el Ordenamiento Jurídico vigente, el cual le otorga la potestad para acordar la aplicación anticipada de la reforma del sistema educativo en la Enseñanza Secundaria establecida en la LOGSE en aquellos centros que considere oportuno.

A estos efectos, tras precisar a los interesados que la intervención de esta Institución no tenía por objeto cuestionar esa potestad -legalmente incuestionable-, sino comprobar que la anticipación se realizase respetándose las prescripciones contenidas en la propia LOGSE, en cuanto a información a la Comunidad Educativa, formación del profesorado y dotación de infraestructuras, comunicamos a los mismos que del análisis del informe recibido, y a tenor de las manifestaciones de la Administración, cabía concluir que tales prescripciones legales habían sido respetadas, garantizándose los requisitos mínimos para la aplicación anticipada del nuevo sistema educativo, sin que obrasen en nuestro poder datos que nos permitieran dudar de la veracidad de tales afirmaciones.

En consecuencia, entendiendo que no existía irregularidad en la actuación de la Administración educativa, por cuanto que la misma se había limitado a aplicar la normativa vigente en la materia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.1.2. Edificios escolares.

Dentro de la sistemática expositiva del presente Informe, vamos a dedicar el siguiente apartado a dar cuenta de las quejas recibidas durante el año 1995, que hacen referencia a problemas relacionados con los edificios escolares.

A los efectos del análisis de las quejas, utilizaremos el término "edificio escolar" en su más amplia acepción, que a nuestro juicio es la contenida en el artículo 51.1º del Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 1967, que señala que «se considera edificio público escolar al que albergue servicios docentes (...) incluidas las viviendas para Maestros y Directores escolares».

Respecto de las infraestructuras docentes propiamente dichas, vamos a centrar nuestro estudio en tres aspectos diferenciados:

- Construcción de nuevos centros docentes, donde nos centraremos en el estudio de las quejas que demandan la necesidad de construcción nuevos centros o la ampliación de los ya existentes.

En efecto, de las quejas recibidas se deduce la existencia de centros deteriorados, ya sea por su antigüedad o por su mal uso, hasta el punto de resultar imposible su reparación, haciendo imperativa su sustitución por un nuevo centro. Igualmente, encontramos zonas donde la inadecuación entre la demanda y la oferta de plazas escolares determina la aparición de casos de masificación de centros, con ocupación de los espacios comunes de los mismos para habilitar aulas, lo que provoca un importante deterioro de la calidad de la enseñanza en la zona y pone de relieve la necesidad de nuevos centros que cubran la demanda real de plazas.

- Reparaciones y mantenimiento, dedicado al análisis de las quejas relativas a las condiciones de conservación de los centros docentes.

Comprobaremos la persistencia de denuncias sobre el pésimo estado de conservación de numerosos centros docentes andaluces, fruto en muchas ocasiones de las disputas competenciales entre las Administraciones local y autonómica, que se reparten las responsabilidades en la materia.

- Instalaciones y equipamientos, referido a las dotaciones materiales de los centros

docentes, tanto en cuanto a instalaciones educativas, como a materiales fungibles.

Nos detendremos en el análisis de la incidencia que las nuevas expectativas despertadas por las enseñanzas LOGSE están teniendo en el aumento de las denuncias referidas a insuficiencia de instalaciones o carencias de materiales educativos para impartir en condiciones dignas las nuevas materias y especialidades.

Con estos tres apartados pretendemos dar una visión amplia y documentada de la situación de las infraestructuras educativas en nuestra Comunidad Autónoma, examinadas a la luz de las quejas recibidas en esta Institución.

Así, podremos comprobar la persistencia de situaciones de carencia en la dotación educativa en numerosos puntos de nuestra Comunidad educativa, que determinan una disminución en la calidad de la enseñanza que se imparte y una limitación en el ejercicio del derecho a la educación por parte de los afectados.

Por último, dedicaremos un epígrafe a comentar, un año más, los conflictos suscitados en torno a la controvertida institución de las viviendas de maestros. A estos efectos, además de dar cuenta de las actuaciones más relevantes realizadas por esta Institución a instancia de parte durante el pasado año, nos detendremos en el relato de una actuación de oficio iniciada recientemente y con la que pretendemos forzar una solución definitiva a este problema.

2.1.2.1. Construcción de nuevos centros escolares.

Durante los últimos años se ha producido un significativo avance en la dotación de infraestructuras educativas en nuestra Comunidad Autónoma que ha permitido que en nuestros días pueda afirmarse sin temor a equívocos que la necesidad educativa más básica de la población andaluza -plazas escolares suficientes para todos los andaluces en edad escolar- se encuentra suficientemente cubierta.

Sin embargo, la constatación de este avance respecto a épocas pasadas no puede llevarnos a caer en el error de considerar que en el ámbito de las infraestructuras docentes no existen carencias o insuficiencias que precisen de una actuación inmediata de la Administración educativa. En efecto, aun cuando contamos con un número de plazas escolares suficiente para atender a la demanda de escolarización que se genera en nuestra Comunidad Autónoma, las condiciones en que se encuentran muchos de los centros docentes andaluces dista mucho de poder ser considerado como satisfactorio.

El sistema educativo andaluz presenta actualmente un número

elevado de centros docentes con importantes deficiencias de carácter estructural, ya sea por la antigüedad de los edificios o por el deterioro provocado por una deficiente conservación de los mismos, que hacen imperativa la necesidad de acometer nuevas construcciones docentes que vengan a paliar estas deficiencias.

Por otro lado, es evidente que los desplazamientos de la población hacia barriadas periféricas de nueva construcción en el cinturón de las grandes ciudades, o la emigración desde el campo hacia la ciudad de un número importante de personas, está determinando una traslación espacial de las necesidades de infraestructuras docentes que debe ser atendida con prontitud por la Administración educativa.

Así, nos encontramos con zonas, especialmente en los centros históricos de las grandes ciudades, en las que existe una sobredotación de plazas escolares, junto a otras zonas, fundamentalmente en las barriadas periféricas de nueva construcción, donde existe una manifiesta carencia de plazas para atender a la población que se ha trasladado a vivir en las mismas.

Por otro lado, la aparición de un nuevo sistema educativo ha determinado también el surgimiento de nuevas expectativas docentes que van unidas a los nuevos campos a que se abre el horizonte educativo.

Así la LOGSE ha originado un incremento de las expectativas en el ámbito de la Formación Profesional, que precisan para su concreción de un importante esfuerzo inversor para crear nuevos centros que impartan las especialidades de reciente creación y estén dotados de los talleres, laboratorios y aulas que demandan las distintas titulaciones, a la vez que se ha producido un fenómeno espectacular en torno a las enseñanzas artísticas y musicales, cuya potenciación ha provocado un espectacular incremento en la demanda de plazas que supera las previsiones más optimistas de los expertos, originando un importante problema de carencia de espacios.

Existen, por tanto, tres supuestos que demandan una actuación mas decidida de la administración en materia de nuevas dotaciones de infraestructuras educativas:

- Centros deteriorados por su antigüedad, por su mala conservación o por circunstancias sobrevenidas (inundaciones, corrimientos de tierra, etc.).
- Zonas con déficit de plazas escolares por incrementos poblacionales o flujos migratorios imprevistos.
- Aumento de necesidades derivadas de la implantación del nuevo sistema educativo.

Estos tres supuestos configuran actualmente el reto a que ha de hacer frente la Administración en materia de infraestructuras educativas.

Como muestra de la realidad de estas necesidades de nuevas construcciones docentes, vamos a detenernos a continuación en el examen de dos quejas que, a nuestro juicio, constituyen un ejemplo claro de dos de los supuestos de carencia antes citados.

La primera de las quejas que vamos a analizar es la **queja 95/2646**, presentada por una residente en una barriada de reciente urbanización en Sevilla, que planteaba el problema que, como madre de una alumna en edad escolar, encontraba a la hora de conseguir plaza escolar para su hija en los centros existentes en la citada barriada.

El problema tenía su origen en la insuficiencia de las infraestructuras docentes en una zona de gran expansión dentro de la Capital andaluza, en la que la acelerada construcción de nuevas viviendas había llevado aparejada un importante aumento de la población residente, constituida mayoritariamente por parejas jóvenes con hijos pequeños en edad escolar.

La insuficiencia de plazas escolares en la zona para atender a la demanda de escolarización generada por el incremento poblacional se hacía especialmente agraviosa para los interesados por cuanto dicho incremento resultaba perfectamente previsible para las autoridades educativas, al ser del dominio público los planes de desarrollo urbanístico de la zona, y estar claramente especificados en dichos planes los plazos de entrega de nuevas viviendas.

En este sentido, los interesados consideraban especialmente grave la falta de previsión mostrada por las autoridades educativas, al estar claramente delimitadas en los planes urbanísticos las dotaciones de suelo para equipamientos educativos y constar en los citados planes los plazos de construcción y entrega de las viviendas a los nuevos residentes.

De hecho el problema de la falta de plazas escolares en esta zona de Sevilla venía planteándose desde 1992, fecha en que se terminaron las primeras fases de la urbanización, al comprobarse ya entonces que el número de plazas escolares en la zona era totalmente insuficiente para atender a la demanda generada por los nuevos residentes. El resultado de tal desfase entre oferta y demanda fue un incremento considerable de la masificación en los centros existentes en la zona, lo que dio lugar a diversas movilizaciones de los residentes afectados.

Por ello, aunque el escrito de queja recibido se circunscribía en principio a los problemas concretos de escolarización del hijo de la interesada en queja, esta Institución entendió que el problema debía ser enfocado con una

perspectiva mas amplia que abarcase la realidad de la problemática educativa existente en la barriada en todos los niveles educativos. En este sentido se solicitó el oportuno informe a la Delegación Provincial de Sevilla.

La administración educativa respondió a nuestra petición remitiéndonos un amplio informe en el que, tras aclararnos las cuestiones relativas al concreto problema denunciado por la interesada, se nos daba cuenta de la situación existente en la zona en materia de equipamientos educativos y se nos informaba de los proyectos de construcción de nuevos centros que se habían elaborado por la Administración, así como del estado de tramitación de los mismos.

Examinada esta respuesta hubimos de concluir que la denuncia de los interesados acerca de la falta de previsión de la Administración sobre las necesidades educativas de la zona, no resultaba cierta al menos si atendíamos únicamente a la planificación, y ello por cuanto las necesidades estaban debidamente evaluadas y se habían previsto las dotaciones necesarias para dar solución al problema en todos los instrumentos de planificación tanto urbanísticos como educativos. Ello no obstante, cuando descendíamos al terreno de las realidades, se hacía evidente que existía un importante desfase entre los planes de la Administración y las actuaciones efectuadas por la misma para dar efectividad a dichas previsiones.

En efecto, resultaba evidente que pese a las buenas intenciones de la Administración reflejadas en los proyectos y previsiones de nuevas construcciones docentes, la realidad es que estas nuevas dotaciones no se estaban materializando con la celeridad necesaria para dar cobertura a las necesidades conforme éstas iban surgiendo, sino que, por el contrario, la realidad educativa de la zona superaba con creces la actividad constructora de la Administración.

De hecho, varios de los centros previstos para atender las necesidades de los residentes que llegaron a la zona en las primeras fases de la urbanización -hacia 1992- se encontraban aún en construcción en 1995, y los centros previstos para atender a los residentes de las nuevas fases adjudicadas entre 1994 y 1995 se encontraban todavía en fase de redacción o tramitación de los proyectos, sin que las obras se hubieran iniciado. Todo ello, en unas fechas en que ya se estaban empezando a entregar las viviendas de una nueva fase, lo que indudablemente venía a agravar el problema en la zona.

Por todo ello, si bien saludamos el esfuerzo previsor de la Administración educativa al haber planificado con precisión las necesidades de infraestructuras educativas de la zona, no pudimos por menos que criticar la falta de efectividad de la misma a la hora de hacer realidad sus propias previsiones en los plazos que ella misma se había marcado.

En todo caso, la queja se archivó al entender esta Institución que la

Administración había demostrado ser consciente de las necesidades de la zona y constatarse que, aunque con un notorio retraso, estaba realizando las actuaciones necesarias para dar solución a las carencias existente.

Posteriormente el expediente de queja hubo de ser reabierto al denunciar los interesados los retrasos de la Administración en dar cumplimiento a los compromisos de ejecución de obras que asumió con esta Institución. La queja fue nuevamente archivada tras explicar la Administración los motivos de los retrasos producidos y ratificar sus compromisos de acelerar las obras necesarias para atender a la población escolar de la zona en cuestión.

Vamos a analizar a continuación una queja que nos parece reveladora de los problemas de insuficiencia de infraestructura docente determinados por la nueva ordenación del sistema educativo.

Nos referimos a la **queja 95/3138**, que nos muestra las consecuencias derivadas del fuerte incremento producido en la demanda de plazas para cursar estudios musicales tras la reordenación y potenciación de estas enseñanzas operada por la LOGSE.

El problema concreto tenía como escenario un Colegio Público de Sevilla en el que desde hacía años convivían los alumnos propios del centro y los alumnos de un Conservatorio, compartiendo las mismas dependencias, y se originó al incrementarse sustancialmente la matrícula de alumnos del Conservatorio y producirse, como consecuencia de ello, diversos problemas de convivencia entre ambas comunidades educativas.

Los alumnos del Conservatorio ocupaban las dependencias del centro durante las tardes, permaneciendo éstas durante las mañanas a disposición de los alumnos del Colegio. Este arreglo, que había funcionado sin problemas durante varios años, empezó a ser cuestionado por los representantes de la APA del Colegio cuando comprobaron cómo el aumento de espacios ocupados por los alumnos del Conservatorio empezaba a interferir en el normal desarrollo de las actividades docentes de sus hijos. El elemento que originaba mayores discordias era el de las actividades extraescolares de los alumnos del colegio, que se veían fuertemente condicionadas por la ocupación del centro por los alumnos del conservatorio durante las tardes, horario habitual para este tipo de actividades.

Asimismo, se comenzaron a producir distintos problemas de convivencia entre ambas comunidades educativas, al denunciar la APA del colegio que el aumento del horario lectivo de los alumnos del conservatorio impedía una correcta limpieza de las aulas con anterioridad a su ocupación por los alumnos del turno de mañana, o lamentar la ocupación de espacios comunes -laboratorio, biblioteca, etc.- por los instrumentos musicales de los alumnos del conservatorio, que impedían su correcto uso por el resto de los alumnos. Estas denuncias

provocaron la reacción contraria de los órganos de representación de los alumnos del conservatorio, acentuándose a partir de entonces el desencuentro entre ambas comunidades educativas.

Los enfrentamientos culminaron con una postura de fuerza de la APA del colegio que exigió de la Administración educativa el traslado del conservatorio a otras dependencias, postura fuertemente contestada, a su vez, por la representación del conservatorio que reclamaba la permanencia del mismo en su actual ubicación.

Esta Institución intervino en el problema a instancias de una de las partes en conflicto, en concreto a instancias de la APA del colegio, que demandaba una respuesta de la Administración a sus peticiones de una salida del centro de los alumnos del conservatorio.

Tras admitir a trámite la queja y dar traslado del problema a la Administración, se recibió un escrito de la Delegación Provincial de Sevilla en el que nos comunicaba su decisión de trasladar el conservatorio a unas nuevas dependencias ubicadas en el mismo barrio aunque en un lugar situado en el extrarradio del mismo.

Esta decisión, que a nuestro juicio ponía fin al conflicto suscitado, fue trasladada a los interesados a la vez que se comunicaba a los mismos el fin de nuestras actuaciones.

Posteriormente hemos tenido noticias del fuerte rechazo existente entre los representantes del conservatorio respecto de la nueva ubicación del centro, que consideran excesivamente alejado del centro del barrio y con problemas de transporte y accesos al mismo. En todo caso, dado que nadie ha solicitado nuestra intervención en la cuestión el expediente continúa archivado.

2.1.2.2. Reparaciones y mantenimiento.

El estado de conservación de un centro docente se convierte en uno de los elementos fundamentales para determinar el nivel de calidad de la enseñanza impartida en el mismo. En efecto, un centro que presenta deficiencias en su mantenimiento, que no cuenta con calefacción, que presenta goteras cuando llueve o que no se limpia con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una educación de calidad a sus alumnos. Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende fundamentalmente de la preparación y dedicación de los profesionales de la enseñanza, no es menos cierto que estos profesionales necesitan contar con unas condiciones materiales dignas para poder desempeñar correctamente sus funciones.

Es por ello, que esta Institución se muestra especialmente sensible a las quejas que recibe denunciando las malas condiciones de habitabilidad de algún centro docente, por cuanto es consciente de que tales denuncias, lejos de constituir una mera reclamación de un mayor bienestar material, suelen presentarse en esta Institución cuando el deterioro de las infraestructuras del centro es de tal magnitud que impide un correcto ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Así, un análisis de las quejas recibidas por tal motivo nos permite constatar que, en la mayoría de ellas, los interesados han agotado previamente todas las vías ordinarias de reclamación ante las autoridades educativas y solo en última instancia, y siempre cuando la situación ha devenido en insostenible, se permiten trasladarnos su problema y pedir nuestra intervención.

Estas quejas, que presentan una casuística muy amplia, nos permiten concluir que persisten en nuestros días y en nuestra Comunidad autónoma un número importante de centros docentes que presentan deficiencias en cuanto a su estado de conservación.

La responsabilidad de esta situación debe ser compartida por todas las administraciones con competencias en materia educativa, en la misma medida en que dichas Administraciones se reparten las competencias en materia de reparaciones y mantenimiento de los centros docentes. Así, los Municipios son responsables de la conservación de los centros que albergan al segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y Especial, mientras que la Consejería de Educación y Ciencia ostenta dichas competencias en relación a los centros de Educación Secundaria.

Si tuviéramos que hacer una valoración del grado de cumplimiento de sus obligaciones por parte de las distintas Administraciones implicadas, habríamos de concluir afirmando que son los Municipios los que en mayor medida aparecen como denunciados en las quejas que se reciben en esta Institución.

Sin embargo, pecaríamos de simplicidad si no matizáramos esta atribución de mayor responsabilidad a los Municipios andaluces. Y ello por cuanto no se puede olvidar que las Entidades Locales de nuestra Comunidad Autónoma pasan actualmente por una delicada situación financiera que les dificulta enormemente el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la prestación de los servicios que el ordenamiento jurídico le atribuye como propios. Asimismo, es de hacer notar que si bien es cierto que los Municipios reciben una compensación económica de la Administración del Estado por la asunción de sus responsabilidades en materia educativa, no es menos cierto que tal compensación dista mucho, por su cuantía, de cubrir el monto real de los gastos soportados por los Ayuntamientos por este concepto, lo que justifica la renuencia de las Corporaciones Locales a adquirir mayores compromisos en materia educativa.

Por otro lado, conviene significar que últimamente se detecta un importante incremento de las quejas provenientes de centros de Educación Secundaria que plantean problemas de conservación de sus instalaciones, y que son claramente imputables a la Administración autonómica. En este sentido, debemos indicar que un número importante de estas quejas tienen su origen en los retrasos de las autoridades educativas a la hora de remitir los fondos para el funcionamiento normal de estos centros. Retrasos que están originando importantes problemas de funcionamiento y organización a los centros afectados.

Tampoco queremos dejar de hacer hincapié en este apartado en una cuestión que ya fue planteada por esta Institución en su Informe Anual de 1994, y cuya incidencia en la cuestión que analizamos puede ser importante en el próximo curso.

Nos referimos al posible conflicto competencial que puede originarse como consecuencia de la implantación de los distintos niveles de la Educación Secundaria Obligatoria determinada por la LOGSE. En efecto, como ya apuntábamos en el anterior Informe Anual, debería preverse una solución para los posibles problemas que puede originar la aprobación de la nueva red de centros en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que se refiere a aquellos casos en que se decida ubicar alguno de los niveles de Educación Secundaria en los centros que actualmente ocupan las enseñanzas Primaria e Infantil.

El conflicto puede producirse al no haberse precisado qué Administración deberá hacerse cargo del coste de los servicios de conservación del centro cuando los mismos se refieran o afecten a los cursos de Educación Secundaria ubicados en el mismo. No descartamos que algún Municipio, acuciado por sus problemas económicos, se niegue a dar servicio a estos niveles educativos amparándose en la normativa que atribuye la conservación de los centros de Educación Secundaria a la competencia de la Administración autonómica.

A la presente fecha desconocemos si se ha producido algún caso conflictivo en los centros que ya anticipan la implantación de la Secundaria Obligatoria. Asimismo, desconocemos si se ha aprobado algún criterio para solucionar las posibles controversias que puedan surgir con la generalización de esta implantación. En todo caso, consideramos nuestro deber llamar la atención sobre esta posibilidad de conflicto y reclamar una previsión de la misma por parte de las Administraciones competentes.

Para terminar este apartado queremos dar cuenta de una queja iniciada de oficio por esta Institución en fecha reciente, y que nos parece interesante por cuanto pone de manifiesto la especial sensibilidad de esta Institución hacia los problemas de conservación de los centros docentes, en particular cuando el caso afecta a un centro ubicado en una zona especialmente desfavorecida por condicionantes sociales y económicos.

Nos referimos a la **queja de oficio 95/4039** tramitada por esta Institución luego de tener conocimiento a través de los medios de comunicación acerca de la precaria situación en que se encontraba un centro docente malagueño ubicado en una zona de la Capital especialmente deprimida.

Según pudimos conocer, el centro se encontraba constituido por unas instalaciones prefabricadas que databan de la misma época de la construcción de la barriada en que se ubicaban -muy antigua-, y no contaba con las condiciones necesarias para poder impartir adecuadamente la docencia. Prueba de ello eran los continuos desperfectos que en las instalaciones provocaban las lluvias todos los años. Estos desperfectos habían originado incluso la suspensión de las clases en varias ocasiones ante la imposibilidad de utilizar varias de las aulas de que disponía el centro.

La situación de las instalaciones del centro era definida claramente en la crónica como de extrema precariedad, y su estado de conservación era calificado de tercermundista. Por otro lado, el colegio era objeto de frecuentes robos y actos vandálicos por parte de desaprensivos, que provocaban importantes destrozos y pérdidas de material, alterando el normal funcionamiento de la actividad docente y haciendo precisas costosas reparaciones y reposiciones de material.

Al parecer, los representantes de la comunidad educativa del centro habían solicitado reiteradamente la instalación de un servicio de vigilancia permanente en el mismo, sin que hasta la fecha se hubieran visto satisfechas sus demandas.

Como se indicaba anteriormente el centro se encuentra ubicado en una zona especialmente deprimida de la capital malagueña, donde las condiciones económicas y sociales de sus habitantes hacen necesaria una mayor intervención compensadora por parte de los poderes públicos.

En este sentido, esta Institución tiene el convencimiento de que la educación es una de las vías más importantes para poder ofrecer un futuro diferente a los niños que pueblan estas zonas marginales. Por ello, consideramos necesario que la atención educativa que se presta a los alumnos matriculados en los centros docentes ubicados en este tipo de zonas cuente con los mejores medios materiales y personales, que permitan compensar las deficiencias formativas originadas por el entorno en que la docencia se imparte.

A tal efecto, entendimos oportuno iniciar una actuación de oficio a fin de conocer la dimensión real del problema denunciado en la prensa, para lo cual solicitamos un informe a la Delegación Provincial de Málaga, que a la fecha actual continuamos en espera de recibir.

2.1.2.3. Instalaciones y equipamientos.

Junto a la debida conservación de los centros docentes, la impartición de una enseñanza de calidad demanda que dichos centros cuenten con unas instalaciones suficientes para albergar los distintos servicios educativos y unos equipamientos mínimos que permitan un digno desempeño de las labores docentes.

La implantación del nuevo modelo educativo diseñado en la LOGSE lleva aparejada la necesidad de incrementar de forma sustancial el equipamiento de los centros docentes, tanto por lo que se refiere a su dotación de material escolar como por lo que afecta al número de instalaciones educativas. Así, la disminución de las ratios derivada de la LOGSE plantea la necesidad de habilitar aulas suficientes para acoger a la población escolar afectada por la medida. Una necesidad que se constata especialmente en nuestra Comunidad Autónoma al no reflejarse en la misma el descenso de la natalidad en igual medida que en otras zonas del territorio nacional.

En numerosos centros docentes andaluces la aplicación de las nuevas ratios ha originado un problema de falta de espacios para acomodar a los alumnos sobrantes, que en muchos casos se ha solucionado mediante la ocupación de los espacios destinados a usos comunes del centro, tales como bibliotecas, laboratorios, salas de actos múltiples o dependencias del claustro, causándose con ello un perjuicio a la calidad de la docencia impartida en el centro que supera con mucho a las ventajas derivadas de las nuevas ratios.

Por otro lado, resulta evidente que las normas de desarrollo de la LOGSE introducen elementos de mejora de la calidad de la enseñanza que precisan para su concreción de nuevas instalaciones educativas, como es el caso de los talleres de tecnología, laboratorios, aulas de música, etc. Estas nuevas instalaciones, o más bien la carencia o insuficiencia de las existentes en muchos centros docentes, constituye el objeto de bastantes de las quejas que, en relación con este apartado, se reciben en esta Institución.

Otra de las cuestiones que mayor número de quejas suscita es el de la falta o deterioro de los materiales necesarios para impartir la docencia. Estas quejas son especialmente significativas en los centros de Secundaria que anticipan la LOGSE, en los que se denuncia con frecuencia la falta de ordenadores, material de laboratorio, fotocopiadoras, etc.

Como muestra de este tipo de quejas vamos a analizar a continuación algunas de las recibidas durante el año 1995, que nos parecen suficientemente significativas.

En primer lugar, nos detendremos en el estudio de la **queja 95/2678**, presentada por los representantes de la APA de un colegio de Córdoba, que planteaba el grave problema de espacios existente en el centro como consecuencia del notable incremento en el número de alumnos matriculados durante varios años, sin que la Administración concretase un proyecto de ampliación del centro, reiteradamente prometido a la Comunidad educativa y continuamente retrasado.

La situación de masificación del colegio había obligado a habilitar como aulas, a lo largo de los años, espacios inicialmente destinados a otros fines educativos. Así, fueron ocupándose progresivamente: el laboratorio, el aula de pretecnologías, la biblioteca, la sala de profesores, el gimnasio y, finalmente, la secretaría del colegio.

En el momento de presentar la queja, el colegio presentaba unas condiciones de masificación tales que impedían la impartición de una docencia en condiciones mínimamente dignas, con el consiguiente perjuicio para los alumnos matriculados.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de Córdoba, se nos remite por la misma una amplia documentación en la que se detallan los distintos pasos dados por la Administración para proceder a la ampliación del centro docente. Examinada esta documentación, pudimos comprobar que el expediente administrativo para la ampliación del centro se había dilatado en su tramitación de una forma que nos parecía excesiva.

En efecto, el expediente se inició en 1991 y, tras diversos avatares, en junio de 1995 (fecha de recepción del informe) todavía no se había procedido a la licitación del contrato.

Nos parece que una dilación tan excesiva no puede justificarse con una mera remisión a los problemas burocráticos característicos de este tipo de expedientes, ya que, aun cuando es cierto que los trámites administrativos en los procedimientos de contratación de las Administraciones públicas son largos y complejos, en el presente caso las dilaciones no podían imputarse únicamente a esta circunstancia, sino que ponían de manifiesto la necesidad de dotar a la Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar (responsable fundamental de la tramitación) de mayores medios personales y técnicos para evitar que situaciones como la descrita vuelvan a producirse.

Debemos reconocer que en el presente caso, y una vez descartado que tan largo retraso en la ejecución de las obras sea únicamente imputable a problemas burocráticos, nos inclinamos más bien a pensar que son cuestiones económicas, de insuficiencia de fondos, las que verdaderamente han impedido que el expediente llegase a término en unos plazos razonables.

Resulta, por tanto, perfectamente comprensible la indignación de la Comunidad educativa afectada, que consideraba que se les había estado dando falsas excusas para ocultar los verdaderos motivos -puramente económicos- por los que las reiteradas promesas nunca se materializaban.

En este sentido, trasladamos a la Administración educativa nuestra consideración de que era necesario agilizar los trámites de licitación y ejecución de las obras, habida cuenta el inaceptable retraso que arrastraba el expediente.

Por su parte, la **queja 95/3314** planteaba la falta de materiales apropiados en un centro de integración de Málaga.

Los interesados denunciaban que el material del que inicialmente se había dotado a las aulas de integración se había deteriorado con el uso, hasta el punto de quedar inservible para los fines docentes, originando un grave problema a unos alumnos precisados de un especial cuidado y atención, por razón de sus discapacidades.

Esta queja nos resultaba especialmente interesante, por cuanto esta Institución se ha mostrado siempre particularmente sensible hacia los problemas de integración educativa de los alumnos mas desfavorecidos, entre los que se encuentran los discapacitados. Creemos que estos alumnos deben ser objeto de una atención especial por la Administración educativa, por cuanto entendemos que su futura integración en la sociedad pasa ineludiblemente por una adecuada integración previa en los centros educativos, que les permita obtener los conocimientos necesarios para poder superar la situación de desigualdad que su condición de discapacitados les origina.

Trasladadas estas apreciaciones a las autoridades educativas malagueñas junto con un relato pormenorizado de las carencias denunciadas por los interesados, se nos comunicó por las mismas que se procedía a remitir al centro una importante transferencia de fondos para la reposición del material deteriorado. Con ello entendimos satisfecha la pretensión de los interesados y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.2.4. Viviendas de maestros

Las cuestiones derivadas de los conflictos entre la Administración educativa y las Entidades Locales por las llamadas "viviendas de maestros", han sido objeto de especial atención por parte de esta Institución en los últimos años, como lo demuestra el tratamiento de la cuestión en los distintos Informes Anuales elevados al Parlamento de Andalucía.

En efecto, en anteriores Informes Anuales esta Institución, tras

analizar los distintos aspectos del problema, se pronunció expresamente por la conveniencia de dar una solución definitiva a la cuestión. Una solución definitiva que, a nuestro juicio, pasaba por la promulgación de una normativa que regulase de una manera clara el ejercicio del derecho de casa-habitación de los maestros en nuestra Comunidad Autónoma, poniendo fin a las controversias sobre tal cuestión. Sin embargo, esta petición ha caído un año más en oídos sordos, por cuanto la Administración educativa andaluza no sólo no ha aprobado norma alguna al respecto, sino que además ha acentuado su ambigüedad sobre la cuestión, como lo demuestran las contradictorias y confusas resoluciones dictadas en relación con los diversos conflictos surgidos en el último año.

Tampoco la jurisprudencia ha contribuido a clarificar la cuestión debatida, por cuanto las últimas sentencias emitidas persisten en un tratamiento parcial del problema, sin abordar las cuestiones de fondo. Además las resoluciones dictadas por los distintos órganos judiciales han sido en ocasiones contradictorias entre sí, lo que introduce nuevos elementos de confusión en la materia.

Desgraciadamente, los conflictos en torno a las viviendas de maestros, lejos de apaciguarse, se recrudecen y extienden por todo el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, detectándose una oposición cada vez más firme de los Ayuntamientos a mantener la situación actual, que se ha traducido en numerosos casos de desafectaciones de hecho o de derecho de las viviendas de maestros, realizadas en algunos casos con el consentimiento expreso o tácito de las distintas Delegaciones Provinciales, y obtenidas en otros casos a través de resoluciones judiciales.

La constatación a través de las numerosas quejas recibidas de la importancia del problema, ha llevado a esta Institución a abordar la cuestión a través de una actuación de oficio, con la que pretendemos alcanzar tanto un pronunciamiento definitivo de la Administración educativa sobre el fondo del problema, como una asunción por la misma de sus responsabilidades en esta materia.

Esta actuación, que ha dado lugar al expediente de **queja de oficio 95/3344**, se inició en Agosto de 1995 con la remisión de un escrito de solicitud de informe a la Consejería de Educación y Ciencia, cuyo contenido reproducimos a continuación por ser suficientemente explicativo del sentido y fines de nuestra actuación:

"En esta Institución es frecuente la recepción de quejas relacionadas con la problemática de las viviendas de maestros. Quejas que tienen, normalmente, por objeto las discrepancias entre Ayuntamientos y Administración educativa sobre la pervivencia o no del derecho de los docentes a casahabitación y, por ende, de la correlativa obligación de las Entidades Locales de facilitar y mantener

en condiciones dignas estas viviendas.

Del análisis de las diversas quejas recibidas podemos entresacar algunos apuntes básicos que nos permiten poner de manifiesto la preocupante situación en que se encuentra actualmente la institución de las viviendas de maestros:

- no parece existir un censo fiable sobre viviendas de maestros en la mayoría de los Municipios andaluces, ni mucho menos, al parecer, en las Delegaciones Provinciales de esa Consejería.*
- muchas de las viviendas existentes se encuentran en una situación de práctica ruina o en condiciones muy deterioradas, sin que, por otra parte, los Ayuntamientos atiendan, salvo casos excepcionales, sus obligaciones de conservación y reparación.*
- los concursos de adjudicación de viviendas no se celebran desde hace años en muchos Municipios, mientras en otros se celebran muy ocasionalmente y no siempre respetando el procedimiento legalmente establecido. Son escasos los Municipios que celebran los concursillos de forma periódica, en colaboración con las Delegaciones Provinciales de Educación, y con arreglo al procedimiento legal.*
- numerosas viviendas de maestros se encuentran ocupadas por personas que no tienen la condición de docentes, ya sea con el consentimiento de los Ayuntamientos o sin su permiso.*
- muchas viviendas continúan ocupadas por docentes que no tienen derecho a las mismas, ya sea por haberse jubilado o por haber sido trasladados.*
- algunos docentes que tienen adjudicadas viviendas no las utilizan como residencia habitual, -sino únicamente como lugar de descanso o veraneo, o para almacenar muebles o enseres-, al poseer otra vivienda de su propiedad en el mismo Municipio o en otro limítrofe. Existen incluso denuncias sobre viviendas alquiladas a terceros por sus adjudicatarios legales con fines de lucro, ya sea de forma permanente o en épocas vacacionales.*
- son cada vez más frecuentes los casos de Ayuntamientos que se niegan a entregar las viviendas que se desocupan a nuevos maestros, procediendo a su derribo o a destinarla a otros fines sociales o administrativos. Las desafectaciones por la vía de hecho son cada día más numerosas.*

- numerosos Ayuntamientos han optado por imponer el pago de una cantidad a los maestros que ocupan sus viviendas por el disfrute de las mismas, al considerar extinguido el carácter gratuito de la obligación de facilitar vivienda. No existe un criterio uniforme sobre el carácter jurídico de la exacción (renta, canon, precio público, tasa, etc.), ni sobre el importe de la misma.
- algunos Ayuntamientos optan por solicitar la desafectación de las viviendas a las Delegaciones Provinciales de Educación con arreglo, generalmente, al procedimiento establecido en el Real Decreto 605/1987, de 10 de abril. La negativa o el silencio es la respuesta de la Administración educativa en la mayoría de los casos.

Los Ayuntamientos en los casos de negativa suelen optar por: bien acatar la decisión y renunciar a la desafectación, bien rechazarla y plantear el oportuno recurso en vía jurisdiccional, o bien considerar la respuesta negativa como no vinculante y continuar el proceso de desafectación.

En los casos de silencio, la mayoría de los Ayuntamientos optan por considerar el mismo como estimatorio para sus pretensiones, continuando el procedimiento de desafectación.

- las Delegaciones Provinciales de Educación no tienen un criterio claro y uniforme sobre cómo actuar frente a los actos o decisiones de los Ayuntamientos que suponen un incumplimiento de sus obligaciones sobre viviendas de maestros:

Unas optan por dirigir un escrito al Ayuntamiento recordándole sus obligaciones legales y requiriéndole su cumplimiento, lamentándose en caso de que el mismo no sea atendido. Otras se limitan a indicar al maestro la oportunidad de que acuda a la vía jurisdiccional, aunque sin facilitarles apoyo legal alguno. Y por último, otras optan por recurrir el acuerdo o el acto del Ayuntamiento en vía administrativa, y por solicitar, en caso de no prosperar esta vía, la interposición de recurso en vía jurisdiccional al Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia.

- señalar, por último, que tanto Ayuntamientos como docentes aportan, en apoyo de sus posturas, abundante jurisprudencia. Una jurisprudencia que, si algo tiene en común, es, precisamente, lo contradictorio de sus postulados y lo cambiante de sus criterios.

Como podrá observarse, la tramitación de estas quejas puntuales nos ha permitido poner de manifiesto la existencia de una

gran confusión sobre todas las cuestiones relacionadas con este derecho, tanto por lo que se refiere a su pervivencia como tal derecho, como por lo que atañe al régimen de uso de las viviendas y a las posibilidades de desafectación de las mismas.

*Esta confusión, a la que contribuyen en gran medida la ausencia de una normativa al respecto clara y definida y la contradictoria jurisprudencia emanada de los distintos órganos jurisdiccionales, ha llevado a esta Institución a plantearse la conveniencia de realizar una **Actuación de oficio** sobre el particular.*

*Una **actuación de oficio** que se plantea los siguientes objetivos:*

- Suscitar un debate, serio y en profundidad, sobre la oportunidad de la pervivencia de la institución de las viviendas de maestros en los tiempos actuales.*
- Determinar un marco legal, ordenado y claro, para la regulación del ejercicio del derecho de los maestros a casa-habitación, mientras el mismo continúe vigente.*

Con estas finalidades, y de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se ha acordado la iniciación de la presente actuación de Oficio en relación con las viviendas de maestros:

En este sentido, de conformidad a lo prevenido en el artículo 18.1 de la mencionada Ley, me permito interesar de V.I. la remisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estime oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión.

En particular, se solicita información específica sobre los siguientes extremos:

- Opinión de esa Consejería sobre la conveniencia, oportunidad y/o justificación de la pervivencia hoy en día del derecho de los maestros a casa-habitación gratuita y de la correlativa obligación de los Ayuntamientos de facilitar dichas viviendas. Así como razones, no sólo de índole jurídica, que sustentan esta opinión.*
- Informe sobre la pervivencia o no, desde un punto de vista legal, del derecho a casa-habitación, con indicación de las normas y jurisprudencia en que se sustenta tal informe.*

- *Informe sobre la gratuidad de este derecho de casa-habitación, así como sobre la legalidad de las decisiones de algunos Ayuntamientos de exigir una contraprestación económica por el uso de estas viviendas.*
- *Informe sobre cual sea el procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de las viviendas a los maestros, con indicación de cuales sean los Organos administrativos que ostentan las distintas competencias en el desarrollo y ejecución de este procedimiento.*
- *Informe sobre cual sea el procedimiento legalmente establecido para la desafectación de estos bienes del servicio de la educación, con indicación de las normas que lo regulan y los Organos competentes en cada fase del mismo.*
- *Datos disponibles en esa Consejería sobre el número de viviendas de maestros existentes en Andalucía, desglosados por Provincias y Municipios, con indicación de las condiciones de habitabilidad de las mismas y la identidad y condición de sus ocupantes.*
- *Instrucciones impartidas a las Delegaciones Provinciales en relación con las viviendas de maestros, en particular sobre las condiciones y procedimiento de desafectación de las mismas.*
- *Indicación de los recursos interpuestos desde 1985, en vía jurisdiccional, contra actos o acuerdos de los Ayuntamientos que afectan al derecho de los maestros a casa-habitación."*

Actualmente, y tras haber reiterado el citado informe a la Consejería en dos ocasiones, continuamos a la espera de recibir el mismo.

No podemos concluir este apartado sin dar cuenta de las quejas más significativas recibidas durante el año 1995 en relación con la controversia de las viviendas de maestros. A este respecto, debemos decir que aunque han sido muchas las quejas recibidas no creemos que su número refleje la verdadera magnitud del problema, por cuanto son muy numerosos los casos conflictivos de los que tenemos noticias a través de los medios de comunicación que no se residencian en esta Institución.

De entre las quejas tramitadas durante el pasado año 1995, podemos destacar la **queja 94/276**, presentada por un docente destinado en un Municipio sevillano, que denunciaba la desafectación de viviendas de maestros efectuada por el Ayuntamiento amparándose en el silencio de la Delegación Provincial ante la solicitud de desafectación presentada por la Entidad Local. El caso era interesante por cuanto ponía de manifiesto la pasividad de la Administración educativa ante los

actos de las Entidades Locales tendentes a modificar el régimen jurídico de las viviendas de maestros, consentidos por omisión al no actuar en plazo y forma una vez conocidos los hechos.

Esta omisión revela, a nuestro juicio, más que una decisión consciente de dejar hacer a los Ayuntamientos, la ausencia de criterios en la Administración educativa a la hora de afrontar este problema, fruto de la inexistencia de unas directrices claras emanadas de los órganos centrales de la Consejería.

En esta queja en concreto, esta Institución tras estudiar toda la documentación, resolvió que, si bien el procedimiento seguido por el Ayuntamiento se ajustaba a derecho (desafectación por silencio), en el mismo se había incurrido en defectos formales de tramitación que obligaban a iniciar de nuevo el expediente de desafectación. En tal sentido emitimos la oportuna **Recomendación**, cuyo cumplimiento se ha suspendido al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo por uno de los afectados.

Otra queja que nos parece relevante es la **queja 94/1494**, afectante a un Municipio malagueño, que planteaba un supuesto de desafectación de una vivienda de maestros al estar ocupada la misma por una educadora con una relación de carácter laboral con la Consejería de Educación y Ciencia.

El Ayuntamiento aducía el carácter laboral y no funcionarial de la relación de la interesada con la Administración educativa para proceder a su deshaucio, con el fin -según denunciaba la interesada- de destinar la vivienda a residencia del Secretario de la Corporación.

Examinados los documentos aportados por las partes, hubimos de concluir reconociendo la legalidad de la actuación del Ayuntamiento, por cuanto es evidente que la legislación educativa reserva el uso de estas viviendas a los docentes que ostenten la condición de funcionarios, no a los que mantienen relaciones de carácter laboral con la Administración educativa. Ello no obstante, advertimos a la Entidad Local que una vez concluido el desalojo de la vivienda la misma debía ser reservada para su utilización por el maestro que la solicitara, no pudiendo entregarla como residencia al Secretario de la Corporación, salvo que previamente se procediera a la desafectación de tal vivienda del uso educativo.

Una queja peculiar sobre esta materia fue la **queja 95/3804**, en la que una maestra destinada en un pueblo de Cádiz nos trasladaba sus discrepancias con la vigente normativa reguladora de las viviendas de maestros, a la vez que nos proponía diversos cambios en la misma que, a su juicio, redundarían en una mejor regulación de esta materia.

Las propuestas de la interesada, que pretendían introducir criterios de

justicia social en la regulación vigente, se podrían resumir en las siguientes:

- Tener en cuenta criterios distintos al de la antigüedad en el reparto de las viviendas, como pueden ser el de la situación económica, nº de hijos, etc.
- Que las adjudicaciones se realicen por un máximo de 5 años.
- Que se controlen los casos de abuso en el disfrute de estas viviendas por maestros ya jubilados, así como los casos de especulación que se producen en relación con las mismas.

Esta Institución coincidía con la interesada en la necesidad de modificar la obsoleta regulación de las viviendas de maestros, como lo demostraba el hecho de que se hubiera iniciado, con tal fin, la actuación de oficio que anteriormente hemos reseñado.

Ello no obstante debe hacerse notar que, aun coincidiendo con el diagnóstico que la interesada hacía de los males que afectan a la institución de las viviendas de maestros, discrepamos en lo básico respecto de las soluciones que la misma propugna.

En efecto, si bien coincidimos en la oportunidad de tomar en consideración la situación económica de los interesados en el proceso de adjudicación de viviendas de maestros, esta Institución introduciría el matiz de sugerir que tal proceso de adjudicación se extendiese a la totalidad de los residentes en el Municipio y no sólo a los que ostenten la condición de maestros.

A tal respecto, indicamos a la interesada que esta Institución se había pronunciado amplia y profusamente sobre la problemática de las viviendas de maestros, expresando su opinión contraria a la pervivencia del derecho de casa-habitación gratuita de los maestros, por entenderlo un privilegio injustificable en nuestros días. Esta opinión, que figura recogida en diversos Informes Anuales presentados en el Parlamento de Andalucía, resultaba evidentemente discrepante con el planteamiento de la interesada.

La queja se archivó tras dar cuenta a la interesada del contenido de la actuación de oficio iniciada, en el curso de la cual esperábamos dar cumplimiento a su pretensión de modificación legislativa, aunque no sea en los mismos términos de su propuesta.

Por último nos vamos a detener en el estudio de la **queja 95/2596**, referida a un Municipio costero de Huelva, que planteó en toda su crudeza el verdadero problema humano que subyace tras la apariencia formal de los conflictos entre Entidades Locales y Administración educativa por el tema de las viviendas de maestros.

La queja planteaba el clásico problema de la ocupación de viviendas de maestros, por la vía de hecho, por parte de personas ajenas al magisterio, con el aparente consentimiento de las autoridades municipales y la habitual pasividad de la Administración educativa ante los hechos consumados.

Tras recabar informes de ambas Administraciones, pudimos comprobar, a raíz del remitido por el Ayuntamiento, que las viviendas en cuestión habían sido ocupadas por personas con graves dificultades económicas que, ante la insuficiencia de viviendas de protección oficial a las que poder acceder, habían optado por instalarse en las destinadas a los maestros, al encontrarse las mismas desocupadas y en estado casi ruinoso.

Los informes de los servicios sociales del Ayuntamiento no dejaban lugar a dudas sobre la precariedad de la situación económica de estas familias y su acuciante necesidad de vivienda. Además, en dichos informes se nos relataban los esfuerzos realizados por los ocupantes para dignificar las condiciones de habitabilidad de los edificios, y su rotunda negativa a ceder los mismos a los maestros que los reclamaban para sí, salvo que, cuando menos, se les compensara por los gastos de rehabilitación efectuados.

A la vista de este informe, estimamos oportuno trasladar a todas las partes implicadas nuestras consideraciones sobre la falta de justificación de la pervivencia de las viviendas de maestros en nuestros días, a la vez que indicábamos a las mismas la necesidad de respetar, mientras la legislación no se modificase, los procedimientos reglados para la desafectación de las viviendas. A tal respecto, aportábamos diversas soluciones que, a nuestro juicio, permitirían proceder legalmente a una desafectación de las viviendas, respetando los derechos e intereses de todas las partes implicadas.

Creemos que el caso relatado es suficientemente demostrativo de cuáles son los motivos que han llevado a esta Institución a adoptar una postura crítica en relación con la pervivencia de la institución de las viviendas de maestros en nuestros días. Entendemos que debe resultar difícil de aceptar para un Municipio la obligación de entregar y mantener gratuitamente una serie de viviendas para disfrute de un colectivo que percibe unos sueldos que, aunque modestos, no son inferiores a los que perciben otros muchos funcionarios, mientras en el Municipio numerosas familias con perentorias necesidades económicas malviven en chabolas o viviendas insalubres.

2.1.3. Comunidad Educativa.

Dentro del esquema sistemático de exposición del presente Informe, vamos a dedicar los siguientes apartados al relato de las quejas tramitadas durante

el año 1995 que hacen referencia a los distintos sectores que constituyen la Comunidad educativa.

A estos efectos, conviene aclarar que incluimos en el concepto de Comunidad educativa tanto al personal docente, alumnos y Padres/Madres de alumnos, como a la Administración educativa, innovación ésta que introdujimos en el pasado Informe y que hemos considerado oportuno mantener en el presente, por cuanto creemos que no puede obviarse el papel fundamental que desempeña la Administración educativa en el desenvolvimiento cotidiano de los centros docentes, que constituyen el referente último en nuestro estudio de la Comunidad educativa.

De un primer análisis de las quejas referidas a la Comunidad educativa tramitadas durante el año 1995, podemos destacar, un año más, la preponderancia absoluta de las quejas relativas al personal docente, cuya situación profesional constituye, con mucho, el principal objeto de las denuncias recibidas, demostrando así que este sector es, no sólo el más conflictivo dentro de la Comunidad educativa, sino también el que con mayor asiduidad utiliza esta Institución como una vía válida para la defensa de sus derechos e intereses.

Por el contrario, tanto el sector alumnos como el sector Padres/Madres de alumnos, apenas si tiene reflejo en el cómputo de quejas. Creemos que ello se debe tanto a un desconocimiento por los integrantes de estos sectores de los procedimientos de reclamación y denuncia a través de esta Institución, como a una menor disposición de los mismos a buscar soluciones a sus problemas educativos fuera del estricto marco del centro docente.

En todo caso, relataremos algunas quejas relativas a las Asociaciones de Padres/Madres de Alumnos que consideramos de interés para conocer la realidad de este colectivo, a la vez que dedicaremos una especial atención a los problemas de los alumnos en su proceso de integración en el sistema educativo, especialmente en lo que se refiere a los alumnos más desfavorecidos por sus condiciones personales o sociales.

Para terminar nos detendremos en el análisis de aquellas quejas que cuestionan la intervención de la Administración en la gestión ordinaria de los centros docentes, o plantean cuestiones relativas al desempeño por la Administración de sus funciones de planificación y tutela del sistema educativo.

2.1.3.1. Personal docente.

Dedicaremos los siguientes apartados a glosar los aspectos más relevantes puestos de manifiesto por las quejas tramitadas durante el año 1995 que afectaban al personal docente, o trataban asuntos relativos a este sector de la

comunidad educativa.

Nos detendremos especialmente en el estudio de los problemas derivados de los procesos de selección del personal docente, y de provisión de puestos de trabajo.

Asimismo, dedicaremos dos apartados específicos a tratar los problemas derivados del ejercicio por los docentes de sus derechos profesionales y a analizar los conflictos suscitados en relación con las actividades de formación y perfeccionamiento del personal docente.

Si tuviéramos que destacar algún elemento en relación con el conjunto de las quejas tramitadas durante el pasado año, deberíamos referirnos a la continua presencia de la LOGSE en las mismas. Prácticamente todos los escritos de queja recibidos hacían referencia directa o indirectamente a las incertidumbres y miedos creados entre el colectivo docente por la implantación de las nuevas enseñanzas.

No hay que olvidar que entre los distintos sectores que componen la Comunidad educativa, el constituido por los docentes ocupa un lugar preferente dentro del sistema educativo, configurándose como un elemento indispensable para la propia viabilidad y persistencia del sistema.

Y es precisamente por el carácter fundamental que el sector docente tiene para el éxito de un sistema educativo, que no deja de preocuparnos el hecho de que entre el personal docente andaluz parezca estarse produciendo un incremento en el sentimiento de rechazo y crítica hacia el nuevo sistema educativo diseñado en la LOGSE. Al menos ésta es la realidad que parece deducirse de los comentarios y apreciaciones que los interesados incluyen en los escritos de queja recibidos durante el pasado año.

Observamos con preocupación cómo los elogios que numerosos docentes hicieron en relación con los innegables avances y mejoras que supone la reforma del sistema educativo, van trocándose en críticas y rechazo a las nuevas enseñanzas conforme se acerca la hora de la verdad de la aplicación de la LOGSE: la generalización de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO).

En efecto, a nadie se le escapa que la ESO constituye la verdadera piedra de toque de la reforma educativa, puesto que en ella confluyen los elementos más novedosos y arriesgados del nuevo sistema, y se dan los cambios más profundos respecto del modelo educativo anterior. Por ello, se puede decir, sin temor a exagerar, que del éxito de la implantación de la ESO depende el éxito del propio sistema de la LOGSE.

En este sentido, no cabe obviar el hecho de que una correcta

implantación de la ESO requiere la colaboración decidida y entusiasta del personal docente llamado a ejecutarla. Y esa cooperación pasa necesariamente por una previa clarificación de las incertidumbres profesionales que la implantación de las nuevas enseñanzas provoca en amplias esferas del colectivo docente.

Resulta indispensable que la Administración educativa andaluza se pronuncie despejando las incógnitas que actualmente existen en relación con dos elementos que resultan claves para la reforma educativa por sus consecuencias sobre toda la comunidad educativa y en particular sobre el sector docente, nos referimos a la red de centros y a la normativa sobre adscripciones del profesorado, cuya publicación se anuncia como inminente en las fechas de cierre de este Informe.

En efecto, el retraso en dar a la luz estas piezas fundamentales del entramado normativo de la LOGSE ha acentuado claramente la desconfianza del colectivo docente hacia una reforma que comienza a ver más como un peligro para sus expectativas profesionales que como una oportunidad de mejorar el sistema educativo. Resulta difícil de entender la tardanza de la Administración en iniciar el proceso de información pública de estas dos normas, que permitiría a los destinatarios de la misma conocer y valorar con elementos ciertos de juicio cuál pueda ser su futuro profesional, abandonando así el terreno de las cábalas y los rumores en que actualmente se hallan instalados.

Aunque ya lo hemos indicado en anteriores Informes Anuales, no podemos dejar de reiterar nuestra convicción de que los mejores argumentos que la Administración puede dar a los docentes en favor de la reforma educativa son una abundante información sobre la misma y una amplia oferta de cursos de formación y perfeccionamiento dirigidos a los encargados de su aplicación.

2.1.3.1.1. Selección del personal docente.

La celebración de un proceso selectivo de acceso a la función pública docente en nuestra Comunidad Autónoma suele significar para esta Institución la recepción de numerosas quejas en las que los aspirantes a docentes plantean las más variadas cuestiones relacionadas con el desarrollo de las distintas fases del procedimiento.

El pasado año 1995 resultó a estos efectos sumamente atípico, por cuanto la no convocatoria de proceso selectivo determinó que prácticamente no se recibieran nuevas quejas sobre selección del personal docente, limitándose nuestra labor a culminar la tramitación de quejas iniciadas en años anteriores y que por distintos motivos no pudieron concluirse en dichos años.

Estas quejas, tramitadas y resueltas durante 1995, no presentaban particularidades que a nuestro juicio las hagan merecedoras de ser traídas a este Informe Anual, por reproducir en la mayoría de los casos cuestiones suficientemente analizadas en anteriores Informes que, por tanto, resultarían escasamente novedosas.

Ello no obstante, mantenemos el epígrafe en este Informe con el fin de incluir en el mismo el relato de una queja que, aunque no se relaciona con la fase selectiva "estrictu sensu" de los procesos selectivos, sí guarda una íntima relación con dichos procesos al estar referida al desarrollo de la fase de prácticas, que, no debe olvidarse, se inscribe como una fase más en todo proceso selectivo.

Se trata de la **queja 95/2993**, presentada por la Secretaría de la Mujer de un Sindicato de Enseñanza.

El escrito de queja denunciaba un supuesto trato discriminatorio de la Consejería de Educación y Ciencia hacia las mujeres que, habiendo superado la fase de concurso-oposición del proceso selectivo de acceso a la función pública docente de 1994, no habían podido realizar la fase de prácticas junto con el resto de su promoción por hallarse en período de gestación en las fechas en que se realizaron éstas, habiendo optado por acogerse al supuesto de aplazamiento legal de la fase de prácticas previsto en la legislación vigente, por el que se les permitía realizar dicha fase junto con la promoción siguiente.

La posible discriminación que denunciaban los reclamantes radicaba en el hecho de que la legislación reguladora de los supuestos de aplazamiento legal, según ellos la interpretaban, implicaba que la mujer gestante que se hubiese acogido a esta posibilidad, una vez hubiese superado la fase de prácticas junto con la siguiente promoción, pasaría a ocupar el último lugar de dicha promoción. Es decir, no sólo quedaría separada del resto de su promoción de origen, sino que además no se le tendría en cuenta la puntuación global obtenida por la misma en el proceso selectivo situándola en último lugar de la siguiente promoción.

Por otro lado, los reclamantes entendían que de la legislación vigente se deducía que, en el supuesto de que la mujer no superase la fase de prácticas en su primer intento junto con la promoción siguiente, se vería privada de la posibilidad de intentarlo una segunda vez en el siguiente curso, siendo así que esta posibilidad si se le reconocía al resto de aspirantes que no se encontraban en situación de aplazamiento legal.

Por ello, los interesados sostenían que estos dos supuestos constituían un caso claro de discriminación de la mujer en el acceso a la función pública docente.

A estos efectos, consideraban que la única solución para evitar esta

situación discriminatoria consistiría en que la Administración educativa otorgase efectos retroactivos al nombramiento de las mismas como funcionarias docentes, una vez superada la fase de prácticas, de forma tal que pasasen a integrarse en su promoción de origen, colocándose en el puesto que les correspondiese de acuerdo con la puntuación global obtenida en el proceso selectivo.

Trasladada la cuestión a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, ésta nos remitió una comunicación en la que se daba respuesta a la denuncia de los reclamantes, negando el carácter discriminatorio de la actuación realizada por la Administración educativa. A la comunicación se acompañaba un informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación y Ciencia en el que se ratificaba este planteamiento con diversas argumentaciones jurídicas. El contenido del escrito de la Dirección General era el siguiente:

"2º.- Con respecto al segundo aspecto planteado, hay que significar que el período de la "fase de prácticas" es un elemento constitutivo del Concurso-Oposición, siendo requisito necesario para obtener la condición de funcionario.

El Real Decreto 850/93, por el que se regulan las normas de ingreso a los Cuerpos Docentes, ya prevé el caso y la situación de que determinados candidatos no puedan incorporarse a la fase de prácticas por causas diversas (entre ellas la licencia maternal) y contempla la posibilidad de que se realicen en el año siguiente con los aspirantes que hayan superado la primera fase del Concurso-Oposición.

No se puede considerar, pues, que esta circunstancia supone una discriminación por razón del sexo, (el citado R.D. alude igualmente a la incorporación al Servicio Militar), sino que al ser un requisito necesario para el nombramiento de funcionarios, no se puede obviar la realización de las mismas.

Asimismo, no cabe dar carácter retroactivo a la realización posterior de esta fase en ninguno de los casos que se contemplan en la legislación vigente."

Estudiados detenidamente los argumentos de la Consejería de Educación y Ciencia y las alegaciones de los interesados, consideramos oportuno remitir a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos un escrito del que destacábamos los siguientes aspectos:

"2.- La segunda de las cuestiones planteadas hace referencia a las consecuencias derivadas del aplazamiento de la realización de la fase

de prácticas por parte de las docentes afectadas por un permiso de maternidad.

Respecto a esta cuestión se nos indica la imposibilidad de acceder a lo solicitado por la interesada, por cuanto estiman que su pretensión de otorgar efectos retroactivos al nombramiento como funcionarias de las docentes afectadas por un permiso de maternidad no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico, al no darse los requisitos exigidos en el art. 57.3 de la LRJAP. A estos efectos, se nos remite copia de un informe sobre la cuestión elaborado por la Asesoría Jurídica de esa Consejería en el que se abunda en estas consideraciones.

Por nuestra parte, debemos indicarle que, examinada la normativa de aplicación al supuesto que nos ocupa, entendemos que, sin discrepar plenamente del informe realizado, puede considerarse que el mismo no contempla la diversidad de cuestiones que concurren en el presente caso, lo que, a nuestro juicio, determina que se adopten unas conclusiones que pueden considerarse poco acertadas.

En este sentido, creemos necesario detenernos en el análisis de la normativa que regula la situación de aplazamiento legal de la fase de prácticas para aquellos docentes en que concurra, entre otros, la condicionante de encontrarse disfrutando de un permiso de maternidad en las fechas en que dichas prácticas han de realizarse.

A estos efectos, vamos a centrarnos en la normativa que regula la celebración y efectos del proceso selectivo celebrado en el año 1994 para el acceso a la función pública docente.

Dicha normativa arranca de la propia Orden de 8 de Abril de 1994, de convocatoria del proceso selectivo, en la que no se hace mención alguna a la situación en que quedan aquellos docentes que no puedan realizar la fase de prácticas por encontrarse en situación de baja por maternidad, limitándose a regular con carácter general la obligatoriedad de superar una fase de prácticas para poder tomar posesión como funcionario docente.

La Resolución de 21 de Octubre de 1994 de esa Dirección General, por la que se regula la fase de prácticas, y en la que se establece que la duración de las mismas será de seis meses, no contiene tampoco referencia explícita alguna a las docentes en situación de aplazamiento legal.

Habrá que esperar a la Orden de 1 de Julio de 1995 que declaraba aptos en la fase de prácticas a los aspirantes seleccionados en el proceso selectivo de 1994, para encontrar alguna referencia a esta cuestión. En efecto, dicha Orden incluía una relación de personas a las que declaraba en "situación de aplazamiento legal para la realización de la fase de prácticas", por encontrarse cumpliendo el Servicio Militar o la Prestación Social Sustitutoria, "por gestación" o por causas de fuerza mayor.

La Orden continuaba diciendo que "los profesores en esta situación deberán solicitar ante la Dirección General de Gestión de Recursos humanos la incorporación a la fase de prácticas con efectos del curso académico 95-96".

Posteriormente, la Orden de 5 de Octubre de 1995 nombra definitivamente funcionarios en prácticas a los docentes que obtuvieron el aplazamiento legal al haber transcurrido el período de dicho aplazamiento y regula la realización por los mismos de dichas prácticas, señalando que el desarrollo de esta fase de prácticas se efectuará de conformidad con lo establecido en la Base 12ª de la Orden de 8 de Abril de 1994. Dicha Base 12ª no hace mención alguna a la situación especial de los docentes que hubieran obtenido un aplazamiento legal.

Nos encontramos por tanto con una ausencia de regulación específica de las consecuencias que para los docentes seleccionados comporta la situación de aplazamiento legal, ya que en ninguna norma se hace mención a los efectos administrativos que tendrá la superación de las prácticas en el curso académico siguiente a aquel en que les hubiera correspondido realizarlas.

Ante esta falta de regulación específica de la cuestión suscitada, el informe recibido parece dar a entender que a dichos docentes se les deberá aplicar la misma normativa que rige para los que, habiendo realizado la fase de prácticas en el curso correspondiente, resultasen calificados como no aptos en las mismas.

Y es en este punto donde surge nuestra discrepancia con el citado informe, por cuanto no encontramos fundamentación legal alguna para la equiparación que el mismo hace entre los docentes en situación de aplazamiento legal y los docentes declarados no aptos. Entendemos que esta equiparación no sólo no tiene soporte legal alguno, sino que comporta un tratamiento punitivo para las situaciones de aplazamiento legal.

Esta penalización de las situaciones de aplazamiento legal se pone de manifiesto al analizar las consecuencias que la normativa educativa prevé para los casos en que el docente resulte calificado como no apto en la fase de prácticas.

En efecto, en la Orden de 8 de Abril de 1994 se establece, en su Base 13.4, lo siguiente:

"(...) Aquellos aspirantes que resulten declarados no aptos podrán incorporarse con los seleccionados de la siguiente promoción para repetir por una sola vez la fase de prácticas. En este caso ocuparán el lugar siguiente al del último seleccionado en su especialidad de la promoción a la que se incorporen. Quienes no se incorporen o sean declarados no aptos por segunda vez perderán todos los derechos a su nombramiento como funcionarios de carrera. La pérdida de estos derechos será declarada por la autoridad convocante mediante Resolución motivada."

Como puede observarse, la equiparación que se hace de las situaciones de aplazamiento legal con las calificaciones de no apto, implica que los docentes que no pudieron realizar la fase de prácticas por una circunstancia debidamente justificada habrán de realizar dicha fase junto con la siguiente promoción, lo cual parece lógico y razonable. Sin embargo, no resulta tan lógico que aquellos que superen dicha fase de prácticas -que realizan por primera vez- se vean relegados al lugar siguiente a aquel que ocupe el último seleccionado de su especialidad de la promoción a la que se incorporen. Esto evidentemente comporta un tratamiento sancionador de las situaciones de aplazamiento legal.

No entendemos que la situación de aplazamiento legal, que ya supone de por sí un perjuicio para el afectado no imputable al mismo, se vea además penalizada con un detrimento en las expectativas profesionales de los docentes afectados como el que ineludiblemente se deriva de la postergación del puesto a ocupar en la promoción correspondiente.

A mayor abundamiento, de llevar a sus últimas consecuencias la equiparación realizada entre aplazamiento legal y calificación de no apto, el docente afectado por el aplazamiento podría verse privado de sus derechos al nombramiento como funcionario de carrera en caso de que no superase la fase de prácticas en la única oportunidad que a tal efecto se le concede, al no contemplar la norma cuya regulación

se les aplica la posibilidad de realizar un segundo intento como ocurre con el resto de los docentes.

Resulta por tanto evidente que la equiparación entre las situaciones de aplazamiento y de calificación de no apto, puede conllevar un trato penalizador de estas situaciones que sería contraria a los principios de equidad y justicia y no puede, por tanto ser aceptada.

Así, entendemos que la equiparación pretendida por la Administración educativa únicamente debería hacerse por lo que se refiere a la obligación por parte de los docentes sujetos a aplazamiento legal de realizar la fase de prácticas junto con la siguiente promoción.

Por el contrario, las consecuencias administrativas derivadas del aplazamiento legal debe entenderse que no se encuentran reguladas en la vigente normativa, estando por tanto precisadas de tal regulación, sin que pueda admitirse la aplicación a estos supuestos de aplazamiento legal de la regulación prevista para los docentes calificados como no aptos por resultar penalizadora para los mismos y no darse los supuestos de equivalencia de situaciones que permiten una aplicación analógica de normas.

Así, consideramos que aquellos docentes en situación de aplazamiento legal que sean declarados no aptos al realizar la fase prácticas deberían tener derecho a volver a realizar dichas prácticas con la promoción siguiente en iguales condiciones que cualquier otro docente declarado no apto en la promoción correspondiente. Con ello se evitaría el agravio que comporta que estos docentes solo cuenten con una oportunidad para superar la fase de prácticas a diferencia de las dos que tienen el resto de los docentes.

Asímismo, creemos que aquellos docentes en situación de aplazamiento que superen sus prácticas juntamente con la promoción siguiente a aquella en que le hubiera correspondido de no mediar tal situación, en ningún caso deben ser relegados al lugar siguiente al del último seleccionado de su especialidad en dicha promoción, por cuanto ello supondría una sanción inaceptable para una situación que no debe ser penalizada.

Esta Institución considera que al no existir una regulación normativa dentro del ordenamiento jurídico del sistema educativo que prevea específicamente los efectos que deben derivarse de la situación de aplazamiento legal, habrá que acudir a las técnicas de

cobertura de las situaciones de laguna legal o vacío normativo.

Una de las técnicas posibles para suplir la ausencia de regulación específica es la de la aplicación analógica de otras disposiciones existentes dentro del propio ordenamiento educativo, opción ésta que parece haber sido la elegida por esa Administración al decidir equiparar la situación de aplazamiento legal a la de los docentes calificados como no aptos. Sin embargo, la aplicación analógica de normas exige para su efectividad que se de una identidad sustancial entre los supuestos regulados, identidad que no existe en el caso que nos ocupa, puesto que resulta evidente que no puede equipararse el hecho de no poder realizar la fase de prácticas por una causa justificada, legalmente contemplada, con la no superación de dicha fase de prácticas.

No pudiéndose acudir a la analogía de normas dentro del ordenamiento educativo, habrán de tomarse en consideración otras alternativas para suplir el vacío normativo existente, entre las cuales ocupa un lugar preferente la posible existencia de alguna norma de rango superior que, aun no formando parte del ordenamiento educativo, le fuera de aplicación a la situación no normada por la vía de la supletoriedad prevista en el artículo 149 de nuestra Constitución.

En este sentido, debemos detenernos en el análisis del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado. Dicho Real Decreto especifica en su artículo 1.2 que la regulación en él contenida le será de aplicación al personal docente "en lo no previsto por las normas específicas que le sean de aplicación".

Pues bien, en el artículo 24 de este Reglamento, al regular el período de prácticas y el curso selectivo de los funcionarios, especifica en su apartado 2) lo siguiente:

"Quienes no pudiendo realizar el curso selectivo o el período de prácticas por cumplimiento del servicio militar o prestación social sustitutoria, o por causa de fuerza mayor debidamente justificada y apreciada por la Administración, podrán efectuarlo con posterioridad, intercalándose en el lugar correspondiente a la puntuación obtenida".

Este artículo supone que los funcionarios afectados por

situaciones de aplazamiento legal tendrán derecho, no sólo a realizar sus prácticas con la siguiente promoción, sino también a que la calificación obtenida en dicha fase de prácticas se compute como si hubiera sido conseguida con su promoción de origen, con todos los efectos administrativos que ello conlleva.

Resulta evidente que no existiendo regulación específica dentro del ordenamiento educativo sobre los efectos derivados de la situación de aplazamiento legal, y no siendo posible que la laguna legal se soslaye mediante la aplicación analógica a estos docentes de la regulación prevista para los calificados como no aptos, las disposiciones del Real Decreto 364/1995 deberán aplicarse con carácter supletorio por imperativo de lo dispuesto en el artículo 149 de nuestra Constitución.

Llevando esta argumentación al supuesto planteado en el presente expediente de queja, debemos concluir que las docentes que se vean obligadas a solicitar un aplazamiento de la fase de prácticas por encontrarse disfrutando de su permiso de maternidad, deberán tener derecho -al igual que el resto de los funcionarios- a realizar dichas prácticas junto a la siguiente promoción, intercalándose en el lugar correspondiente de su promoción de origen según la calificación obtenida.

Esta regulación, que debería ser asimismo aplicada a los restantes supuestos de aplazamiento legal, encuentra aun mayor justificación, si cabe en el caso de las docentes en gestación por cuanto nuestro ordenamiento jurídico positivo, comenzando por la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por España, establecen un régimen de especial protección hacia la mujer trabajadora en el que se inserta como premisa fundamental el principio de que en ningún caso las circunstancias específicas derivadas de la condición de mujer, como es el caso de las situaciones de gestación, deben derivar en perjuicios para las expectativas profesionales de la misma.

En este sentido, debemos dejar claramente establecido que, a juicio de esta Institución, la equiparación realizada por la Administración educativa andaluza entre la situación de aplazamiento legal de la fase de prácticas, por gestación y la calificación de no apto en dicha fase, no solo no tiene sustento legal, sino que contradice premisas fundamentales de toda una legislación orientada hacia la promoción de la igualdad de la mujer trabajadora y hacia la superación de situaciones de discriminación profesional derivadas de la condición de mujer, pudiéndose llegar a afirmar que tal práctica

administrativa es discriminatoria hacia los derechos de la mujer trabajadora andaluza."

Nuestro escrito a la Dirección General de Recursos Humanos concluía formulando a la misma la siguiente **Sugerencia:**

"Que se regulen las situaciones de aplazamiento legal de la fase de prácticas en los procesos de acceso a la función pública docente, en idéntico sentido al contenido en el artículo 24.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado."

Asimismo, trasladamos a la Administración las siguientes **Recomendaciones:**

"Que hasta tanto se apruebe la regulación antes citada se aplique a todos los docentes en situación de aplazamiento legal de la fase de prácticas en los procesos de acceso a la función pública docente, con carácter supletorio lo dispuesto en el artículo 24.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado."

Que se reconozca el derecho de los docentes que hayan solicitado y obtenido el aplazamiento legal de la fase de prácticas en el proceso selectivo convocado por Orden de 8 de Abril de 1994, a realizar dichas prácticas en el curso siguiente, y a que aquéllos que sean declarados aptos en las mismas sean intercalados en el puesto que les corresponda de su promoción de origen de acuerdo con la calificación obtenida."

Al finalizar el año 1995, que constituye el límite temporal del presente Informe Anual, continuábamos a la espera de recibir respuesta de la Administración a nuestra comunicación. Esperamos dar cuenta del resultado de este expediente en próximos Informes.

2.1.3.1.2. Provisión de puestos de trabajo.

Los procesos para la provisión de puestos de trabajo por el personal docente suelen constituir el motivo de un elevado porcentaje del total de las quejas que se reciben en esta Institución en el ámbito de competencias del Área de

Educación. Sin embargo, el año 1995 no ha resultado especialmente conflictivo y, aunque se han recibido un número importante de quejas, no puede decirse que la provisión de puestos de trabajo haya sido el asunto más conflictivo tratado por este Área en el pasado año, algo que si ocurrió en 1994.

El motivo de este descenso en el número de quejas está claramente relacionado con la no convocatoria de concursos de traslados durante el pasado año, ya que estos concursos constituyen el proceso de provisión de puestos de trabajo de personal docente más conflictivo de todos los que se celebran y, por tanto, son generadores del mayor número de quejas por tal concepto.

De entre las quejas recibidas durante el año 1995 relativas a los problemas suscitados en el curso de los distintos procesos de provisión de puestos de trabajo del personal docente, vamos a dedicar nuestro análisis únicamente a dos cuestiones: los concursos de traslados y el régimen jurídico de los docentes interinos.

2.1.3.1.2.1. Concursos de traslados.

Como indicábamos anteriormente la no celebración de concursos de traslados en el pasado año ha supuesto la no recepción de nuevas quejas relacionadas con dichos procesos. Ello no obstante, durante el año 1995 ha continuado la tramitación de algunas quejas iniciadas en años anteriores y no culminadas entonces, y que, como la que vamos a relatar a continuación, han sido objeto de actuaciones que consideramos de interés relatar en el presente Informe.

Nos referimos a la **queja 93/2895**, iniciada a finales del año 1993, y cuya tramitación se ha extendido a lo largo de los años 1994 y 1995 por la complejidad jurídica del asunto tratado.

El tema debatido hacía referencia al desarrollo de un concurso de traslados convocado en fecha tan lejana como Octubre de 1990. La particularidad de dicho concurso de traslados estribaba en la inclusión en la Orden de convocatoria del mismo, como una fase previa al propio concurso, de un proceso extraordinario para la adquisición de nuevas habilitaciones, dirigido a aquellos docentes que, reuniendo los requisitos necesarios para obtenerla, precisasen de la misma para obtener el destino deseado en el subsiguiente concurso de traslados.

La interesada en queja deseaba obtener en el concurso de traslados un destino para el que se le exigía disponer de la habilitación en la especialidad de Educación Especial, por lo que, al disponer de la titulación necesaria para obtener dicha habilitación, participó en el concurso de traslados solicitando el destino preferido e interesando la previa concesión de la habilitación en Educación Especial.

El problema se originó al no aportar la interesada una documentación que resultaba necesaria para obtener la habilitación solicitada, por lo que se le denegó dicha habilitación mediante Resolución de 6 de Mayo de 1991 y, en consecuencia, se le asignó destino distinto del solicitado inicialmente.

Ante la denegación de la habilitación, la interesada presentó recurso de reposición alegando diversas circunstancias que, a su juicio, debían motivar una rectificación de dicha resolución. El recurso de reposición resultó inadmitido al estimar la Administración educativa que la resolución de denegación de la habilitación no era sino un acto de trámite dentro del procedimiento del concurso de traslados, por lo que no cabía recurso alguno contra el citado acto. La Administración entendía que únicamente podía interponerse recurso contra la resolución definitiva por la que se asignaban destinos en el concurso de traslados. Una resolución difícilmente impugnabile en el caso de la reclamante por cuanto la misma era a todas luces correcta dado que se basaba en la falta de habilitación de la interesada para la especialidad elegida, por lo que el destino asignado a la misma era el adecuado a la titulación poseída.

Tras estudiar la Orden de convocatoria y los informes y alegaciones de la Administración y la interesada, esta Institución consideró oportuno dirigir un escrito a la Administración educativa en el que se cuestionaba la actuación administrativa, por entender que la misma partía de una interpretación errónea de la normativa reguladora del procedimiento administrativo. Del contenido de nuestro escrito destacamos los siguientes aspectos:

"(...), esta Institución entiende que la resolución de 6 de Mayo de 1991 ha de ser considerada, o bien un acto definitivo, que pone fin a un procedimiento distinto e independiente del procedimiento del concurso de traslados, como es el procedimiento de habilitación para nuevas especialidades, o bien, en último caso, un acto de trámite cualificado dentro del procedimiento de concurso de traslados, al ser incluíble dentro de los supuestos contemplados en el artículo 113 de la LPA. En todo caso, se trataría de un acto impugnabile.

Efectivamente, el citado artículo 113 de la LPA estipula que serán impugnables los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión. En el caso que nos ocupa, esta Institución entiende -a diferencia de lo sostenido por esa Administración- que si la resolución de 6 de Mayo de 1991 fuera considerada como un acto de trámite dentro del procedimiento de concurso de traslados, debería considerarse la misma como un acto de trámite cualificado, por cuanto impedía continuar el procedimiento iniciado por la interesada.

En este sentido, hay que recordar que la interesada solicitaba su traslado a un puesto para el que se exigía la habilitación en educación especial, por lo que la denegación de la misma comporta la finalización del procedimiento en el sentido iniciado, para pasar a ser otro diferente.

Esta debería ser la conclusión si se mantuviera la tesis de que la resolución de 6 de Mayo es un acto de trámite. Sin embargo, un análisis en profundidad de las circunstancias concurrentes en el presente caso, nos lleva a concluir que, en realidad, nos encontramos ante un acto definitivo.

Esta conclusión encuentra su fundamento en la consideración de que es necesario diferenciar dos procedimientos distintos dentro de las previsiones contenidas en la Orden de convocatoria del concurso de traslados, de 19 de Octubre de 1990:

- el procedimiento general de concurso de traslados.*
- un procedimiento específico de nueva habilitación para aquellos docentes que cumplan determinados requisitos, cuya regulación se encuentra en la Base Veintidós de la Orden.*

El segundo de los procedimientos -nueva habilitación- aun cuando aparezca incluido dentro de la Orden que regula el concurso de traslado, debe ser considerado como un procedimiento específico, con sustantividad propia y clara diferenciación respecto del procedimiento de concurso.

En efecto, el procedimiento de habilitación de nuevas especialidades es un procedimiento regulado en el ordenamiento docente. Concretamente su regulación se encuentra en la Orden de esa Consejería de Educación y Ciencia de 15 de Noviembre de 1989, -a la que expresamente se remite la Base Veintidós de la Orden de convocatoria-, por la que se regula el procedimiento de reconocimiento de los requisitos específicos para solicitar determinados puestos establecidos en la sección segunda del capítulo II del Real Decreto 895/89, de 14 de Julio.

Este procedimiento se inicia mediante solicitud del interesado, a la que se acompañará la documentación acreditativa de poseer los requisitos exigidos para la especialidad cuya habilitación se pretende. Una vez examinada la documentación aportada, según estipula el artículo 12º, "la Comisión correspondiente hará pública su propuesta provisional, (...), otorgándoles un plazo de 15 días naturales para que

aleguen lo que estimen oportuno en relación con dicha propuesta".

El procedimiento termina, según dispone el artículo 13º, en la forma siguiente:

"Vistas las alegaciones formuladas, o transcurrido el plazo sin que los interesado hayan efectuado alguna, la comisión correspondiente elevará propuesta definitiva al Delegado Provincial, quien dictará resolución de las habilitaciones reconocidas. Contra esta resolución se podrá interponer recurso de alzada ante el Director General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia"

En consecuencia, el procedimiento de nueva habilitación que se recoge en la Base Veintidós de la Orden de 19 de Octubre, no es sino una convocatoria especial del procedimiento normal para la obtención de nuevas habilitaciones regulado en la Orden de 15 de Noviembre de 1989, por lo que deberá regirse por las normas que en la misma se establecen, sin perjuicio de las especificidades que su carácter especial pueda conllevar, entre las que en ningún caso se encontrará la de ser un procedimiento no impugnabile.

Por ello, cuando la interesada solicita la habilitación para Educación Especial, haciendo uso de la posibilidad reconocida en la citada Base Veintidós, se está sometiendo a las reglas que rigen los procedimientos de habilitación, esto es, a los preceptos de la Orden de 15 de Noviembre de 1989. Esto implica que frente a la resoluciones del Sr. Delegado Provincial de Granada, por las que le deniega la habilitación solicitada por no haberse aportado la documentación exigida, la interesada podrá interponer los recursos pertinentes.

En consecuencia, hemos de entender que la resolución de 16 de Abril del Sr. Delegado Provincial es la propuesta provisional a que se refiere el artículo 12º de la Orden de 15 de Noviembre de 1989, y, por lo tanto, la reclamación presentada por la Sra. Molina con fecha 29 de Abril de 1991, contra dicha resolución, denegatoria de su solicitud de habilitación, debería considerarse como una reclamación de las recogidas en el mismo artículo 12º.

Siguiendo con esta argumentación, resulta evidente que la resolución de la Delegación Provincial de 6 de Mayo, será la resolución definitiva a que hace referencia el artículo 13º de la Orden, y, en consecuencia, el escrito que la interesada presenta, con fecha

29 de Mayo, y al que califica de recurso de reposición, debe entenderse como el recurso de alzada recogido en el mismo artículo 13º.

Podría plantearse la posible extemporaneidad del recurso presentado por la interesada con fecha 29 de Mayo, por cuanto el mismo excede el plazo de interposición de 15 días que la LPA estipula para los recursos de alzada. Sin embargo, ello no sería aceptable, por cuanto la notificación de la resolución de 6 de mayo, efectuada por la Delegación Provincial, incumple todos los requisitos formales exigibles en una notificación de resolución de un recurso, dado que adolece de la total ausencia de pie de recurso alguno.

Por lo tanto, encontrándonos ante una notificación defectuosa habremos de estar a lo dispuesto en el artículo 79.3 de la LPA:

"Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente."

En el caso que nos ocupa, resulta evidente que la interesada no interpone el recurso pertinente, por lo que en principio no podría entenderse subsanado el defecto en la notificación. Sin embargo, la Administración hubiera podido, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 114.2 de la LPA sobre error en la calificación de un recurso, haber considerado el recurso como recurso de alzada y haber procedido a su resolución. En todo caso es evidente que, en tanto en cuanto notificación defectuosa, la misma no surte efectos hasta la fecha de subsanación, que en este caso podría considerarse la de 29 de Mayo en que la interesada interpone el recurso -erróneamente denominado de reposición-. Por lo tanto, la extemporaneidad es totalmente descartable.

Una vez sentado el carácter de recurso de alzada frente a acto definitivo, del escrito de la interesada de 29 de Mayo de 1991, y, por lo tanto, la incorrección de la resolución de 24 de Marzo de 1994 de esa Secretaría General, por la que se declara la inadmisibilidad del citado recurso por considerarlo interpuesto frente a acto de trámite no recurrible, hemos de centrarnos ahora en el análisis de las cuestiones de fondo planteadas en el recurso, a fin de determinar si el mismo debería haber sido estimado o no.

En este sentido, hemos de decir que el problema queda centrado en determinar si la aportación de documentos por la

interesada con posterioridad a la presentación de su solicitud de habilitación era correcta o, por el contrario -como sostienen las resoluciones de la Delegación Provincial- son inadmisibles por haberse presentado fuera de plazo.

Al respecto, hemos de señalar que, si mantenemos la argumentación de que nos encontramos ante un procedimiento de habilitación de los regulados en la Orden de 15 de Noviembre de 1989, es evidente que la falta de aportación de algún documento por la interesada -necesario para la habilitación solicitada- habría provocado que su solicitud apareciese como denegada en la resolución provisional a que se refiere el artículo 12º de la Orden, por falta de documentación, lo que hubiese permitido a la Sra. (...) aportar la documentación omitida en el plazo de 15 días para reclamaciones que el mismo artículo le reconoce.

En el presente caso, la interesada no necesitó aportar la nueva documentación en su escrito de reclamación por cuanto ya la había aportado con anterioridad a la citada resolución provisional, por propia iniciativa.

En todo caso, es evidente que la resolución definitiva, una vez subsanada la falta de documentación, debería haber sido de concesión de la habilitación solicitada.

Si por otra parte, se pretende hacer valer que no es posible la aportación de nueva documentación con posterioridad a la solicitud -como parece imputar la resolución de 29 de Abril a la interesada- habremos de precisar que en la Base Veintidós de la Orden de 19 de Octubre de 1990, cuando se cita la documentación a aportar por los solicitantes se menciona lo siguiente:

"los participantes que hayan reunido los requisitos para obtener una nueva habilitación...deberán cumplimentar el modelo de Anexo VII y acompañar la documentación acreditativa de la nueva especialidad fotocopia compulsada del título o resguardo o certificado en el caso de curso de especialización".

La interesada aportó, en cumplimiento de la anterior disposición, copia compulsada del correspondiente Título de Licenciada en Pedagogía, puesto que la "pedagogía terapéutica" es una asignatura más de dicha licenciatura, y no un curso de especialización.

Por lo tanto, cuando posteriormente la Sra. (...) aportó una certificación de notas de la asignatura "pedagogía terapéutica", al objeto de que se uniera a su expediente como complemento de los documentos exigidos, presentados en tiempo y forma, entendemos, a diferencia de lo afirmado por esa Consejería, que ello no puede considerarse, en modo alguno, como presentación de documentos nuevos.

Por último, aún cuando se considerase que se trataba de documentos que debían necesariamente adjuntarse a la solicitud, entraría en aplicación lo dispuesto en el artículo 71 de la LPA sobre la subsanación de deficiencias, en relación con el art. 69 del mismo texto legal.

Por todo lo dicho, esta Institución consideró oportuno formular a la Administración educativa la siguiente **Recomendación:**

"Que se revise la resolución de 24 de Marzo de 1994 por la que se declara la inadmisión del recurso de reposición presentado por D^a (...), con fecha 29 de Mayo de 1991, contra la resolución de la Delegación Provincial de Granada de 6 de Mayo de 1991, por la que se desestima su reclamación de fecha 29 de Abril, presentada contra la resolución de 16 de Abril del mismo órgano, por la que se denegaba su solicitud de habilitación para impartir Educación Especial.

Que se dicte una nueva resolución por la que, en sustitución de la resolución de 24 de Marzo de 1994, se estime el recurso presentado por la interesada, con fecha 29 de Mayo de 1991, -previa calificación del mismo como recurso de alzada-, reconociendo a la Sra. (...) la habilitación para impartir Educación Especial, con todas las consecuencias legales inherentes a tal reconocimiento."

A este escrito contestó la Secretaría General Técnica mediante una comunicación en la que nos manifestaba su negativa a aceptar y cumplir nuestras Resoluciones por los siguientes motivos:

Con independencia de las consideraciones jurídicas que el caso plantea y que ya han sido claramente expuestas por esa Institución y esta Consejería, es necesario hacer otro tipo de consideraciones.

Ha existido un indiscutible aquietamiento por parte de la (...) con respecto, de una parte, a combatir la denegación de la habilitación solicitada, y de otra mostrando su disconformidad con la

resolución del Concurso de Traslados.

Si la resolución de la Delegación Provincial no daba pie de recurso, éste si era claro en la Orden de resolución del tantas veces mencionado concurso y la interesada no lo ejercitó, lo que sólo nos puede llevar a concluir que estuvo de acuerdo con la misma y con el destino que obtuvo.

*En los procedimientos concursales que convoca esta Consejería, en la adjudicación de destinos, al resolverse todas las resultas, quedan afectados entre sí todos los participantes que obtienen destino, de tal forma que si se estimara la **Recomendación** de esa Institución y se reconociera la habilitación a la interesada para participar a vacantes de E.E., con todas las consecuencias legales inherentes a tal reconocimiento, se verían afectados, no sólo la persona que en aquel concurso obtuvo la plaza que ahora pretende la Sra. (...), sino que ésta a su vez al ser desplazada a otro destino, desplazaría a otro concursante, y así hasta que se terminara la cadena.*

La cuestión puede complicarse si tenemos en cuenta que en estos concursos de traslados pueden participar funcionarios docentes que presten servicio en cualquier parte del territorio español, ya que pertenecen a un único Cuerpo de adscripción Estatal. La resolución definitiva del mismo es pues única para todos los funcionarios docentes, realizándose materialmente en el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Educación y Ciencia. Pueden por tanto haber trasladados desde fuera hacia la Comunidad Autónoma Andaluza y desde ésta hacia fuera.

El interés particular de la Sra. (...), no puede primar sobre el interés general de los participantes en un concurso de traslados, que después de dos años, y de su posible participación en otro concurso, como de hecho le ha ocurrido a la Sra.(...), vean ahora alterado su estatus funcional con clara repercusión en la prestación del servicio público de la enseñanza.

Por todo lo expuesto, y siendo imposible, por las graves repercusiones que en terceras personas ajenas a este proceso, tendría la aceptación de la recomendación de esa Institución para este caso concreto, esta Consejería lamenta no poder atenderla, sin embargo y en lo sucesivo prestará especial atención a la pronta resolución de las reclamaciones que se le planteen."

Una vez estudiadas detenidamente las razones aducidas por la Secretaría General Técnica para justificar la no aceptación de la **Recomendación** formulada por esta Institución, consideramos que las mismas, aunque respetables, no eran suficientemente justificativas, desde un punto de vista jurídico para excusar el cumplimiento de nuestra Resolución.

En este sentido, consideramos necesario dirigir un nuevo escrito al citado organismo exponiéndole nuestra disconformidad con su decisión y ratificando el contenido de la **Recomendación** formulada:

"(...), entendemos que los posibles perjuicios a terceros que originaría la ejecución en sus justos términos de la resolución dictada, no difieren de los que habitualmente se producen en los procesos de concurrencia pública en materia de personal, sin que dichos perjuicios impidan habitualmente a la Administración la resolución de los recursos presentados o la aplicación de las resoluciones jurisdiccionales cuando las mismas se producen. De igual modo entendemos que un proceso de revisión de oficio de una actuación incorrecta de la Administración no debe obviarse por los posibles perjuicios a terceros que de la misma dimanen, salvo que dichos perjuicios contravengan la legalidad vigente.

*Por otro lado entendemos muy discutible el alegado aquietamiento de la interesada en los procesos de habilitaciones y concurso de traslados, por cuanto, como se deduce claramente de nuestro escrito de **Recomendación**, el recurso presentado por la interesada en el proceso de habilitaciones demuestra su disconformidad con el mismo y su deseo de rectificación de la resolución administrativa, mientras que en relación al concurso de traslados ya indicamos en nuestro escrito anterior que el mismo se había verificado correctamente por lo que no se justificaba la presentación de recurso alguno.*

Abundando en esta consideración debemos reiterarnos en nuestra afirmación de que deben separarse claramente los procedimientos de habilitación y concurso de traslados, por cuanto se trata de procesos distintos, regidos por normas propias y diferenciadas, y que deben contar, por tanto, con fases de reclamación y revisión independientes."

En todo caso, estimando que el asunto había sido suficientemente debatido, hubimos de concluir que la Administración no aceptaba la resolución emanada de esta Institución por una serie de razones que, aun cuando las respetábamos, no las compartíamos, ya que estimábamos que las mismas no eran suficientemente justificativas de tal rechazo.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en relación con la Secretaría General Técnica, y a acordar la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, no sin antes poner el mismo en conocimiento de la Sra. Consejera de Educación y Ciencia, a fin de que nos informase si ratificaba la decisión adoptada por dicho organismo o consideraba procedente la aceptación de la Resolución emanada de esta Institución.

Unos meses después, recibimos un informe de la Sra. Consejera, en respuesta al escrito que le habíamos dirigido dándole cuenta de lo actuado en el expediente de queja.

En el mismo nos indicaba, entre otras cuestiones, que la estimación del recurso presentado por la interesada, llevaba aparejado el otorgamiento de la habilitación para solicitar plazas de Educación Especial en el Concurso de Traslados convocado en 1990, de tal forma que las consecuencias inherentes al reconocimiento de la habilitación serían que la interesada ocuparía la plaza que en aquel concurso le correspondió a otro participante, el cual, a su vez, dejó una vacante que fue ocupada por otro, etc, todo lo cual suponía modificar la Orden de 10 de Junio de 1991 por la que se resolvía el concurso de traslados.

Por tanto, la Sra. Consejera entendía que nuestra **Recomendación** debía enmarcarse en un procedimiento de revisión de oficio, al resultar afectados los derechos declarados de otras personas, y no ser de aplicación la simple revocación a que se refiere el art. 105 de la L.R.J.P.A.C., pues no se tenía conocimiento de que la interesada hubiese interpuesto el correspondiente Recurso Contencioso-Administrativo contra la Resolución que ponía fin al concurso de traslados, que en su opinión hubiese sido la vía natural para la revisión de ese acto administrativo.

En orden a la iniciación de este procedimiento, la Sra. Consejera consideraba más conveniente que, al amparo de los art. 102.1 o 103.1 de la referida Ley, se hiciera a instancias de la propia interesada, que así podría alegar todas las argumentaciones que a su derecho interesasen.

A la vista de este escrito, del que cabía deducir que nuestra Resolución había sido plenamente aceptada, procedimos a dar por finalizado el expediente, previo traslado a la interesada de la respuesta de la Sra. Consejera.

2.1.3.1.2.2. Interinidades.

La incorporación de un docente a una Bolsa de Trabajo de personal interino determina para el mismo el nacimiento de una expectativa de derecho a ser

llamado para impartir clases con motivo de una vacante o baja producida entre el personal docente con plaza en propiedad. Esta expectativa de derecho se concreta en un derecho efectivo cuando, producida una vacante, el interino es llamado para ocuparla por encontrarse colocado en la lista de interinos en un puesto que le convierte en candidato a ocupar esa plaza.

Por tanto, para los docentes integrados en el colectivo de interinos se convierte en elemento fundamental para acceder a una plaza vacante el ocupar un puesto elevado en la Bolsa de Trabajo del personal interino. Un puesto que vendrá determinado, entre otras circunstancias, por el cómputo de los servicios prestados previamente por el docente en régimen de interinidad.

Por ello, cualquier interrupción de su permanencia en la lista de interinos o cualquier circunstancia que le impida ocupar una plaza vacante a la que tenga derecho, incide de manera esencial en la efectividad de su expectativa de derecho a ocupar en el futuro plaza como interino, ya que le resta muchos puntos que le son imprescindibles para mantener una posición dentro del colectivo de interinos que le haga acreedor a ser llamado con preferencia sobre otros miembros del colectivo con ocasión de vacante.

Esta incidencia queda claramente demostrada si observamos las consecuencias que para los interinos tienen el surgimiento de circunstancias que les obligan a abandonar, aunque sea temporalmente, la Bolsa de Trabajo del personal interino, como ocurre con el llamamiento para realizar el Servicio Militar o la Prestación Social Sustitutoria, o con ocasión de una baja por I.L.T.

Al abandonar la lista de interinos mientras se cumple con estas prestaciones personales establecidas legalmente o mientras se está de baja, el interino pierde puestos ya que no puede responder positivamente a los llamamientos a ocupar vacantes que en su caso se produzcan, con la consiguiente merma en el cómputo de los servicios prestados respecto de otros compañeros de su misma promoción que sí pueden aceptar estos llamamientos y acumular nueva puntuación.

Este evidente perjuicio no se ve compensado por el hecho de que el ordenamiento educativo le reconozca el derecho a volver a ocupar plaza en la lista de interinos una vez finalizada su prestación personal o su situación de baja, por cuanto dicho reconocimiento no impide que el afectado sea colocado en un lugar de la lista de interinos que le supone una evidente pérdida de puestos respecto de sus compañeros de promoción. Circunstancia ésta que, habida cuenta las limitaciones en el número de vacantes y el gran número de integrantes de las listas de interinos, puede conllevar que sus posibilidades de obtener plaza se vean gravemente disminuidas.

Esta realidad, y sus efectos perjudiciales para los interinos afectados,

se nos ha planteado en diversas quejas a lo largo de los dos últimos años, lo que nos ha llevado a cuestionarnos la justicia del vigente ordenamiento educativo en su regulación de estas situaciones.

Así, la **queja 94/1496**, planteaba el caso de un profesor interino de enseñanza secundaria que causó baja por accidente laboral unos días antes de finalizar su contrato de interinidad. Aun cuando el período que restaba de contrato le fue computado a efectos de la lista de interinos, el problema se originó al extenderse su baja laboral varios meses impidiéndole beneficiarse de otro contrato en el curso siguiente ya que no pudo tomar posesión de la plaza vacante que legalmente le correspondía por encontrarse aun incapacitado.

El interesado manifestaba que al no poder tomar posesión de la plaza, su posición en la lista de interinos se veía gravemente perjudicada al no computársele el período de ese contrato a efectos de la Bolsa de interinos, lo que le colocaba por debajo de otros compañeros de su promoción. Esta situación sólo en parte se veía compensada por el reconocimiento por la Administración de su derecho a volver a la lista de interinos una vez obtenido el alta médica, ya que sus opciones a ser llamado para cubrir vacante se habían visto claramente mermadas por su pérdida de posiciones en la lista de interinos.

Un caso similar fue el suscitado con motivo de la **queja 95/286**, presentada por un docente interino que se vio afectado por el llamamiento a realizar la Prestación Social Sustitutoria. El interesado trató de compaginar la continuación en su puesto como docente interino y la Prestación Social, sin embargo la Delegación Provincial de Educación se lo impidió al advertirle que ambas actividades eran incompatibles. Al cesar en el desempeño de sus funciones como docente interino el reclamante perdió puestos en la lista de trabajo del personal interino.

Aunque la queja fue admitida a trámite, se le indicó al interesado que dicha admisión tenía lugar únicamente por lo que se refería a la cuestión de la pérdida de puestos en la lista de interinos, pero no por lo que se refería a la decisión de la Delegación Provincial de declarar incompatibles su desempeño como docente y la realización de la Prestación Social, por cuanto dicha decisión se ajustaba a lo dispuesto en la vigente normativa reguladora de la Prestación Social Sustitutoria, así como la normativa que ordena la función pública docente, que impiden expresamente que se pueda dar la compaginación de funciones que el interesado propugnaba.

En efecto, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 30.2 de la Constitución Española de 1978, la Ley 48/1984, de 26 de Diciembre, vino a regular la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria.

El artículo 6º de dicha Ley exime a los objetores de conciencia de la

obligación de prestar el servicio militar, si bien les obliga a realizar una prestación social sustitutoria consistente en actividades de utilidad pública que no requieran el empleo de armas ni suponga dependencia orgánica de instituciones militares.

El hecho de que se trate de una prestación sustitutoria, parece indicar, al menos en principio, que su régimen ha de ser similar al del servicio (militar) al que sustituye, debiendo evitarse en la regulación de su contenido cualquier supuesto que pueda implicar un trato discriminatorio para cualquiera de los sujetos.

De lo dicho hasta aquí parece desprenderse claramente que la normativa reguladora de la objeción de conciencia ha querido dar a la realización de la prestación social sustitutoria un tratamiento jurídico similar al establecido para el cumplimiento del servicio militar.

Esta igualdad de trato, por lo que respecta a la situación administrativa del funcionario que realiza la prestación social sustitutoria, queda claramente reflejada en lo preceptuado por el artículo 34.4 del Real Decreto 20/1988, de 15 de Enero (Reglamento de la prestación social de los objetores), según el cual los funcionarios de las Administraciones Públicas pasarán durante la situación de actividad a la situación administrativa establecida en su régimen estatutario para los supuestos de servicio militar.

Al hilo de lo aquí expresado no cabe más que recurrir el artículo 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el artículo 6º k) del Real Decreto 730/1986, de 11 de Abril (Reglamento de Situaciones Administrativas), a cuyo tenor los funcionarios públicos pasarán a la situación e servicios especiales «cuando cumplan el servicio militar o prestación sustitutoria equivalente».

El pase a la situación de servicios especiales implicará de acuerdo con las normas antes citadas, cesar en el servicio activo y, consiguientemente, dejar de percibir las retribuciones propias del puesto de funcionario, si bien se mantendrá el derecho a la reserva de plaza, así como al cómputo del tiempo a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos.

En conclusión, a la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta el carácter imperativo de la redacción dada al artículo 29.2.k). de la Ley 30/1994 (no se dice «...podrán pasar...», sino «...pasarán...»), se produce un cese o interrupción del servicio activo por pase a la situación de servicios especiales.

Por tanto, la pretensión que el interesado sostenía en el sentido de compaginar la Prestación Social Sustitutoria con el desempeño de sus funciones como docente al servicio de la Administración Pública, resultaba imposible de atender, por cuanto, desde el momento en que se comienza la Prestación Social,

se deja de estar en servicio activo en la Administración educativa y se pasa a la situación de servicios especiales. Esto implica que de ningún modo se puede continuar impartiendo clases.

En este sentido, hubimos de decirle al interesado que si -como nos indicaba en su escrito- había continuado impartiendo clases durante un período de dos semanas con posterioridad al inicio del período de Prestación Social, dicha situación fue totalmente irregular, al estar expresamente prohibida por la normativa vigente.

En consecuencia, le indicamos que a nuestro juicio la actuación de la Administración educativa impidiéndole continuar con sus clases era perfectamente ajustada a derecho y no comportaba vulneración de ninguno de sus derechos.

Otra queja que nos planteaba idéntico problema era la **queja 95/3432**, referida en este caso a un docente interino que se había visto obligado a interrumpir su prestación de servicios en la Administración educativa como consecuencia de su incorporación al Servicio Militar. También en este caso el interesado reclamaba que se le computase el tiempo pasado en tal situación a efectos de la lista de interinidades.

Todos estos supuestos que planteaban un problema común, fueron objeto de una tramitación conjunta por esta Institución, por entender que cualquier solución que a los mismos se pudiese dar implicaba una modificación de la normativa reguladora de las provisiones de puestos de trabajo por personal interino, puesto que la actuación administrativa en todos estos supuestos debía ser considerada como ajustada a la legalidad, desde el momento en que la misma había consistido en una mera aplicación de dicha normativa.

Para centrar la cuestión debatida, debemos significar que la actual normativa sobre cobertura de bajas docentes por parte de personal interino establece que cuando el docente interino pase a la situación de baja por ILT o deba incorporarse al Servicio Militar o a la Prestación Social Sustitutoria, su situación profesional pasará a ser la siguiente:

- Si el período de su nombramiento no ha concluído, se le contabilizará el tiempo no trabajado hasta la fecha de finalización de su nombramiento, a efectos de servicios prestados.
- Si el período de nombramiento ha concluído y surge una baja cuya cobertura les corresponda por su situación en la "Bolsa de interinos", no podrá hacérsele el nombramiento, ni el período que debería haber estado prestando servicios le será computado a efectos de servicios prestados, únicamente tendrá derecho a mantener su puesto en la "Bolsa de interinos" hasta tanto esté en disposición de prestar servicios.

Esta normativa comporta que aquellos docentes que pasan a encontrarse en algunas de las situaciones antes descritas, sufren una merma considerable en sus posibilidades de ser contratados como interinos en cursos sucesivos, al no serles computado el tiempo de servicios que hubieran prestados en virtud de nuevos nombramientos de no haber mediado las circunstancias descritas, lo que de hecho conlleva una reducción considerable en el número de puntos con que concursan para ulteriores sustituciones.

Esta situación era también aplicable anteriormente a las mujeres que se encontraban de baja por maternidad, sin embargo, con fecha 21 de Julio de 1994, se firmó un acuerdo entre la Consejería de Educación y Ciencia y los Sindicatos ANPE y CC.OO., dentro del Pacto sobre profesorado interino, por el que se establecía lo que se denominó "medida de atención a la mujer". Dicha "medida" consistía en el reconocimiento a las mujeres docentes interinas del derecho a que se les contabilizara, a los efectos de mantener su número de orden en las Bolsas de trabajo del profesorado interino, el tiempo de baja por maternidad como tiempo prestado, aun en los casos en que no se produjera por esta razón su incorporación al servicio activo, y siempre que por su número de orden en la referida Bolsa les hubiera correspondido un puesto de trabajo en vacante o en sustitución.

Este acuerdo se completó con unas Instrucciones de la extinta Dirección General de Personal de 27 de Julio de 1994, por las que se explicitaban las condiciones técnicas en que habría de darse cumplimiento a lo acordado por parte de las distintas Delegaciones Provinciales.

Este acuerdo supuso, a nuestro juicio, un paso importante en el proceso de integración de la mujer en el mundo laboral, al eliminar situaciones que pudieran favorecer su discriminación, por lo que en su momento lo saludamos con satisfacción. Sin embargo, el alcance limitado del acuerdo suponía que el mismo no pudiera ser aplicado a los docentes interinos que se encontrasen en las situaciones de baja por ILT o incorporados al Servicio Militar o a la Prestación Social Sustitutoria.

A este respecto, debemos insistir en que, en principio, no suponía irregularidad alguna por parte de la Administración la negativa de la misma a computar estos períodos en que el docente no pudo incorporarse a su trabajo por causas ajenas a su voluntad, como servicios prestados a efectos de su cómputo en la Bolsa de interinidades, por cuanto la normativa vigente no le obligaba a realizar tal cómputo.

Ello no obstante, esta Institución entendía que podría resultar oportuno estudiar la posibilidad de extender el ámbito de aplicación del acuerdo de 21 de Julio de 1994 a los docentes interinos en situación de baja por ILT o incorporados al Servicio Militar o a la Prestación Social Sustitutoria, tomando en

consideración el hecho de que las circunstancias que motivaban la imposibilidad de incorporación al puesto de trabajo de estos docentes no sólo no les eran imputables, sino que ya eran suficientemente gravosas para los mismos.

Entendíamos que una actuación en este sentido haría justicia a la situación de desventaja en que se encontraban estos docentes respecto al resto de sus compañeros, sin que, por otra parte, pudiéramos compartir el temor manifestado por la Administración a que alguien pudiera considerar que con ello la Administración educativa estaba primando el absentismo sobre el normal cumplimiento de los deberes laborales.

Realmente, esta Institución no acababa de entender en qué radicaba ese temor de la Administración, por cuanto únicamente sería comprensible si la misma estimara que los docentes simulan situaciones de baja por enfermedad que no se corresponden con la realidad. Una estimación que no creemos que sea correcta, por cuanto la Administración dispone de los medios necesarios para verificar la autenticidad de las bajas producidas. Por otro lado, en el caso de los docentes incorporados al Servicio Militar o a la Prestación Social Sustitutoria entendimos que estos temores no podían existir.

En consecuencia, de conformidad a lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nos permitimos formularle a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos la siguiente **Sugerencia**:

"Que se estudie la conveniencia de extender el ámbito de aplicación del acuerdo de 21 de Julio de 1994 a los docentes interinos en situación de baja por ILT o incorporados al Servicio Militar o a la Prestación Social Sustitutoria."

Esta **Sugerencia** obtuvo la siguiente respuesta de la Administración educativa:

"Efectivamente, como V.E. significa en sus escritos esta Administración Educativa ha procurado propiciar, y entendemos haberlo conseguido en gran medida, una mejora general en la situación del profesorado interino, fundamentada, entre otras, en las actuaciones contenidas en el Acuerdo Sindical de 21 de Julio de 1994 con la denominación «medidas de atención a la mujer».

Respecto de la Sugerencia que nos formula, cúmpleme comunicarle que se encuentra entre los propósitos y objetivos de esta Dirección General el estudio de la posible ampliación en el cómputo de servicios a los Profesores interinos que realizan el Servicio Militar o

Prestación Social Sustitutoria; y atendiendo la citada Sugerencia efectuada por esa Institución, se incluirá en el referenciado estudio la situación de baja por I.L.T. de este profesorado en las circunstancias que nos marca, si bien en estos momentos no estamos en situación de garantizar su viabilidad."

Tras un detenido estudio de dicha respuesta, entendimos que, aun cuando los casos particulares de los diversos interesados en queja no podían ser resueltos de forma satisfactoria para sus intereses por no estar contemplados en la normativa vigente, cuando menos se había conseguido que la Administración se sensibilizase con la existencia de la problemática que los mismos denunciaban, y comenzase a estudiar fórmulas para dar solución a estas situaciones que afectan a un importante colectivo de profesores.

2.1.3.1.3. Derechos del personal docente.

En este apartado pretendemos dar cuenta de aquellas quejas tramitadas durante el año 1995 que planteaban cuestiones relativas a los derechos profesionales de algún docente o colectivo de docentes.

En este sentido, vamos a detenernos en nuestro análisis en dos grupos de quejas que suscitaban dos cuestiones diferentes que afectaban a los derechos de dos importantes colectivos docentes: los Profesores de Religión y Moral Católica, y los Catedráticos de Educación Secundaria.

Por lo que se refiere a los Profesores de Religión y Moral Católica, fueron varios los que se dirigieron a esta Institución para denunciar una actuación de la Administración Educativa que, a su juicio, vulneraba sus derechos como docentes.

En efecto, según se deducía del tenor de la **queja 94/1881** y **queja 93/1837**, estos profesores comenzaron a impartir clases de acuerdo con el horario lectivo preparado en sus centros, y aprobado por la Inspección Educativa, que contemplaba 18 horas lectivas semanales. Posteriormente, cuando ya llevaban varios meses impartiendo sus clases, recibieron una comunicación de la Administración indicándoles que el horario lectivo de 18 horas aprobado por sus centros era contrario a las instrucciones emanadas al respecto por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, que estipulaban un horario para los Profesores de Religión de 17 horas semanales, por lo que se les advertía que, a partir de la fecha, debían reducir su horario lectivo, reduciéndose asimismo sus retribuciones.

El asunto no era baladí, desde un punto de vista económico, por

cuanto el impartir 18 horas les daba acceso al percibo del complemento salarial de especial dedicación docente, que les era retirado al impartir sólo 17 horas.

Los docentes centraban su protesta en lo que consideraban un trato discriminatorio de la Consejería en relación con el resto de sus compañeros, a la vez que entendían ilegal la decisión de la Administración de modificar sus horarios lectivos, por cuanto los mismos habían sido aprobados por sus respectivos centros y no habían sido rechazados en su momento por la Inspección Educativa a la que habían sido remitidos.

Estudiada la cuestión, hubimos de concluir que no existía en principio irregularidad alguna en la actuación administrativa.

En efecto, a nuestro juicio, lo que se había producido era una diferente interpretación de la normativa vigente relativa a la enseñanza de la Religión, por parte, por un lado, de la Administración Educativa y, por otro, del colectivo de profesores afectados. La citada normativa se componía, en esa fecha, tanto de disposiciones de carácter internacional (Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de Enero de 1979), como de carácter nacional o estatal, y autonómicas.

Por lo que respecta a las disposiciones de carácter autonómico, y en concreto en Andalucía, eran de destacar, entre otras, las siguientes:

- El Convenio, de fecha 21 de Mayo de 1993, suscrito entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía y las Diócesis de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre enseñanza de la Religión Católica, publicado por medio de Orden de 21 de Junio de 1993 (BOJA nº 75, de 13 de Julio de 1993).

- La Resolución de 1 de Agosto de 1994, de la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, sobre la organización y funcionamiento de los Institutos de Bachillerato, Institutos de Formación Profesional e Institutos de Enseñanza Secundaria, dependientes de la Consejería, para el curso 94-95.

La discrepancia interpretativa se daba al considerar la Administración Educativa que el horario lectivo de los Profesores de Religión y Moral Católica debía estar compuesto exclusivamente de horas de Religión; mientras el colectivo afectado entendía que dicho horario podía ser completado con módulos de repaso o de recuperación de alumnos. El problema originado por esta discrepancia se vio alentado por la irregular o inadecuada confección del horario por parte de los respectivos Centros.

En cualquier caso, entendíamos que un horario irregularmente

confeccionado -como era el caso del que había beneficiado al colectivo de profesores que reclamaban-, no podía ser generador de derechos económicos después de que la Administración educativa lo advirtiera por medio de sus Servicios de Inspección, y procediera a regularizarlo.

Así pues, aun cuando algunos de los interesados continuaron desempeñando su trabajo exactamente igual que si no hubiera recibido la comunicación de la Administración educativa, les indicamos que, a nuestro juicio, no por ello generarían derechos económicos.

En consecuencia, tratándose de meras diferencias interpretativas sobre una misma normativa de aplicación, esta Institución entendía que no estábamos en presencia de irregularidad alguna por parte de la actuación administrativa de la Consejería de Educación y Ciencia, sino que ésta se había limitado a ejercitar sus facultades normativas y de auto-organización.

Por todo lo anterior, trasladamos a los interesados nuestra convicción de que la cuestión de fondo planteada -la posible discriminación con otros docentes- debería residenciarse en sede jurisdiccional, y resolverse por los Tribunales de Justicia.

Ello no obstante, manifestamos nuestra opinión de que, con carácter previo al acceso a la jurisdicción competente, quizás fuese oportuno someter el debate interpretativo a la Comisión de Seguimiento, creada en el apdo. VIII, del Convenio antes citado, suscrito entre la Administración educativa y las Diócesis de la Comunidad Autónoma.

Cuestión muy diferente de la anterior fue la que nos plantearon, a través de diversas quejas, los Catedráticos de Enseñanzas Secundarias, provenientes del antiguo Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

Estos docentes se consideraban perjudicados por la forma en que la Administración Educativa andaluza estaba procediendo al reconocimiento de los derechos que consideraban les correspondían en el proceso de implantación de la LOGSE.

De las diversas quejas recibidas, nos vamos a detener en el análisis de la **queja 94/1519** y **queja 94/2125**, remitida la primera por un colectivo de Catedráticos y la segunda por una Asociación Nacional de Catedráticos de Bachillerato.

En la **queja 94/1519** manifestaban los interesados que la situación de los Catedráticos de Bachillerato antes de la entrada en vigor de la LOGSE era en síntesis la siguiente: desempeño de la Jefatura de Seminario, reducción horaria de tres horas lectivas por el desempeño de dicho cargo y prioridad en la elección de

horario sobre el resto de los miembros del Seminario.

Continuaban exponiendo los reclamantes que la LOGSE integró a los Catedráticos Numerarios de Bachillerato en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, y la Disposición Adicional Décima, apartado 5, les reconocía adquirida la condición de Catedráticos de Enseñanza Secundaria desde la entrada en vigor de la mencionada Ley Orgánica, a la vez que les garantizaba los derechos económicos que venían disfrutando, por lo que mientras que no se reguló el acceso a la condición de Catedrático de nuevos funcionarios la situación de los Catedráticos se mantuvo.

Sin embargo, -alegaban-, una vez resuelto el primer Concurso de acceso a la condición de catedráticos, a la hora de organizar el curso académico 94-95 se habían presentado en los Centros escolares situaciones que, debido a la insuficiencia de reglamentación al efecto, estaban lesionando los derechos del colectivo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, al existir generalmente varios funcionarios con dicha Condición en un mismo Seminario. En este sentido, manifestaban que habían mantenido diversas entrevistas en la Dirección General de Ordenación Educativa, en las que solicitaron que en la normativa de comienzo de curso se recogiese y aclarase la situación de los Catedráticos de Bachillerato.

Ello no obstante, estimaban los interesados, que la Resolución de 1 de Agosto de 1994, de la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, sobre organización y funcionamiento de los Institutos de Bachillerato, Formación Profesional e Institutos de Enseñanza Secundaria, si bien establecía el derecho a las tres horas de reducción horaria, así como el de prioridad en la elección horaria, por otro lado restringía el disfrute de este derecho a todos aquellos Catedráticos Numerarios de Bachillerato que hubieran permanecido en el mismo destino que tenían a la entrada en vigor de la LOGSE, lo cual consideraban una clara discriminación para el colectivo de Catedráticos que habían accedido a tal condición en el reciente Concurso, a la vez que una "penalización" a la participación en Concursos de Traslados.

Por todo ello, los interesados solicitaban que se llevase a cabo un desarrollo normativo de la Disposición Adicional Décima, apartado 5 de la LOGSE, y en consecuencia, se regulasen con claridad sus derechos económicos. Asimismo solicitaban que se establecieran de forma definitiva los derechos consolidados por los funcionarios docentes pertenecientes al antiguo Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

Por su parte la **queja 94/2125**, remitida por una asociación nacional de defensa de los derechos de los Catedráticos de Bachillerato, era más genérica y trataba la situación de estos docentes con mayor amplitud.

Así, los interesados comenzaban realizando una exposición detallada

de las consecuencias -a su juicio discriminatorias- que la aplicación de la nueva organización docente determinada por la LOGSE para la Educación Secundaria, estaba teniendo para el colectivo de los Catedráticos procedentes del extinto Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

Dicha discriminación se consideraba motivada por la creación de la figura de la "condición de Catedrático" instaurada por la LOGSE, en virtud de la cual se reconocían a determinados Profesores de Educación Secundaria una serie de derechos que anteriormente eran reconocidos con exclusividad a los Catedráticos del Cuerpo extinguido.

Los interesados consideraban que las condiciones de acceso a la condición de Catedrático establecidas en la LOGSE conllevaban una desvirtuación de esta figura, por cuanto no exigían acreditar suficientemente los requisitos de mérito y capacidad por parte de los aspirantes.

En el escrito de queja se contenía también una crítica general a todo el sistema de organización docente de la Educación Secundaria diseñado por la LOGSE, por lo que se refería a la práctica desaparición de la figura del Catedrático y su sustitución por la denominada "condición de Catedrático". A estos efectos, se aducían distintos razonamientos de tipo jurídico y moral que avalaban la posición crítica de los reclamantes.

Con independencia de esta crítica generalizada del modelo LOGSE, se incluía en el escrito una denuncia específica de la actuación de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, que entendían "*intencionadamente discriminatoria*" con relación a ese colectivo, por lo que se refería a la aplicación de la Disposición Adicional 10.5 de la LOGSE.

La denuncia de discriminación se concretaba en la ausencia de reconocimiento por parte de la Administración educativa andaluza de una serie de derechos que consideraban debían serles respetados como consecuencia de la citada Disposición Adicional 10.5. Entre estos derechos citaban los siguientes:

- Derecho a desempeñar la función de Jefe de Seminario, con la reducción horaria correspondiente (al menos tres horas), para ello.
- Derecho a seguir impartiendo docencia exclusivamente de la asignatura de la que se era Catedrático Titular, y preferentemente en Bachillerato.
- Derecho a no ser desplazado del Centro por falta de horario.

Asimismo, hacían especial hincapié en la necesidad de que les fuera reconocido el derecho a percibir el complemento específico por jefatura de seminario, como complemento personal de todos aquellos que pertenecieron al

antiguo Cuerpo de Profesores Numerarios de Bachillerato, con independencia del desempeño efectivo o no de dicha jefatura.

A estos efectos, señalaban que dicho complemento se estaba abonando en todas las Administraciones españolas con competencias en materia educativa, incluido el llamado "territorio MEC".

Terminaban los interesados solicitando que esta Institución enviase *"una sugerencia a la Consejería de Educación y a las autoridades que correspondan"*, para que se les acreditase el complemento específico con carácter retroactivo, desde que se dejó de percibir, y se reconocieran explícitamente los derechos antes citados *"en las normas que en el futuro se redacten"*.

Por lo que se refiere al cuestionamiento general que los interesados en la **queja 94/2125** hacían del modelo organizativo de la función pública docente establecido en la LOGSE, indicamos a los mismos que dicha Ley, por su carácter de norma emanada de las Cortes Generales, no podía ser objeto de control o supervisión directa por parte de esta Institución, salvo por lo que se refería a la aplicación concreta de sus preceptos en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, les informamos que el ámbito idóneo para plantear sus consideración era el del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, Institución a la cual nos comunicaban que ya se habían dirigido exponiéndoles sus planteamientos y solicitándole la emisión de determinadas resoluciones. A estos efectos, les indicamos que nos absteníamos de iniciar cualquier nueva actuación, quedando a resultas de las decisiones que adoptase el Alto Comisionado de las Cortes Generales.

Por lo que se refiere a las concretas denuncias sobre la actuación de la Administración educativa andaluza en el desarrollo y aplicación de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, -denuncias en las que coincidían las dos quejas citadas anteriormente-, comunicamos a ambos colectivos interesados la admisión a trámite de sus escritos de queja y la solicitud del preceptivo informe a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, interesándonos particularmente por el contenido supuestamente discriminatorio de la Resolución de 1 de Agosto de 1994 de la extinta Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional.

El informe se recibió posteriormente, y en él se nos comunicaba lo siguiente:

"Manifestaban los interesados la insuficiente reglamentación de organización y funcionamiento de los Institutos de Bachillerato, Formación Profesional e Institutos de Enseñanza Secundaria, una vez

resuelto el primer Concurso de acceso a la condición de catedrático, y muestran su disconformidad con la Resolución de 1 de agosto de 1994, de la Dirección General de Ordenación Educativa y F.P. ya que si bien establece el derecho a las tres horas de reducción horaria para este colectivo, así como el de prioridad en la elección de grupos restringe por otro lado a los que han obtenido nuevo destino mediante Concurso General de Traslado en convocatoria P.E.S. y por tanto no permanecen en el centro de destino que tenía como extintos Catedráticos de Bachillerato, lo que consideran una clara discriminación para el colectivo de Catedráticos que han accedido a tal condición en el reciente concurso.

En este sentido, procede hacer las siguientes consideraciones:

La Resolución de 1 de Agosto de 1994, de la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional y Enseñanza Secundaria para el curso escolar 94-95, en su capítulo V apartado 2.7 determina cómo se hará el nombramiento de los Jefes de Seminario o Departamento y establece que se seguirá el siguiente orden de prelación:

- a) Los profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de Catedráticos, con destino definitivo en el Centro.*
- b) Los profesores de Enseñanza Secundaria o Profesores Técnicos de Formación Profesional con destino definitivo en el Centro.*
- c) Otros profesores.*

Por otro lado el apartado VII 2.2.1.c de la citada Resolución establece que los profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de catedráticos procedentes del Cuerpo de Catedráticos Numerarios que permanezcan en el mismo destino que tenían a la entrada en vigor de la Ley 1/90, de 3 de Octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, tendrán una reducción igual a la del Jefe del Seminario.

Este último párrafo de la Resolución tiene su fundamento en la Disposición Décima de la citada Ley, que en su punto 5 preceptúa que se reconoce adquirida la condición de Catedráticos de Enseñanza Secundaria a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, cualquiera que sea su situación administrativa, respetándose en todo caso los derechos económicos que vinieran disfrutando.

Y ello, porque con anterioridad a la L.O.G.S.E., la Jefatura de Seminario y en consecuencia la reducción horaria íntimamente ligada al desempeño de la misma, estaba indisolublemente unida con los Catedráticos de Bachillerato, hasta el punto que de existir uno de ellos en el centro, necesariamente había de desempeñar dicha jefatura, por lo que quienes ocupaban en los Institutos de Bachillerato plaza de Catedráticos, automáticamente eran nombrados cuando menos Jefes de Seminario. La norma que amparaba este derecho venía recogida en el art. 22 del Real Decreto 264/1977, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Institutos Nacionales de Bachillerato.

En este marco, la Resolución en cuestión viene a recoger lo que puede entenderse los derechos adquiridos por aquel grupo de funcionarios provenientes del extinto Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato que siguen en los mismos destinos que obtuvieran como tales Catedráticos.

Por el contrario, aquellos que aún proviniendo de este extinguido Cuerpo, han cambiado de destino desde la entrada en vigor de la L.O.G.S.E., ya no ocupan una plaza convocada para ser cubierta por un catedrático, sino para poder ser cubierta por cualquier profesor perteneciente al actual Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en función de la puntuación obtenida conforme al baremo que regula los concursos generales de traslados. Interpretamos que en estos casos las condiciones se han modificado y no pueden hacerse extensivas las consecuencias referidas con anterioridad pues estos funcionarios en sus nuevos destinos ya no ocupan un puesto de trabajo singularizado por la necesidad de ser cubierto por un Catedrático al que inexcusablemente había que imputar el desempeño de la Jefatura de Seminario, y en consecuencia la aplicación de reducción horaria.

En virtud de lo anteriormente expuesto, para el resto de profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de catedrático, incluidos los provenientes del extinguido Cuerpo de Profesores Numerarios que no han permanecido en el mismo destino que tenían a la entrada en vigor de la L.O.G.S.E., les serán de ampliación la reducción horaria siempre y cuando desempeñen la jefatura de seminario o Departamento, asignado conforme al orden de prelación establecido en el Capítulo V 2.7 de la precitada Resolución de 1 de agosto de 1994.

Planteada la situación, hemos de decir que la Resolución en cuestión es fruto de la necesidad de armonizar nuestras actuaciones

con el bloque de la legalidad al que estamos obligados a someternos..."

Una vez analizado con todo detenimiento el informe recibido, así como la normativa aplicable al presente caso, consideramos oportuno dirigir un escrito a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, en el cual pretendíamos exponer la posición de esta Institución en relación con el problema planteado, a la vez que se formulaban diversas consideraciones en relación con el contenido de la Resolución de 1 de Agosto de 1994.

Comenzamos nuestro escrito indicando a la Administración que resultaba necesario, antes de hacer un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida, tratar de definir el marco normativo en que se ubicaba el problema.

Así, significamos que el problema se centraba, a nuestro juicio, en la determinación de cual fuera la interpretación correcta que se había de dar al contenido de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, cuya dicción literal es la siguiente (el subrayado es nuestro):

"Se reconoce adquirida la condición de Catedrático de Enseñanza Secundaria a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, cualquiera que sea su situación administrativa, respetándose en todo caso los derechos económicos que vinieran disfrutando. (...)"

En efecto, toda la cuestión debatida giraba en torno a la necesidad de precisar qué derechos eran los que la Disposición Adicional reconocía a los Catedráticos procedentes de los antiguos Cuerpos de Catedráticos Numerarios de Bachillerato. Unos derechos, cuyo contenido había de ser necesariamente respetado por la Administración Educativa en el desarrollo normativo de la LOGSE, al otorgárseles la condición de derechos adquiridos.

En este sentido, conviene señalar que el conjunto de derechos "especiales" de que disfrutaban los Catedráticos "antiguos" (sirva esta denominación en lo sucesivo para designar a los provenientes de los Cuerpos de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, por razones de brevedad), en relación con los reconocidos al resto de Cuerpos en que se integraba el profesorado de Enseñanzas Secundarias, eran básicamente los siguientes:

- Nivel 26 de complemento de destino.
- Derecho a ser designados Jefes de Seminario, con los derechos inherentes a ello:

* reducción horaria (tres horas semanales)

* complemento específico por desempeño de puesto de responsabilidad.

- Derecho de preferencia en la elección de materia y curso.

En relación con estos derechos, la cuestión a dilucidar era la de determinar cuáles de ellos se veían afectados por el contenido de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, y, en consecuencia, debían ser respetados por la normativa de desarrollo de la misma, y cuáles, por el contrario, habían de considerarse extinguidos con la entrada en vigor de la LOGSE.

A estos efectos, esta Institución entendía que la posible dificultad interpretativa de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, no era tal, por cuanto en la misma se especifica con claridad meridiana que los derechos que han de pervivir necesariamente son los derechos económicos.

En este sentido, la cuestión se centraba ahora en determinar cuáles de los derechos antes citados tenía contenido económico. A estos efectos, esta Institución entendía que tal consideración había de predicarse necesariamente del derecho a mantener el nivel 26 de complemento de destino, sin que al efecto parecieran existir discrepancias entre las partes interesadas.

Sin embargo, más dudas planteaba lo referente al complemento específico derivado del desempeño de la jefatura de un Seminario o Departamento. En efecto, a diferencia del complemento de destino que se adscribe al nivel del puesto de trabajo que se desempeña, y por tanto corresponde a todos los Catedráticos que ostenten tal condición con independencia de su procedencia, el complemento específico tiene por finalidad retribuir las especiales características del puesto concreto que se desempeña, pareciendo evidente que en el caso que nos ocupa dicho complemento retribuía la especial responsabilidad derivada del desempeño de un puesto como era la Jefatura de Seminario, siendo por tanto a tal puesto al que debía adscribir el citado complemento y no a la condición de Catedrático de quien lo desempeñase.

En definitiva, entendíamos que todo complemento específico estaba unido al puesto de trabajo concreto, cuyas especiales circunstancias retribuye, y no a la condición personal de quien lo detentaba, por lo que únicamente aquellos que desempeñasen la función de Jefes de Seminario tendrían derecho a su percibo, con independencia de la condición o no de Catedrático del mismo.

En apoyo de esta tesis, hubimos de significar que resultaba difícil de entender que un complemento destinado a retribuir las especiales condiciones de

responsabilidad que exige el desempeño de una Jefatura de Seminario, pudiera ser reconocido a quien no desempeñaba ese puesto, y, en consecuencia, no ejercía tal responsabilidad.

Ello no obstante, entendimos igualmente que la cuantía económica de dicho complemento, al tratarse de una remuneración que tradicionalmente retribuía a todos los Catedráticos, -al ser éstos los que tenían derecho prioritario a ser Jefes de Seminario-, podía ser considerado por la Administración como un "derecho económico adquirido", a los efectos previstos en la citada Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, precisado, por lo tanto, de respeto en la legislación de desarrollo.

En este sentido, entendimos que, si la Administración consideraba que los efectos económicos de tal derecho debían ser conservados en relación a los Catedráticos "antiguos", dicha conservación debería articularse de tal forma que pasase a convertirse en parte integrante de los conceptos salariales adscritos a las condiciones personales de los perceptores, abandonándose la práctica de abonar esta cantidad en concepto de complemento específico dependiente del desempeño de una Jefatura de Seminario, por cuanto con ello se estaría introduciendo un elemento distorsionador de la normativa sobre retribuciones del personal funcionario, al abonar un complemento específico por razones distintas al desempeño efectivo del puesto que tal complemento retribuye.

Con independencia de los dos derechos que hemos definido como económicos, el resto de los derechos antes citados como específicos de los Catedráticos "antiguos", únicamente podrían ser definidos como derechos de contenido administrativo, por lo que escaparían al ámbito de protección determinado en la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE.

En efecto, tanto el derecho a ejercer prioritariamente la Jefatura de Seminario, como el derecho de prioridad en la elección de materia y curso, son derechos que no tienen un contenido económico y que, por tanto, dependerán para su ejercicio de la normativa reguladora de la programación general de la enseñanza que se encuentre vigente en cada momento, la cual podrá o no reconocer estos derechos a determinados funcionarios.

Por su parte el derecho a la reducción horaria, dado que el mismo está intrínsecamente ligado al desempeño de la Jefatura de un Seminario, debería hacerse depender de este hecho, y reconocerse sólo a aquéllos que ostenten tal condición, salvo que la Administración en ejercicio de su potestad de auto-organización decidiera introducir un nuevo supuesto de reducción horaria para aplicar a un colectivo determinado en función de las circunstancias que estimase oportuno considerar.

En consecuencia, entendimos que el ámbito de protección de

derechos adquiridos que se deducía de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, se circunscribía a los derechos que habíamos definido como económicos, no estando incluidos en el mismo los derechos que habíamos definido como administrativos.

Ello no obstante, significamos que este precepto legal únicamente establecía unos criterios mínimos de protección de los derechos de los Catedráticos "antiguos", que en nada empecen a la posibilidad de que la Administración decida ampliar el ámbito de protección a otros derechos como son los denominados administrativos.

En efecto, la Administración goza de una potestad de auto-organización que le permite modificar las condiciones profesionales de sus funcionarios en función de las circunstancias que inciden en el desarrollo del sistema educativo, sin más limitaciones que el respeto a los derechos adquiridos por los mismos que son los que anteriormente hemos denominado económicos.

Así, el reconocimiento de derechos administrativos a los Catedráticos "antiguos" que se establecía en los artículos 2.2.1.c) y 3.1.a) de la Resolución de 1 de Agosto de 1994, había de entenderse como una consecuencia del ejercicio por la Administración Educativa de su potestad de autoorganización, en virtud de la cual había decidido establecer unos determinados derechos en favor del colectivo de Catedráticos "antiguos", que superaban los exigidos por la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE.

Entendimos, por tanto, que los derechos de reducción horaria y prioridad en la elección de materia y curso que la Resolución reconocía a los Catedráticos "antiguos" eran derechos nuevos que la Administración había considerado oportuno reconocer, por las razones que a su juicio estimase procedentes, a un colectivo de docentes. Sin que dichos derechos pudieran hacerse derivar del contenido de la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, salvo a efectos de justificación histórica de tal reconocimiento.

En este sentido, tal reconocimiento de derechos nos parecía legítimo y perfectamente incluible en el marco del ejercicio por la Administración de sus potestades de autoorganización.

Ahora bien, tal consideración de corrección y legitimidad decaía cuando analizábamos las condiciones concretas en que tales derechos se reconocían.

En efecto, en la Resolución de 1 de Agosto de 1994 se especificaba que tales derechos le serían reconocidos únicamente a aquellos Catedráticos procedentes del Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, «que permanezcan en el mismo destino que tenían a la entrada en vigor de la LOGSE».

Es decir, que aquellos Catedráticos que hubieran ejercido, desde la fecha de aplicación de la LOGSE, su derecho a la movilidad, participando en los concursos de traslados convocados al efecto por la Administración educativa, se verían despojados de los derechos que tal Resolución estatúa para sus compañeros de Cuerpo.

A nuestro juicio, esta condición limitativa de los derechos reconocidos en la Resolución de 1 de Agosto de 1994 era contraria a la legalidad vigente y comportaba una discriminación injustificada entre los miembros de un mismo colectivo docente.

Efectivamente, esta Institución entendía que la introducción de un condicionante para el disfrute de estos derechos no suponía de por sí ilegalidad alguna siempre que tal condicionante fuera operativo únicamente desde la fecha en que se aprobaba, pero esta situación cambiaba cuando sus efectos se hacían operativos con carácter retroactivo.

Así, en el caso que nos ocupaba, al hacerse depender el disfrute de estos derechos del hecho de no haber ejercitado anteriormente un derecho reconocido legalmente como es el de la movilidad profesional, se estaba introduciendo con carácter retroactivo una disposición sancionadora, o cuando menos no favorable o restrictiva de derechos individuales, para los funcionarios que ejercieron este derecho. Retroactividad, que vulneraba la prohibición contenida en el artículo 9.3 de la Constitución.

A estos efectos, hicimos notar que los Catedráticos que ejercieron su derecho a la movilidad, mediante su participación en los oportunos concursos de traslados, desconocían en la fecha de su ejercicio las consecuencias negativas que tal acción podía depararles en el futuro, por lo que no pudieron hacer uso, con conocimiento de causa, de su posibilidad de elección entre el derecho que se ejercitaba y aquellos que se sacrificaban.

Esta consideración de ilegalidad de la disposición analizada, no podía quedar desvirtuada por la argumentación contenida en el informe emitido por la Dirección General, en el sentido de que en los casos de Catedráticos que habían cambiado de destino con posterioridad a la LOGSE, se había producido una modificación en las condiciones de los mismos, que impedía hacerles extensivos los derechos antes citados, "pues estos funcionarios en sus nuevos destinos ya no ocupan un puesto de trabajo singularizado por la necesidad de ser cubierto por un Catedrático ("antiguo")".

En efecto, si estos derechos se reconocían a este colectivo de Catedráticos en función de una circunstancia personal que concurre en los mismos, cual es su condición de miembros del citado colectivo, y no en función de una circunstancia objetiva como sería el desempeño de una Jefatura de Seminario, no

se entendía por qué se hacía depender su disfrute de que permanecieran o no en su anterior puesto de trabajo, circunstancia ésta de carácter objetivo y no personal que no debería afectar al supuesto determinante del derecho.

Entendimos que la Administración Educativa tendría que decidir si hacía depender estos derechos de una circunstancia personal como es la pertenencia al colectivo de Catedráticos "antiguos", en cuyo caso habría de reconocer este derecho a todos los integrantes del colectivo sin excepciones, o si, por el contrario, estimaba conveniente hacer depender estos derechos del desempeño efectivo de la Jefatura de un Seminario, en cuyo caso habría de reconocerlos a todos los docentes que tengan adquirida la condición de Catedrático, sin distinción alguna en razón de su procedencia.

Lo que, a nuestro entender, no podía pretender la Administración era establecer un requisito personal para ejercer un derecho y después condicionar su ejercicio en función de un requisito objetivo que no alteraba la condición personal del interesado.

A modo de resumen, pudimos extraer tres conclusiones del estudio realizado:

1.- Esta Institución entendía que la Administración educativa venía obligada, por imperativo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Décima, apartado 5, de la LOGSE, a reconocer a todos los Catedráticos procedentes del antiguo Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, los derechos de contenido económico de que disfrutaban antes de la entrada en vigor de la LOGSE. Por el contrario, entendíamos que los derechos de contenido administrativo de que disfrutaba este colectivo docente con anterioridad a la LOGSE habían de considerarse extinguidos con la entrada en vigor de la misma.

2.- Asimismo, entendíamos que la Administración educativa estaba investida de una potestad de auto-organización que le permitía, en el marco de la programación general de la enseñanza, reconocer cuantos derechos, tanto económicos como administrativos, estimase oportunos a los distintos colectivos docentes, sin que tal derecho debiera tener más limitación que el respeto a la Constitución y a los principios generales reguladores de la función pública.

En este sentido, considerábamos que los derechos a la reducción de horario y a la prioridad en la elección de materia y curso que se reconocían al colectivo de Catedráticos procedentes de los antiguos Cuerpos de Catedráticos Numerarios de Bachillerato en la Resolución de 1 de Agosto de 1994, eran derechos de nueva creación, aprobados por la Administración Educativa andaluza en ejercicio de las potestades de autoorganización que el ordenamiento jurídico le reconoce.

3.- Por último, considerábamos que estos derechos habían sido objeto de unas limitaciones en su reconocimiento que, al vulnerar el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, debían ser modificadas o suprimidas.

En consecuencia, haciendo uso de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nos permitimos formular a la Administración educativa la siguiente **Sugerencia**:

"Que se modifiquen el apartado 2.2.1.c) y el apartado 3.1.a) del Capítulo VII de la Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa y formación Profesional, de 1 de agosto de 1994, sobre la organización y funcionamiento de los Institutos de bachillerato, Institutos de Formación Profesional e Institutos de Enseñanza Secundaria dependientes de la Consejería para el curso escolar 1994-95, suprimiendo de los mismos la frase "que permanezcan en el mismo destino que tenían a la entrada en vigor de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo", por ser contraria a derecho."

Trasladado el escrito de **Sugerencia** a la Administración educativa, se recibió la siguiente comunicación de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional:

"1.- La sugerencia formulada en la última parte de su escrito, referida a los apartados 2.2.1.c) y 3.1.a) del Capítulo VII de la Resolución de 1 de agosto de 1994, ha sido recogida en la Resolución del presente curso escolar 95-96. Así en la Resolución de 27 de julio de 1995 (BOJA 5 de agosto), de la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, en el capítulo VIII -Horario en el apartado 2.2.1.c se establece «...Hasta tanto se regule el Reglamento Orgánico de los Institutos de Enseñanza Secundaria en nuestra Comunidad Autónoma, tendrá una reducción similar a la del Jefe de Seminario o Departamento los profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de catedrático procedentes del antiguo Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato». Más adelante dentro de apartado 3.1. del mismo capítulo referido a la distribución de materias y cursos, se establece que en caso de no hacer acuerdo entre los componentes del Seminario o Departamento en la distribución de grupo, materias etc., se seguirá el siguiente orden de elección «1) Profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de catedráticos con destino definitivo en el centro...».

2.- Esta sugerencia que hemos recogido en la Resolución del actual

curso escolar se presenta con algunas matizaciones. Así en el apartado 2.2.1.c), introducimos que la reducción de los profesores de secundaria con la condición de catedráticos procedentes del antiguo Cuerpo de Catedráticos tendrán una reducción similar a las del Jefe de Seminario o Departamento, pero de forma provisional y transitoria, y hasta tanto no se regule el Reglamento orgánico de los Institutos de Enseñanza Secundaria de nuestra Comunidad Autónoma, pues seguir manteniendo una situación de privilegio de igualdad que la LOGSE otorga a todos los funcionarios con la Condición de Catedráticos. De otra parte, el horario del Centro se establece para la realización de las actividades escolares y su reducción obedece al desempeño de una función. La Condición de Catedrático, en la regulación actual, entendemos que no lleva aparejada, como en la anterior la Jefatura de Seminario, tampoco es participativa de la organización de los centros docentes o de la programación de la enseñanza de manera que lleve inherente el formar parte de los órganos de gobierno unipersonales ni implica el desempeño de funciones que la hagan necesaria, por lo que no se justifica la reducción horaria.

Por otra parte en el apartado 3.1.a) hemos dado preferencia a la hora de distribuir materias y cursos a los profesores de Enseñanza Secundaria con la condición de Catedráticos, con destino definitivo en el Centro, sin establecer excepción entre los "antiguos" y los nuevos, y esto es así por que la LOGSE, en la disposición Adicional Décima realiza una unificación de los cuerpos docentes creando entre otros, el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria e integrando en el mismo a los "antiguo catedráticos funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Catedráticos Numerarios. Asimismo, se crea la llamada condición de Catedrático de Enseñanza Secundaria con los que aquellos se integran. Además, en la Disposición Adicional Dieciséis, la llamada condición de Catedrático queda configurada como una categoría personal, que puede reconocerse al 30% de los funcionarios del Cuerpo de Secundaria. Por tanto, todos los que ostenten la condición de Catedráticos, provengan de donde provengan, forman parte del mismo grupo, y deben tener un mismo tratamiento."

Tras un detenido estudio de dicha información, así como del contenido de la Resolución de 27 de Julio de 1995, entendimos que las modificaciones introducidas por dicha norma en relación con el texto de la Resolución de 1 de Agosto de 1994, comportaban la aceptación y cumplimiento por parte de la Administración educativa de la **Sugerencia** que oportunamente se le trasladara.

En consecuencia, considerando que no existían motivos para continuar con la tramitación del expediente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el mismo.

2.1.3.1.4. Formación del personal docente.

Las actividades de formación y perfeccionamiento del personal docente no son sólo un instrumento esencial para garantizar la calidad de la enseñanza impartida en los centros docentes, sino también un medio para mejorar el rendimiento de los profesionales de la educación y ayudarles en la consecución de sus expectativas profesionales.

Estas actividades formativas se hacen especialmente necesarias en momentos como los actuales en que el sistema educativo es objeto de un profundo proceso de reforma, que deja obsoletas numerosas prácticas educativas y exige de los docentes un proceso de actualización de sus conocimientos y métodos de enseñanza que les permitan afrontar con garantías los retos de las nuevas formas de docencia y organización de centros.

A este respecto, justo es reconocer el importante esfuerzo que la Administración Educativa andaluza ha realizado en los últimos años para aumentar el número y calidad de las actividades formativas dirigidas a los docentes. Sin embargo, resulta evidente que dicho esfuerzo no es suficiente para atender la importante demanda de actividades formativas generada por la implantación de la LOGSE entre el colectivo docente.

Se hace necesario, por tanto, un incremento en la actividad formadora de la Administración educativa en relación con su personal, que pasa por el aumento del número y calidad de los cursos directamente impartidos por organismos dependientes de la Administración y por la ampliación de las ayudas para la realización por los docentes de actividades formativas en otras Administraciones públicas o en Entidades privadas.

Respecto de las actividades formativas de la Administración educativa, las quejas recibidas se centran básicamente en denunciar la insuficiencia de las mismas y sobre todo en reclamar una gestión más rápida y eficaz de los fondos destinados a su fomento.

En efecto, varias de las quejas recibidas durante el año 1995 nos permitieron comprobar la existencia de importantes problemas en la gestión burocrática de las ayudas individuales para la realización de actividades formativas. Unos problemas, que determinaron un retraso inaceptable en el abono de las ayudas concedidas, con el consiguiente malestar y protesta por parte de los

docentes afectados.

Muestra de este tipo de reclamaciones son la **queja 95/2742** y **queja 95/2743**, que nos permitieron conocer la ineficaz gestión burocrática de la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Educación y Ciencia, junto con el Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado y la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa, en la gestión de la convocatoria de 30 de Marzo de 1992 sobre ayudas individuales para la asistencia y participación en actividades de formación del profesorado.

Los beneficiarios de estas ayudas denunciaban que, tres años después de su concesión y habiendo cumplido todos los requisitos que la normativa exigía, aún continuaban pendientes de cobrar las cantidades asignadas, sin que la Administración diera contestación a sus numerosas peticiones y reclamaciones.

Admitidas a trámite las quejas, interesamos al Instituto Andaluz de Evaluación y Formación del Profesorado respuesta expresa a las reclamaciones que se habían formulado por los interesados, recibándose un informe de dicho organismo en el que se nos indicaba que el pago de estas ayudas había estado excepcionalmente demorado hasta el año 1994.

En todo caso, el referido Instituto nos informaba que, con fecha 16 de Junio de 1994, se había ordenado a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Jaén que procediera al abono de las cantidades correspondientes a todos los beneficiarios.

A la vista de dicha información, se decidió el archivo de los expedientes de queja por entender que el asunto estaba en vías de solución, dado que de las afirmaciones contenidas en el informe recibido se deducía, con meridiana claridad, que el pago de la tan repetida ayuda era algo inminente.

Ello no obstante, posteriormente tuvimos conocimiento de que la Administración educativa, en contra de lo que se afirmaba en sus comunicaciones, no había procedido al abono del importe correspondiente a estas ayudas.

En vista de ello, esta Institución se dirigió nuevamente al Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado instándole al cumplimiento estricto de la orden contenida en la comunicación remitida por dicho Instituto a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Jaén con fecha 16 de Junio de 1994.

Igualmente solicitábamos al Sr. Director del referido Instituto, la emisión del preceptivo informe, en el que se nos facilitase información concreta y precisa sobre las causas que habían motivado el que no se hubiese procedido, en contra de lo que en el mes de Junio se había ordenado, al abono de las ayudas

concedidas en base a la Convocatoria regulada en la Orden de 30 de Marzo de 1992.

Como contestación a dicha petición, se recibió un informe de la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa de la Consejería de Educación y Ciencia, cuyo tenor era el siguiente:

"- A la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Jaén se le ha comunicado que proceda a abonar la citada ayuda por el sistema de pagos de Anticipo de Caja, con cargo a un documento contable aprobado para este fin.

- Dicha Delegación ha manifestado la dificultad presupuestaria que tiene en gestionar el correspondiente pago.

- A la vista de ello, esta Dirección General procederá a abonar la referida ayuda cuando la Consejería de Economía y Hacienda realice la provisión de fondos en nuestra Cuenta de Funcionamiento, con cargo al presupuesto del ejercicio de 1995, de acuerdo con el procedimiento de pago de Anticipo de Caja Fija."

Una vez analizado detenidamente el contenido del informe, esta Institución consideró procedente dirigir a la referida Dirección General la siguiente comunicación:

"...En primer lugar, nos parece absolutamente injustificado que una ayuda económica concedida hace más de tres años, por la participación en un curso de formación, no haya sido aún abonada por la Administración educativa. Sobre todo, si tenemos en cuenta que en la última comunicación del Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado, se ordenaba el pasado mes de junio de 1994, -hace un año- el pago de esas cantidades, por lo que nada hacía pensar que el abono de dicha cantidad no fuese algo inminente.

Por otra parte, hemos podido comprobar que su asunto no se trata de un caso aislado, dado que hemos recibido otras quejas de idéntica pretensión, en las que los afectados denuncian el impago de las cantidades concedidas correspondientes a su este tipo de ayudas, cuyo abono es igualmente competencia de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Jaén.

En consecuencia, con todo lo anteriormente expresado, debido al excesivo retraso producido en el abono de estas ayudas, y aún a

pesar del compromiso de pago que en el informe remitido por V.I. ha asumido esa Dirección General, esta Institución considera necesario que dicho organismo nos aclare las razones realmente existentes para que estas Ayudas económicas, convocadas y concedidas en el año 1992, no hayan sido atendidas hasta la fecha, pese a todo el tiempo transcurrido.

Asímismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, nos permitimos formularle, a la Dirección General, **Recomendación** en el sentido de que se procediera al abono inmediato de las cantidades adeudadas a los distintos interesados.

Poco tiempo después recibíamos varias comunicaciones de los interesados informándonos de que se les habían abonado las ayudas debidas, sin que hasta la fecha hayamos recibido de la Administración las explicaciones solicitadas en relación con el retraso habido en dichos pagos.

2.1.3.2. Alumnos.

Dentro del epígrafe dedicado a la Comunidad educativa, el presente apartado fue concebido con la finalidad de dar cuenta de aquellas quejas de entre las recibidas que ponen de manifiesto los problemas que afectan fundamentalmente al sector de alumnos. A estos efectos, deberían tener especial protagonismo en el apartado las quejas remitidas por los alumnos denunciando los problemas que les afectan, sin embargo, la realidad es que son muy escasas las quejas cuyo remitente es un alumno o un grupo de alumnos.

Creemos que esta ausencia de quejas remitidas por alumnos no debe ser interpretada como una prueba de la inexistencia de problemas y conflictos en los centros docentes que tengan a los alumnos como protagonistas, sino que más bien nos encontramos ante una muestra del desconocimiento de este sector de la Comunidad educativa acerca del funcionamiento de este tipo de Instituciones, cuando no ante una preferencia por la utilización de sus propios cauces de resolución de conflictos. En todo caso sería oportuno reflexionar con ellos acerca de la necesidad de esta Institución y del papel que debe desempeñar en la defensa de sus derechos.

Es por ello, que un año más el presente apartado va a estar plenamente dedicado a glosar aquellas quejas que, aunque no provengan de los propios alumnos, tienen por objeto los problemas de los mismos, en particular de los colectivos más desfavorecidos.

A tal fin, englobaremos todas las quejas a analizar en un único apartado que denominaremos "integración de alumnos", ya que su objeto último es dar cuenta de la situación actual de la problemática de la integración en el sistema educativo de los alumnos pertenecientes a los colectivos socialmente más desfavorecidos, o de aquellos que presentan características especiales que los hacen merecedores de una especial atención.

2.1.3.2.1. Integración de alumnos.

Esta Institución ya ha manifestado en diversas ocasiones su especial sensibilidad hacia aquellas quejas que ponen de manifiesto los problemas a que se enfrentan los llamados alumnos de Educación Especial cuando tratan de ejercer su Derecho a la Educación. Unos problemas que surgen como consecuencia de las especiales condiciones personales o sociales de estos alumnos, marcadas por su falta de recursos económicos o por su pertenencia a un colectivo marginado por razones étnicas o por motivos de discapacidad.

Esta especial sensibilidad de la Institución del Defensor del Pueblo, manifestada a través de las numerosas quejas iniciadas de oficio con estos alumnos como destinatarios, no es sino una consecuencia directa de las funciones que tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía como nuestra Ley Reguladora atribuyen a esta Institución en defensa de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos reconocidos en el Título I de la Constitución.

Creemos que en relación con los alumnos con necesidades especiales, el sistema educativo andaluz ha superado ya ese primer estadio en el proceso de concreción del Derecho a la Educación que se orienta a garantizar una plaza escolar a todos aquellos alumnos con necesidades especiales que lo soliciten. Hoy por hoy puede afirmarse que todos los alumnos, con independencia de su situación personal, tienen asegurada una plaza escolar en un centro docente. Por ello, el problema fundamental a que se enfrenta nuestro sistema educativo actualmente no es tanto la escolarización de los alumnos como la consecución de una educación especial de calidad.

En efecto, si bien resulta extraño recibir una queja que denuncie la situación de un alumno que no encuentra plaza escolar por razón de sus necesidades especiales, no resulta tan extraño recibir quejas que plantean la inadecuación entre la educación ofertada por la Administración y las necesidades educativas especiales de determinados alumnos.

Esto es una realidad en particular por lo que se refiere a los alumnos discapacitados, que con frecuencia se encuentran con el problema de conseguir una plaza escolar en un centro que disponga de todos los medios personales y

materiales necesarios para una adecuada integración del mismo.

Es cierto, y debe ser reconocido, que el sistema educativo andaluz ha experimentado una considerable mejora en la atención a los alumnos discapacitados, habiendo aumentado considerablemente el número de centros de integración o dotados con aulas de educación especial, y habiéndose incrementado notablemente las dotaciones de personal especializado para la atención de estos alumnos. Sin embargo, no es menos cierto que aun persisten importantes carencias en la Educación Especial en Andalucía que nos impiden considerar el problema como algo resuelto.

En efecto, las quejas recibidas nos permiten comprobar que aún existen numerosas zonas del territorio andaluz donde el número de centros de integración o dotados con aulas de educación especial es tan escaso que los padres se ven imposibilitados de conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital. Esta insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la Educación Secundaria y en las zonas rurales, donde prácticamente se está al comienzo de la implantación de la Educación Especial.

Asimismo, se observa que existen importantes carencias de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo (EPOEs, EATAIs), en particular en el caso de los fisioterapeutas y logopedas, probablemente los profesionales más demandados en las quejas recibidas.

Por tanto, si bien merece nuestro elogio el importantísimo esfuerzo que la Administración Educativa está realizando para mejorar la integración de los discapacitados en el sistema educativo, no podemos dejar de insistir en la necesidad de profundizar en el esfuerzo integrador y, sobre todo, en la necesidad de aumentar los recursos destinados a estos fines educativos.

En el relato de quejas que vamos a emprender a continuación, hemos considerado oportuno comenzar por una referencia a los problemas de integración educativa de los discapacitados físicos, motivados fundamentalmente por la persistencia de las barreras arquitectónicas en los centros docentes.

En primer lugar nos referiremos a la **queja 93/570**, cuyo relato ocupó un importante espacio en el Informe Anual de 1993, por cuanto entendíamos que el supuesto contemplado en la queja era claramente demostrativo de los problemas a que se enfrentaban los discapacitados físicos para ejercer su Derecho a la Educación.

La queja planteaba el problema de una alumna con un importante grado de minusvalía física que trataba de continuar sus estudios de cerámica en una Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos. El motivo de la denuncia eran

las dificultades que la existencia de barreras arquitectónicas en el centro suponían para el normal desenvolvimiento de la alumna. De hecho, la imposibilidad de acceder físicamente a determinadas aulas había condicionado fuertemente la elección de especialidades por parte de la alumna. Por otra parte, dentro de la especialidad elegida, la interesada presentaba problemas para desarrollar algunas de las pruebas -en concreto las de torno- que exigían una cierta capacidad física.

Desde un principio orientamos la tramitación de la queja a obtener de la Administración Educativa un compromiso de supresión de las barreras arquitectónicas del centro, y una adaptación de las enseñanzas que permitiese a la alumna superar aquellas asignaturas en que se veía condicionada por su discapacidad.

La tramitación de la queja se vio gravemente dificultada por la falta de colaboración de la entonces Dirección General de Ordenación Educativa, que se mostró totalmente renuente a facilitarnos la información que reiteradamente se le solicitaba. Tal falta de colaboración nos llevó incluso a declarar la actitud entorpecedora de este organismo, oportunamente reseñada en el pasado Informe Anual.

Pese a todo, el expediente de queja ha podido ser finalizado al recibirse en Junio de 1995 una atenta comunicación de la Sra. Consejera -a la que habíamos trasladado nuestra protesta por la falta de colaboración habida en la queja- en la que se nos daba respuesta a los distintos interrogantes que el expediente planteaba. El contenido de esta comunicación fue el siguiente:

"La Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa ha mantenido contacto telefónico con la interesada, la Sra. (...), y ésta ha manifestado su deseo de continuar sus estudios y obtener la titulación.

Actualmente, D^a (...) sólo tiene pendiente dos asignaturas para concluir sus estudios en la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos: Cerámica (torno) y Dibujo Artístico. Las dificultades para el aprendizaje en el taller de cerámica se concretan en la tarea de cargar pellas, amasar la arcilla y manipular el barro en el torno con la destreza o habilidad exigida.

El problema con respecto a la asignatura de Dibujo Artístico estriba en el acceso al aula de dibujo, lo cual supone subir escaleras y esto se lo impide su enfermedad.

Con respecto a la demanda concreta que V.E. planteaba acerca de la posibilidad de adaptar el Plan de Estudios correspondiente al título de ceramista en la Escuela de Artes y Oficios

Artísticos de Sevilla, hemos de responder que existe esa posibilidad y está contemplada en la normativa correspondiente.

Según lo dispuesto en el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la Educación especial (artículo 17.1) es posible realizar adaptaciones del sistema pedagógico ordinario, "que tendrán por objeto posibilitar o facilitar al alumno disminuido o inadaptado su proceso educativo, podrán concretarse en acomodar a las peculiaridades físicas, sensoriales o intelectuales de aquel el contenido o desarrollo de los programas ordinarios, los métodos o sistemas de impartición de los mismo, el material didáctico y los medios materiales utilizados, o las pruebas de evaluación de conocimientos que correspondan".

Teniendo en cuenta lo anterior, es perfectamente posible que la Sra. (...) pueda cursar la materia denominada "Torno" con una adaptación que permita la acomodación a sus peculiaridades físicas. No es posible la exención porque la legislación no lo contempla. Por ello, el Profesorado responsable de la materia, con las orientaciones y el asesoramiento del Servicio de Inspección de Zona, debe realizar una adaptación que podría consistir en la elaboración de un trabajo teórico-práctico sobre la asignatura (donde se desarrollen aspectos relativos a la técnica del torno, descripción del aparato, historia de la alfarería, los talleres artesanos, utilidades, tipos de producción); lo que le permitiría obtener un nivel de conocimientos teóricos-prácticos suficientes para superar la materia, aunque su enfermedad (poliartrosis) le impida el manejo adecuado del torno.

En el mismo artículo citado, en su segundo apartado, se dice que "las adaptaciones que afecten al contenido de los programas siempre que no supongan merma del nivel básico de conocimientos exigidos para las enseñanzas que se implanten, permitirán la obtención de las titulaciones académicas correspondientes a esas enseñanzas". Al amparo de esta norma no existen inconvenientes para que la alumna realmente obtenga la titulación con las adaptaciones señaladas.

En cuanto a la segunda cuestión que V.E. recogía en su escrito: posibilidades de adaptación, a las necesidades de personas con minusvalía, del edificio de la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos de Sevilla, consideramos que la necesidad de adaptación del edificio se plantea por la dificultad que la alumna realmente tiene para subir escaleras. Sobre este particular se ha solicitado el oportuno informe a la Delegación Provincial de Sevilla. Si bien al amparo de la Orden de 27 de diciembre de 1985, sobre supresión de

barreras arquitectónicas en los edificios escolares, es posible adaptar los centros actualmente existentes para resolver la demanda de puesto escolar por parte de personas que tengan alguna disminución física.

Por lo tanto, se han cursado las instrucciones oportunas a la Delegación Provincial de Sevilla para atender las necesidades educativas de la alumna reclamante. A la vez, se le comunicarán a la interesada las medidas adoptadas, informándole de que podrá reanudar los estudios en el momento que lo desee, volviéndose a matricular conforme a los plazos establecidos en la normativa vigente.

Confío en que hayamos podido contribuir a responder a los interrogantes planteados en este caso y, de este modo, se abran posibilidades reales de solución para la alumna D^a (...)."

Tras examinar el informe recibido consideramos necesario trasladarle a la Sra. Consejera las siguientes consideraciones:

- 1.- En primer lugar debemos manifestarle nuestro agradecimiento por la remisión del citado informe, y nuestra satisfacción al comprobar que el problema planteado por la interesada en queja puede ser solucionado y, de hecho, ya se han iniciado gestiones para dar una solución al mismo.*

Asímismo, nos satisface conocer que se están realizando gestiones para adaptar el edificio de la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos de Sevilla a las necesidades de accesibilidad de la Sra. (...).

Esta Institución entiende que con estas actuaciones el problema denunciado por la interesada en su escrito de queja pasa a encontrarse en vías de solución definitiva, de lo cual nos alegramos enormemente.

- 2.- Ello no obstante, no podemos por menos que trasladarle nuestra disconformidad con la colaboración de esa Consejería con esta Institución, en la tramitación del presente expediente de queja.*

En efecto, un somero análisis del proceso de tramitación del presente expediente de queja, nos demuestra que el mismo puede servir como ejemplo de lo que no debe repetirse, esto es, como ejemplo de una deficiente colaboración de la Consejería de Educación con esta Institución en el desempeño de las funciones que

la Ley le atribuye.

(...)Es por ello, que la tardía remisión por parte de V.E. del informe tan largamente esperado (9 de Junio de 1995), aun cuando resulte siempre de agradecer, no puede significar un cambio en la valoración realizada acerca de la colaboración demostrada en el presente expediente por parte de esa Consejería. Máxime, después de comprobar el contenido de dicho informe.

En efecto, resulta ciertamente inaceptable que, 2 años y un mes después de haber trasladado a esa Administración el problema que la interesada en esta queja tenía para poder continuar sus estudios de ceramista, -debido a la minusvalía que padecía y a la falta de adaptación del centro a las necesidades de los discapacitados-, se nos remita ahora un informe en el que se nos dice que el problema es perfectamente solucionable mediante la correspondiente adaptación curricular, posibilidad que está clarísimamente contemplada en la legislación vigente, y que, incluso, se van a iniciar gestiones para lograr una adaptación de las instalaciones del centro a las necesidades de la interesada.

Esta Institución no puede por menos que preguntarse porqué no se ofreció tal solución a la interesada hace 2 años, porqué no se adaptó el edificio hace 2 años, y cómo se justifica que la interesada se viera obligada a abandonar sus estudios cuando al parecer existían soluciones legalmente establecidas que le hubieran permitido culminar los mismos. En definitiva, nos preguntamos porqué no se remitió este informe hace 2 años.

Por todo ello, nos vemos precisados de mantener la inclusión del presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, confiando en que el mismo sea un supuesto excepcional de falta de colaboración que no se repita en el futuro.

- 3.- *Por otro lado, debemos significarle nuestra discrepancia con el tratamiento que esa Consejería realiza en relación con los problemas de adaptación de los centros docentes a las necesidades de los discapacitados.*

*En efecto, como ya se indica en extenso en el **Informe Especial sobre "las Barreras en Andalucía"**, remitido al Parlamento andaluz por esta Institución en el curso del primer trimestre del presente año, la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia, de 27 de Diciembre de 1985, sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en Edificios Escolares Públicos, constituyó un*

importante logro social en su momento, por cuanto desarrollaba con gran diligencia los principios de integración de los discapacitados contenidos en la LISMI, adelantando en el tiempo el ámbito educativo a otros ámbitos de la actuación administrativa.

Sin embargo, el contenido de dicha Orden ha quedado superado por las disposiciones contenidas en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se aprueban las Normas Técnicas para la Accesibilidad y la Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte en Andalucía.

Las disposiciones de este Decreto son más ambiciosas que las contenidas en la Orden de 27 de Diciembre de 1985, en particular por lo que se refiere a la consideración de la obligación de la Administración de adaptar los edificios públicos a las necesidades de los discapacitados, suprimiendo las barreras arquitectónicas existentes en los mismos, como una obligación de necesario cumplimiento en relación a todos los edificios de concurrencia pública (como es el caso de los centros docentes), sin necesidad de esperar a que un discapacitado reclame tal adaptación.

En otras palabras, la decisión de esa Consejería de adaptar el edificio de la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos de Sevilla para solucionar los problemas de la interesada en el presente expediente de queja, aun cuando pueda adecuarse a las exigencias de la Orden de 27 de Diciembre de 1985, no se adecua a lo dispuesto en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, el cual exige que los centros docentes públicos se adapten a las necesidades de cualquier discapacitado, sin necesidad de esperar a que alguno requiera esta adaptación.

A estos efectos, el citado Decreto prevé la obligación de la Administración educativa de elaborar un Plan de Actuaciones, en el que se identifiquen todos los centros docentes precisados de algún tipo de adaptación, y se recojan, de forma ordenada y con el oportuno calendario, todas las actuaciones previstas para la adecuación de los mismos a las prescripciones del Decreto.

Por ello, aun cuando nos parece muy positiva la decisión de adaptar el edificio de la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos de Sevilla a las necesidades de la interesada en queja, debemos indicarle la conveniencia de que dicha adaptación trate de solventar asimismo todas las carencias del edificio para su uso por cualquier discapacitado, y que dichas actuaciones formen parte de un Plan de Actuaciones para la adaptación de todos los centros docentes

andaluces a las necesidades de los discapacitados".

Tras dar traslado del informe recibido a la interesada en queja, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente.

Otra queja que pone de manifiesto las dificultades a que se enfrentan los discapacitados físicos para su integración en el sistema educativo, es la **queja 95/131**, presentada por el padre de una niña afectada de espina bífida, por lo que la misma ostentaba la condición de minusválida, con carácter definitivo, desde el 5 de Agosto de 1991, ya que presentaba una disminución de su capacidad funcional del 77%.

El interesado manifestaba en su escrito que tras muchos esfuerzos y después de conseguir un "scalamovil", su hija pudo incorporarse al correspondiente curso de ESO en la última semana de noviembre, en un Instituto de la barriada en la que habitaban.

Nos comentaba que su hija se encontraba a expensas de la caridad de quien quisiera o pudiera subirla o bajarla por las escaleras, ya que el Centro no contaba con ascensor, y los mandos del "scalamovil" estaban situados a su espalda, y no podía manejarlos sola.

Hasta unos meses antes, los Conserjes del Centro eran los que auxiliaban a su hija para subir y bajar las escaleras. Pero un día ocurrió un pequeño incidente, y los referidos Conserjes se negaron a partir de entonces a ayudarla, por lo que debió permanecer algunos días en casa sin poderse escolarizar.

Ante ello, -nos comentaba el interesado-, se dirigió a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia para buscar una solución que, al parecer, se encontró de forma inmediata, ya que la citada Delegación Provincial ordenó a los Conserjes, mediante escrito remitido al Centro, que auxiliaran a su hija en los traslados que fuera necesario realizar por las distintas dependencias del mismo.

En cualquier caso, el interesado seguía demandando soluciones definitivas al problema de su hija y, consciente de que se trataba de una solución no a corto plazo, solicitaba que se comenzasen los trámites para la instalación de un ascensor en el centro escolar y la supresión de las restantes barreras arquitectónicas.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a la Delegación Provincial a fin de conocer las actuaciones previstas para solucionar el problema derivado de la existencia de barreras arquitectónicas en el centro.

Esta petición tuvo pronta respuesta a través de una comunicación en

la que se nos indicaba que se había acordado la inclusión en la programación de obras para 1995 de la instalación de un ascensor en el Instituto en cuestión, con lo que se daba satisfacción a la pretensión planteada por el interesado en la presente queja.

Ello no obstante, consideramos oportuno dirigir un escrito al Sr Delegado Provincial haciéndole partícipe de la preocupación de esta Institución por la problemática de la integración de los alumnos discapacitados en los centros docentes sevillanos, derivada de la persistencia de barreras arquitectónicas en los mismos.

A estos efectos, le indicamos que del análisis de la queja, así como del informe recibido, se deducía la existencia de barreras arquitectónicas en el Instituto en cuestión que impedían la correcta integración de los alumnos discapacitados en el mismo, incumpléndose con ello las prescripciones contenidas al efecto en la normativa actualmente vigente.

En este sentido, le recordábamos que el artículo 6 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de Junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias, establecía, textualmente, lo siguiente:

"Los Centros docentes deberán disponer de unas condiciones arquitectónicas que posibiliten el acceso y circulación a los alumnos con problemas físicos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable."

El tenor literal de este precepto nos obligaba a centrar nuestra atención en la determinación de cuál era la legislación aplicable en materia de supresión de barreras arquitectónicas en los centros docentes.

A estos efectos, señalamos que en nuestra Comunidad Autónoma resultaba de aplicación el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se aprobaron las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía.

Este Decreto tiene por objetivo -según dispone en su artículo 1- «establecer las normas y criterios básicos destinados a facilitar a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad orgánica, permanente o circunstancial, la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo las barreras y obstáculos físicos o sensoriales que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento». Su ámbito de aplicación se extiende -según estipula su ANEXO 1- «a los edificios, establecimientos e instalaciones ... docentes».

Conviene indicar que la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía promulgó, con fecha 27 de Diciembre de 1985 una Orden sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en Edificios Escolares Públicos, complementada posteriormente por la Resolución de la Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar de 30 de Diciembre de 1985. Estas normas permanecen vigentes en nuestra Comunidad Autónoma en la medida en que sus prescripciones no se hayan visto superadas por las contenidas en el citado Decreto 72/1992, de 5 de Mayo.

Al respecto, señalamos al Sr. Delegado que habíamos podido constatar -como consecuencia del examen de diversos informes recibidos de distintos órganos de la Administración- que existía la convicción en la Administración Educativa Andaluza de que había una coincidencia esencial entre las normas contenidas en la Orden de 27 de Diciembre de 1985 y el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, que hacían innecesaria cualquier modificación o revisión de la misma para adaptarla a las exigencias del Decreto.

Sin embargo, en nuestra opinión dicha convicción era errónea, por cuanto las prescripciones contenidas en el Decreto 72/1992 exceden ampliamente el limitado alcance de las normas recogidas en la Orden de 27 de Diciembre de 1985, respecto de las cuales constituyen un sustancial avance en el camino hacia la total integración de los discapacitados en nuestra sociedad.

Así, mientras que el apartado primero de la Orden de 27 de Diciembre de 1985 establece que la obligatoriedad de adaptación de los edificios escolares a los discapacitados sólo alcanza a la planta baja de los Centros docentes, el artículo 2.1.c) del Decreto 72/1992 extiende su imperatividad «en los edificios, establecimientos e instalaciones de las Administraciones y Empresas Públicas ... a la totalidad de sus áreas y recintos».

Esto implica que tras la entrada en vigor del Decreto 72/1992 se hace necesaria la adaptación a las necesidades de los discapacitados de la totalidad de las dependencias de los centros docentes andaluces, con independencia de la planta en que se encuentren ubicadas. A estos efectos, conviene precisar que el artículo 23 del citado Decreto estipula la necesidad de posibilitar el acceso de los minusválidos a las distintas plantas de los edificios públicos, para lo cual señala que se instalaran en los mismos ascensores, rampas o tapices rodantes.

Por otro lado, debemos precisar que el apartado tercero de la Orden de 27 de Diciembre de 1985 en el que se estipulaba que se estudiarían las posibilidades de introducir las adaptaciones necesarias que pudieran resolver «los casos concretos» de demanda de puesto escolar por disminuidos físicos, «prioritariamente en los centros de integración», ha de entenderse totalmente superado por las prescripciones contenidas en el Decreto 72/1992, el cual establece la obligatoriedad de adaptar la totalidad de los centros docentes, sean o

no de integración, sin necesidad de que exista una demanda concreta de un alumno discapacitado.

En este sentido, insistimos al Sr. Delegado en lo inaceptable que resultaba que se esperase a que se produjera un caso de denuncia de un discapacitado para proceder a adaptar los centros docentes.

Decir que el problema se solucionaría cuando se produjera una denuncia específica de discriminación, suponía desconocer que la supresión de barreras arquitectónicas no es algo que se pueda resolver en cuestión de pocos días, sino que requiere de un proceso administrativo previo y de una ejecución de obras posterior, que dilatan la solución del problema durante, al menos, varios meses, con las lógicas consecuencias desfavorables para el alumno discapacitado.

Por todo ello indicamos a la Administración que debía tomar conciencia del derecho que asiste a los alumnos discapacitados andaluces a integrarse en cualquier centro docente de nuestra Comunidad Autónoma sin que su discapacidad constituya un obstáculo para su normal incorporación al centro elegido.

Con independencia de estas consideraciones de carácter específico referidas al problema de una alumna discapacitada en un centro concreto, también indicamos a la Administración que el Decreto 72/1992 establecía en su Disposición Adicional QUINTA la necesidad de que las distintas Administraciones elaborasen un plan de actuaciones para la adaptación de sus edificios, establecimientos e instalaciones a las prescripciones de la norma, por lo que considerábamos necesario que todas las Delegaciones Provinciales realizasen una evaluación de las necesidades de adaptación de edificios escolares que existan en su respectiva Provincia, confeccionando el oportuno plan de actuaciones para llevar a efecto las obras de adaptación en el plazo más breve posible.

En todo caso al estar solucionado el problema concreto del interesado en queja el expediente fue archivado.

Continuando con el análisis de las quejas tramitadas durante el pasado año que hacen referencia a los problemas de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, vamos a referir ahora a la **queja 94/2120**, relativa a un alumno discapacitado psíquico escolarizado en un centro de integración, dotado a su vez con un aula específica de educación especial.

Los padres del menor denunciaban la actuación de la Administración al acordar el traslado de su hijo desde el aula normal en que estaba integrado al aula de educación especial. Esta decisión era calificada de injusta y arbitraria por los denunciantes, que protestaban por el hecho de que nos se les hubiera consultado antes de adoptarla. El verdadero motivo de la protesta de los padres era

que éstos consideraban que su hijo estaba sufriendo un claro retroceso en su desarrollo educativo desde que había sido cambiado de aula.

Tras recabar los oportunos informes de la Administración Educativa, pudimos comprobar que el problema se centraba en una disparidad de opiniones entre los padres del alumno -debidamente asesorados por profesionales especialistas- y los servicios de valoración de discapacidades de la Administración educativa, por cuanto estos últimos sostenían que el grado de discapacidad del alumno exigía una escolarización en un aula de educación especial y no en un aula normal, mientras los padres defendían la conveniencia de mantener al alumno escolarizado en su aula normal.

A la discrepancia entre las partes, venía a añadirse el hecho de que ambas reconocían que el alumno se encontraba situado en una situación limítrofe entre la enseñanza integrada y la educación especial, por lo que ambas posiciones eran médica y legalmente defendibles.

En todo caso, era evidente que, de acuerdo con la legislación vigente, la decisión última correspondía a la propia Administración, aunque previamente hubiesen de contar con la opinión de los padres del alumno. Por ello, esta Institución consideró oportuno indicar a los padres que aceptasen la posibilidad de realizar una nueva evaluación del alumno por parte del EPOE, con participación de los expertos que ellos designasen, conformándose con el resultado que de la misma resultase en cuanto a la escolarización de su hijo.

Asimismo, indicamos a la Administración la oportunidad de acceder a esta nueva evaluación, indicándole la conveniencia de que ponderasen como un elemento a tener en cuenta en la decisión final, la firme oposición de los padres a la decisión adoptada en un principio por la Administración. Una oposición que de mantenerse podía influir muy negativamente en el desarrollo educativo del niño, cuestión ésta que era la verdaderamente importante en todo el asunto.

Tras realizarse esta nueva evaluación la Administración mantuvo su decisión inicial, aunque permitiendo la incorporación del alumno al aula ordinaria en determinadas asignaturas. Por su parte los padres rechazaron esta decisión y optaron por acudir a la vía contencioso-administrativa, lo que nos obligó a suspender nuestras actuaciones en el expediente al encontrarse el mismo sub-iudice.

Queremos terminar este apartado haciendo referencia a una cuestión suscitada durante el pasado año y que nos ocasionó una gran preocupación, pese a que el problema se solucionó sin que tuviéramos oportunidad de intervenir.

Nos referimos al problema suscitado en la localidad de Albox (Almería) al rechazar una parte de la Comunidad educativa de un centro la

escolarización en el mismo de una niña, hija de una mujer fallecida a causa del SIDA, si previamente no demostraba que no se encontraba contagiada.

El asunto nos parecía especialmente grave por cuanto no sólo se cuestionaba el Derecho a la Educación de una niña por razón de enfermedad, sino que además dicho rechazo se hacía incluso antes de tener constancia de que la niña estuviese enferma.

Con motivo del problema suscitado en otro centro almeriense a raíz de la escolarización de una niña con SIDA, esta Institución ya tuvo ocasión de dejar constancia de su firme defensa del derecho a la escolarización de los alumnos afectados por esta terrible enfermedad, que a nuestro juicio debía garantizarse sin más limitaciones que las derivadas de las lógicas precauciones médicas que su padecimiento hiciese necesaria.

Por ello, cuando tuvimos noticias a través de la prensa -y de un escrito de queja remitido por una Asociación-, de la situación creada en este Municipio almeriense, tomamos la determinación de intervenir con la mayor decisión para exigir de la Administración la salvaguardia efectiva e incondicional de los derechos de la pequeña, aunque ello supusiese un enfrentamiento con la Comunidad educativa del centro.

Afortunadamente, nuestra intervención no fue necesaria ya que el problema se solucionó en pocos días al recapacitar los padres más intransigentes sobre la irracionalidad de su conducta y permitir que la alumna se incorporase al centro en condiciones de normalidad. En esta solución tuvo un destacado papel la decidida intervención de la Administración educativa, que demostró una gran firmeza en la defensa de los derechos de la alumna afectada, contribuyendo con sus informaciones a convencer a los padres de lo injustificado de su actitud.

Creemos que la actuación de la Administración en este caso merece ser justamente elogiada, por cuanto estamos convencidos que la firmeza demostrada servirá para prevenir que situaciones como ésta se reproduzcan en el futuro, o, al menos, en caso de producirse, todas las partes sabrán las consecuencias que pueden derivarse de las actitudes que adopten, y serán conscientes de que este tipo de discriminaciones en ningún caso serán amparadas o toleradas por la Administración educativa, ni por el resto de la sociedad. El expediente se archivó al estar solucionado el asunto de fondo.

2.1.3.3. Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.

Las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, (APA), están llamadas en nuestro sistema educativo a representar un papel fundamental como cauce de participación social en la gestión de los centros docentes, sin embargo, en

numerosas ocasiones su función se convierte en meramente testimonial ante la desidia de los padres y madres que se resisten a involucrarse de forma decidida en lo que además de un derecho debe considerarse un auténtico deber: el desarrollo del proceso educativo de sus hijos.

Esta falta de interés tiene especial reflejo en la escasa participación de este sector de la comunidad educativa en los procesos electivos de Consejos Escolares, verdaderos órganos de gestión y participación de los centros docentes. Esta baja participación es fiel reflejo de la escasa incorporación de los progenitores a las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, órganos en los que apenas si están integrados algunos padres, los más sensibilizados con el tema educativo, que en muchos casos resultan ser además de padres de alumnos miembros del propio colectivo docente, quedando fuera de estas Asociaciones la mayoría de los miembros de este sector de la Comunidad educativa.

Sin embargo, esta escasa representatividad de las APA no las convierte en menos activas a la hora de plantear sus reivindicaciones y defender lo que estiman sus derechos frente al resto de los sectores que integran la Comunidad educativa, y en particular frente a la Administración. Prueba de esta actividad son las numerosas quejas que todos los años se reciben a través de las APA, denunciando problemas internos de los centros docentes que de algún modo afectan a sus derechos e intereses.

Una muestra de este tipo de quejas lo tenemos en la **queja 95/3514**, presentada por una APA de un centro de primaria que denunciaba el conflicto suscitado en el centro con motivo de la actitud de una profesora que, a juicio de los interesados, estaba incumpliendo sus deberes básicos como docente y ocasionando un grave perjuicio a los alumnos a su cargo.

Como consecuencia del conflicto desatado en el centro los padres se habían negado a enviar a sus hijos al colegio hasta tanto no se diese una solución al problema, que a su entender pasaba ineludiblemente por la sustitución de la profesora por otro docente, una solución ésta que era rechazada por la Dirección del centro y por el resto del claustro de profesores.

Solicitado informe de la Delegación Provincial de Cádiz de la Consejería de Educación y Ciencia, se nos remitió un documento elaborado por el Servicio de Inspección Educativa de dicha Provincia, de cuyo análisis se deducía que la Administración Educativa había realizado diversas actuaciones encaminadas a investigar las denuncias presentadas por los interesados en relación con el comportamiento de la profesora en cuestión, a resultas de las cuales se habían adoptado distintas decisiones para dar una solución definitiva al problema existente en el centro.

Estas decisiones tenían por objeto recuperar el necesario nivel

educativo en las clases, de forma tal que se garantizase una formación de los niños acorde a su edad y grado de desarrollo, a la vez que se recuperaba el necesario clima de respeto y consideración dentro del aula. A tal fin se habían impartido instrucciones tanto a la Dirección del Centro como a la propia docente afectada en orden a la adopción de las medidas de seguimiento y control que permitieran garantizar la consecución de estos objetivos.

Por otra parte, la Inspección educativa se comprometía a hacer un seguimiento riguroso de la situación del centro, con el fin de comprobar que la situación educativa en el mismo volvía a su cauce normal, manifestándose dispuesta a estudiar cualquier medida que le fuera propuesta para conseguir este objetivo, siempre que las mismas estuvieran dentro de la legalidad vigente.

Estudiada esta respuesta, así como los amplios y documentados informes de la Inspección Educativa que a la misma se acompañaban, concluimos que revelaban el evidente interés y preocupación con que la Administración Educativa había abordado el estudio y solución del conflicto creado en el centro, por lo que entendiéndolo que el asunto se encontraba en vías de solución procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.1.3.4. Administración educativa.

La inclusión de este apartado dentro del espacio dedicado a glosar las quejas referidas a la Comunidad Educativa fue una novedad introducida en el Informe Anual de 1994 que hemos decidido mantener en el presente Informe, por entender acertada la decisión de considerar a la Administración Educativa como un sector más dentro de la Comunidad Educativa, que no sólo participa en el sistema educativo mediante la planificación y organización normativa del mismo, sino que es un agente más en la gestión cotidiana de los centros a través del desempeño de sus funciones de dirección y tutela de la actividad educativa.

Por tanto, vamos a enfocar nuestro estudio de la actuación de la Administración Educativa mediante el análisis de aquellas quejas referidas a la actividad administrativa relacionada con el sistema educativo en los tres niveles en que ésta se estructura: planificación, gestión y tutela.

En relación con la planificación del sistema educativo, debemos decir que esta función no sólo se articula a través de la formulación de las grandes directrices que ordenan el sistema, sino que incluye también la concreción y desarrollo de dichas directrices para atender a las exigencias de la gestión cotidiana de los centros docentes, estableciendo y regulando los órganos de participación y gestión de la comunidad educativa y dictando las normas para su actuación.

Así, por ejemplo, corresponde a la Administración el diseño de los

Consejos Escolares de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, regulando su composición y funcionamiento, como instrumentos para la participación de los docentes a través de sus legítimos representantes en el diseño del modelo educativo de su zona respectiva.

En ejercicio de esta competencia se promulgó el Decreto 332/88, de 5 de Diciembre, por el que se regulaban, entre otros, los Consejos Escolares de ámbito Municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En dicha norma se incluía un precepto que regulaba la composición de estos órganos, cuya concreción quedaba en manos de los distintos Ayuntamientos. Y fue precisamente la interpretación que de este precepto realizó el Ayuntamiento de Jaén la que dio lugar a la presentación de la **queja 93/2679**, en la que un Sindicato de docentes cuestionaba la composición del Consejo Escolar Municipal de Jaén, por entender que discriminaba a dicho Sindicato.

Este expediente planteaba sustancialmente una cuestión de interpretación del precepto contenido en el artículo 33.1.c) del Decreto 332/88, de 5 de Diciembre que hace referencia a la composición del Consejo Escolar Municipal, en particular por lo que se refiere a la participación en el mismo de los representantes de los centros privados concertados.

En este sentido, el art. 33, 1. c) del Decreto 332/88, de 5 de Diciembre, establecía que el número de miembros designados para los Consejos Escolares Municipales sería de seis profesores del municipio, de entre los diferentes niveles de enseñanza existentes, nombrados a propuesta de sus centrales y asociaciones sindicales «en proporción a su representatividad en el ámbito electoral al que corresponde el municipio, y distribuidos proporcionalmente entre profesores de Centros Públicos y, en su caso, privados sostenidos con fondos públicos».

Una vez analizada detenidamente toda la información recibida, en conjunción con la normativa de aplicación al caso, entendimos que la redacción dada a este precepto no era nada clarificadora para resolver la cuestión planteada en la queja, dado que no se regulaba con claridad cómo se llevaban a la práctica los criterios que en el mismo se conjugaban.

Por todo ello, consideramos oportuno solicitar de la Administración educativa un informe, en el que interesábamos que se nos facilitase información concreta y precisa sobre los siguientes extremos:

"1.- Cúales son los criterios existentes, en concordancia con lo dispuesto en el art. 33 del Decreto 332/88, de 5 de Diciembre, para la distribución proporcional, de los representantes en los Consejos Escolares Municipales, entre profesores de Centros Públicos y Privados sostenidos con fondos públicos. Es decir, que se nos aclare cuántos,

de los 6 profesores que han de formar parte de dichos Consejos, corresponden a Centros Públicos y cuántos a Centros Privados Concertados.

- 2.- Una vez clarificado lo anterior, -es decir, distribuidos entre Centros Públicos y Privados Concertados, el número de miembros que les corresponden de los 6 existentes-, solicitamos que nos concrete cuál es el criterio de representatividad establecido para adjudicar a una u otra Organización Sindical cada uno de esos miembros."

En respuesta a nuestra solicitud, la Secretaría General Técnica nos remitió copia de un informe elaborado por el Servicio de Legislación e Informes de la misma, en el que se realizaba un análisis de las cuestiones planteadas en el expediente de queja. En el citado informe se contenían, entre otras, las siguientes consideraciones:

"B) ASPECTOS LEGALES DEL ASUNTO:

(...) 2º.- Aparecen según el informe dos cuestiones fundamentales, repetimos de carácter interpretativo, que como decimos en última instancia podría terminar en los Tribunales de justicia; la primera es la que viene reflejada en el artº. 33.1.c) del Decreto 332/88 de 5 de Diciembre (...), que dice: "Constitución del Consejo Escolar.1. El Consejo Escolar Municipal estará constituido por dieciocho miembros que representan a los distintos sectores afectados en la programación general de la enseñanza en el ámbito municipal.

El número de miembros que designarán cada uno de estos sectores será el establecido en los apartados siguientes:

c) Seis profesores del municipio, entre los diferentes niveles de enseñanza existentes en el municipio, nombrados a propuesta de sus centrales y asociaciones sindicales en proporción a su representatividad en el ámbito electoral al que corresponda el municipio y distribuidos proporcionalmente entre profesores de Centros públicos y, en su caso, privados sostenidos con fondos públicos".

Desde el punto de vista del informante el artículo encierra dos criterios de proporcionalidad: los diferentes niveles, por un lado, y la proporcionalidad entre profesores de Centros públicos y de Centros privados concertados, en el caso de que los hubiese, por otro.

Por tanto la cuestión se debe o puede centrar en ambos aspectos, los centros concertados, de la extinta Educación General Básica (hoy Primaria y Secundaria), y la Formación Profesional de 1º y 2º Grado, en ambos casos de cobertura normal de alumnos hasta los 16 años de edad.

Al existir Centros de los niveles antes citados, naturalmente que la representación en el Consejo Escolar debe ser compartida por ambos colectivos de profesores "en proporción a su representatividad en el municipio, pero distribuidos proporcionalmente".

Sin duda que no es afortunada la redacción del mentado artículo, o, al menos no se ha desarrollado posteriormente por normas aclaratorias o interpretativas que nos permitan alguna luz en el tema.

Desde el punto de vista del que informa sin duda hay un hecho cierto y este es el deseo de la norma de que los profesores de Centros privados concertados estén representados en el Consejo Escolar. Otra cosa será en que número y proporción. En este sentido es confuso el inciso final que dice: "y distribuidos proporcionalmente entre profesores de Centros públicos y, en su caso, privados sostenidos con fondos públicos -Concertados-". Naturalmente no es lo mismo que en el municipio en cuestión exista p. ej. un Centro Concertado y diez públicos, que a la inversa, o que la proporción entre unos y otros sea homogénea.

Pero una cosa nos parece clara y diáfana, la norma desea que estén representados, aunque solo exista un solo centro, los profesores de los Concertados, y también los diferentes niveles educativos (Primaria, Secundaria, Formación Profesional..., en la gradual implantación de la L.O.G.S.E.), otra cosa será si se considera proporcional que sean 1 ó 3 los representantes de éstos.

Sin duda que Jaén, como otras muchas Ciudades del país tienen un considerable número de Centros Concertados, por ello aplicar el criterio de distribución proporcional no debería ser difícil, pues si son 6 los representantes por los profesores de ambos tipos de centros, parece lógico que 3 sean de los públicos y 3 de los concertados. La propia Delegación Provincial tiene los datos suficientes en estos aspectos.

3º.- La otra cuestión está relacionada con la representatividad sindical, es decir a que sindicato o sindicatos correspondería designar a sus representantes entre los profesores de los Centros concertados.

Dicha cuestión aunque escapa igualmente a una resolución por nuestra parte, ni siquiera en este apartado la Administración Educativa podría pronunciarse de forma vinculante, toda vez que al tratarse de representación sindical en la esfera privada-centro privados concertados- serían tales normas las que son de aplicación.

En este sentido habrá que partir de la Ley Orgánica 11/85, de 2 de Agosto de Libertad sindical

El TITULO III, artículos 6º y 7º, sin embargo esta cuestión ha sido matizada por la Jurisprudencia que como en el caso que venimos comentando habrá que matizar, pues una cosa será tener la condición de sindicato más representativo con carácter general y en un ámbito general del Estado o Comunidad Autónoma, que la representación específica obtenida en determinados sectores y ámbitos más reducidos.

En este sentido habrá que convenir que la norma no puede ser interpretada de manera amplia y genérica, sino de forma específica y concreta, pues al tratarse de una representación en Instituciones públicas (v.gr. Consejo escolar Municipal), lo cierto es que hay que descender al criterio específico de la propia norma Artº. 332.1,c), antes comentado.

Por tanto desde el punto de vista legal, como de la interpretación "lógica" de la materia de representatividad sindical, es conveniente considerar, como parece en este caso, que el (...), si ha sido el sindicato más votado en el sector de los centros privados concertados, pueda tener opción a estar representado en el Consejo Escolar mencionado.(...)

C).- CONCLUSIONES:

(...)1ª.- Que la distribución proporcional de la representación entre profesores de los Centros públicos y los Privados concertados debe establecerse, y pensamos que no de manera matemática, sino en función más del número de estos centros, como de la importancia de la necesidad de estar representados en el Consejo Escolar Municipal, de ahí que en poblaciones donde el número de centros concertados tenga suficiente entidad, de los 6 profesores tres de ellos deberían salir de estos.

2ª.- En cuanto a los sindicatos o sindicato que pueden estar representados, sin duda habría que acudir a las Autoridades laborales para tener una acreditación mayor y completa de la representación,

no obstante si en sector hay un sindicato suficientemente representativo, como el reclamante, sin duda que debería estar representado alguno o algunos de los citados tres profesores en dicho Consejo Escolar Municipal."

Una vez analizado con detenimiento el contenido del informe transcrito, hubimos de concluir manifestando nuestra coincidencia plena con el planteamiento de la cuestión realizada por el Servicio de Legislación e Informes, así como con las conclusiones del mismo.

En consecuencia, consideramos oportuno formular una **Sugerencia** a la Secretaría General Técnica indicándole la conveniencia de que se dictasen las oportunas normas de desarrollo del Decreto 332/88, de 5 de Diciembre, mediante las cuales se clarificase y detallase la interpretación correcta que había de darse al artículo 33.1.c) del mismo, que determina la composición del Consejo Escolar Municipal.

Asimismo, estimamos conveniente formular una **Recomendación** a la citada Secretaría General Técnica, en el sentido de que, hasta tanto se aprobasen estas normas de desarrollo, impartiera las Instrucciones pertinentes a la Delegación Provincial de Jaén, a fin de que la misma adoptase las medidas necesarias para que el Ayuntamiento de Jaén reconsiderase su criterio sobre la composición del Consejo Escolar Municipal, dando cabida en el mismo a los representantes de los Centros Concertados de esa población en la proporción que se estimase más oportuna, que esta Institución entendía que debería ser la apuntada por el informe del Servicio de Legislación e Informes.

Esta **Recomendación** fue igualmente trasladada a la Delegación Provincial de Jaén y al Ayuntamiento de esa capital.

Posteriormente, la Delegación Provincial de Jaén nos remitió un escrito en el que nos comunicaba su aceptación de la **Recomendación** formulada por esta Institución, indicándonos que habían remitido el contenido de la misma al Ayuntamiento de Jaén para su debido cumplimiento.

Asimismo, se recibió un escrito del Ayuntamiento de Jaén en el que se nos manifestaba que la Corporación había iniciado actuaciones para dar cumplimiento a la Recomendación formulada por esta Institución, encontrándose pendiente de recibir unos informes solicitados expresamente a fin de resolver sobre la pretensión del interesado.

A la vista de esa comunicación, y teniendo en cuenta que la Consejería de Educación había aceptado expresamente el contenido de nuestra Recomendación, procedimos al archivo del expediente entendiendo que las resoluciones formuladas habían sido aceptadas y se encontraban en vías de

aplicación.

Otro aspecto importante dentro de las funciones que la Administración educativa desempeña en relación con la gestión de los centros docentes, es el que se refiere a su condición de financiador de dichos centros. Una financiación que constituye la vía fundamental a través de la cual se concreta el intervencionismo administrativo en la enseñanza, y que incide tanto en los centros públicos como en los privados.

La financiación pública de la enseñanza se articula a distintos niveles; así podemos referirnos a una financiación en materia de infraestructuras, destinada a atender las necesidades de construcción de centros docentes y de dotación de básica de dichos centros, una financiación en materia de personal, destinada a atender los gastos del personal docente, y una financiación de funcionamiento que es aquélla que va destinada a permitir a los centros docentes hacer frente a sus necesidades cotidianas.

A la financiación en materia de infraestructuras y en materia de personal ya nos hemos referido en los apartados dedicados a los edificios escolares y al personal docente; vamos pues a circunscribir el presente apartado al análisis de las quejas relativas a la actuación de la Administración educativa en cumplimiento de sus obligaciones de financiación de los gastos corrientes o de funcionamiento de los centros docentes.

La eficacia de la Administración Educativa en el cumplimiento de sus obligaciones financieras respecto del funcionamiento de los centros docentes tiene una incidencia fundamental no sólo en la calidad de la enseñanza, sino incluso en la efectividad del derecho a la autonomía de los propios centros docentes, cuyo modelo educativo se ve fuertemente influenciado tanto por las disponibilidades financieras con que cuenta para el desempeño de su labor como por las condiciones de disponibilidad de esos fondos.

Así, observamos cómo los centros docentes plantean en sus quejas dos elementos fundamentales en relación con la financiación de los gastos corrientes de los mismos; por un lado la insuficiencia de los fondos recibidos para atender a sus crecientes gastos, y, por otro lado, la tardanza en la recepción de los fondos asignados.

Las demandas de un incremento en la financiación pública de los gastos corrientes de los centros de enseñanza son una constante en las quejas recibidas por esta Institución, que experimentan un aumento en los últimos años, poniendo así de manifiesto el desfase cada vez mayor que existe entre las cantidades asignadas a los centros docentes, tanto públicos como privados, y los gastos que estos han de atender para su normal funcionamiento.

La introducción acelerada de nuevas tecnologías en los centros docentes ha determinado un incremento sustancial en los gastos tanto de adquisición como de mantenimiento de los nuevos materiales. Así, observamos cómo se han disparado los gastos derivados del uso de la informática, de la utilización de aparatos de reprografía, de la incorporación de medios audiovisuales, etc. Unas tecnologías que aparte de sus costes intrínsecos de adquisición y mantenimiento, generan a su vez un aumento en otros costes indirectos como son los de la energía eléctrica o el teléfono.

Este crecimiento en los gastos corrientes de los centros no se ve compensado por un aumento similar en los fondos públicos destinados a atenderlos, lo que determina que numerosos centros docentes se enfrenten a graves problemas para satisfacer sus obligaciones con los proveedores tanto de materiales como de servicios. Estos problemas económicos obligan a los centros a adoptar medidas de ahorro en sus gastos que, en ocasiones, pasan por la infrautilización de los medios técnicos puestos a su disposición, con el consiguiente deterioro en la calidad de la enseñanza impartida, llegándose incluso a situaciones absurdas como la de centros dotados con magníficos ordenadores o vídeos que no pueden utilizarlos porque no pueden pagar la factura eléctrica que su uso les genera.

Este problema, que es real y cada vez más acuciante, difícilmente va a solucionarse a través de un incremento sustancial de los fondos destinados a este capítulo de gastos por parte de las Administraciones educativas. Y ello, por cuanto es de todos conocido que nos encontramos en un momento en que las directrices de política económica abogan más por una reducción del gasto público que por un aumento del mismo.

Por consiguiente, aun cuando sea deseable y exigible un mayor esfuerzo por parte de la Administración para ajustar su aportación financiera a las necesidades reales de los centros docentes, no puede obviarse la realidad de que habrán de ser los propios centros los encargados de buscar soluciones a sus problemas económicos, para lo cual se hace necesaria la adopción por parte de los responsables de los centros de criterios de eficiencia económica en la gestión de los fondos disponibles. Es necesario que los miembros de la Comunidad educativa tomen conciencia de que la limitación de los fondos públicos destinados a satisfacer sus necesidades es una realidad que difícilmente se va a modificar a corto plazo, y, en consecuencia, adopten medidas de rigor en la gestión económica y realicen una priorización de gastos que les permitan atender sus necesidades más inmediatas con el mínimo menoscabo en la calidad de la enseñanza impartida.

Por tanto, aun cuando esta Institución ha reiterado la conveniencia de incrementar la financiación de los gastos corrientes de los centros por parte de la Administración, no deja de reconocer que, ante la realidad de la situación económica actual, los centros están llamados a aceptar un mayor grado de

compromiso y responsabilidad en sus tareas de gestión económica para evitar situaciones de deterioro de la calidad educativa.

La filosofía que ha impregnado la tramitación de las quejas recibidas relativas a denuncias de falta de fondos para atender gastos corrientes en los centros docentes, ha estado marcada por esta dualidad de exigencia a la Administración de un mayor esfuerzo financiero y de llamamiento a los centros docentes a un mayor compromiso en la gestión eficiente de unos recursos escasos.

Cuestión diferente es la planteada en otras quejas relativas a la financiación de los gastos ordinarios de los centros docentes, que no hacen referencia a la insuficiencia de los fondos disponibles, sino a la inadecuada gestión de los mismos por parte de la Administración educativa.

En efecto, durante el pasado año se han recibido diversas quejas que denunciaban los graves efectos que en la economía corriente de los centros estaban teniendo los retrasos de la Administración en remitir los fondos asignados a los mismos. Estos retrasos estaban obligando a algunos centros a desatender sus obligaciones con los proveedores de materiales y servicios, los cuales en algunos casos estaban soportando el quebranto económico derivado de estas dilaciones haciendo acopio de paciencia y buena voluntad, y en otros casos optaban por un corte en sus suministros, con el consiguiente perjuicio para los centros afectados, que en ocasiones se enfrentaban a cortes en servicios tan esenciales como el teléfono o la energía eléctrica.

La reiteración de este tipo de denuncias llevó a esta Institución a iniciar una actuación (**queja de oficio 95/2775**) al comprobar que el problema del retraso en el libramiento de fondos estaba siendo especialmente notorio en los centros docentes de Educación Secundaria especialmente de la Provincia de Sevilla, que se enfrentaban a graves problemas de financiación de sus gastos corrientes por el retraso en la entrega del segundo plazo de los fondos destinados a los mismos.

Trasladado el problema a la Consejería de Educación y Ciencia se nos respondió dándonos cuenta del procedimiento seguido para el libramiento de estos fondos y de la normativa que lo regulaba, que sustancialmente era la recogida en la Orden de las Consejerías de Educación y Ciencia y Economía y Hacienda de 11 de Julio de 1991.

En esta Orden se estipulaba que el libramiento de fondos se efectuaría en dos plazos, el primero al inicio del curso y el segundo en el mes de Febrero.

En este sentido, la Consejería de Educación nos daba cuenta de las fechas de libramiento de las Ordenes de Pago, que correspondían a 8 de Agosto,

27 de Diciembre y 9 de Marzo.

Por otro lado, nos informaban de la realización de conversaciones con la Dirección General de Tesorería y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda para establecer mecanismos de coordinación, con el propósito de regular las fechas de libramiento de los fondos, que permitiera que las transferencias de los mismos se efectuase en los plazos determinados.

Del examen de la información recibida se deducía -aunque no se dijera claramente- que la Consejería de Educación culpaba a la Consejería de Hacienda de los retrasos en la transferencia de los fondos a los centros docentes.

Este hecho -que posiblemente fuera básicamente cierto- no podía ocultar que por lo tardío de la fecha de la última Orden de Pago librada por la Consejería de Educación (9 de Marzo), debiera considerarse que difícilmente podía transferir la Consejería de Hacienda estos fondos dentro del plazo legalmente establecido de Febrero de 1995.

En consecuencia, si bien parecía acertada la decisión de establecer mecanismos de coordinación con la Consejería de Hacienda para agilizar el libramiento de los fondos, lo que sin duda contribuiría a solucionar los problemas en esa Consejería, también estimamos conveniente indicar a la Consejería de Educación la necesidad de que se adelantasen las fechas de emisión de las Órdenes de Pago, para facilitar el cumplimiento de los plazos a la Consejería de Hacienda.

En este sentido, hicimos notar a la Consejería de Educación y Ciencia que, siendo conocidos los problemas de tesorería que con cierta frecuencia afronta la Consejería de Economía y Hacienda, y que provocan dificultades para atender en tiempo las obligaciones contraídas, si a estos problemas le unimos un retraso por parte de la Consejería de Educación y Ciencia en el libramiento de las oportunas Órdenes de Pago, no era de extrañar que las transferencias de fondos no llegasen en los plazos señalados por la normativa vigente.

Por ello, interesamos de la Consejería un esfuerzo para acelerar la confección de las Órdenes de Pago, a fin de que las mismas se encontrasen en poder de la Consejería de Economía y Hacienda con la antelación necesaria para que ésta pudiera librar los fondos sin demoras innecesarias.

En la confianza de que esta petición sería debidamente atendida, y considerando que las conversaciones iniciadas con la Consejería de Economía y Hacienda resultarían fructíferas, entendimos que el problema que motivó el inicio de la actuación de oficio se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el mismo.

Otras quejas relacionadas con los problemas de la financiación por la Administración Educativa de los centros docentes que nos parece interesante relatar en este apartado, son la **queja 95/210** y **queja 95/267**, referidas a los centros docentes concertados, y que planteaban el problema originado a los mismos por el incumplimiento por la Administración de su obligación de ingresar las cotizaciones a la Seguridad Social del personal de estos centros.

En la **queja 95/210**, el Director de un Centro Privado Concertado de Sevilla, el cual estaba acogido al régimen de Conciertos Educativos establecido en la Ley 8/1985, de 3 de Julio, desarrollada por el R.D. 2377/85, de 18 de Diciembre, en cuyo art. 39 se establece que la Administración realizará el ingreso de las cotizaciones a la Seguridad Social de los centros concertados, manifestaba que, en tiempo y forma, presentó ante la Consejería de Educación y Ciencia la documentación correspondiente al pago de las cotizaciones de los meses de Marzo y Mayo de 1987 y Julio de 1988, ignorando por qué motivos la Administración educativa no abonó a la Tesorería General de la Seguridad Social el importe de los referidos meses.

Continuaba exponiendo el interesado que, ante esa circunstancia, la Tesorería General, a través de la Unidad de Recaudación Administrativa núm. 3 de Sevilla, había procedido con fecha 19 de Enero de 1992 a embargar su Cuenta Corriente por un importe de 307.919 pesetas.

Alegaba el interesado que, tras numerosas gestiones personales y después de formular múltiples reclamaciones y recursos, tanto ante los órganos correspondientes de la Seguridad Social, como ante la Administración educativa, lo único que había conseguido era la confirmación de que la deuda contraída la tenía que abonar la Consejería de Educación y Ciencia, pero, para su pesar, el embargo lo habían practicado en su Cuenta Corriente personal, sin que hasta la fecha hubiera podido conseguir que le reintegrasen la referida cantidad, más los intereses legales correspondientes.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Consejería de Educación y Ciencia, recibándose un informe de la Secretaría General Técnica en el que se reconocía la veracidad de los hechos denunciados por el interesado, esto es, que durante los años 1987 y 1988 se produjeron embargos de cuentas corriente de titulares de centros concertados por parte de la Unidad de Recaudación de la Seguridad Social, como consecuencia del ingreso fuera de plazo de las cuotas correspondientes por parte de la Consejería de Educación y Ciencia.

Las razones del retraso en el ingreso de cuotas se cifraban por parte de la Administración en "*una serie de problemas técnicos y dificultades formales*", derivados de la puesta en vigor de la normativa reguladora de los conciertos educativos.

El informe relataba a continuación toda una serie de peripecias burocráticas que desde el año 1991 hasta la fecha habían impedido que la Consejería de Educación, pese a su buena voluntad, pudiese hacer frente a sus obligaciones frente a los propietarios de centros concertados perjudicados por los embargos. Los principales obstáculos parecían haber sido de tipo técnico-contable y estar originados en la Consejería de Economía y Hacienda.

Terminaba el informe indicándonos que el problema de los posibles embargos por incumplimientos de la Administración educativa había quedado definitivamente resuelto, al haberse aprobado el Real Decreto 1637/1995, de 6 de Octubre, que contenía el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, y en el que se incluía un artículo, 9.1.k), que consideraba sujeto obligado frente a la Seguridad Social a la Consejería de Educación y Ciencia y no a los propietarios de los centros concertados en cuanto al pago de las cuotas correspondientes.

Una vez examinado el citado informe, trasladamos a la Secretaría General Técnica nuestra satisfacción por la inclusión en el Real Decreto 1637/1995, de 6 de Octubre, que contiene el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, del artículo 9.1.k), que considerábamos que permitiría evitar que en el futuro se reprodujeran situaciones como las denunciadas por el interesado en el expediente de queja.

Ello no obstante, nos vimos en la obligación de recordarle a la Administración que el motivo que fundamentaba la presentación de una queja ante esta Institución por parte del interesado no era otro que el perjuicio que le había supuesto el embargo producido en su cuenta corriente por causa imputable a la propia Consejería.

A este respecto, le indicábamos que en el informe recibido nada se nos decía sobre las actuaciones efectuadas para compensar efectivamente al interesado por los perjuicios sufridos por la anómala actuación de la Administración, lo que nos llevaba a pensar que dicha compensación aún no se había producido. Por ello, solicitamos de la Administración la remisión de un nuevo informe en el que se nos aclarasen las siguientes circunstancias:

- Si se había compensado al interesado por los perjuicios económicos derivados del embargo de sus cuentas corrientes en Enero de 1992.
- Caso de ser negativa la respuesta anterior, que se nos indicase cuándo y cómo se iba a compensar al interesado por estos perjuicios.
- Asimismo, solicitábamos que se nos indicase cuántos casos más existían similares al del interesado en el expediente en cuestión, informándonos sobre el estado en que se encontraba la solución de los mismos.

Esta última información no se había recibido en las fechas de elaboración del presente Informe Anual.

La actividad financiadora de la Administración en materia educativa en ocasiones no tiene como destinatario último de sus fondos a los centros docentes sino a los propios beneficiarios del sistema educativo: los alumnos. Tal es el caso de las subvenciones que la Administración educativa facilita a los alumnos más necesitados para la adquisición de material escolar.

Estas subvenciones o ayudas tienen como objetivo asegurar que el acceso a la educación no se vea condicionado por las circunstancias económicas de los alumnos, es decir, su finalidad es garantizar que la gratuidad de la enseñanza básica que proclama el artículo 27 de nuestra Constitución sea real y efectiva. A tal efecto, no basta en ocasiones con garantizar la gratuidad del acceso a los centros docentes, sino que es necesario tomar en consideración la existencia de otros gastos complementarios que pueden dificultar un adecuado ejercicio del Derecho a la Educación, como son los derivados de la adquisición de los materiales escolares, fundamentalmente de los textos curriculares, cuyo precio a veces se aleja de las posibilidades adquisitivas de algunas familias.

Las ayudas para la adquisición de libros escolares a las familias más necesitadas comenzaron siendo una realidad en Andalucía únicamente en algunos Municipios en los que los respectivos Ayuntamientos acordaron incluir una partida en sus presupuestos con tal fin. Posteriormente se incorpora a esta realidad la Consejería de Educación y Ciencia tras un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de Septiembre de 1990, por el que se decide subvencionar la adquisición de libros gratuitos a determinados alumnos en función de su escolarización en centros docentes situados en zonas declaradas de actuación preferente.

Este Acuerdo se puso en vigor en el curso 1991-92 y se extendió a lo largo de los siguientes cursos 1992-93 y 1993-94 sin más problemas que las habituales demandas de un incremento de los fondos -a todas luces insuficientes para atender la demanda real- y algunos problemas por los retrasos en la entrega de dichas ayudas a los centros destinatarios de las mismas.

El sistema se articulaba a través de la entrega por la Administración de los fondos presupuestados a los centros seleccionados, a fin de que éstos adquirieran los libros y los entregaran posteriormente a los alumnos, que a su vez debían devolverlos al finalizar el curso.

Este sistema comenzó a verse cuestionado durante el curso 1993-94 al alzarse numerosas veces que denunciaban la posible injusticia de un procedimiento que, pretendiendo favorecer a los más necesitados, elegía a sus destinatarios en función de una circunstancia real como era la matriculación del

alumno en un determinado centro, en vez de atender a las circunstancias personales del alumno y su familia.

En efecto, se denunciaban casos de alumnos con suficientes medios económicos que disfrutaban de las ayudas por encontrarse matriculados en centros declarados de actuación preferente, mientras otros alumnos cuyas familias se encontraban en precarias condiciones económicas no percibían ayuda alguna por estar escolarizados en centros docentes normales.

Estas denuncias se concretaron en diversas quejas que llevaron a esta Institución a dirigir una comunicación a la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa hacia finales de 1994, en la que se le manifestaba lo siguiente:

- 1.- *En primer lugar permítame trasladarle la alta valoración que a esta Institución le merece el programa de gratuidad de libros de texto para alumnos y alumnas de centros educativos andaluces.*

En efecto, consideramos que el citado programa puede contribuir, y de hecho está contribuyendo, a paliar en algo las desigualdades económicas en nuestra sociedad, en relación con un ámbito tan esencial como es el educativo, al permitir que diversas familias con escasos recursos económicos reciban una ayuda para atender los cada vez más elevados costes del material docente.

En este sentido, esta Institución no puede por menos que hacer una valoración positiva de la iniciativa de las autoridades educativas andaluzas en esta materia, que supone una muestra clara del sentido de solidaridad que ha de impregnar la política educativa, a fin de que el ejercicio del derecho a la educación que preconiza nuestra Constitución no pueda verse en modo alguno condicionado por limitaciones de tipo económico.

Asimismo, consideramos positivo el incremento de fondos destinados a este programa que se ha venido produciendo a lo largo de los años de aplicación del mismo, así como el consiguiente aumento en el número de beneficiarios que ello ha determinado.

- 2.- *En segundo lugar queremos trasladarle una reflexión sobre el criterio a través del cual se procede al reparto de los fondos de ayuda incluidos en el programa de gratuidad de libros escolares.*

Tras un análisis detenido de su informe, podemos apreciar que el reparto de los fondos se realiza actualmente atendiendo a las características de los centros docentes receptores, más que a las

condiciones particulares de los alumnos beneficiados. Esto es, se toma en consideración el hecho de que los centros escolaricen a población que se encuentra, con carácter general, en situación económica que precisa una atención prioritaria, ya sean centros de Actuación Educativa Preferente, o situados en Barriadas de Acción Preferente, o ubicados en zonas rurales.

Este criterio de distribución supone que los fondos se adjudican a los centros en atención a las características generales de la población que escolarizan los mismos, dejando que sean sus Consejos Escolares los encargados del reparto individualizado de las ayudas percibidas.

A este respecto, quisiéramos participarle nuestra consideración de que tal criterio de reparto, con ser básicamente correcto, puede dar lugar a situaciones que desvirtúen el sentido mismo del programa o que puedan ser reveladoras de casos de discriminación.

En efecto, resulta evidente que la gran mayoría de los alumnos escolarizados en los centros a que se destinan este tipo de ayudas, son alumnos que provienen de familias con escasos recursos económicos. Sin embargo, es también cierto que, al mismo tiempo, en dichos centros se encuentran escolarizados alumnos cuyas familias, de forma habitual o coyunturalmente, no padecen penurias económicas.

Esto implica que si el reparto de los fondos entre los alumnos matriculados en los centros beneficiarios se hace con criterios de igualdad, puedan estarse destinando fondos a alumnos que no se encuentran en situación de necesidad, o cuando menos, puedan estarse atendiendo con igual intensidad necesidades que son desiguales.

Por otro lado, podemos encontrarnos con numerosos casos de alumnos que encontrándose matriculados en centros no incluidos entre los beneficiarios de estos fondos, provengan de familias cuya situación económica les haga merecedores de ser receptores de estas medidas de fomento.

Estos alumnos se ven imposibilitados de acceder a unas ayudas de las que disfrutaban alumnos que pueden encontrarse en mejor situación económica que ellos, por el simple motivo de no estar matriculado en un centro beneficiario, lo cual comporta una evidente discriminación para los mismos.

Por todo ello, esta Institución considera conveniente que por esa Administración se estudie la conveniencia de introducir criterios de distribución de los fondos incluidos en el programa de gratuidad de libros escolares que permitan atender a las circunstancias económicas particulares de los perceptores, con independencia del centro en que se encuentren escolarizados.

El criterio básico para determinar el otorgamiento o denegación de la ayuda debería ser, a nuestro juicio, el criterio de la renta de la unidad familiar en que se integra el alumno.

Este criterio de distribución personalizada de los fondos de ayuda podría ser regulado de forma similar a los utilizados para el otorgamiento de becas y ayudas al estudio, pudiendo ser acreditadas las circunstancias económicas alegadas por los interesados a través de los mismos medios de prueba que se exigen en los procedimientos de otorgamiento de becas.

Nuestro escrito terminaba formulando a la Dirección General la siguiente **Sugerencia**:

"- Que se modifique la normativa reguladora del programa de gratuidad de libros escolares, a fin de que en la misma se introduzcan criterios de distribución de los fondos de ayuda que tengan en cuenta las circunstancias económicas particulares de los perceptores.

A tal efecto sería necesario que se introdujeran las precisiones técnicas necesaria para que los fondos se repartiessen atendiendo a la renta de la unidad familiar, con independencia del centro en que se encuentren matriculados los alumnos."

Esta **Sugerencia** recibió una atenta contestación de la Dirección General, por la que se nos comunicaba la coincidencia con el contenido y sentido de la misma, y se nos informaba de la intención de la Administración Educativa de perfeccionar los mecanismos de distribución de libros de texto gratuitos para adecuarlos al contenido de la citada Resolución.

Con posterioridad, la lectura en el B.O.J.A. de 27 de Mayo de 1995 de la Orden de 11 de Mayo de la Consejería de Educación y Ciencia, nos permitió comprobar, con gran satisfacción, que se había producido la plasmación normativa de las intenciones de perfeccionamiento de los criterios de distribución de las ayudas económicas para adquisición de libros de texto que anteriormente se nos apuntaron.

En efecto, dicha Orden contemplaba un nuevo sistema de reparto de estas ayudas que ya no se limitaba a los alumnos matriculados en ciertos centros docentes sino que se dirigía a la totalidad de los alumnos con independencia del centro en que estuvieran escolarizados. A estos efectos, tomaba como elemento decisorio para el otorgamiento de las ayudas la acreditación de la situación de necesidad económica de la familia del alumno.

Ello no obstante, pese a la satisfacción que nos produjo comprobar la coincidencia del criterio seguido por la Administración con el expuesto en nuestra **Sugerencia**, el análisis de la Orden de 11 de Mayo y una reflexión sobre las consecuencias prácticas de la aplicación del procedimiento que la misma regulaba, nos llevó a la consideración de que existían dos cuestiones, referidas a la puesta en práctica del nuevo procedimiento de reparto de ayudas, que podían incidir de forma muy negativa en la correcta aplicación de la norma.

El primero de estos elementos hacía referencia a la brevedad de los plazos establecidos para la presentación de solicitudes y la aportación de la documentación necesaria a los efectos pretendidos.

Entendíamos que el plazo contemplado en el apartado VII de la citada Orden -15 días naturales- resultaba excesivamente breve, especialmente si tomábamos en consideración que la novedad de la norma hacía difícil que los interesados pudieran haber previsto la necesidad de solicitar los documentos acreditativos con la debida antelación para disponer de ellos a tiempo de aportarlos.

En este sentido, considerábamos imprescindible una sustancial ampliación de los plazos para presentar las solicitudes y aportar la documentación requerida.

El segundo elemento de preocupación -conectado íntimamente con el expuesto anteriormente- hacía referencia a la necesidad de facilitar un adecuada información a los posibles interesados sobre la existencia de la nueva normativa, así como sobre los procedimientos y plazos para el ejercicio de los derechos que de la misma dimanaban.

En este sentido, entendíamos imprescindible que se llevase a cabo una amplia campaña informativa para dar a conocer el nuevo sistema de distribución de estas ayudas compensatorias entre sus posibles beneficiarios, que debía exceder de la mera exposición de la normativa en los centros docentes, para canalizarse a través de los medios de comunicación y otros sistemas que permitieran una adecuada difusión de la información.

A este respecto, debemos señalar la especial preocupación que nos producía la posibilidad de que las familias beneficiadas con arreglo al anterior sistema de distribución de ayudas a través de los centros docentes, pudieran

desconocer la normativa dictada y el nuevo procedimiento que la misma regulaba, absteniéndose, en consecuencia, de presentar las oportunas solicitudes, al tener la convicción de que el sistema no había cambiado y sus hijos podrían disfrutar de libros de texto gratuitos en el próximo curso al igual que en cursos anteriores.

Esta posibilidad, que podría dar lugar a situaciones especialmente conflictivas en el inicio del curso escolar, nos llevaron a indicar a la Administración la conveniencia de que la campaña informativa a que antes hacíamos referencia tuviera como destinatarios especiales a las familias de los alumnos matriculados en Centros de Acción Educativa Preferente que resultaron beneficiarios de estas ayudas en años anteriores. Entendíamos que debería informarse de forma particularizada a cada una de estas familias acerca de la nueva normativa.

Las medidas propuestas anteriormente creíamos firmemente que podrían contribuir a mejorar la eficacia de la normativa aprobada, a la vez que contribuirían a evitar que de la aplicación del nuevo procedimiento resultasen consecuencias más perjudiciales para los potenciales beneficiarios de las ayudas que las que provocaba el anterior sistema, el cual se pretendía mejorar y hacer más justo.

Por todo ello, consideramos oportuno iniciar una actuación, que se concretó en la **queja de oficio 95/3020**, y en el curso de la cual formulamos a la Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa las siguientes **Recomendaciones**:

- "- Que se amplíe el plazo para la presentación de solicitudes y aportación de la documentación requerida establecido en el apartado VII de la Orden de 11 de Mayo de 1995, por la que se regula el procedimiento para la asignación de ayudas compensatorias a los centros docentes de los niveles básicos sostenidos con fondos públicos, a fin de facilitar la adquisición de materiales curriculares básicos para alumnos y alumnas procedentes de familias socioeconómicamente desfavorecidas.*
- Que se realice una campaña informativa de divulgación del procedimiento establecido en la Orden de 11 de mayo de 1995, que permita la difusión del nuevo procedimiento de solicitud de ayudas compensatorias entre los posibles beneficiarios de las mismas. En particular se interesa la realización de una campaña informativa de carácter personalizada dirigida a las familias de los alumnos matriculados en centros que resultaron beneficiarios de estas ayudas en cursos anteriores."*

Como contestación a nuestras **Recomendaciones** la Dirección

General de Promoción y Evaluación Educativa nos remitió un escrito en el que nos manifestaba que la Administración Educativa, consciente del problema de tiempo suscitado por la publicación en Mayo de la Orden que modificó el procedimiento de entrega de libros gratuitos, había realizado diversas gestiones tendentes a solventar las dificultades que pudieran surgir entre los posibles beneficiarios de la norma. Entre estas gestiones se citaban las siguientes:

- Remisión de Instrucciones a las Delegaciones Provinciales para que, a su vez, informaran a los centros docentes de la conveniencia de actuar con flexibilidad en el plazo de recepción de solicitudes.
- Ampliación del plazo de admisión de solicitudes en diez días.
- Establecimiento en todas las Provincias de medidas para divulgar el contenido de la Orden, especialmente en los centros beneficiarios en años anteriores.
- Remisión a cada centro docente de un díptico de carácter informativo sobre la nueva Orden.

A la vista de este escrito, consideramos que había existido una aceptación y cumplimiento del contenido sustancial de nuestras **Recomendaciones**, aun cuando cabía pensar que las actuaciones realizadas no resultasen suficientes para solucionar los problemas derivados de la premura de tiempo originada por la tardía aprobación de la norma, y de la falta de información de los posibles afectados por la normativa.

Por ello, consideramos oportuno indicarle a la Administración esta circunstancia, invitándole a continuar con las medidas de flexibilización de los plazos de admisión de solicitudes, y de divulgación del contenido y efectos de la normativa, particularmente entre los posibles perjudicados por la nueva ordenación realizada que, a nuestro juicio, eran fundamentalmente aquellos alumnos integrados en centros que en años anteriores disfrutaron de gratuidad en sus libros escolares.

Con esta actuación dimos por finalizada nuestra intervención en el presente asunto.

Para terminar este apartado relativo a la intervención de la Administración Educativa en el sistema educativo, queremos referirnos a dos quejas que se relacionan con el ejercicio por la Administración de sus funciones de tutela de los centros docentes.

En primer lugar nos referiremos a la **queja 94/1638** cuyo relato fue iniciado en el Informe Anual de 1994, y que planteaba la problemática derivada de la utilización de los centros docentes para prácticas abusivas de publicidad,

consistentes en la realización de concursos entre los alumnos de ciertos cursos, organizados por una Editorial, con la promesa de un importante premio al ganador.

En realidad, se trataba de un ardid para acceder a los datos personales de los padres de los alumnos con fines publicitarios. En efecto, todos los alumnos resultaron aparentemente ganadores del concurso y recibieron en sus domicilios una invitación para acudir a un conocido hotel de la localidad acompañados de sus padres para hacerles entrega del premio. Cuando los ilusionados niños junto con sus padres acudieron al citado establecimiento se encontraron con la desagradable sorpresa de que el premio consistía en un diploma u otra baratija, que sólo se les entregaba si previamente sus padres formalizaban la adquisición de una enciclopedia que exponían en la sala.

Trasladado el asunto a la Administración Educativa, interesando de la misma la realización de una investigación para comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, en su caso, la adopción de medidas para evitar su repetición, recibimos de la Sra. Consejera de Educación y Ciencia la siguiente respuesta:

"La actuación de determinadas empresas editoriales que se valen de los colegios para obtener datos del alumnado con el pretexto de organizar un presunto concurso de dibujo y, posteriormente, convocan a las familias para que asistan a la exposición de tales obras, cuando en realidad es un subterfugio para ofrecer y vender sus productos, resulta ciertamente condenable.

La normativa vigente en materia de utilización de los centros docentes para actividades no estrictamente contempladas en el calendario escolar, está recogida en el Decreto 57/1986, de 19 de marzo (B.O.J.A. del 4 de abril), por el que se regula la utilización de los Centros Escolares públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el artículo 2 del mencionado Decreto se establece que la utilización de los locales e instalaciones de los Centros Escolares públicos no universitarios, dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia, deberá ser para actividades educativas, culturales, artísticas o deportivas, siempre que estas actividades no tengan fines lucrativos ni contradigan los objetivos generales de la Educación, respeten los principios democráticos de convivencia y sean de carácter abierto en cuanto a su realización.

Así mismo, el artículo 8 señala que el Director del Centro, previo informe del Consejo Escolar del mismo, podrá autorizar actividades de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en dicho Decreto, dando cuenta de la autorización al Ayuntamiento y a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

Así, pues, con el fin de evitar que se repitan hechos como los que motivaron la queja del señor (...) y para prevenir en lo sucesivo que tanto los directores como los padres del alumnado se vean sorprendidos en su buena fe, la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional ha enviado un documento a las distintas Delegaciones Provinciales de esta Consejería para su posterior traslado a los centros de cada provincia."

Al citado escrito se adjuntaba una copia del documento remitido a las distintas Delegaciones Provinciales, que reproducía lo dicho en su informe por la Sra. Consejera.

A la vista de la información recibida, entendimos que el problema denunciado en el escrito de queja había sido objeto del tratamiento más adecuado para evitar que estas situaciones de utilización de los centros docentes para prácticas comerciales abusivas pudieran repetirse en el futuro. En consecuencia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones y al archivo del expediente.

Por su parte, la **queja 94/1819** planteaba el peligro que, a juicio del denunciante, existía en los centros que escolarizaban alumnos de corta edad al exigir a los mismos que utilizasen un producto comercializado bajo una conocida marca, cuya finalidad era servir de borrador en caso de error al escribir con bolígrafo, y así mejorar la presentación de los cuadernos.

Manifestaba el interesado que dicho producto era un fluido cuya composición era 1-1-1-Tricloro etano, advirtiendo las etiquetas del frasco que "*no es apto para uso escolar o infantil*". Igualmente indicaba que el disolvente (muy volátil para que seque con rapidez), tenía un olor muy penetrante, por lo que aunque se pudiera advertir a los alumnos que no debían olerlo y que evitasen su contacto con los ojos, al tratarse de niños de corta edad, el peligro era evidente.

Alegaba el interesado que ese producto, organoclorado, podía llegar a causar leucemia, y que, aunque no era su intención formular ninguna acusación, en el Colegio Concertado donde estudiaba su hijo, había muerto de leucemia un alumno en noviembre de 1993.

Por último, el interesado manifestaba su gran preocupación por la cuestión denunciada, por todo lo cual pedía que los órganos competentes de la Administración Educativa hicieran pública una Circular entre el personal docente, a fin de que cesasen con esta práctica.

Una vez analizados los hechos que el interesado exponía en su escrito de queja, hubimos de concluir que, efectivamente, el producto en cuestión, y otros análogos comercializados con distinto nombre, eran altamente tóxicos, y esta

afirmación se deducía fácilmente por el mero hecho de comprobar el frasco del mismo, en cuya etiqueta se advertía textualmente "*ATENCIÓN: Manténgase fuera del alcance de los niños. Tóxico por inhalación. Riesgo de efectos graves para la salud en el caso de exposición prolongada. Evite el contacto con los ojos. No apto para uso escolar o infantil*".

En consecuencia, procedimos a admitir a trámite la presente queja, y a solicitar informe a la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional, de la Consejería de Educación y Ciencia, a fin de que se investigasen los hechos denunciados, para que, de ser cierto tal y como el interesado afirmaba, que este producto se utilizaba en algún Colegio, se dieran las instrucciones precisas para que se prohibiera su uso por los alumnos de corta edad de los Centros Escolares de nuestra Comunidad Autónoma, en orden a preservar la salud de los mismos.

Como respuesta a nuestro escrito la Dirección General de Planificación del Sistema Educativo y Formación Profesional nos remitió el siguiente informe:

"... una vez tuvimos conocimiento del asunto por medio del escrito que nos trasladó esa Institución en diciembre de 1994, nos dirigimos a la Consejería de Salud a fin de obtener elementos suficientes acerca del riesgo real de la utilización de dicho producto por alumnos y alumnas de corta edad atendiendo a la composición del mismo.

Con fecha 13 de marzo de 1995, tiene entrada en esta Consejería, comunicación de la Dirección General de Salud Pública indicándonos que el tema en cuestión es asunto de la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En consecuencia, y a fin de evitar una mayor dilación en la resolución de la presente queja, con fecha 21 de marzo de 1995, enviamos a todas las Delegaciones Provinciales de nuestra Comunidad, para su oportuna difusión entre los centros de sus correspondientes ámbitos de gestión, escrito informativo sobre la toxicidad del producto, deducida de la referencia contenida en su etiqueta, indicando que el mismo no resulta apto para uso escolar o infantil."

A la vista de dicha información, entendimos que el asunto se encontraba solucionado, al haber aceptado la Administración educativa la pretensión deducida en la queja, al haberse dado traslado a las Delegaciones

Provinciales de Educación y Ciencia de una Circular prohibiendo el uso escolar o infantil del producto en cuestión. El contenido de dicha Circular era el siguiente:

"En relación con las denuncias presentadas a través del Defensor del Pueblo Andaluz, sobre la utilización por parte de los alumnos y alumnas en los Centros de Educación Primaria de esta Comunidad Autónoma, de líquido corrector para borrar los errores cometidos, comunico a V.I. que tal como se recoge en su etiquetado es un producto tóxico y no apto para uso escolar o infantil."

2.2. Enseñanza universitaria

Dedicaremos los siguientes apartados a glosar las actuaciones más relevantes realizadas por esta Institución durante el pasado año 1995 en relación con la enseñanza de nivel universitario.

A tal efecto, nos detendremos en particular en el estudio de las numerosas cuestiones suscitadas con motivo del fuerte incremento producido en la demanda de plazas universitarias, que revela la gran importancia que en nuestra sociedad se otorga a la posesión de títulos universitarios como garantía para la obtención de un puesto de trabajo en un mundo profesional dominado por la existencia de un importante volumen de paro.

Las consecuencias de este incremento de la demanda de atención universitaria se han revelado especialmente preocupantes, por cuanto han puesto de relieve no sólo las carencias de nuestro actual sistema universitario, sino también la falta de previsión de las autoridades académicas y de los responsables administrativos, que se han revelado incapaces además de prever la importancia del crecimiento de la demanda, pese a los numerosos expertos que lo pronosticaban, de adoptar medidas eficaces para solventar los problemas ya creados.

Así, hemos asistido a la aparición de fenómenos hasta ahora desconocidos en nuestra Universidad, como es el de los "alumnos sin plaza", o el de la masificación de las aulas. Igualmente hemos podido constatar el reforzamiento de los límites para el acceso a numerosas especialidades, que han determinado un elevado grado de frustración en aquellos alumnos que se veían privados de la posibilidad de acceder a los estudios que constituían su vocación.

Por otro lado, el aumento de las necesidades dotacionales derivado del incremento de la demanda ha tenido un especial reflejo en el frenético proceso emprendido por las Universidades para ampliar sus medios personales, que se ha traducido en una auténtica avalancha de convocatorias de plazas docentes y de Personal de Administración y Servicios.

El elevado volumen de procesos selectivos ha originado el previsible aumento de la conflictividad normalmente conexas a este tipo de procesos, incrementado si cabe por la celeridad en la celebración de los mismos que ha obligado a un menor control de estas actuaciones por parte de las autoridades educativas.

A los conflictos derivados de los procesos selectivos del personal docente dedicaremos una especial atención en el primero de los siguientes apartados.

Por otro lado, nos detendremos también en el comentario de los problemas originados en relación con el pago de las tasas universitarias como consecuencia de la extensión del concepto de familia numerosa a las familias de tres hijos. Un conflicto que dio lugar a una importante protesta social de la que esta Institución hubo de hacerse eco al recibirse numerosas quejas relacionadas con la cuestión.

Asimismo, hemos considerado oportuno dar una atención preferente a una de las quejas recibidas, que ponía de manifiesto la gran disparidad de problemas que se derivaban del proceso de configuración de las Universidades de nueva creación, acrecentados si cabe en este caso por los enfrentamientos personales entre los miembros de la comunidad universitaria, que determinaron un aumento de la litigiosidad realmente preocupante.

Por último, dedicaremos un apartado al análisis de la problemática derivada del febril proceso de construcción de nuevas infraestructuras docentes para atender a la demanda creciente de nuevas plazas universitarias.

2.2.1. Selección del personal docente

El espectacular incremento producido en la demanda de plazas para cursar estudios universitarios en nuestra Comunidad Autónoma, no sólo ha repercutido en la proliferación de casos de masificación de aulas y facultades, o en la aparición de un fenómeno cada vez más extendido como es el de los "alumnos sin plaza", sino que ha determinado también el surgimiento de una necesidad imperiosa para las Universidades: incrementar sustancialmente su dotación de personal docente y de administración y servicios.

Esta necesidad de ampliar plantillas ha tenido como consecuencia más directa la proliferación de convocatorias de plazas por parte de las Universidades, que a su vez se han traducido en un aumento en el número de controversias y asuntos litigiosos derivados del desarrollo de los correspondientes procesos selectivos, que en algunos casos han terminado por residenciarse en esta

Institución en forma de quejas.

Del conjunto de quejas recibidas, el Área de Educación ha limitado su análisis a aquéllas referidas al personal docente, dejando para el Área de Función Pública el estudio de las relativas al personal de Administración y Servicios, por razones de organización competencial interna.

Del análisis de las quejas tramitadas por este Área se deduce una primera consideración sobre el proceder de las Universidades andaluzas en estos procesos selectivos que nos causa especial preocupación, cual es la del excesivo predominio de los sistemas selectivos que favorecen la permanencia del personal previamente vinculado a las Universidades convocantes, lo que pudiera traducirse en un aumento de los supuestos de endogamia universitaria.

De hecho, un número considerable de las quejas recibidas hacen referencia a procesos selectivos en los que han resultado seleccionados docentes que ya estaban prestando anteriormente sus servicios en los mismos Departamentos convocantes, y son remitidas por aspirantes ajenos a la Universidad convocante que consideran vulnerado el principio de igualdad en el acceso a la función pública docente como consecuencia de la excesiva valoración de los méritos relativos a la experiencia previa en los baremos de convocatoria, o como consecuencia del diferente rasero empleado por los Tribunales en la valoración de los méritos aportados por los distintos aspirantes, en función de su vinculación o no a la Universidad convocante.

Un examen particularizado de las distintas quejas recibidas nos ha permitido constatar que, si bien es cierto que existe una tendencia clara a facilitar la permanencia en las Universidades del personal previamente vinculado a la misma, los procedimientos empleados para ello se enmarcan dentro de la normativa de acceso a la función pública docente, sin suponer una directa vulneración de la misma.

En este sentido, nos hemos visto en la necesidad de rechazar la admisión a trámite de diversas quejas que planteaban esta posible discriminación entre aspirantes, por entender que no existía irregularidad en la actuación administrativa, al encontrarse ajustadas las actuaciones denunciadas a la normativa vigente.

Ello no obstante no podemos por menos que dejar constancia de nuestra preocupación por la excesiva proclividad de las Universidades a primar aquellos procedimientos selectivos que en mayor medida dificultan la incorporación a las mismas de personas provenientes de otras universidades o del mundo profesional, algo que, a nuestro juicio, puede redundar en un empobrecimiento de la calidad y diversidad de la Universidad andaluza.

En el presente apartado daremos cuenta de aquellas quejas recibidas durante el año 1995 que hacen referencia a conflictos surgidos como consecuencia, directa o indirecta, de la realización de un proceso selectivo de personal docente.

A tal efecto, resulta curioso constatar cómo el mayor número de quejas se relacionan con la selección de profesores asociados, una modalidad contractual que, por sus peculiaridades, es susceptible de motivar una gran diversidad de conflictos.

Asimismo, daremos cuenta de dos cuestiones suscitadas por dos de las quejas recibidas que nos parecen especialmente interesantes. La primera de ellas, pone de manifiesto la necesidad de articular fórmulas que permitan dar efectividad a las normas que preconizan medidas de fomento de la integración de los discapacitados en la vida laboral. En concreto, nos detendremos en el análisis de los problemas relativos a la reserva de plazas para discapacitados en los procesos selectivos de acceso a la docencia universitaria.

La segunda de las quejas citadas hace referencia al problema originado en un proceso selectivo como consecuencia del embarazo de una de las aspirantes. El asunto planteado trae a debate la cuestión de la necesidad de medidas que promuevan la discriminación positiva hacia la mujer.

1.- En relación con los procesos de selección de personal docente, comenzaremos nuestro análisis de las quejas admitidas a trámite por la **queja 94/1956**.

Esta queja, recibida en Diciembre de 1994, hace referencia a un proceso selectivo para cubrir una plaza de profesor asociado en la Universidad de Cádiz. En un principio, ésta no era sino una más de las quejas en las que el interesado manifestaba su discrepancia con los criterios de baremación seguidos por la Comisión de contratación, que entendía que beneficiaban a una docente que prestaba servicios de antiguo en el Departamento convocante.

Este tipo de quejas no suele ser admitida a trámite, por cuanto no puede ser esta Institución una nueva instancia calificadora de los méritos de los aspirantes, ni convertirse en órgano revisor de las calificaciones otorgadas por los Tribunales de selección. Sin embargo, la presente queja fue admitida a trámite al denunciar el interesado una serie de posibles irregularidades cometidas por la Comisión de contratación en el desarrollo del proceso selectivo, en cuanto a la publicación de los resultados del mismo. En consecuencia se admitió a trámite y solicitó un informe a la Universidad de Cádiz (UCA).

El informe solicitado fue rápidamente contestado por la Universidad, mediante un escrito en el que se limitaba a darnos cuenta de la aceptación de las reclamaciones del interesado, comunicándonos que se había producido una

modificación en la lista de seleccionados, pasando el interesado a ocupar la primera de las plazas.

Considerando que el asunto había quedado solucionado, procedimos al archivo del expediente. Sin embargo, dos meses después recibimos un nuevo escrito del interesado en el que nos rogaba la reapertura del expediente, por entender que actuaciones producidas con posterioridad al inicio de su prestación de servicios como profesor asociado en la UCA habían determinado la nulidad de su contrato, con el consiguiente perjuicio para sus derechos profesionales.

El interesado comenzaba mostrando su protesta por el hecho de que la modificación de la propuesta de seleccionados que le beneficiaba no le había sido comunicada por la Universidad de Cádiz, habiéndose enterado de la misma por la comunicación de esta Institución, lo que determinó un retraso en su toma de posesión que juzgaba incomprensible.

Por otro lado, nos informaba que, dado que desempeñaba sus servicios como Facultativo en un centro del SAS en Almería, había solicitado del citado organismo una autorización para compaginar su puesto de trabajo con el desempeño de sus funciones de profesor asociado en la UCA. Autorización que fue concedida por la Dirección del Hospital, según nos acreditaba documentalmente.

El reclamante afirmaba que, tras haber sido propuesto su nombramiento el 31 de Junio por la Comisión de contratación, se personó el día 23 de Febrero en el Departamento para tomar posesión. El Director del Departamento le entregó para su firma el correspondiente contrato, -el cual fue rubricado en el mismo acto en la Secretaría del Departamento-, a la vez que se le indicaba el horario de clases, haciéndole hincapié en que las mismas comenzaban el día 6 de Marzo a las 9 horas y que iban a hacer un seguimiento muy riguroso del cumplimiento de las obligaciones docentes, motivo por el cual dio comienzo a sus clases el citado día 6 de Marzo con total normalidad.

El mismo día 23 de Febrero en que firmó el contrato, -continuaba el interesado-, cumplimentó la solicitud de compatibilidad en la Sección de Personal Docente del Rectorado, haciendo entrega del horario de clases asignado, y del certificado del Hospital autorizándole la impartición de la docencia por no afectar al desempeño de sus funciones en el SAS.

El 31 de Marzo se personó en el Rectorado, en la Sección de Personal Docente, donde le informaron que su solicitud de compatibilidad había sido informada desfavorablemente por la Universidad, sin que se le informara de los motivos de tal informe.

El día 5 de Abril le comunicó el Vicerrectorado de Ordenación Académica y Profesorado que no debía seguir impartiendo clases hasta que se

resolviera sobre la compatibilidad.

El interesado manifestaba su total disconformidad con el informe emitido por la Universidad y con la orden de cesar en sus clases, por entender incomprensible que nadie le indicara en su momento que no debía impartir clases hasta que se resolviera su solicitud de compatibilidad. Asimismo, consideraba inaceptable que no se le abonasen las clases efectivamente impartidas.

Terminaba su escrito el interesado solicitando la intervención de la Institución para aclarar las circunstancias denunciadas.

Posteriormente, el interesado nos remitió un nuevo escrito en el que nos comunicaba que había recibido contestación de la Universidad al escrito que presentó con fecha 3 de Mayo de 1995 reclamando contra las actuaciones de la Universidad de Cádiz, mediante una comunicación en la que, entre otras cosas, le informaban que el informe negativo sobre su solicitud de compatibilidad se fundamentaba en el hecho de que su situación profesional incumplía lo dispuesto en el artículo 162.c) de los Estatutos de la Universidad de Cádiz y en los artículos 1.3 y 3.1 de la Ley 53/84, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Examinados los escritos recibidos, consideramos que la cuestión planteada debía ser resuelta con el análisis de la normativa que regula las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, contenida en la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre y en el Real Decreto 598/1985, de 30 de Abril.

En este sentido, hubimos de señalar que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 53/1984, no existía obstáculo legal en principio para autorizar la compatibilidad para el desempeño por el interesado, además de su puesto en el SAS, de la plaza de Profesor Asociado en la Universidad de Cádiz, siempre que se cumplieran todas las exigencias que la normativa de incompatibilidades establecía.

A estos efectos, el interesado estaba obligado a solicitar la compatibilidad de ambos puestos de trabajo en los diez primeros días del plazo de toma de posesión de su nuevo puesto en la Universidad de Cádiz, según dispone el artículo 10 de la Ley 53/1984. Obligación cumplimentada por el interesado, por cuanto el mismo nos informaba que presentó la solicitud de compatibilidad con fecha 23 de Febrero en la Sección de Personal Docente del Rectorado, siendo éste el día que se le comunicó, -de forma verbal-, su nombramiento por la Comisión de contratación.

Sin embargo, el error se produjo -a nuestro juicio- al tomar posesión el interesado de su plaza, y comenzar a impartir sus clases, antes de que se

resolviera sobre la solicitud de compatibilidad presentada, siendo así que el citado artículo 10 especifica claramente que la autorización de compatibilidad ha de ser previa a la toma de posesión, estipulando además que el plazo de toma de posesión se prorrogue hasta tanto recaiga resolución.

Por lo tanto entendimos que la Universidad no debió permitir al interesado tomar posesión de su plaza ni impartir clases mientras tanto no se hubiera resuelto sobre su solicitud de compatibilidad, para lo cual existía un plazo de tres meses, prorrogable por un mes más, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 598/1985.

Por lo que se refiere al informe desfavorable emitido por la Universidad, desconocíamos el contenido del mismo, aunque de la respuesta dada al interesado parecía deducirse que el mismo se fundamentaba, entre otras cosas, en el incumplimiento por el interesado del deber de residencia en el distrito universitario de Cádiz estipulado en el artículo 162.c) de los Estatutos de la Universidad.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 20.2 de la Ley 53/1984 señala que «el ejercicio de cualquier actividad compatible no servirá de excusa al deber de residencia», por lo que estimábamos que posiblemente este motivo fuera causa suficiente para la emisión de un informe desfavorable por parte de la Universidad.

Examinadas todas estas cuestiones, consideramos oportuno reabrir el expediente de queja y solicitamos un nuevo informe a la Universidad de Cádiz en el que interesábamos información sobre los siguientes aspectos:

- Razones por las que se permitió al interesado tomar posesión de su plaza e impartir clases desde el 6 de Marzo hasta el día 25 de Abril, sin que previamente se hubiera resuelto su solicitud de compatibilidad presentada en esa Universidad con fecha 23 de Febrero.
- Razones que fundamentaban el informe desfavorable emitido por la Universidad en relación a la solicitud de compatibilidad presentada por el interesado.

Finalmente se recibió el informe solicitado a la Universidad de Cádiz, del cual se desprendía que la misma consideraba responsable al interesado del hecho de haber comenzado a impartir docencia sin esperar a la resolución sobre compatibilidad del puesto de trabajo. A estos efectos, la Universidad manifestaba textualmente lo siguiente: *"si el Sr. (...) ha prestado temporalmente determinados servicios en esta Universidad, sin nombramiento legal, por la vía de hecho, los ha realizado sin conocimiento de este Rectorado y bajo su exclusiva responsabilidad."*

Por otro lado nos comunicaba que la Consejería de Gobernación

había resuelto denegar la solicitud de compatibilidad del interesado en base al informe desfavorable emitido por la propia Universidad.

Por su parte el interesado nos remitió un nuevo escrito en el que nos comunicaba su aceptación de la resolución de incompatibilidad y solicitaba información sobre el modo de conseguir que la Universidad reconociera el período de docencia impartido. Una vez estudiados detenidamente el informe recibido y el escrito del interesado, nos dirigimos a la Universidad trasladándole las siguientes conclusiones:

"Por lo que se refiere a la impartición de clases por el Sr. (...) sin que previamente hubiera recaído resolución en relación con la solicitud de compatibilidad de su puesto de trabajo, debemos decirle que consideramos que se ha producido un manifiesto incumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades, que explícitamente impide que la toma de posesión se produzca hasta tanto no se dicte resolución sobre la solicitud del interesado por parte del órgano competente para ello, en este caso la Consejería de Gobernación.

Asímismo entendemos que dicho incumplimiento debe ser imputable tanto al interesado, Sr. (...), como a esa Universidad.

Al interesado, por cuanto el mismo no debió comenzar a impartir clases sin que previamente se resolviera sobre su solicitud de compatibilidad, por establecerlo así la normativa vigente, sin que quepa alegar el desconocimiento de la norma para justificar su incumplimiento. (Estos extremos le fueron comunicados al interesado por esta Institución en un anterior escrito).

A la Universidad, por cuanto la misma no debió permitir que el interesado comenzara a impartir sus clases sin dicha resolución, sin que quepa alegar como disculpa el desconocimiento de tal hecho por parte del Rectorado, por cuanto resulta evidente que no es concebible que un Señor comience a impartir docencia en la Universidad sin el conocimiento y el consentimiento, cuando menos, del Director del Departamento.

A estos efectos, hemos de señalar que del relato de hechos que el interesado nos hizo llegar en su momento, y cuya veracidad no ha sido discutida en momento alguno por esa Universidad, se desprende claramente que el comienzo de las clases se produjo el día 6 de marzo, como consecuencia de una orden directa impartida por el Director del Departamento, a la que se unió, al parecer, una advertencia explícita de que se iba a hacer un seguimiento riguroso del cumplimiento de sus obligaciones por parte del interesado.

Sentada esta cuestión, debemos decir para concluir que pese a lo incorrecto de algunas actuaciones de esa Universidad en el caso que nos ocupa, no creemos que pueda hablarse de la existencia de una actuación irregular."

Por lo que se refiere al reconocimiento de la docencia impartida -asunto sobre el cual nos solicitaba información el interesado-, comunicamos al mismo que esta Institución entendía que tal reconocimiento no resultaba posible por cuanto el mismo ejerció sus funciones sin que existiera nombramiento legal para ello, al faltarle el requisito preceptivo del previo reconocimiento de compatibilidad.

Por lo tanto, le indicábamos que -a nuestro juicio- únicamente podría exigir, si así lo estimaba oportuno, la responsabilidad patrimonial de la Universidad por los perjuicios que estimase se le hubieran ocasionado como consecuencia de un mal funcionamiento de la misma, para lo cual debería incoarse el oportuno expediente de responsabilidad.

A estos efectos señalábamos al interesado que, a nuestro juicio, tal reconocimiento de responsabilidad difícilmente sería asumido por la Universidad, por cuanto la misma sostenía, no sin razón, que la actuación irregular que se denunciaba le era igualmente imputable al propio interesado. Por ello, estimábamos que resultaba probable que tal petición de responsabilidad podría finalmente sustanciarse en vía jurisdiccional, sin que existieran garantías de una resolución favorable para sus pretensiones.

Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

Creemos que la queja relatada resulta interesante, no sólo por las actuaciones producidas, sino también por cuanto en el transcurso de su tramitación se puso claramente de manifiesto la escasa disposición de la Universidad a dar apoyo al docente afectado, que contrastaba con la protección que usualmente otorga a los docentes vinculados de antiguo con la misma.

La segunda de las quejas que vamos a analizar es la **queja 94/2195**, afectante a la Universidad de Sevilla, y que al igual que la anterior tenía relación con un procedimiento selectivo de contratación de profesor asociado.

En su escrito de queja el interesado nos exponía que había participado en un concurso público de méritos, convocado por la Universidad de Sevilla el día 21 de Septiembre de 1992, para cubrir una plaza de Profesor Asociado. Según nos manifestaba, en el referido concurso obtuvo la segunda

mayor puntuación y en el Acta de propuesta de provisión de la plaza, suscrita por la Comisión de Contratación, se hacía constar explícitamente que, en caso de renuncia del candidato propuesto, se seguiría con el orden de puntuación publicado.

Al parecer, el concursante que obtuvo la mayor puntuación nunca llegó a tomar posesión de la plaza y, sin embargo, el interesado no fue avisado por la Universidad para tomar posesión de ella. Enterado casualmente de tal circunstancia, con fecha 7 de Noviembre de 1994 solicitó a la Universidad que le fuera concedida dicha plaza.

Mediante escrito de fecha 29 de Noviembre de 1994, la Universidad le comunicó que no procedía acceder a lo solicitado al no existir plaza vacante ni disponibilidad presupuestaria para cubrirla, ya que se había procedido a una ampliación de dedicación del contrato de un Profesor Asociado del mismo Departamento. Un profesor, que resultaba ser el mismo que inicialmente figuraba como seleccionado en el proceso selectivo. La ampliación, que tenía efectividad desde el día 1 de Octubre de 1993, fue efectuada con cargo a los fondos consignados para la referida plaza de Profesor Asociado.

El interesado entendía que se habían producido las siguientes irregularidades:

- No comprendía cómo la Universidad podía decir que no existía plaza vacante, cuando que él sólo pedía la plaza que entendía le correspondía, ya que fue objeto de concurso público de méritos y no había sido cubierta por la persona que obtuvo mayor puntuación que él.

- Si no existía disponibilidad presupuestaria para la plaza, por qué se convocó el concurso.

- Si la convocatoria fue para una determinada plaza, por qué se realizó una ampliación de un contrato a determinado profesor con los fondos asignados a dicha plaza.

La queja fue admitida a trámite y se solicitó informe a la Universidad de Sevilla.

La Universidad nos remitió un informe en el que nos comunicaba que la plaza de Profesor Asociado no fue ocupada por su adjudicatario al encontrarse pendiente de la tramitación de una solicitud de ampliación de dedicación en relación a otra plaza de profesor Asociado que el citado adjudicatario disfrutaba en el mismo Departamento, cuya coincidencia horaria le colocaba en situación de incompatibilidad con la plaza adjudicada por concurso.

La resolución concediendo la ampliación de dedicación se produjo con fecha 27 de Octubre de 1993, y efectos de 1 de Octubre de 1993, utilizándose para su financiación los fondos presupuestarios disponibles como consecuencia de no haberse cubierto la plaza ofrecida a concurso de méritos. Examinada esta respuesta, entendimos necesario hacer ciertas precisiones sobre la problemática subyacente en el asunto debatido.

En este sentido, un examen del contenido de las Bases de la Resolución de 21 de Septiembre de 1992 por la que se convocaba concurso de méritos para la provisión de diversas plazas de profesores, entre las que se encontraba la plaza de Profesor Asociado en cuestión, nos llevó a las siguientes conclusiones:

1.- Iniciación del contrato: Según la Base 4.1 en el caso de Profesores contratados *"los efectos de iniciación del contrato serán desde el día de la toma de posesión, que deberá efectuarse a partir de los diez días naturales desde la propuesta de adjudicación de la plaza por la Comisión de Contratación correspondiente. Los interesados tendrán para tal fin, un plazo máximo de diez días."*

Puesto que la propuesta de adjudicación de la plaza por la Comisión de Contratación, se produjo con fecha 19 de Enero de 1993, hubimos de concluir que el plazo de toma de posesión del adjudicatario propuesto se había iniciado el día 29 de Enero de 1993 y se había extendido hasta el día 9 de Febrero de 1993.

Por tanto, la persona propuesta por la Comisión de Contratación como adjudicataria debió tomar posesión de la plaza entre los días 29 de Enero y 9 de Febrero de 1993.

2.- Terminación del contrato: Según la misma Base 4.1, en el caso de Profesores Asociados la duración del contrato sería *"hasta el 30 de Septiembre de 1993, salvo en las plazas en las que se especifique otra duración, con motivo de determinados condicionantes."*

Puesto que en el caso de la plaza en cuestión no se contenía especificación alguna en relación con una duración especial del contrato, hubimos de concluir que la fecha para la terminación del contrato era el día 30 de Septiembre de 1993.

3.- La Base 4.3 establece que *"aquellas personas que obtengan alguna de las plazas objeto de esta convocatoria, y estén desempeñando otro puesto de trabajo, deberán tramitar la correspondiente solicitud de compatibilidad inmediatamente al acto de la firma del contrato. La denegación de la misma por los órganos competentes para ello supondría el cese automático en la plaza que como Profesor hubiera contratado."*

Dado que el adjudicatario venía ocupando una plaza de Profesor Asociado en el mismo Departamento, parecía evidente que el mismo venía obligado a renunciar a dicha plaza o bien a tramitar una solicitud de compatibilidad entre ambas plazas, con carácter inmediato al acto de la firma del contrato, y siempre con carácter previo al día de la toma de posesión, a celebrar -como antes se indicó- entre los días 29 de Enero y 9 de Febrero de 1993.

4.- En la Propuesta de adjudicación de la plaza que nos ocupa, redactada con fecha 19 de Enero de 1993, se especificaba que "*en caso de renuncia o cese del candidato propuesto, se propone para ocupar dicha plaza continuar con el orden establecido de puntuación hasta el límite de 11 puntos, inclusive.*"

Dado que el interesado en queja figuraba con la puntuación más elevada después de la obtenida por el adjudicatario, parecía evidente que en caso de que el adjudicatario renunciase, de hecho o de derecho, a la plaza obtenida, ésta debería serle ofrecida a dicho Señor.

Una vez sentadas las anteriores conclusiones, extraídas de las Bases de la propia Resolución de 21 de Septiembre de 1992, de la propuesta de adjudicación de 19 de Enero de 1993, centramos nuestro análisis en los hechos efectivamente acaecidos tras la celebración del concurso de méritos.

En este sentido, parecía deducirse del relato de hechos que, una vez elaborada la propuesta de adjudicación, el beneficiario de la misma no procedió a tomar posesión de la plaza adjudicada en el plazo comprendido entre los días 29 de Enero y 9 de Febrero que estipulaba la Base 4ª, circunstancia ésta que parecía estar motivada por la presentación por el mismo de la oportuna solicitud de autorización de compatibilidad con el puesto de Profesor asociado que ya desempeñaba.

En efecto, en el texto del informe recibido se nos indicaba que el adjudicatario había presentado "*reclamación (...) en orden a la posibilidad de mantener ambas plazas (...)*", y aun cuando no se nos aclaraba en que consistía tal "*reclamación*", entendimos que habría de referirse a la solicitud de compatibilidad legalmente prevista. Sin embargo, no se nos remitió copia de tal solicitud, ni se nos indicó la fecha de presentación de la misma.

Por otro lado, de conformidad a lo prevenido en la legislación sobre incompatibilidades, dicha solicitud conllevaría una prórroga en el plazo de toma de posesión en la plaza hasta tanto se dictara la oportuna resolución. Procedimiento, cuya duración no podría exceder de tres meses, con uno de prórroga.

En el procedimiento de resolución de la solicitud de compatibilidad debería mediar un informe favorable del Rectorado que, a nuestro juicio, podría fundamentarse en la autorización de ampliación de dedicación reconocida a la

plaza que ya ocupaba el adjudicatario como Profesor Asociado.

Sin embargo, examinada la documentación recibida, no encontramos en la misma ninguna resolución de compatibilidad emanada de la Consejería de Gobernación en el plazo de tres meses legalmente fijado, ni se nos remitía copia del informe favorable que debería haber emitido la Universidad, sino que únicamente se nos daba traslado del acuerdo del rectorado autorizando la ampliación de dedicación al adjudicatario, fechada el día 27 de Octubre de 1993, con efectos desde 1 de Octubre del mismo año.

Esta falta de documentos esenciales para resolver sobre el fondo de la cuestión planteada en la presente queja, nos impidió hacer un pronunciamiento definitivo sobre la misma y nos obligó a solicitar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 de nuestra Ley Reguladora, un nuevo informe, al que se pidió que se acompañara la documentación acreditativa, sobre los siguientes extremos:

- Copia del contrato que como Profesor Asociado venía desempeñando el adjudicatario en la fecha de adjudicación de la plaza como Profesor Asociado derivada de la Resolución de 21 de Septiembre de 1992, con indicación de la fecha de extinción del mismo y horario de clases.
- Informe sobre la compatibilidad horaria entre dicho contrato y el derivado de la adjudicación de la plaza durante el período de duración previsto para este último, esto es, hasta el 30 de Septiembre de 1993.
- Copia de la solicitud de autorización de compatibilidad presentada por el adjudicatario, con indicación de la fecha de presentación de la misma en la Universidad y de la fecha de remisión a la Consejería de Gobernación.
- Copia del informe emitido por la Universidad en relación con la solicitud de autorización de compatibilidad presentada por el adjudicatario, con indicación de la fecha de remisión del mismo a la Consejería de Gobernación.
- Copia de la Resolución de la Consejería de Gobernación en relación con la solicitud de autorización de compatibilidad presentada por el adjudicatario.
- Informe sobre las razones que justificaban que la plaza no fuera ocupada durante la totalidad de su período previsto de duración (hasta el 30 de Septiembre de 1993), pese a existir personas con derecho a ocupar la misma.
- Copia de las Resoluciones, acuerdos o preceptos legales en que se basaba la decisión de modificar la duración prevista en la Base 4.1 de la Resolución de 21 de Septiembre de 1992 para el contrato derivado de la adjudicación de la plaza: 30 de Septiembre de 1993, y para extender la duración del mismo hasta el 30 de Octubre de 1994.

- Informe sobre los preceptos legales en que se basaba la decisión de ampliar la dedicación de la plaza de Profesor Asociado ocupada por el adjudicatario con cargo a los fondos presupuestarios previstos para la dotación de la plaza 169 de Profesor asociado.

El nuevo informe solicitado a la Universidad de Sevilla, junto con la documentación interesada a la misma, se recibió 3 meses después.

En su escrito la Universidad se ratificaba en el informe evacuado anteriormente, y en su consideración acerca de la legalidad de su actuación en la cobertura de la plaza de Profesor Asociado por parte del adjudicatario inicial de la misma.

La Universidad daba a entender -aun sin decirlo explícitamente- que existía un conflicto horario entre la plaza ya ocupada por el adjudicatario y la obtenida en el concurso, razón por la cual éste solicitó una modificación del horario al Departamento que dio lugar a la paralización del proceso de toma de posesión de la plaza en cuestión. En consecuencia, la Universidad trasladó -en cierto modo- al Departamento la responsabilidad por el hecho de que la plaza no se cubriese en el curso académico 93-94.

Tras un detenido estudio de dicha información, y examinadas las normas jurídicas aplicables al caso, entendimos que no existía irregularidad en la actuación de la Administración educativa, por cuanto que la misma se había limitado a aplicar la normativa vigente en la materia.

Ello no obstante, entendimos que, si bien la actuación de la Universidad de Sevilla se ajustaba a la legalidad vigente, su forma de proceder en la cobertura de la plaza de Profesor asociado debía ser calificada de poco acertada y falta de la necesaria eficacia.

En este sentido trasladamos a la citada Universidad las siguientes consideraciones:

"(...) Sentada la inexistencia de ilegalidad en la actuación administrativa, nos vemos en la obligación de trasladar a esa Universidad nuestra disconformidad con la forma de proceder de algunos órganos de esa Administración en el presente caso, que a nuestro juicio han determinado la insatisfacción del interés público cuya consecución se pretendía con la convocatoria del concurso de la plaza de Profesor Asociado nº 169.

En efecto, la actuación de esa Universidad en el procedimiento seguido para la cobertura de una plaza de Profesor Asociado durante

el curso 92-93 no puede en modo alguno ser calificada de acertada, por cuanto determinó finalmente que la citada plaza no fuera cubierta durante el período previsto, esto es, desde Febrero de 1993 hasta Septiembre de 1993, con el consiguiente perjuicio para el interés público que se pretendía salvaguardar con la convocatoria de la misma.

Según aduce esa Universidad el único motivo por el que dicha plaza no se cubrió ni por el Sr. (...) ni por algún otro de los concursantes, residió en el retraso de la Comisión de Ordenación Académica en responder a una reclamación presentada por el Sr. (...) con fecha 2 de Febrero de 1993 en relación con "un cambio de horario de la asignatura que impartía", cuya resolución resultaba imprescindible para que el Sr. (...) pudiera tomar posesión de la plaza.

Dicha reclamación (cuyo contenido desconocemos al no habérsenos remitido copia de la misma) no parece haber obtenido ninguna respuesta de la Comisión de Ordenación Académica, o al menos no se nos informa de tal hecho.

En definitiva, nos encontramos con una plaza, evidentemente convocada para atender necesidades docentes durante el curso 92-93, cuya cobertura no se produjo por no contestar la Comisión de Ordenación Académica durante todo el citado curso a una simple reclamación sobre "un cambio de horario" presentada el 2 de Febrero de 1993.

Ciertamente, resulta necesario concluir que la actuación de la Comisión de Ordenación Académica no puede ser calificada ni de eficaz ni de adecuada, excediendo su retraso en la respuesta a la reclamación presentada los límites de lo razonable. Resultando, por otro lado sorprendente que el Departamento de (...) -en cuyo interés es de suponer que se convocó la plaza- no realizara las gestiones necesarias ante dicha Comisión o ante otras instancias para desbloquear la situación creada.

Esta Institución entiende que resultaría acertado y lógico que por esa Universidad se adoptaran medidas para investigar las causas de este prolongado retraso de la Comisión de Ordenación Académica que impidió que se atendieran correctamente las necesidades docentes cuya cobertura se pretendía con la plaza convocada.

Por lo que se refiere a la posible incompatibilidad de horarios entre la plaza de Profesor Asociado que desempeñaba el Sr. (...) y la adjudicada al mismo en virtud de la Resolución de 2 de Febrero de

1993, hemos de señalar que nada se nos dice sobre la misma en el informe remitido -pese a haberse solicitado expresamente-, por lo que no podemos asegurar que tal incompatibilidad horaria existiera. Sin embargo, las diversas manifestaciones contenidas en el informe remitido sobre los "problemas horarios habidos" hacen pensar que dicha incompatibilidad no solo existía, sino que además fue el motivo de la Reclamación presentada por el Sr. (...) con idéntica fecha de 2 de Febrero de 1993.

De ser cierta esta incompatibilidad, la misma debió ser declarada por la Comisión de Ordenación Académica, previo informe del Departamento afectado, dando lugar con ello a que el Sr. (...) se viese precisado de optar entre la plaza de Profesor Asociado que ya detentaba y la obtenida mediante concurso. De optar por la plaza ya detentada, se le hubiera tenido por renunciado y su plaza hubiera sido ofertada al siguiente concursante en puntuación, que resulta ser el Sr. (...), interesado en la presente queja.

Sin embargo, como ya conocemos, dicha incompatibilidad horaria no fue objeto de declaración alguna, con lo que el Sr. (...) no se vio precisado de realizar ninguna opción y, en consecuencia, el Sr. (...) no tuvo oportunidad de acceder a la plaza en cuestión.

Por otro lado, como hemos indicado anteriormente, entendemos que la plaza de Profesor Asociado nº 169 fue convocada con la finalidad de atender necesidades docentes del Departamento de (...) durante el curso 92/93, lo que nos suscita la curiosidad acerca de cómo se atendieron dichas necesidades dada la no cobertura de la plaza.

En todo caso, dado que el período fijado en la convocatoria del concurso para la contratación de un Profesor Asociado durante el curso 92-93 transcurrió sin que dicha plaza se cubriera, debemos entender como ajustado a derecho que esa Universidad procediera a dar por concluido dicho procedimiento de selección, dedicando los fondos sobrantes por la no cobertura de la plaza 169 a dotar otras necesidades docentes. El hecho de que estas necesidades docentes existieran en el mismo Departamento de (...) y pudieran solventarse mediante una ampliación de dedicación del contrato del Sr. (...), no debe ser interpretado sino como una coincidencia que en nada modifica nuestra consideración acerca de la legalidad de la actuación administrativa.

De hecho, coincidimos con el criterio expresado por esa Universidad en su informe acerca de la procedencia de "efectuar

ampliaciones de los regímenes de dedicación del profesorado, en los casos que sean procedentes y siempre a petición de los propios Departamentos Universitarios, por razones de celeridad, eficacia y economía administrativa". Ahora bien, este criterio que puede resultar muy válido para justificar la ampliación de dedicación reconocida al Sr. (...) para atender necesidades docentes durante el curso 93-94, no creemos que pueda relacionarse con la actuación realizada por esa Universidad para cubrir sus necesidades docentes durante el curso 92-93, ya que fue precisamente la falta de celeridad, eficacia y, en definitiva, de economía administrativa de la Comisión de Ordenación Académica, la que determinó la imposibilidad de cubrir la plaza convocada y, por ende, la imposibilidad de atender las necesidades docentes derivadas de esa plaza.

Por último, debemos decir que esta Institución entiende que si existía un problema horario que impedía al Sr. (...) ocupar la plaza de Profesor Asociado obtenida por concurso, lo procedente hubiera sido que se declarase tal situación por el propio Departamento afectado, optando entonces el Sr. (...) por una de las dos plazas a que tenía derecho. En caso de que lo hiciese por la ya detentada, resultaría lógico que el Sr. (...) ocupase la plaza 169 durante el curso 92-93. Si posteriormente las necesidades docentes en el Departamento persistían para el curso 93-94, resultaría lógico que las mismas se cubrieran bien mediante un nuevo concurso o bien mediante una ampliación de dedicación de alguno de los contratos ya existentes, como pudiera ser el del Sr. (...).

Lo que no podemos considerar lógico es que la plaza 169, presupuestariamente dotada y con el concurso para su adjudicación ya resuelto, quedase sin cobertura durante todo el curso 92-93 por una inexplicable dilación burocrática, con el consiguiente perjuicio no sólo para los aspirantes a la misma, sino muy particularmente para los estudiantes cuya docencia se preveía atender con la citada plaza."

A modo de conclusión, debemos insistir en que si bien esta Institución consideraba que la actuación de la Universidad en el presente caso no había sido acertada, asimismo entendía que dicha actuación se adecuaba a la legalidad vigente, por lo que, no apreciándose irregularidad -al menos desde un punto de vista estrictamente legal y exceptuando el injustificado retraso de la Comisión de Ordenación Académica- en la actuación administrativa, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones y al archivo del expediente.

A continuación nos detendremos en el examen de la **queja 95/2631**, también referente a la selección de una plaza de profesor asociado, aunque en este

caso convocada por la Universidad de Almería.

La citada plaza fue adjudicada a una docente que posteriormente renunció al misma, por lo que resultó seleccionado el que posteriormente se convertiría en interesado en queja.

El conflicto se suscitó como consecuencia de la condición de Inspector al servicio de la Administración educativa andaluza del nuevo adjudicatario de la plaza.

En efecto, una vez que el interesado apareció, con fecha 22 de Noviembre de 1994, en la propuesta para ocupar la plaza de Profesor Asociado, surgió para el mismo un derecho al disfrute efectivo de la citada plaza que únicamente precisaba para su concreción efectiva que el mismo suscribiera el oportuno contrato con la Universidad, para lo cual la Base 5 de la Resolución de 10 de Octubre de 1994 que convocaba el concurso fijaba un plazo de 10 días naturales desde la citada propuesta de adjudicación, debiendo entenderse que caso de no producirse la citada firma del contrato en ese plazo de diez días se entendería que el adjudicatario renunciaba a su plaza.

Ahora bien, dado que en el interesado concurría la particularidad de ser funcionario en activo al servicio de la Consejería de Educación y Ciencia, resultaba necesario que, con carácter previo a la firma del contrato, el interesado resolviese el problema de incompatibilidad que ello le ocasionaba. A tal efecto podía optar por alguna de las siguientes tres opciones:

- renunciar a su condición de funcionario
- solicitar una comisión de servicios
- solicitar la excedencia voluntaria en su puesto de funcionario.

De optar por la comisión de servicios o por la excedencia voluntaria debería presentar las oportunas solicitudes a la Administración competente, interrumpiéndose mientras tanto el plazo de diez días para la firma del contrato.

De estas opciones el interesado se decidió por la comisión de servicios. A tal efecto, con fecha 23 de Noviembre de 1994 se cursó por la propia Universidad una solicitud a la Consejería de Educación y Ciencia interesando la concesión de la comisión de servicios en favor del adjudicatario de la plaza. En esa misma fecha (23 de noviembre) debió entenderse interrumpido el plazo de diez días fijado en la Base 5 antes citada, lo que implicaba que le restaban al interesado 9 días de plazo para firmar el contrato. Un plazo que comenzaría a contar desde que se le notificase la resolución recaída en relación con la solicitud de comisión de servicios.

Para la concesión de la comisión de servicios se requería la voluntad concordante de las dos Administraciones implicadas: Universidad de Almería y Consejería de Educación, ya que no existe un derecho del interesado a su concesión sino únicamente a su solicitud. Obviamente, en caso de que alguna Administración se opusiese a su concesión habría de motivar su decisión.

En el presente caso, y por motivos que hacen referencia a las retribuciones del interesado como Inspector educativo que resultaban ser superiores a las presupuestadas por la Universidad en la dotación de la plaza, la Universidad, pese a haber cursado inicialmente la solicitud de concesión de comisión de servicios, decidió finalmente oponerse a la misma, lo que hizo efectivo mediante una resolución aprobada el día 13 de Enero de 1995.

Producida tal decisión cabía entender que, desde el momento en que se notificase al interesado la resolución denegatoria de la solicitud de comisión de servicios, comenzaría nuevamente a contarse el plazo de diez días para firmar el contrato que se interrumpió con la presentación de dicha solicitud (restarían 9 días).

En ese plazo que restaba para la firma del contrato, el interesado podría nuevamente optar por las dos opciones que restaban de las tres antes citadas. En el caso de que optara por la excedencia voluntaria, debería presentar una solicitud en tal sentido, interrumpiéndose nuevamente el plazo de firma del contrato hasta tanto se resolviese.

Sin embargo, en el presente caso entendimos que la Universidad no había actuado correctamente, por cuanto en la notificación al interesado de la resolución adoptada denegándole la comisión de servicios se incluyó una referencia errónea a la necesidad de firmar el contrato en un día determinado -en concreto el día 19 de Enero- con la advertencia de que de no hacerlo así se le tendría por renunciado en la plaza.

Esta actuación era incorrecta, a nuestro juicio, por cuanto la Universidad debería de haberle notificado al interesado, no el día en que debía firmar el contrato, sino el plazo en que válidamente podía hacerlo, que en este caso era de 9 días a contar desde la notificación de la resolución. Dado que la resolución se notificó el mismo día 19 de Enero, el plazo debía extenderse hasta el día 28 del mismo mes. Debiéndose significar que la actuación administrativa resultaba aún más incorrecta al haberse notificado el acto el mismo día 19 en que supuestamente el interesado debía formalizar el contrato.

En consecuencia, nos vimos en la necesidad de dirigir un escrito a la Universidad de Almería en el que manifestábamos que, si bien entendíamos legítima la decisión de la Universidad de no informar favorablemente la solicitud de

comisión de servicios del interesado, no creíamos que pudiera reputarse correcta la decisión de dar por renunciado al interesado por no haber firmado el contrato de la plaza de Profesor Asociado el día 19 de Enero de 1995, como efectivamente ocurrió.

Por ello, le indicábamos a la Universidad que considerábamos que el interesado estaría en su derecho de impugnar, por no ser conforme a derecho, la resolución de dicha Universidad de 20 de Enero de 1995 por la que se adjudicaba la plaza de Profesor Asociado a otro docente.

Ello no obstante, tuvimos en cuenta el hecho de que el interesado para hacer efectivo su derecho a ocupar la plaza ganada en concurso debería solicitar la excedencia voluntaria en su plaza de Inspector, o bien renunciar a su condición de funcionario, dándose la circunstancia de que de los documentos remitidos por el citado Sr. no se desprendía que tuviera intención de utilizar ninguna de estas alternativas, más bien nuestra impresión era la de que el interesado renunciaría a la plaza antes que adoptar cualquiera de estas posibilidades.

Por ello, pese a nuestra consideración acerca de lo incorrecto de la actuación administrativa, consideramos oportuno trasladar a ambas partes afectadas el informe jurídico realizado por esta Institución, sin formular **Recomendación** alguna, aunque indicando al interesado los derechos que le asistían. Con ello, pretendíamos evitar que se reabriese un procedimiento ya cerrado, con los consiguientes problemas formales y económicos, sin beneficio aparente para ninguna de las partes involucradas.

2.- En segundo lugar vamos a detenernos en el examen de las dos quejas antes mencionadas que, aunque relacionadas con los procesos selectivos de acceso a la función pública docente, por su interés y por la naturaleza de la cuestión suscitada, plantean cuestiones que exceden del estricto ámbito universitario.

La primera de ellas es la **queja 94/1861**, que hacía referencia a una convocatoria efectuada por la Universidad de Jaén para cubrir 68 plazas de profesores asociados y ayudantes.

El escrito de queja planteaba, junto con la denuncia de presuntas irregularidades cometidas en el proceso selectivo, una cuestión que llamó poderosamente nuestra atención y que se refería a la no inclusión en la convocatoria de la reserva del 3% de plazas para discapacitados que estipulaba la legislación vigente. Sobre tal cuestión una Federación de Minusválidos Físicos había presentado una reclamación ante la Universidad jiennense, dándose además la circunstancia de ser discapacitado el propio interesado que remitía la queja.

Estudiadas las cuestiones planteadas, y tras desestimar la admisión a trámite de las denuncias relativas a irregularidades en el proceso selectivo por no

estar suficientemente acreditadas, centramos nuestra atención en la cuestión relativa a la reserva de plazas para discapacitados.

En relación con esta problemática realizamos un estudio de la normativa vigente de aplicación al caso, llegando a las siguientes conclusiones, que trasladamos al interesado:

La reserva de plazas para minusválidos en los procesos selectivos de acceso a la función pública es un derecho que deriva directamente de las disposiciones contenidas en el artículo 49 de la Constitución y, más específicamente, en la Ley 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Este principio, orientado a facilitar la integración de los minusválidos en el mundo laboral, aparece reconocido como una obligación a respetar por las Administraciones Públicas en la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 23/1988, de 28 de Julio, de modificación de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El precepto ha sido recogido y concretado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Decreto 38/1991, de 19 de Febrero, por el que se regula el acceso y provisión de puestos de trabajo de las personas con minusvalía en la Administración de la Junta de Andalucía.

En el citado texto legal se estipula que «se reservará un cupo no inferior al 3% del conjunto de las plazas vacantes de la Oferta de Empleo Pública para el acceso a la función pública de las personas cuya minusvalía sea de grado igual o superior al 33 por ciento, de modo que progresivamente se alcance el 2 por ciento de los efectivos reales de la Administración de la Junta de Andalucía» (art.2).

En su Disposición Adicional, el mencionado Decreto explicita la aplicación de lo dispuesto en el mismo a las convocatorias que se realicen referentes al personal docente y sanitario.

En consecuencia, parece, en principio, indudable la aplicabilidad de la obligación de respetar el principio de reserva de plazas para minusválidos al ámbito de la Administración autonómica, y en particular al sector docente, dentro del cual se encuentran comprendidas las Universidades Andaluzas.

Por ello, hemos de concluir que resulta exigible a la Universidad de Jaén la necesidad de respetar el citado cupo del 3% en la Oferta de Empleo Público.

Ello no obstante, un análisis más detallado del Decreto 38/1991, nos plantea serias dudas sobre las condiciones de efectividad del mismo en el ámbito universitario. En efecto, el texto legal adolece de una especial ambigüedad y falta

de concreción que dificulta enormemente su aplicación a los distintos supuestos que pueden darse en el ámbito universitario, hasta tal punto que se pone en cuestión la propia viabilidad del precepto.

Así, la genérica referencia a la Oferta de Empleo Pública como marco en el cual ha de concretarse el principio de reserva de plazas, plantea la problemática de la diversidad de plazas que normalmente comprende dicha Oferta, que por su disparidad y falta de homogeneidad impiden concretar cuales son las plazas que van a verse afectadas por la reserva que, en su caso, haya de efectuarse.

En este sentido, hemos de indicar que una Oferta de Empleo Pública de una Universidad ha de recoger la globalidad de las plazas que, en el ejercicio en curso, se prevean cubrir mediante los diferentes sistemas de selección del personal. Esto implica que en dicha Oferta aparecerán incluidas plazas de Catedráticos, Profesores Titulares, Profesores Asociados y Ayudantes. Y, a su vez, estas plazas estarán distribuidas entre los distintos Departamentos y Áreas de Conocimiento que conforman el amplio espectro docente de una Universidad.

Esto implica que si se hiciera una reserva de plazas para minusválidos calculando el cupo del 3% sobre el total de plazas incluidas en la Oferta de Empleo Pública, como parece deducirse del tenor del artículo 2 del Decreto 38/1991, nos encontraríamos con la incertidumbre de determinar cómo se repartiría ese cupo entre las diferentes plazas ofertadas. Esto es, no podríamos conocer si el citado cupo se aplicaría a las plazas de Catedráticos, a las de Profesores Titulares, a las de Asociados o a las de Ayudantes, e incluso, si lográramos hallar un criterio de reparto entre los mismos, nos encontraríamos con la dificultad de determinar a que Departamentos o Áreas de Conocimiento concretas se imputaría el cupo de reserva.

La cuestión planteada puede resultar más comprensible, si trasladamos el problema señalado al supuesto relatado en el escrito de queja, en relación con la Universidad de Jaén.

Así, suponiendo que el calculo del 3% sobre el total de plazas ofertadas por la Universidad de Jaén diera como resultado un número de 30 plazas a reservar para su cobertura por personas con minusvalía, se nos plantearía la disyuntiva de determinar cómo se repartirían esas 30 plazas del cupo en la convocatoria de concurso para cubrir 68 plazas de Profesores Asociados y Ayudantes.

En efecto, la primera cuestión a resolver sería la de decidir cómo se reparte el cupo de reserva entre las dos categorías de Profesores Asociados y Ayudantes que incluye la convocatoria. A estos efectos -aunque la normativa vigente nada nos especifique-, podría utilizarse un criterio de reparto proporcional

en función del número de plazas convocadas para cada categoría (61 de Profesores Asociados y 7 de Ayudantes). Realizadas las operaciones aritméticas nos daría un resultado de 26.91 plazas reservadas para Asociados y 3.08 para Ayudantes.

Supongamos que redondeamos los resultados en 27 y 3 plazas respectivamente para Asociados y Ayudantes. Aún en este caso se nos plantea una nueva dificultad: dichas plazas aparecen distribuidas por Áreas de conocimiento, de forma tal que el Área con mayor número de plazas tiene 7 y las que menos -que son la mayoría- 1 plaza. En consecuencia ¿cómo haríamos el reparto de plazas por Áreas?

Si tomamos el caso de las plazas convocadas para profesores Ayudantes, observamos que se distribuyen en 7 Áreas diferentes con una plaza cada una. En ese caso, ¿cómo decidir que Áreas serán las afectadas por la reserva?, ¿con qué criterio podremos acordar que -por ejemplo- la plaza de Biología Vegetal se reserve para minusválidos y la plaza de Química Analítica quede excluida de la reserva?, ¿a quién compete tomar tal decisión?, ¿no podría comportar tal decisión una discriminación entre unas Áreas de conocimiento y otras?

Como se observará el principio de reserva de plazas para minusválidos, en su aplicación al ámbito universitario plantea problemas casi irresolubles con la actual normativa. Sin embargo, el principio existe y precisa de un debido cumplimiento, puesto que la docencia universitaria no puede quedar excluida de su imperatividad.

Ello nos lleva a plantearnos la necesidad de que se dicten normas que, en desarrollo del Decreto 38/1991, permitan la aplicación efectiva en el ámbito docente universitario de la reserva de plazas para minusválidos, mediante el establecimiento de un procedimiento lógico y racional para la determinación de las plazas afectadas por el cupo de reserva.

A estos efectos, esta Institución está considerando la conveniencia de iniciar una actuación de oficio sobre el particular, cuya finalidad sea instar de la Administración autonómica la elaboración de la normativa de desarrollo del Decreto 38/1991, con especial atención a las particularidades de su aplicación al ámbito de la función pública docente.

En este sentido, debemos señalar que entendemos que resultaría conveniente que la determinación de la reserva del 3% de plazas se realizase simultáneamente a la aprobación de las distintas convocatorias que han de desarrollar la Oferta de Empleo Pública.

En efecto, la reserva deberá hacerse para cada convocatoria de

plazas que se efectúe, teniendo siempre en cuenta que dicha convocatoria se refiera a plazas homogéneas o idénticas, esto es, que se trate de plazas para las que se exijan los mismos requisitos a todos los aspirantes, de forma tal que cualquiera de ellos pueda optar a la totalidad de las plazas convocadas.

Así, en el supuesto de la convocatoria de plazas de Profesores Asociados y Ayudantes que se relataba en el escrito de queja, parecía evidente que en realidad se trataba de una convocatoria múltiple o, mejor dicho, de múltiples convocatorias incluidas en un acto único.

En efecto, pese a encontrarse incluida en la misma Resolución de convocatoria, nos encontrábamos en realidad ante distintas convocatorias cuya distribución había de hacerse en función de las distintas Áreas de conocimiento. Así, existiría una convocatoria de -por ejemplo- 5 plazas de Profesor Asociado del Área de conocimiento de Lenguaje y Sistemas Informáticos, que sería distinta de otra convocatoria de 1 plaza de Profesor Asociado del Área de conocimiento de Arquitectura y Tecnología de los Computadores.

Esta distinción tenía su fundamento legal en las propias precisiones contenidas en la Resolución de 9 de Septiembre de 1994 por la que se convocaba el concurso público, en cuyo apartado UNO se indicaba que "*Dichos concursos (...) se tramitarán independientemente para cada una de las plazas convocadas*". Asimismo, en el apartado TRES se especificaba que "*las personas que opten a más de una plaza deberán presentar solicitud independiente para cada una de ellas, acompañada en cada caso de la documentación complementaria*".

Por otro lado existía una razón lógica para considerar que nos encontrábamos ante distintas convocatorias, y es que resultaba evidente que cada plaza convocada, al tener un perfil académico propio, exigía al aspirante a cubrirla tener unos méritos que diferían de los de otras plazas, por lo que difícilmente un mismo aspirante podía optar a todas o, ni tan siquiera, a algunas de las plazas convocadas.

Trasladada esta realidad a la pretensión de que se reservase un cupo del 3% de las plazas para minusválidos, hubimos de señalar que difícilmente se podía dar cumplimiento al precepto legal que así lo exigía, cuando no existían plazas suficientes en ninguna de las convocatorias (el máximo es de 7 plazas) para poder realizar el citado porcentaje.

En efecto, el cupo del 3% de reserva de plazas, exige para su viabilidad que el mismo se aplique en una convocatoria de plazas cuyo número permita calcular el citado porcentaje, es decir, sólo sería viable en convocatorias de un mínimo de 33 plazas. Esto implica que quedarían fuera de su imperatividad la mayoría de las convocatorias de plazas que se realicen en el ámbito de la docencia universitaria, por cuanto las mismas raramente alcanzan tal volumen de plazas.

Esto nos lleva a plantearnos la conveniencia de que en la normativa de desarrollo del Decreto 38/1991, se incluya una disminución del número de plazas requeridas para poder aplicar la reserva para minusválidos en las convocatorias de acceso a la función pública docente en Universidades, que permita que el principio del cupo de reserva no quede totalmente desvirtuado.

En consecuencia, no pudiendo apreciarse que existiera irregularidad en la actuación de la Universidad de Jaén que pudiera motivar o legitimar la intervención de esta Institución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La última de las quejas en que vamos a detenernos en el presente epígrafe es la **queja 95/3608**, presentada por una aspirante a una plaza docente convocada por la Universidad de Málaga.

La interesada exponía en su escrito de queja que había resultado propuesta para la adjudicación de la plaza tras verificarse el proceso selectivo, pero que posteriormente el mismo resultó anulado al haberse cometido determinadas irregularidades formales por parte del Tribunal seleccionador, que obligaron a retrotraer el procedimiento a una fase anterior a la de realización de las pruebas selectivas.

Respecto a esta decisión de retrotraer el procedimiento al momento en que se produjeron las irregularidades, la interesada no tenía nada que objetar. El problema se originaba como consecuencia de encontrarse en gestación la interesada y haberse producido un retraso en la repetición de las pruebas selectivas, que había determinado una coincidencia entre las fechas previstas para el parto y las dispuestas para la celebración de las pruebas.

Esta coincidencia llevó a la interesada a solicitar de la Universidad un aplazamiento de las citadas pruebas a fin de evitar que se hicieran coincidir con el período de baja maternal. Petición que fue desestimada por la Universidad al estimar que no existía soporte legal alguno que fundamentara su aceptación.

Examinada la cuestión debatida, hubimos de coincidir con la Universidad en la ausencia de norma alguna que permitiera a la Administración retrasar la celebración de las pruebas selectivas por razón de la baja maternal de una de las aspirantes. En consecuencia, estimando que no existía irregularidad alguna en la decisión adoptada por la Universidad, manifestamos a la interesada la imposibilidad de admitir a trámite su queja.

Ello no obstante, considerando que resultaba cierta la denuncia de la interesada acerca del excesivo retraso producido en la repetición del procedimiento selectivo, y valorando el especial perjuicio que dicho retraso podía ocasionar a la misma, estimamos oportuno dirigir un escrito a la Universidad de Málaga

trasladándole las circunstancias concurrentes en el caso e interesando de la misma que examinasen si existía alguna posibilidad material que, dentro del respeto a la legalidad vigente, pudiese fijar una fecha para la repetición de las pruebas que permitiese conjugar los intereses del resto de participantes con la pretensión de la interesada.

A esta petición no se ha dado respuesta en las presentes fechas, aunque tenemos noticias de que la Universidad estaba estudiando nuestra propuesta.

Creemos que la queja relatada es interesante por cuanto suscita el debate sobre la conveniencia de introducir preceptos en las normas de acceso a la función pública que, en aquellos casos en que sea materialmente posible, contemplen soluciones a los especiales problemas que a las mujeres origina su condición de tal, en particular por lo que se refiere a la maternidad. En este sentido, quizás resultaría oportuno incorporar normas al acervo educativo que permitan hacer efectivo el principio de discriminación positiva hacia la mujer reconocido en el ordenamiento internacional y amparado en el artículo 9.2 de nuestra Constitución.

2.2.2. Tasas académicas.

Las cuestiones relativas al pago de las tasas académicas fijadas por las distintas Universidades andaluzas (técnicamente son precios públicos) raramente suscitan la intervención de esta Institución, por cuanto usualmente las quejas recibidas se limitan a manifestaciones de protesta por parte de alumnos o padres de alumnos que consideran excesivo el importe de las mismas. Una cuestión que difícilmente puede ser abordada por esta Institución al exceder de su ámbito competencial y encontrarse amparadas las tasas aprobadas en las oportunas disposiciones legales, lo que motiva la inadmisión a trámite de este tipo de quejas.

Sin embargo, durante el pasado año 1995 encontramos dos asuntos relacionados con las tasas universitarias que sí suscitaron nuestra intervención por las particularidades que presentaban.

El primero de los asuntos hacía referencia al conflicto originado en las Universidades andaluzas con motivo de la promulgación de una normativa que extendía el concepto de familia numerosa a las familias con tres hijos. El segundo asunto era relativo a un caso de anulación de matrícula por falta de pago de las tasas universitarias, en el que concurrían circunstancias que revelaban un incorrecto proceder por parte de la Universidad implicada. De ambos asuntos nos vamos a ocupar en el presente apartado.

1.- Por lo que se refiere al conflicto relacionado con las familias numerosas,

debemos comenzar indicando que el origen del problema se encuentra en la promulgación de la Ley 42/1994, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cuya Disposición Final Cuarta, párrafo primero, determina lo siguiente: se amplía el concepto de familia numerosa establecido en la Ley 25/1971, de 19 de Junio, a las familias que tengan tres o más hijos. Por su parte el párrafo tercero establece que: «la aplicación de los beneficios previstos en las tasas universitarias se iniciará en el curso académico 1995-96».

A raíz de la publicación de esta norma, fueron numerosos los alumnos, miembros de familias de tres hijos, que al cumplimentar los impresos de matriculación en sus respectivas universidades solicitaron el reconocimiento del beneficio de familia numerosa a la hora de liquidar sus tasas universitarias.

El conflicto surge cuando las Universidades desestiman estas peticiones argumentando que el precepto invocado no resulta de aplicación en el curso 95-96 al encontrarse la norma habilitante precisada de desarrollo reglamentario. Esta negativa se basaba en lo dispuesto en el párrafo segundo de la citada Disposición Final Cuarta, que estipulaba que la aplicación del beneficio precisaría del desarrollo reglamentario correspondiente, el cual tendría en cuenta, en todo caso, las conclusiones a las que llegasen los trabajos de la Ponencia creada a tal efecto en el Congreso de los Diputados.

Esta respuesta negativa fue trasladada a los afectados de diversas maneras por las distintas Universidades. Así, mientras algunas contestaban formalmente mediante un escrito en el que se argumentaban los impedimentos legales antes citados, indicando la necesidad de modificar la autoliquidación practicada, otras aceptaban la autoliquidación practicada para posteriormente citar a los alumnos en las dependencias universitarias e indicarles que se había cometido un error y que debían rectificar dicha autoliquidación. Por último, algunas Universidades optaron por aceptar la autoliquidación practicada aunque informando a los alumnos que la misma tenía carácter provisional hasta tanto se resolviese el conflicto planteado, dándole el carácter de un pago fraccionado.

Esta última postura fue imponiéndose en la generalidad de Universidades, provocando la zozobra de los afectados que veían acercarse el plazo para el segundo pago de los derechos de matrícula sin que el desarrollo reglamentario se efectuase.

Como consecuencia de la situación creada, fueron numerosos los afectados que se dirigieron a esta Institución manifestando su disconformidad con la postura de las Universidades. En concreto, fueron diez las quejas presentadas ante esta Institución con idéntica pretensión, afectantes a la práctica totalidad de las Universidades andaluzas.

Dichas quejas fueron admitidas a trámite, solicitándose informe al

respecto, tanto a las distintas Universidades, como a la Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

Durante varias semanas el debate suscitado tuvo amplio reflejo en los medios de comunicación, y dio lugar incluso a interpelaciones parlamentarias a la Sra. Consejera de Educación y Ciencia, en el curso de las cuales la misma se comprometió a hacer efectivo el beneficio de familia numerosa a las familias de tres hijos en el ámbito universitario dentro del curso académico 95-96.

El problema se solventó finalmente con la promulgación del Real Decreto 1801/95, de 3 de Noviembre, por el que se desarrollaba reglamentariamente la Ley 42/94, de 30 de Diciembre. El citado Real Decreto atribuía a las Comunidades Autónomas el reconocimiento de la condición de familia numerosa, incluyendo en el concepto a las familias de tres o más hijos, y especificaba que los beneficios de tal reconocimiento operarían desde la fecha de expedición del título.

Por esas fechas, se recibió un escrito de la Dirección General de Universidades en el que se nos indicaba que, tras la promulgación del Real Decreto, quedaban superadas las trabas para reconocer los beneficios académicos a las familias de tres hijos, por lo que los interesados podían dirigirse a sus respectivas Universidades a fin de regularizar su situación.

Entendiendo que con ello, se daba solución al conflicto producido, trasladamos el informe de la Dirección General de Universidades a los interesados y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Una vez narrados los hechos, quisiéramos hacer una reflexión sobre varias cuestiones que se nos plantearon con motivo de esta problemática.

Así, creemos que el verdadero motivo que se encontraba en el origen del conflicto no era tanto la falta de un desarrollo reglamentario de la Disposición Final Cuarta de la Ley 42/1994, cuanto el hecho de que dicho precepto tenía unas consecuencias evidentes sobre los ingresos efectivos de las Universidades, sin que dichos efectos hubieran sido tomados en consideración por el legislador.

En efecto, como apuntábamos anteriormente, las tasas universitarias pese a recibir usualmente tal denominación son en realidad un precio público, y como tal precio público no es susceptible de exención alguna por prescripción de la Ley 4/1988, de 5 de Julio, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía, salvo en el supuesto previsto en el artículo 150.1 de la citada Ley, que textualmente estipula lo siguiente:

«Cuando existan razones sociales, benéficas o culturales que aconsejen en determinados casos no exigir o reducir el precio público, sólo podrá otorgarse el beneficio por el Consejo de Gobierno, si el costo del bien o del servicio

correspondiente está subvencionado...»

Este precepto implica que el reconocimiento de un supuesto de exención de precios públicos debería venir acompañado de la aprobación de la correspondiente subvención que evitara el perjuicio económico que el mismo supondría para las arcas universitarias.

En el presente caso, y pese a tratarse de una exención aprobada por Ley Estatal, entendemos que debería ser la Comunidad Autónoma de Andalucía la que, en función de las competencias asumidas, aprobase la subvención necesaria para compensar a las Universidades andaluzas por los perjuicios derivados de la norma estatal. Dicha subvención debería aprobarse juntamente con la norma que desarrollase reglamentariamente, a nivel autonómico, la Disposición Final Cuarta de la Ley 42/1994.

El hecho de que se pretendiese una aplicación inmediata de los beneficios previstos en la Ley 42/1994, sin que previamente se hubiese aclarado como se iba a compensar a las Universidades por el detrimento económico que inevitablemente se iba a producir, creemos que es el verdadero motivo por el que las Universidades andaluzas se mostraron reacias en principio a aceptar el cumplimiento de dicha norma durante el curso académico 95-96.

El Real Decreto 1801/1995 que vino a poner fin al conflicto planteado, a nuestro juicio no resuelve en absoluto el problema de fondo, esto es, la compensación a las Universidades por los ingresos dejados de percibir, lo que nos lleva a pensar que los motivos reales que indujeron a las Universidades a poner fin al conflicto pudieran encontrarse en la relevancia pública que había adquirido el problema, y sobre todo en la existencia de algún tipo de compromiso por parte de la Consejería de Educación y Ciencia en orden a hacer frente a los costes derivados de la aplicación de la norma.

Como conclusión, debemos decir que esta Institución comparte la postura de las Universidades andaluzas de reivindicar la necesidad de que, con carácter previo o simultáneo a la aprobación de disposiciones que les originen un perjuicio económico, se regulen las necesarias medidas compensadoras de estos perjuicios. Unas medidas que, además de dar cumplimiento a los preceptos legales que así lo exigen, permitirían evitar un agravamiento de la ya de por sí deficitaria situación económica de estas Administraciones.

Ello no obstante, debemos igualmente dejar constancia de nuestra disconformidad con la forma de plantear estas reivindicaciones por parte de las Universidades, negándose a aceptar las reducciones en los precios públicos solicitadas por los alumnos, por cuanto ello supone utilizar la preocupación y la indignación de los alumnos y sus familias como un medio de presión hacia las restantes Administraciones implicadas, con el fin de conseguir que atendieran sus

legítimas pretensiones, algo que consideramos totalmente rechazable.

Creemos que este tipo de problemas deberían solventarse mediante las oportunas negociaciones entre las Administraciones afectadas, sin que los efectos de sus discrepancias trasciendan hacia los administrados, evitándose así el consiguiente perjuicio para los mismos.

A continuación vamos a analizar una queja puntual relacionada con el pago de tasas universitarias, cuya tramitación nos parece especialmente interesante. Nos referimos a la **queja 95/53**, relacionada con la Universidad de Málaga.

La interesada en queja nos remitió un escrito en el que nos manifestaba que habiendo solicitado una beca de estudios al Ministerio de Educación y Ciencia a través de los servicios de la Universidad malacitana, y ante la falta de noticias sobre su concesión o denegación, se dirigió a la Secretaría de la Universidad interesando información sobre el estado de tramitación de su expediente. Personada ante las dependencias universitarias, se le informó oralmente que su beca había sido denegada y que tenía que proceder al inmediato pago de las tasas universitarias cuyo ingreso se encontraba en suspenso a la espera de la resolución sobre su petición de beca.

La reclamante denunciaba la ausencia de una notificación por escrito de la denegación de la beca, con indicación de los motivos de tal denegación y los posibles recursos al efecto. asimismo, manifestaba su negativa a satisfacer las tasas universitarias hasta tanto no se produjese dicha notificación.

Admitida a trámite la queja, solicitamos informe a la Universidad sobre el estado de tramitación del expediente de solicitud de beca de la interesada.

Posteriormente se recibió un nuevo escrito de la interesada en el que nos manifestaba su preocupación al haber recibido un escrito de la Universidad -notificado erróneamente en un domicilio que ocupaba en el curso precedente y no en el que había indicado a efecto de notificaciones para el nuevo curso- en el que se le indicaba que se procedía a anular su matrícula por no haber efectuado el pago de las tasas correspondientes. Dicho escrito no tenía pie de recurso, ni hacía referencia a la posible denegación de la beca solicitada.

Poco después recibíamos el informe interesado a la Universidad de Málaga, dándonos cuenta de las actuaciones efectuadas por la citada Administración y de los razonamientos jurídicos que las sustentaban, que se concretaban en lo siguiente:

"1º) El art. 60 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, de

26 de Noviembre (B.O.E. del 27) establece que «los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento».

2º) El art. 57 de la Orden del Ministro de Educación y Ciencia, de fecha 15 de Junio de 1994 (B.O.E. del 24) establece que la notificación de la resolución del procedimiento se efectuará mediante publicación en tablonos de anuncios.

3º) Que la citada publicación fue efectuada con fecha 28 de Abril de 1995.

4º) Que la reclamación de los derechos a abonar, por parte de la Facultad de Derecho, se produce el día 5 de Mayo de 1995 (con Registro de Salida del 23 de mayo).

5º) Que según lo dispuesto en el art. 59 de la citada Orden Ministerial de 15 de Junio de 1994, «las Secretarías de los Centros Universitarios podrán requerir cautelarmente el abono de dichos precios públicos (los de matrícula) a aquellos alumnos que no cumplan los requisitos académicos establecidos en la presente Orden».

6º) Que con independencia de todo lo anterior, el Jurado de Selección de Becarios procedió durante los meses de Noviembre y Diciembre de 1994, a remitir notificaciones individuales de denegación de solicitud de beca, sin que las mismas (dado su elevado número) se efectuasen mediante la modalidad de "acuse de recibo", y dado que tenían un carácter informativo que, en ningún caso podía sustituir la obligación de efectuar la citada publicación.

7º) Que, según establece el art. 58.3 de la citada Ley 30/1992, «las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación».

8º) Que la Srta. (...), además de presentar, en los meses de Enero y Marzo de 1995, escritos dirigidos a este Rectorado en los que hacía referencia a las notificaciones verbales que le fueron efectuadas y efectuó un ingreso de 23.000 ptas (a cuenta del importe total de su matrícula: 114.248) con fecha 21 de Marzo citado)."

Estudiado detenidamente su contenido, observamos que la actuación de la Universidad de Málaga, incurría en una serie de irregularidades de carácter formal, las cuales nos llevaron a considerar que la misma no había sido ajustada a Derecho, con los consiguientes perjuicios que tal actuación irregular había tenido

para la interesada.

En efecto, al estar ante un supuesto de denegación de beca, entendemos que el procedimiento a seguir, de acuerdo con las competencias legales que las Universidades tienen atribuidas en materia de becas, debería ser el siguiente:

1º.- El Jurado de Selección de Becarios examina las solicitudes presentadas, procederá a la selección de aquellas, cuyos solicitantes cumplan y acrediten los requisitos exigidos para ser beneficiarios, debiendo remitir al Ministerio de Educación y Ciencia un listado con los candidatos propuestos.

2º.- De acuerdo con el artículo 53.2 de la Orden de 15 de Junio de 1994, dictada por la Consejería de Educación y Ciencia, procede cursar la denegación a los solicitantes que no reúnan los requisitos exigibles para ser beneficiarios, mediante resolución que contenga los motivos de tal denegación, los recursos que puedan interponer y las revisiones que puedan solicitar.

3º.- Notificada la denegación de la solicitud de beca, y en el mismo acto, procede requerir al interesado para que dentro del plazo legal abone el importe de su matrícula.

4º.- Si transcurrido el plazo, no se hubiese hecho efectivo el importe de la matrícula, procederá la anulación de la misma, que deberá acordarse mediante Resolución, que habrá de notificarse de acuerdo con el art. 58.2 de la Ley 30/92, y que igualmente deberá indicar los recursos que contra la misma procedan, plazo para interponerlos y órgano ante el que han de interponerse.

Si comparamos este procedimiento con el efectivamente seguido por la Universidad de Málaga en el caso que nos ocupa, observamos que se había incurrido en una serie de irregularidades de carácter formal, que si bien no afectaban al fondo de la cuestión planteada, por cuanto su subsanación no implicaba el derecho de la interesada a ser beneficiaria de la beca solicitada, no podíamos olvidar que la comisión de estas irregularidades había lesionado sus derechos, además de situarla en una posición de absoluta indefensión.

En este sentido, se observaba un incumplimiento por parte de la Universidad, del artículo 53, apdo 1º de la Orden de 15 de Junio de 1994, del tenor literal siguiente «...En la notificación de la denegación se hará constar la causa de esta y se informará al solicitante de los recursos que debe interponer, así como las revisiones que pueda solicitar», y ello por cuanto que la interesada denunciaba que la Universidad no le había notificado formalmente la denegación de su solicitud de beca para el curso 94-95, afirmación esta que nos vimos obligados a dar por cierta, al no existir prueba en contrario que desvirtuase la misma, sino todo lo contrario, si traemos a colación el punto 3º del informe anexo, emitido por el Secretario del

Jurado de Selección de Becarios, en el que manifestaba literalmente que «no consta en la Unidad de Becas la fecha exacta de notificación a la alumna, (...), la denegación de la Beca».

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 59.2 de la Orden precitada contemplaba la posibilidad de que las Secretarías de los Centros Universitarios pudieran requerir cautelarmente el abono de los precios públicos, a aquellos alumnos que no cumplieran los requisitos académicos establecidos en la referida Orden para la concesión de becas, también es cierto que el citado requerimiento de pago había de efectuarse siempre y cuando el alumno tuviera constancia previa de la denegación formal de su solicitud de beca por ese motivo, ya que en caso de que esta denegación o más bien la notificación de la misma no se hubiera producido no existiría causa habilitante que apoyara tal requerimiento.

Y en el supuesto que nos ocupaba, parecía evidente que dicha notificación previa de la denegación de la beca no se había producido. De hecho, la interesada tuvo conocimiento de que tenía que abonar la totalidad del importe de la matrícula, en fecha 11 de Enero de 1995, cuando a voluntad propia, tomó la decisión de personarse en la Secretaría de la Facultad de Derecho de la Universidad, al objeto de interesarse por su solicitud de beca. Y es en este momento cuando se le comunicó de forma verbal que debía pagar la cantidad de 114.000 pesetas en concepto de matrícula. Por tanto, no teniendo la interesada conocimiento de la denegación de su solicitud de beca, el citado requerimiento de pago resultaba inadmisibles al no existir motivo o causa habilitante en que apoyarlo.

Por otra parte, en el apartado 7º del informe remitido, se hacía mención expresa del artículo 58.3 de la Ley 30/92, referido a las notificaciones defectuosas. Precepto éste que al parecer la Universidad entendía que sería aplicable al hecho que describe en el apartado 8º del referido informe, al considerar que los escritos que la interesada dirigió al Rector, en fechas 12 de Enero y 23 de Marzo de 1995, en solicitud, el primero, de que se le notificase formalmente la denegación de la Beca, y el segundo, acreditando un ingreso de 23.000 pesetas a cuenta del importe de la matrícula, ante el temor -por otra parte fundado, a la vista de la actuación posterior de la Universidad- de que se le fuera a anular la misma, subsanaban el defecto de notificación de que adolecía el procedimiento.

Ello no obstante, no podíamos compartir este criterio de la Universidad, por cuanto entendíamos que los escritos de fechas 12 de Enero y 23 de Marzo de 1995, no revelaban que la interesada tuviera constancia de la denegación de la beca, sino todo lo contrario. Así, el escrito de 12 de Enero contenía una manifestación expresa de desconocimiento de tal hecho y una solicitud explícita de que, para el supuesto de que se le hubiera denegado la beca, se le notificase formalmente tal denegación, con indicación de los recursos que la ley ponía a su alcance, plazo para interponerlos y órgano ante el que debían dirigirse; Mientras que el escrito de 23 de Marzo, por el que anunciaba el ingreso de

23.000 pesetas a cuenta del importe de la matrícula, no revelaba más que una medida cautelar tomada por la propia interesada, ante el temor de que se le pudiera anular su matrícula por falta de pago, es decir, se trataba más bien de una prueba de su disposición a pagar cuando legalmente fuera necesario.

Por otro lado, la Universidad consideraba que la Publicación en fecha 3 de Mayo de 1995, de la Resolución de fecha 28 de Abril de 1995, de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, en la que se acordaba "*denegar todas aquellas solicitudes presentadas y que no se encuentren relacionadas en el listado adjunto*" constituía un elemento más para considerar que el defecto o ausencia de notificación a la interesada de la denegación de la beca quedaba subsanado desde ese momento.

Pues bien, pudiendo resultar admisible esta tesis, la misma decaía al entender que la citada publicación no subsanaba los defectos o irregularidades derivados de la falta de notificación por parte de la Universidad de los extremos exigidos por el ya citado artículo 53.2 de la Orden de 15 de Junio de 1994, que incluían no sólo notificar la denegación de la solicitud, sino además indicar la causa de ésta, los recursos que podían interponer los interesados, así como de las revisiones que podían solicitar. unos extremos que no se aclaraban en la Resolución de fecha 28 de Abril de 1995, puesto que la misma se limitaba a citar a los alumnos beneficiarios de beca, debiendo entenderse que denegaba aquellas solicitudes presentadas y que no aparecían en el referido listado, por lo que al operar la no concesión por omisión, era evidente que no se hacía referencia a los motivos particulares de la denegación de todas y cada una de las solicitudes, manteniendo a la interesada en la ignorancia acerca de los motivos por los que se le denegaba la beca.

Y a este respecto, cabe añadir, que si la Universidad entendía que la publicación de la Resolución de fecha 28 de Abril de 1995 subsanaba los defectos de notificación que le eran imputables, no por ello podía entenderse subsanado, el incumplimiento del plazo fijado en el artículo 53.3 de la Orden precitada, que exigía que tanto las denegaciones de las solicitudes por incumplimiento de los requisitos exigibles, como las propuestas de concesión, fueran cursadas quincenalmente y, en todo caso, antes del 31 de Marzo de 1995. Siendo así que la referida Resolución fue publicada en fecha 3 de Mayo de 1995.

Por otro lado, en cuanto a la Resolución dictada en fecha 5 de Mayo de 1995, en virtud de la cual se acordaba anular la matrícula de la interesada por no haber liquidado su importe, en primer lugar desconocíamos qué persona u órgano competente la dictó y en qué fecha, habida cuenta que el documento que constaba a esta Institución estaba firmado por la Sra. Secretaria de la Universidad, que si bien era competente para la practica de cuantas notificaciones hubieran de hacerse, no tenía atribuidas las competencias para dictar Resoluciones como la que nos ocupa, de acuerdo con las facultades que le confieren los Estatutos de la

Universidad, aprobados por Decreto 162/85 de 17 de Julio y modificados por Decreto de 5 de Diciembre de 1989, por lo que, caso de haber sido de la Secretaria de quien emanó la citada Resolución, la misma debía reputarse como nula de acuerdo, con lo preceptuado en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre.

Asímismo, indicamos a la Universidad que estábamos ante un supuesto de notificación defectuosa, de acuerdo con el tenor literal del artículo 58.2 del mismo cuerpo legal anteriormente citado, habida cuenta que en la notificación de la referida Resolución, se prescindía total y absolutamente de las normas esenciales de procedimiento, al no indicarse, los recursos que contra la misma procedían, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

Y en este sentido nos sorprendió, que esa Resolución, en virtud de la cual se procedía a anular la matrícula de la interesada, debería haber sido dictada en el mejor de los casos en fecha 5 de Mayo de 1995, y ello por cuanto que la publicación de la Resolución de fecha 28 de Abril de 1995, del Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, en virtud de la cual entendía la Universidad que se había producido la denegación definitiva de la Beca, tuvo lugar en fecha 3 de Mayo del mismo año, con efectos desde el día siguiente, por lo que resultaba de todo punto inadmisibles, que con fecha 5 de Mayo -un día después- la Universidad hubiera adoptado un acuerdo tan grave como el de la anulación de la matrícula de la interesada por no haber ingresado su importe. No podíamos aceptar que se concediese a la interesada un único día para efectuar el pago de la matrícula.

De acuerdo con todo lo expuesto, y abundando en lo ya manifestado, no resultaba de recibo proceder a practicar una anulación de matrícula, en base a no haberse liquidado el importe de la misma, sin haberse procedido previamente a notificar a la interesada la denegación de su solicitud de beca, y sin que hubiera existido un requerimiento formal de liquidación, de acuerdo con el artículo 59, apartado 2º de la Orden de 15 de Junio de 1994, únicos supuestos en los que la anulación de la matrícula hubiese estado justificada.

Por todo ello, a tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos a la Universidad la siguiente **Recomendación**:

"Que por esa Universidad se notifique en tiempo y forma a la interesada la denegación de su solicitud de beca, y se acuerde la revocación de la Resolución de fecha 5 de Mayo de 1995, por la que se procede a la anulación de su matrícula a la vez que se la requiera para que proceda a liquidar su importe, habilitándole a tal efecto el plazo que legalmente proceda."

Dicha **Recomendación** fue aceptada por la Universidad de Málaga, la cual nos informó que procedían a notificar en debida forma a la interesada la denegación de su beca, rehabilitándole el plazo para pagar la matrícula. Con ello dimos por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente.

2.2.3. Funcionamiento de las universidades.

La creación de tres nuevas universidades en nuestra Comunidad Autónoma ha determinado el inicio de un complejo proceso de construcción de todo el entramado jurídico, organizativo e institucional que debe permitir a las mismas el desempeño de sus funciones.

El desarrollo de este proceso no podía estar exento de problemas, conflictos y controversias, que si resultan lógicos en cualquier proceso de configuración de una nueva institución, más aún cuando ésta reviste la complejidad de una Universidad. Así, a lo largo de los dos últimos cursos han sido varias las quejas recibidas que han puesto de manifiesto la existencia de una amplia panoplia de problemas relacionados directa o indirectamente con el proceso de configuración de las nuevas Universidades.

Estos conflictos tenían motivaciones y orígenes muy variados. Así, algunos aparecían derivados de decisiones adoptadas por las nuevas Universidades que incidían en la esfera de los derechos adquiridos por docentes o personal auxiliar, mientras otros se derivaban de la adopción de modelos organizativos que no resultaban del agrado de todos los miembros de la Comunidad Universitaria, etc.

Especialmente problemáticos han sido los procesos de selección de personal docente, a través de los cuales las jóvenes universidades han pretendido dotarse de los medios personales imprescindibles para atender a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de las responsabilidades de gestión recién asumidas y, en particular, como consecuencia del nuevo elenco de titulaciones universitarias autorizadas a impartir.

En efecto, la necesidad de dotarse rápidamente de un personal docente experimentado y dispuesto a impartir docencia en un plazo muy breve, ha propiciado la utilización, en ocasiones abusiva, de aquellas técnicas y procedimientos selectivos que potencian particularmente la rapidez en la selección, aunque para ello resulten menoscabadas las garantías de respeto a los principios de mérito y capacidad.

Sin embargo, del conjunto de quejas recibidas debemos destacar una de ellas, referida al proceso de creación de la Universidad de Huelva, que presenta

especial interés, no sólo por la gran relevancia social que la publicitación de su contenido tuvo en los ambientes universitarios y extrauniversitarios, sino también por la complejidad y diversidad de las cuestiones planteadas en el expediente de queja, que abarcaban una buena parte de los sectores en que se desarrolla la actividad universitaria.

Nos referimos a la **queja 95/264**, presentada en esta Institución por dos miembros de la Comunidad Universitaria onubense, integrados en el sector docente de la misma.

La remisión del escrito de queja se vio precedida de una amplia polémica en el seno de la Universidad onubense. abundantemente recogida por los medios de comunicación locales, que llegó hasta el mismo Parlamento de Andalucía, al elevar los interesados un informe al Presidente de la Cámara en el que cuestionaban un importante número de las decisiones adoptadas por las autoridades académicas durante el primer año de funcionamiento de la Universidad.

Finalmente la controversia se trasladó a esta Institución, al remitirse a la misma un escrito avalado por varios cientos de firmas por el que se denunciaban las "*graves ilegalidades y arbitrariedades*" cometidas por las autoridades provisionales de la Universidad de Huelva. Dicho escrito venía acompañado del informe realizado por uno de los interesados y elevado al Parlamento andaluz antes referenciado. De hecho el citado informe al Parlamento se constituía en el objeto cierto del escrito de queja, ya que en él se concretaban las denuncias y pretensiones de los reclamantes.

Analizado el informe recibido, observamos que el mismo abarcaba una cantidad tan amplia de aspectos que prácticamente suponían un cuestionamiento generalizado de toda la actuación desarrollada por el Equipo de Gobierno de la Universidad desde su toma de posesión.

Ante esta multiplicidad de cuestiones, decidimos, como primera medida, realizar una diferenciación entre aquellas denuncias que eran susceptibles de ser admitidas a trámite y aquéllas que, por alguno de los motivos previstos en nuestra Ley Reguladora, no eran susceptibles de tal admisión. Así, hubimos de desechar diversas denuncias que planteaban disputas o controversias de carácter eminentemente político y no jurídico, por entenderlas ajenas a nuestro ámbito de actuación. Las restantes cuestiones, tras declarar su admisión a trámite, fueron remitidas a las autoridades universitarias interesando de las mismas la emisión del preceptivo informe exigido por el artículo 18 de nuestra Ley.

Tras una espera de varios meses, justificada por la complejidad y amplitud de los asuntos tratados, se recibió el informe de la Universidad de Huelva, en el que se rebatían argumentadamente todas las denuncias contenidas en el

escrito de queja de los interesados, inclusive aquéllas cuya admisión a trámite había sido desestimada por esta Institución por las consideraciones antes citadas y respecto de las cuales no se había solicitado informe alguno. De hecho el informe recibido constituía más una réplica al informe al Parlamento de Andalucía elevado por uno de los interesados en queja, que una respuesta a nuestra petición de información.

Examinadas las alegaciones de ambas partes -puesto que los interesados remitieron diversos escritos complementarios y ampliatorios de su queja-, esta Institución consideró oportuno evacuar un informe amplio que tratase todas las cuestiones suscitadas por las partes sin exclusión. El contenido de este informe, así como las resoluciones adoptadas por esta Institución en relación a las diversas cuestiones suscitadas, se transcriben íntegramente a continuación. La transcripción íntegra del informe, pese a su extensión, obedece al deseo de esta Institución de clarificar el sentido y contenido real del mismo, ya que han sido numerosos los resúmenes parciales e interesados efectuados por las partes en litigio a través de los medios de comunicación, que pueden haber inducido a error sobre la actuación efectuada por esta Institución en este polémico asunto.

También nos mueve a ello, el hecho de que esta Institución no tiene por norma salir al paso de interpretaciones o juicios -más o menos objetivos- emitidos por las partes interesadas en relación a sus actuaciones en los distintos expedientes de queja, salvo que los mismos revistan especial gravedad o supongan una clara tergiversación, sino que es costumbre de la misma remitirse al relato sereno de la tramitación de la queja que se efectúa en los correspondientes Informes Anuales al Parlamento, sin perjuicio de atender a las convocatorias específicas que estime oportuno solicitar la propia Cámara sobre algún asunto en concreto. Todo lo cual, entendemos que evidencia la imparcialidad con que se trata de revestir nuestra intervención en los asuntos que se nos someten a investigación.

Dada la cantidad y complejidad de los aspectos tratados en el informe, nos pareció oportuno, por razones de claridad expositiva, analizar cada una de las cuestiones debatidas de forma separada, reflejando las manifestaciones y alegaciones de cada parte, en primer lugar, para a continuación exponer el criterio de la Institución y, en su caso, proponer las resoluciones oportunas.

A estos efectos, seguimos el orden numérico de asuntos determinado por el informe al Parlamento de uno de los interesados, permitiéndonos identificar a ambas partes interesadas con las siguientes denominaciones: "Universidad de Huelva", para referirnos al Equipo de Gobierno de la Universidad, y "Profesor Z.", para referirnos a los interesados.

1.- Normativa provisional de la Universidad.

El Sr. Z. manifestaba que se había incumplido lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 4/93, de 1 de Julio, de creación de la Universidad de Huelva, por cuanto que la Comisión Gestora no había elaborado, en el plazo de un año desde su constitución (7-Septbre-93), la propuesta de normativa provisional.

Analizadas las opiniones de ambas partes y la normativa de aplicación, esta Institución consideró, en relación con la normativa provisional y, por tanto, con el pretendido incumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 4/93, de 1 de julio, de creación de la Universidad de Huelva, que podía afirmarse que la redacción del citado precepto legal no resultaba muy afortunada.

En efecto el tenor literal del precepto era el siguiente:

"Corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo informe del Consejo Andaluz de Universidades, la aprobación de la normativa provisional de la actividad de la Universidad hasta la aprobación de los Estatutos.

La Comisión Gestora de la Universidad de Huelva elaborará en el plazo de un año desde su constitución, la propuesta de dicha normativa provisional, previo informe del Claustro Provisional."

Analizado el precepto citado, podíamos diferenciar las siguientes fases en la aprobación de la normativa provisional:

- elaboración por la Comisión Gestora de la propuesta,
- remisión de tal propuesta al Claustro Provisional, para que éste informe la misma,
- aprobación de la propuesta por la Comisión Gestora y elevación de la misma al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía,
- aprobación por el Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Andaluz de Universidades.

Quizás debió haberse redactado en estos términos: *" la Comisión Gestora de la Universidad de Huelva elaborará la propuesta de dicha normativa provisional, que aprobará, previo informe del Claustro Provisional, en el plazo de un año desde su constitución "*.

Si la redacción del precepto analizado hubiera sido en los términos

que antes hemos transcrito, sí hubiéramos podido decir que se había producido un incumplimiento, por parte de la Comisión Gestora, de la obligación legalmente impuesta, ya que no se había aprobado y remitido al Consejo de Gobierno la propuesta de normativa, antes del 7-Septiembre-94.

Sin embargo, dada la defectuosa redacción del precepto legal, el plazo de un año había que referirlo a la elaboración, y no a la aprobación de la propuesta de normativa provisional, y por ello, no pudimos concluir que se hubiera producido incumplimiento legal alguno por parte de la Comisión Gestora, ya que la misma -según la documentación remitida por la Universidad- tenía elaborada la propuesta a finales de Agosto de 1994.

Así pues, entendimos que no se había producido ilegalidad alguna.

En cualquier caso, consideramos -y así se lo trasladamos a la Universidad- que hubiera sido conveniente que se agilizaran los trámites para que, antes del 7 de Septiembre de 1994, se hubiese aprobado y remitido al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la propuesta de normativa, para lo cual hubiera resultado oportuno que la misma estuviera informada por el Claustro Provisional antes de dicha fecha.

2.- Plantillas del Personal Docente y No Docente.

El Profesor Z. denunciaba en su informe al Parlamento hasta 6 posibles irregularidades relacionadas con las plantillas del personal docente y no docente, que sintetizamos en las siguientes:

1) Al comienzo del curso 93-94, se contrataron directamente a determinados profesores, sin publicidad, convocatoria previa, y concurso de méritos.

Con fecha 16 de Agosto de 1994, se dotaron más de una cincuentena de plazas de profesores contratados, sin la aprobación de la Comisión Gestora, contraviniéndose el art. 6.1.12 de la Ley 4/93.

2) También fueron contratados directamente, sin concurso de méritos, y sin acuerdo de la Comisión Gestora, determinados puestos importantes como: Gerente, Jefa del Servicio Jurídico, Jefe del Gabinete de Prensa y Coordinador del Área de Deporte.

3) Ausencia de alumnos en las Comisiones de Contratación de Profesores, contraviniéndose el art. 6.1.17 de la Ley 4/93.

4) El Reglamento para la contratación del Profesorado, aprobado por

la Comisión Gestora el 24 de Marzo de 1994, contenía unos criterios de baremación que podían poner en entredicho los principios de no discriminación, de capacidad y mérito, y de igualdad en el acceso a la función pública.

5) Las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) del personal administrativo y de servicios, habían reducido drásticamente las titulaciones exigibles en función de la categoría del puesto.

6) La mayor parte de las plazas sacadas a concurso para funcionarios y laborales habían sido de promoción interna, a excepción del escalón de entrada, conculcándose los principios de capacidad y mérito.

Para facilitar el análisis de las distintas cuestiones suscitadas en este punto, estudiamos cada una de ellas separadamente:

1.- Contratación de personal docente:

El Profesor Z. denunciaba que al comienzo del curso 93-94, se habían contratado directamente a determinados profesores, sin publicidad, convocatoria previa, y concurso de méritos.

Asímismo denunciaba que con fecha 16 de Agosto de 1994, se habían dotado más de una cincuentena de plazas de profesores contratados, sin la aprobación de la Comisión Gestora, contraviéndose el art. 6.1.12 de la Ley 4/93.

Examinadas las alegaciones de ambas partes, hubimos de señalar, por lo que se refería a la denuncia de contratación directa de determinados profesores, sin publicidad, convocatoria previa y concurso de méritos, durante el curso 93-94, que la Universidad de Huelva contaba con un Reglamento General para la Contratación del Profesorado, de 24 de Marzo de 1994, que establecía los cauces normales de contratación, con pleno respeto a los principios legales que rigen este tipo de procedimientos, que era de aplicación en circunstancias normales.

Asímismo, contaba, con anterioridad a esa fecha, con un procedimiento excepcional de contratación, aprobado por la Comisión Gestora en sesión de fecha 23 de Septiembre de 1993 (según documentación aportada por el Profesor Z.), cuya finalidad era agilizar el trámite de contratación de profesores de cara al inicio del curso.

Por otro lado, la Universidad en su informe hacía referencia a *"la existencia de cauces que hacen posible la contratación urgente de profesores para permitir la rápida sustitución de aquellos que, por alguna razón, causan baja en (la) Universidad a mitad de curso"*. Dicho procedimiento urgente se usaba solo "en casos excepcionales y provisionalmente por el período (normalmente inferior a dos

meses) necesario para cubrir la plaza por los medios habituales".

No teníamos constancia de si el procedimiento excepcional a que se refería el informe de la Universidad era el aprobado por la Comisión Gestora en su sesión de 23 de Septiembre de 1993, o si, por el contrario, se trataba de un tercer procedimiento distinto a los anteriores. En este último supuesto, no disponíamos de indicios sobre cual era dicho procedimiento.

En todo caso, hubimos de señalar que existían supuestos en que, como afirmaba la Universidad de Huelva, razones de urgencia debidamente justificadas podían obligar a apartarse del procedimiento normal regulado en el Reglamento de Contratación para acudir a procedimientos más expeditivos, con carácter estrictamente provisional, hasta tanto pudiera procederse a la cobertura de las plazas por el procedimiento habitual.

De la documentación que obraba en nuestro poder no podía deducirse que, con carácter general, la Universidad de Huelva hubiera vulnerado las normas establecidas para la contratación del profesorado.

Ello no obstante, el Profesor Z. denunciaba dos casos concretos en que, a su juicio, se había producido una vulneración de los principios que rigen la contratación del profesorado.

Estos dos casos hacían referencia a la contratación de los Profesores M.M.L. y C.G.F., como Profesores Asociados, efectuada con fecha de Noviembre de 1993, sin que -al parecer- existiese concurso público.

El Profesor Z. denunciaba que dichas plazas se contrataron de forma directa, sin seguir el procedimiento establecido en la sesión de la Comisión de Gobierno de 23 de septiembre, y que su duración se extendió por un plazo muy superior a los dos meses, puesto que las mismas salieron a concurso público en la convocatoria de Abril de 1994, siendo ganadas por los mismos profesores en base a la docencia acreditada en la Universidad de Huelva gracias a los citados contratos directos.

Dado que, como hemos señalado anteriormente, no podía decirse que existiera irregularidad en el procedimiento general de contratación del profesorado seguido por la Universidad de Huelva, hubimos de limitar nuestro análisis de la cuestión al examen de la legalidad de los contratos específicamente denunciados por el Profesor Z.

A estos efectos, debemos señalar que en la fecha de elaboración del informe carecíamos de datos suficientes para enjuiciar la actuación de la Administración universitaria en los supuestos denunciados, por lo que se hizo imprescindible solicitar una ampliación del informe emitido a la Universidad de

Huelva en relación con la contratación de estas dos plazas de Profesor Asociado, con atención específica a las siguientes cuestiones:

- Forma de contratación de estos Profesores.
- Razones que justificaron, en su caso, apartarse del procedimiento establecido en la normativa general sobre Contratación del Profesorado.
- Razones que justificaron, en su caso, la no aplicación del procedimiento de urgencia acordado por la Comisión de Gobierno en su sesión de 23 de Septiembre de 1993.
- Razones que justificaron la tardanza en la convocatoria de estas plazas mediante el oportuno concurso público.

Hasta tanto se recibiera el nuevo informe, manifestamos nuestra consideración de que prevalecía la apariencia de conformidad a derecho en el procedimiento general de contratación de Profesorado seguido por la Universidad de Huelva, según se derivaba del análisis de la documentación que obraba en nuestro poder.

Por lo que se refería a la posible vulneración del artículo 6.1.12 de la Ley de la Universidad de Huelva (en adelante LUH), al haberse dotado diversas plazas de profesores contratados sin la aprobación de la Comisión Gestora, debimos centrar el problema en aclarar qué se entendía por "plantillas del profesorado" y en la determinación del órgano competente para aprobar dichas plantillas.

La Universidad manifestaba en su informe que las plazas de profesores contratados no eran plazas de Plantilla, puesto que la misma se encontraba integrada en exclusividad por los Profesores integrantes de los Cuerpos Docentes Universitarios.

Por su parte el Profesor Z. consideraba que en las Plantillas del profesorado habían de incluirse todos los profesores con independencia de su categoría.

Examinada la legislación vigente debimos señalar que el artículo 47.1 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria establecía lo siguiente:

«Cada Universidad establecerá anualmente en el estado de gastos de su presupuesto su plantilla de profesorado, en la que se relacionarán debidamente clasificadas todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente contratado.»

El citado artículo era suficientemente explícito sobre la necesidad de inclusión dentro de la plantilla del profesorado de los profesores contratados, en contra de lo manifestado por la Universidad de Huelva.

Por lo que se refería a la competencia para la aprobación de la plantilla, y por tanto para la fijación de las plazas de personal contratado, consideramos suficientemente claro el artículo 6.1.12 de la LUH, que atribuía esta competencia a la Comisión Gestora previo informe del Claustro Provisional.

Cuestión diferente era la convocatoria de las plazas de profesores contratados, una vez incluidas las mismas en la plantilla correspondiente y dotadas presupuestariamente, cuya competencia era del Presidente de la Comisión Gestora, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7.1 de la LUH.

Por lo tanto, consideramos que la creación de nuevas plazas de profesores contratados, no previstas en la plantilla del profesorado, exigía la aprobación por la Comisión Gestora, previo informe del Claustro Provisional (si estuviera constituido), y su posterior inclusión en el estado de gastos del presupuesto de la Universidad.

Cualquier convocatoria de una plaza de profesor contratado que no figurase debidamente incluida en la plantilla del profesorado y no estuviese dotada presupuestariamente sería, en consecuencia con lo antes expuesto, ilegal.

2.- Contratación directa de puestos directivos:

El Profesor Z. denunciaba en su informe que también habían sido contratados directamente, sin concurso de méritos, y sin acuerdo de la Comisión Gestora, determinados puestos importantes como: Gerente, Jefa del Servicio Jurídico, Jefe del Gabinete de Prensa y Coordinador del Área de Deporte.

En el informe de la Universidad de Huelva no se contenía alegación alguna en relación con este punto, la razón de esta omisión parecía deberse al hecho de que el informe remitido por la Universidad era básicamente el mismo documento elaborado por el Equipo de Gobierno como contestación al informe inicial del Profesor Z., siendo así que las denuncias que ahora analizamos fueron introducidas por el citado Profesor en turno de réplica a dicho documento.

En cualquier caso significamos que los citados puesto de trabajo podían ser encuadrados dentro de los llamados "puestos de libre designación", respecto de los cuales el artículo 20 de la Ley 30/1984, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, exigía convocatoria pública en la que se deberían hacer constar los datos siguientes:

- Denominación, nivel y localización del puesto.

- Requisitos indispensables para desempeñarlos.

Por tanto, para poder valorar debidamente la legalidad de la actuación administrativa en este supuesto, nos resultó imprescindible solicitar un nuevo informe a la Universidad de Huelva en el que interesamos información sobre las siguientes cuestiones:

- Procedimiento seguido para la cobertura de estas plazas, con indicación del medio en que se hicieron públicos la convocatoria y la resolución.
- Texto de la convocatoria pública y de la resolución del procedimiento.

Hasta tanto disponíamos de esta información nos abstuvimos de valorar la actuación de la Universidad.

3) Ausencia de alumnos en las Comisiones de Contratación de Profesores:

El Profesor Z. denunciaba que esta ausencia comportaba una vulneración de lo dispuesto en el art. 6.1.17 de la Ley 4/93, que establecía como una competencia de la Comisión Gestora la siguiente:

«Fijar la composición de las Comisiones que han de resolver los concursos para la contratación de los Profesores asociados y ayudantes y la designación de sus miembros, que en todo caso contarán con la presencia de, al menos, un representante de los alumnos.»

La cuestión parecía centrarse en determinar si el artículo 11 del Reglamento de Contratación del Profesorado de la Universidad de Huelva era acorde con lo dispuesto en el artículo 6.1, apartado 17 de la LUH, por lo que se refería a la presencia de alumnos en las Comisiones de Contratación.

A este respecto, conviene significar que el citado Reglamento de Contratación estipulaba en su artículo 11 la composición de las Comisiones de Contratación, señalando que en las mismas se integrará: «...4) un alumno del Departamento al que se adscriba la plaza objeto de concurso, designado también por el Consejo de Departamento.»

Existía, por tanto, una diferencia entre este precepto y el contenido en la LUH, que se concretaba en la ausencia del término "representante" al referirse al alumno que integraría la Comisión de Contratación.

El término «representante», a nuestro juicio, había de ser interpretado en el sentido de que el alumno designado había de ostentar tal condición por su

calidad de representante nombrado por el sector de alumnos. Esto implicaba que la determinación contenida en el artículo 11 del Reglamento de Contratación en el sentido de que el alumno miembro de la Comisión sería designado por el Consejo de Departamento, vulneraba lo dispuesto en el artículo 6.1, apartado 17 de la LUH, y debía ser corregida.

En este sentido, debimos señalar que consideraríamos acertado que en el Reglamento de Contratación se concibiera al Departamento como el ámbito en que debía ser designado el representante de los alumnos, siempre que se especificara que su designación correspondía a los propios alumnos y no al Consejo de Departamento.

Otra posibilidad, que a nuestro juicio respetaría el sentido del artículo 6.1, apartado 17 de la LUH, consistiría en que se estableciera que el representante de los alumnos en el Consejo de Departamento sería el representante de tal sector en las Comisiones de Contratación.

Lo que no considerábamos acertado es que en la designación del representante de los alumnos en la Comisión de Contratación intervinieran otros sectores de la Comunidad Universitaria a través de su condición de miembros del Consejo de departamento.

Debemos decir que entre la documentación recibida figuraba una copia de parte del acta de la reunión de la Comisión de Gestora del 24 de Marzo de 1994, por la que se aprobó el Reglamento de Contratación, en la cual se relataba un debate entre el representante de los alumnos y otros miembros de la Comisión en relación con este punto del Reglamento, cuyo resultado fue que (según transcripción literal del citado Acta) *"el Sr. Delegado de Alumnos, aceptando los razonamientos ofrecidos, en una postura digna de elogio, procede a retirar su propuesta"*.

A este respecto debimos decir, que aunque respetábamos la decisión adoptada por el representante de los alumnos en tal reunión, ello no modificaba nuestra interpretación sobre la inadecuación del artículo 11 del reglamento de Contratación a lo prevenido en el artículo 6.1, apartado 17 de la LUH.

Por todo ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nos vimos obligados a formular la siguiente **Sugerencia**:

Que se modifique el artículo 11 del Reglamento de Contratación de la Universidad de Huelva, a fin de que el mismo se adecúe a lo dispuesto en el artículo 6.1, apartado 17 de la LUH.

Por otra parte, hubimos de señalar que parecía ser cierto -a la vista

de la documentación aportada por el Profesor Z.- que en determinadas Comisiones de Contratación del Profesorado, no habían estado presentes los alumnos a través de sus correspondientes representantes, como era preceptivo legalmente.

Y esa ausencia del alumnado venía producida por un retraso en la celebración de los oportunos procesos electorales, que debían dar lugar a la designación de sus legítimos representantes.

Como es lógico, si no existían alumnos elegidos representantes, es evidente que este sector de la comunidad universitaria no podía estar presente en las Comisiones de Contratación. Pero, en cualquier caso, esa ausencia no podía llevar a la conclusión de que no podían convocarse las referidas Comisiones, ya que la vida universitaria no podía paralizarse.

Lo que no podía admitirse, en ningún caso, es la presencia de alumnos en los Consejos de algunos Departamentos, nombrados a dedo por concesión graciosa del Director del Departamento o del sector profesoral, ya que al carecer de representatividad por el sector del alumnado, podría dar lugar a múltiples recusaciones en caso de que participasen en las Comisiones de Contratación.

Así pues, nos encontrábamos en presencia de una irregularidad, que debería evitarse en beneficio de la comunidad universitaria en su conjunto, para lo cual manifestamos que resultaría conveniente que se agilizaran los trámites necesarios, convocándose los oportunos procesos electorales, para que los alumnos pudieran elegir a sus representantes legítimos en los Consejos de Departamento y participar en las Comisiones de Contratación.

Mientras ello se producía, y en defecto de representación del alumnado, manifestamos que podría entenderse que los representantes de los alumnos que ya lo fueran cuando el campus de Huelva dependía de la Universidad de Sevilla, se encontraban legitimados para asistir a las sesiones de las Comisiones de Contratación. Y todo ello, en base a una interpretación extensiva de lo prevenido en la disposición transitoria sexta de la Ley 4/93, que consideraba que Delegado y Subdelegado de alumnos serían los existentes a su entrada en vigor.

4.- Criterios de baremación para la contratación del profesorado:

El Profesor Z. mantenía en su informe que el Reglamento para la contratación del Profesorado, aprobado por la Comisión Gestora el 24 de Marzo de 1994, contenía unos criterios de baremación que podían poner en entredicho los principios de no discriminación, de capacidad y mérito, y de igualdad en el acceso a la función pública, por lo que podían ser calificados de arbitrarios.

Por nuestra parte hubimos de decir que, aún cuando se pudiera

disentir, en su caso, de los criterios de baremación para la contratación del profesorado, aprobados por la Comisión Gestora el 24 de Marzo de 1994, no creíamos que los mismos constituyeran ilegalidades, ni que vulneraran los principios de no discriminación y de igualdad en el acceso a la función pública.

Y ello, por cuanto se aplicaban por igual a todos los aspirantes, y es doctrina jurisprudencialmente aceptada, que así no se incurre en discriminación, que sí se podría producir si con ellos se pretendiera favorecer a determinados aspirantes.

Por lo que se refería al posible carácter arbitrario de algunos de estos criterios, hubimos de señalar que se trataba de una cuestión muy discutible, respecto de la cual era difícil hacer juicios rotundos, por cuanto habría que analizar casos concretos para verificar si la aplicación de los citados criterios comportaba un tratamiento arbitrario de los mismos.

En todo caso, consideramos oportuno indicar que, a juicio de esta Institución, algunos de los planteamientos críticos que el Profesor S. hacía en relación a varios de los criterios de baremación tenían un sólido fundamento argumental, que haría aconsejable un estudio acerca de los mismos por parte de la Universidad de Huelva, en tanto en cuanto podrían contribuir a mejorar la normativa existente.

En este sentido, trasladamos a los distintos componentes de la Universidad de Huelva nuestra consideración acerca de la conveniencia de profundizar, con ánimo constructivo, en el análisis y debate de estas aportaciones críticas que podían contribuir a una mejora y perfeccionamiento de sus normas de funcionamiento.

En todo caso, hubimos de insistir en que, desde un punto de vista de legalidad, no apreciábamos irregularidad alguna en los criterios de baremación aprobados por la Universidad de Huelva para la contratación del profesorado.

5 y 6.- Relaciones de Puestos de Trabajo y promoción interna:

Ambas cuestiones fueron analizadas conjuntamente al haber sido tratadas por ambas partes en sus respectivos informes de forma conjunta.

Por lo que se refiere a las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), el Profesor Z. afirmaba que las correspondientes al personal administrativo y de servicios, habían reducido drásticamente las titulaciones exigibles en función de la categoría del puesto.

Por nuestra parte hubimos de significar que, una vez analizada con detenimiento la legislación en materia de función pública aplicable al presente

supuesto y realizado un estudio comparativo con las RPT de otras Universidades, cabía concluir afirmando que no se observaban ilegalidades en las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) aprobadas por la Universidad de Huelva para el personal administrativo y de servicios, por cuanto las titulaciones exigidas dependerán de la descripción de las funciones encomendadas a cada puesto de trabajo, cuya determinación correspondía a la propia Universidad en base a la facultad de autoorganización que el ordenamiento jurídico le atribuye.

En cualquier caso, señalamos que no debíamos olvidar que es práctica frecuente en todas las Administraciones Públicas, al elaborar las RPT, partir de la realidad de las personas que ya vienen desempeñando su trabajo en las mismas, así como de sus titulaciones, ya que las RPT suelen ser posteriores en el tiempo a la propia existencia de este personal, por lo que, a veces, podían producirse disfunciones, entre las titulaciones exigidas a los puestos ya ocupados, y las exigidas a los puestos vacantes.

A este respecto, indicamos que se podía estar más o menos conforme con la práctica habitual antes referida, no del todo encomiable, así como con las titulaciones exigidas a cada uno de los puestos de la RPT, pero ello no significaba que existiera ilegalidad en la RPT aprobada por la Universidad de Huelva.

Por lo que se refería a la promoción interna, el Profesor Z. denunciaba que la mayor parte de las plazas sacadas a concurso para funcionarios y laborales habían sido por promoción interna, a excepción del escalón de entrada, conculcándose con ello los principios de capacidad y mérito.

En su replica al informe de la Universidad (anteriormente transcrito), el Profesor Z. precisaba su denuncia manifestando que, junto al abuso en la utilización de la promoción interna, en las plazas convocadas por el turno libre se producía una excesiva valoración de los servicios previos prestados a la Universidad en calidad de interinos o en comisión de servicios por el personal de la misma, con lo cual dicho turno libre se convertía, de hecho, en un turno restringido, que imposibilita en la práctica el acceso de personas que no mantuvieran previa relación de servicios con la Universidad. Todo lo cual consideraba un atentado al principio de igualdad en el acceso a la función pública.

Examinadas estas alegaciones, hubimos de significar que, a nuestro juicio, la utilización de la promoción interna como vía para el acceso a los puestos de superior categoría dentro de la Universidad no solo estaba contemplada legalmente en la normativa general sobre función pública, sino que incluso resultaba ser una vía especialmente fomentada por tal legislación como medida de promoción profesional.

En este sentido, no pudimos apreciar ilegalidad alguna por el hecho

de que se promoviera la promoción interna como vía de acceso a la Universidad, ni siquiera en el caso de que dicha vía fuera utilizada con especial frecuencia para la cobertura de las plazas vacantes, por cuanto la vigente normativa reguladora del acceso a la función pública no establecía, a diferencia de la normativa anterior, limitación porcentual alguna para la utilización de esta vía en las distintas convocatorias.

Por lo que se refería a la baremación como mérito para el acceso a la función pública de los servicios previamente prestados a la Universidad, hubimos de señalar que era una posibilidad legalmente prevista en la normativa vigente, que no comportaba, de por sí, vulneración alguna del principio de igualdad en el acceso a la función pública.

Ello no obstante, precisamos que la valoración de los servicios previos como mérito habría de hacerse únicamente en aquellas convocatorias que se sustanciases por concurso-oposición, y en la fase de concurso de las mismas, sin que la puntuación otorgada en dicha fase pudiera hacerse valer para superar las pruebas de oposición.

Asímismo, debimos señalar que la valoración de estos méritos en la fase de concurso había de hacerse con la necesaria ponderación en relación a los restantes méritos baremables, que evitase que la misma pudiera constituirse en barrera infranqueable para el ingreso en la función pública universitaria de las personas sin experiencia previa en la misma.

En este sentido, recordamos que una valoración desproporcionada en unas pruebas selectivas de los servicios previos podía constituir un supuesto de vulneración del principio de igualdad en el acceso a la función pública, que determinaría la ilegalidad de la convocatoria.

Por otro lado, resultaba oportuno incidir en la necesidad de ser extremadamente medidos en la adopción de medidas de promoción de la permanencia del personal al servicio de la Universidad en calidad de interinos o en comisión de servicios, a fin de evitar caer en el tan denunciado vicio de la "endogamia universitaria", tan criticable desde un punto de vista ético o moral, y que con excesiva frecuencia observamos en las Universidades andaluzas.

3.- Titulaciones.

El Profesor Z. denunciaba en su informe que se habían marginado las expresas recomendaciones del legislador, ya que se habían creado Titulaciones que no interesaban a la sociedad onubense y carecían de demanda social y, por el contrario, no se habían creado las Titulaciones técnico-ambientales exigidas en la Ley de creación de la Universidad de Huelva.

A este respecto, entendimos que no podía hablarse ni de ilegalidad ni de irregularidad. Únicamente se trataba de una cuestión opinable, y esta Institución entendía que no debía pronunciarse acerca de si una determinada titulación debía o no crearse, u otra suprimirse, en su caso.

4.- Planes de Estudios.

En relación con este punto, denunciaba el Profesor Z. que los cuatro planes de estudios aprobados hasta la fecha, habían sido elaborados por unas Comisiones formadas por tres personas, nombradas digitalmente por la Comisión Gestora, sin la presencia en ellas de los representantes de las áreas troncales de conocimiento, ni de los alumnos, ni de los Colegios Profesionales, conculcándose los principios de participación y transparencia, que deben regir en las actuaciones de las instituciones públicas.

Examinadas las alegaciones de las partes, así como la documentación aportada por las mismas, hubimos de afirmar que, a nuestro juicio, los planes de estudios aprobados hasta el momento por la Universidad de Huelva lo habían sido por el órgano competente para ello, esto es, la Comisión Gestora, por lo que entendíamos que no existía ilegalidad alguna en el procedimiento de aprobación de los mismos.

No está establecido legalmente, de forma taxativa, a qué órgano corresponde la elaboración de los planes de estudio, aunque es cierto que los estatutos de la mayor parte de las Universidades españolas encargan su elaboración a comisiones que presentan una composición diferente de la acordada por la Universidad de Huelva.

En cualquier caso, el que se hubieran elaborado por Comisiones más o menos amplias no constituía irregularidad alguna, ya que entendíamos que con tal decisión la Universidad de Huelva había querido primar la eficacia sobre la participación, aunque sin prescindir de ésta. Podría discutirse el acierto de algunas de las opiniones recogidas en el Informe Decanal, y considerar que hubiera sido conveniente haber dado mayor participación a las áreas de conocimiento afectadas, pero, en cualquier caso, no por ello podía entenderse que nos encontráramos ante una actuación ilegal de la Universidad de Huelva.

5.- Claustro Provisional.

El Profesor Z. denunciaba una posible vulneración del art. 11 de la Ley 4/93, por lo siguiente:

- porque una semana antes de constituirse el Claustro Provisional (el 8 de Julio de 1994), se había aprobado la RPT del personal laboral, por la Comisión Gestora, sin emitirse previamente el informe preceptivo del Claustro.

- porque en Septiembre de 1994, constituido ya el Claustro Provisional, la Comisión Gestora aprobó la Normativa sobre los Planes de Estudios, sin el informe preceptivo previo del Claustro.

- porque no había recaído contestación alguna al escrito, de un gran número de profesores y alumnos, presentado al Presidente en el acto de constitución del Claustro, solicitando la convocatoria del mismo para producir dichos informes preceptivos.

Esta Institución por su parte entendía que si bien era cierto que la Comisión Gestora había aprobado determinadas cuestiones que según la LUH exigían el previo informe del Claustro Provisional, sin que éste se emitiera al no estar debidamente constituido el citado órgano, -como es el caso de la RPT del personal laboral o de determinados planes de estudio-, no era menos cierto que la vida universitaria no podía paralizarse porque no hubiera sido constituido el Claustro Provisional, ya que de ello podría resultar un evidente perjuicio para toda la comunidad universitaria.

Por otro lado, mientras no existiera este órgano era evidente que no podría emitirse el informe previo exigido legalmente para la aprobación de determinados asuntos, sin que, a nuestro juicio, ello viciase necesariamente de ilegalidad los acuerdos adoptados.

No debemos olvidar que la Ley 4/93, de creación de la Universidad de Huelva, no establecía plazo para la constitución del Claustro Provisional.

A pesar de todo, y al ser el Claustro un órgano de control y de participación, consideramos que hubiera sido más conveniente constituir el Claustro Provisional antes de aprobarse por la Comisión Gestora aquellos acuerdos que precisaban el informe de aquél.

En cualquier caso, estimamos que siempre que se acreditase que existieron razones fundadas que justificaban la necesidad de adoptar los referidos acuerdos por la Comisión Gestora con antelación a la constitución del Claustro, difícilmente podría concluirse que se había producido irregularidad alguna.

De todas formas, consideramos que dichos acuerdos, -aun no estando viciados de ilegalidad por la omisión del trámite del informe previo del Claustro-, adolecían de una falta del necesario respaldo de la Comunidad Universitaria, que únicamente podría darse a través del órgano representativo y participativo de la misma por excelencia, como es el Claustro Provisional.

En este sentido, haciendo uso de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora, formulamos a la Universidad de Huelva la siguiente **Sugerencia**:

Que se proceda a someter los acuerdos adoptados sin el informe previo del Claustro Provisional, cuando éste fuera preceptivo según la LUH, al informe de dicho órgano, para su ratificación o para, en su caso, acordar la iniciación del procedimiento de revisión de los mismos.

Finalmente, señalamos que, a nuestro juicio, el hecho de que en Septiembre de 1994, constituido ya el Claustro Provisional, hubiera sido aprobada por la Comisión Gestora la normativa sobre los planes de estudios, sin informe previo del citado órgano, no constituía irregularidad alguna, puesto que -y en ello coincidíamos con la opinión de la Universidad- no era competencia del Claustro informar tal normativa, sino informar los planes de estudios en sí, según preceptuaba el artículo 11, apartado 4 de la LUH.

6. Departamentos Universitarios.

En relación con la constitución de los Departamentos en la Universidad de Huelva, el Profesor Z. realizaba las siguientes denuncias:

1) El Acuerdo de la Comisión Gestora de 23 de Septiembre de 1994, relativo a la elección de Directores de Departamentos, vulneraba el art. 8.5 de la L.R.U., al incluir como destinatarios de la elección a quienes la Ley no permitía.

2) Los Departamentos aún carecían de la representación de los alumnos, como miembros de pleno derecho, y ello no había impedido que éstos adoptasen importantes acuerdos sin contar con la presencia legal de los mismos.

Las dos cuestiones planteadas, fueron analizadas de forma sucesiva, respetando con ello el tratamiento conjunto dado a las mismas por ambas partes en sus respectivos informes.

Así, hubimos de señalar que el punto primero referido a la elección de los Directores de Departamento, precisaba para su correcto análisis de un examen detenido de la normativa aplicable.

En este sentido, debimos precisar que el art. 8.5 de la L.R.U. establecía textualmente lo siguiente:

«La dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus catedráticos, y de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus profesores

titulares...»

El análisis del artículo transcrito inducía a error por cuanto la aparente claridad del precepto no era tal, ya que planteaba muchas dudas que para ser resueltas exigían un detenido proceso de interpretación. Entre las dudas a que hemos hecho referencia, podemos citar las siguientes:

- Si cuando se emplean los términos "catedráticos" y "profesores titulares", deben entenderse incluidos tanto los de Universidad como los de Escuelas Universitarias, o únicamente los de Universidad.

- Si cuando el precepto establece que de no haber "candidato" con la categoría de catedrático la dirección corresponderá a uno de los profesores titulares, se está refiriendo a la inexistencia de persona alguna con la categoría de catedrático que se ofrezca voluntariamente como candidato, o, por el contrario, se refiere a la inexistencia de persona alguna que ostente dicha categoría.

- Si se exige una determinada mayoría en la elección, o basta la existencia de un candidato para que éste resulte designado.

- ¿Qué ocurre en Universidades de reciente creación, como la de Huelva, si en los Departamentos no hay docentes con las categorías de catedrático o de profesor titular?.

La primera de las dudas señaladas estimamos que quedaba resuelta por la propia Ley, aunque precisando acudir a las reglas de interpretación de las normas, en el sentido de entenderse comprendidos tanto los catedráticos y profesores titulares de Universidad como los de Escuelas Universitarias, porque, a nuestro juicio, donde la Ley no distingue no debíamos distinguir.

En este sentido, debemos precisar que el nombramiento de catedráticos o profesores titulares de Escuelas Universitarias como Directores de Departamentos es práctica utilizada en numerosas Universidades andaluzas y españolas.

Sin embargo, las dudas posteriores, al no quedar resueltas por la Ley, ni resultar fácilmente solucionables con los criterios de interpretación legislativa, entendimos que habrían de resolverse en los Estatutos de las Universidades, o en los Reglamentos de los Departamentos que en su caso se aprobasen.

En todo caso, a nuestro juicio, parecía claro que existiendo catedráticos o profesores titulares, fueran de Universidad o de Escuelas Universitarias, la dirección del Departamento debería recaer sobre uno de ellos, y sólo en el caso de que no existieran docentes de esas categorías podría admitirse, siempre con carácter provisional, que la dirección recayese en cualquier profesor.

Así pues, entendimos que el Acuerdo de la Comisión Gestora de 23 de Septiembre de 1994 no se adecuaba a lo dispuesto en el artículo 8.5 de la L.R.U., al no respetar el orden de prelación en el mismo establecido.

En efecto, a nuestro entender dicho acuerdo debería reproducir lo dispuesto en el artículo 8.5 de la L.R.U., sin perjuicio de que se añadiera la posibilidad de que, a la vista de la situación existente en la Universidad de Huelva, se permitiera que en el caso de que no existiese en algún Departamento ninguna persona que ostentase las categorías de catedrático o profesor titular, con carácter provisional, pudiese ser nombrado Director del departamento cualquier profesor.

En consecuencia, de conformidad a lo prevenido en el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora, hubimos de formular a la Universidad de Huelva las siguientes **Sugerencias**:

Que se modifique el acuerdo de la Comisión Gestora de 23 de Septiembre de 1994, a fin de hacer coincidir su redacción con la del art. 8.5 de la L.R.U.

Que se estudie la conveniencia de incluir un apartado subsidiario en dicho acuerdo en el que se especifique la posibilidad de que en el caso de que no exista en un Departamento ninguna persona que ostente las categorías de catedrático o profesor titular, sea de Universidad o de escuela Universitaria, se permita el nombramiento como Director del departamento de cualquier profesor del mismo, con carácter provisional hasta tanto se solviente tal situación de carencia.

Que se incluya en dicho acuerdo un procedimiento para la elección de Directores de Departamentos que especifique las mayorías necesarias para tal nombramiento.

Por lo que se refiere a la representación del alumnado en los Departamentos, sin perjuicio de remitirnos a lo ya señalado en el epígrafe 2.- apdo. 3) del presente informe, señalamos que, a nuestro juicio, hasta tanto se procediera a la elección en debida forma de los representantes de los alumnos, considerábamos acertado el establecimiento de una representación provisional de los mismos en los distintos Departamentos.

En este sentido, entendimos que dichos representantes provisionales habían de ser designados por las Delegaciones de Alumnos respectivas y no por los Consejos de Departamento, y que los alumnos nombrados habían de participar con voz pero sin voto en los distintos acuerdos que se adoptasen por los citados órganos. Con ello considerábamos que se conseguiría reforzar el carácter participativo de dichos órganos universitarios, y evitar, a la vez, posibles

impugnaciones de los acuerdos adoptados por los mismos por el carácter provisional del nombramiento de estos representantes.

En todo caso, resultaba evidente la conveniencia de acelerar al máximo el procedimiento de aprobación del Reglamento de los Departamentos, así como el proceso de elección de representantes del alumnado en los mismos.

7. Diálogo y comunicación.

Bajo este genérico epígrafe se agrupaban dos denuncias diferentes incluidas en el informe del Profesor Z., que podríamos resumir de la siguiente manera:

1) Convocatoria de reuniones de la Comisión Gestora, incumpléndose la antelación suficiente (dos días hábiles, según el art. 6.4 del Reglamento de Régimen Interno), y sin acompañarse la documentación correspondiente al Orden del Día.

2) Actitud disuasoria del Presidente de la Comisión Gestora, ante la reunión convocada el 18 de Mayo de 1994 por los Directores de Departamentos, para constituirse en Conferencia, en ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de reunión y asociación.

Por lo que se refiere a la primera de las denuncias a analizar, referida a la convocatoria de reuniones de la Comisión Gestora sin respetar el plazo legalmente establecido, consideramos oportuno comenzar nuestro estudio transcribiendo el artículo 6.4 del Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora, que textualmente decía lo siguiente:

«La convocatoria será comunicada a los miembros de la CG con una antelación mínima de 2 días hábiles respecto de la fecha prevista, (...)»

Una vez examinada la documentación remitida por la Universidad de Huelva en relación con las distintas convocatorias de la Comisión Gestora habidas desde su constitución, hubimos de constatar que en dos de ellas se incumplía este precepto legal. Nos referimos a la sesión de 20 de Octubre de 1993, que fue convocada el día 19 de Octubre, y a la sesión de 29 de Abril de 1994, convocada el 28 de Abril.

En ambos casos se producía un claro incumplimiento del plazo previsto legalmente, como se comprobaba con el cotejo de las fechas de registro de salida de los escritos de convocatoria del Registro General de la Universidad de Huelva.

Sin embargo, un examen de la documentación remitida por el Profesor Z. nos permitió constatar que en otras tres ocasiones se produjo una vulneración de la normativa antes transcrita, por cuanto cotejadas las fechas de registro de entrada en la F.C.E. y J. de los escritos de convocatoria se observaba que las mismas no fueron notificadas con la antelación legalmente prevista.

Así, el escrito de convocatoria de la sesión de 13 de Octubre de 1993 tenía fecha de salida del Registro de la Universidad de 11 de Octubre y registro de entrada en la Facultad el 12 de octubre, la convocatoria (ampliación del orden del día) de la sesión de 10 de Febrero de 1994 tenía fecha de registro de salida en la Universidad de 8 de Febrero y fecha de registro de entrada en la Facultad el 9 de Febrero y, por último, la convocatoria de la sesión de 30 de Junio de 1994 tenía registro de salida de la Universidad el 28 de Junio y fecha de registro de entrada en la Facultad de 29 de Junio.

Resultaba evidente de la lectura del artículo 6.4 del Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora, que el precepto exigía no sólo que se realizase la convocatoria con dos días hábiles de antelación, sino también que dicha convocatoria fuera «comunicada» a los miembros de la Comisión Gestora con tal plazo.

En este sentido, resultaba manifiesto que en derecho administrativo el término "comunicar" sólo podía hacer referencia a la notificación del acto administrativo de la convocatoria. Notificación que solo producía efectos desde la fecha en que se tenía constancia de que el acto notificado tuvo entrada en el domicilio del interesado, entendiéndose, a estos efectos, que el domicilio del Profesor Z. a efectos de notificaciones era la Facultad de C.E. y J.

Por ello, hubimos de concluir que la fecha de entrada en el Registro de la F.C.E. y J. de los escritos de convocatoria, era la única fecha que debía considerarse a efectos del cómputo del plazo de dos días hábiles que preceptuaba la norma, al menos por lo que se refería al Profesor Z. en su calidad de miembro de la Comisión Gestora, salvo que el mismo hubiera dispuesto otro lugar de notificación de estos escritos o la Universidad acreditase fehacientemente su conocimiento con fecha anterior.

En consecuencia, esta Institución entendía que en todos los casos antes citados se había producido una vulneración de lo preceptuado en el artículo 6.4 del Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora, al no haberse respetado el plazo de convocatoria de las sesiones de la Comisión Gestora legalmente previsto de dos días hábiles de antelación a la fecha de su celebración.

Se planteaba entonces la cuestión de dilucidar si la vulneración producida habría de dar lugar a la nulidad de pleno derecho de los acuerdos adoptados en estas sesiones, de conformidad a lo prevenido en el artículo 62.1.e)

de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que estipulaba tal condición de los actos «dictados prescindiendo (...) de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados», como propugnaba el Profesor Z.. O si, por el contrario, nos encontrábamos ante un supuesto de mera anulabilidad de los recogidos en el artículo 63 de la citada Ley.

Para clarificar la cuestión acudimos a la Jurisprudencia del tribunal Supremo, la cual determina claramente que para que exista nulidad de pleno derecho, en la forma preconizada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 -que en poco difiere de la recogida en el artículo 47.1.c) de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo-, la regla para la formación de la voluntad de los órganos colegiados que resulte violada ha de ser esencial. Cualidad que dicha jurisprudencia reconoce a las que regulan las fases de convocatoria, quorum de asistencia, deliberación y votación. (SS. 05.04.88, 19.02.92, 15.03.91, etc.).

Sin embargo, la citada jurisprudencia considera, igualmente, que no resulta suficiente que se incumpla una de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano colegiado para que pueda decretarse la nulidad de pleno derecho, sino que, además, es necesario que dicha vulneración impida efectivamente que dicha voluntad pueda formarse conforme a derecho. En caso contrario, nos encontraríamos en un supuesto de mera anulabilidad.

En el caso que nos ocupaba, pese a haberse incumplido el plazo de convocatoria legalmente previsto, al menos en el caso del Profesor Z., podía constatarse de la documentación que obraba en nuestro poder que el mencionado Profesor asistió efectivamente a las citadas sesiones, ejercitó su derecho de voto en las mismas sin hacer mención de las circunstancias irregulares en que había sido convocado y no impugnó los acuerdos adoptados en base a tal hecho.

Resultaba por tanto evidente que los acuerdos adoptados en estas sesiones lo fueron sin que en la formación de la voluntad del órgano colegiado incidiese de forma sustancial la irregular convocatoria de sus miembros, por lo que tal irregularidad únicamente podía dar lugar a la anulabilidad de tales acuerdos y nunca a su nulidad de pleno derecho.

Cuestión diferente hubiese sido que, como consecuencia de su incorrecta convocatoria, el Profesor Z. no hubiese podido acudir a tales sesiones, o que por la premura del tiempo se le hubiese impedido un correcto conocimiento de los asuntos a debatir, siempre que, en este último caso, hubiese hecho mención de tal circunstancia como causa de oposición a los acuerdos adoptados.

Sirva, a modo de ilustración de la doctrina del Tribunal Supremo, la Sentencia de 8 de Mayo de 1986, dictada en un caso que consideramos similar al

que nos ocupaba, referido al hecho de haberse omitido la convocatoria de un Concejal en un pleno de un Ayuntamiento. En dicha Sentencia se recogen los siguientes extremos:

«La falta de convocatoria del Concejal apelante, para el pleno donde se adoptó el acuerdo en litigio, es motivo de una anulabilidad del mismo, (...) que, en este caso, no es productora de su invalidez, porque esta omisión no impidió el que pudiera asistir y asistiera a esa sesión, con todas sus consecuencias, resultando contraproducente decretar una nulidad del acto, que conllevaría una nulidad de actuaciones con la consiguiente reproducción de las mismas, para después desembocar en idéntico resultado, lo que desaconseja la adopción de tan drástica medida (...) siguiendo la filosofía de que el derecho no es un fin en sí mismo, ni los trámites, por esenciales que sean, pueden convertirse en ritos sacramentales, disociados, tanto en su realización, como en su omisión, de los efectos que produzcan.»

En esta tesis de la anulabilidad cuando la violación de la regla esencial no afecta sustancialmente a la formación de la voluntad del órgano colegiado, inciden igualmente la mayoría de los autores consultados, entre los que podemos citar a González Pérez, Garrido Faya y Entrena Cuesta.

Hubo que concluir, por tanto, que nos encontrábamos ante un supuesto de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho.

Por todo ello, formulamos **Recomendación** a la Universidad de Huelva con el siguiente contenido:

Que se respete el plazo de comunicación a los miembros de la Comisión Gestora con dos días hábiles de antelación en sucesivas convocatorias de sesiones.

Por otro lado, y en relación también con las convocatorias de las sesiones de la Comisión Gestora, significamos que la justificación aducida por la Universidad para disculpar el incumplimiento del plazo de convocatoria: "razones de estricta urgencia", no podía ser admitida, por cuanto no existía en el Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora un precepto que regulase las convocatorias urgentes de dichas sesiones, ni dicho carácter urgente figuraba en los escritos de convocatoria, ni la urgencia de las sesiones fue ratificada, como primer punto del orden del día, por la Comisión Gestora en cada sesión.

Resulta práctica frecuente en los Reglamentos de funcionamiento de los órganos colegiados el establecer un procedimiento de convocatoria de sesiones urgentes que permite reducir el plazo normal de convocatoria, aunque siempre con la salvaguardia de que el carácter urgente de la sesión sea ratificado por los componentes del órgano como primer punto del orden del día.

En este sentido, estimamos necesario formular a la Universidad de Huelva, al amparo del artículo 29 de nuestra Ley Reguladora, la siguiente **Sugerencia:**

Que se incluya un apartado nuevo en el artículo 6.4 del Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora de la Universidad de Huelva en el que se regulen las convocatorias de las sesiones urgentes.

Para terminar este apartado 1º del punto a examen, referido a las convocatorias de las sesiones de la Comisión Gestora, señalamos que no coincidíamos con la denuncia que el Profesor Z. realizaba por el hecho de que a los escritos de convocatoria no se adjuntase la documentación necesaria sobre los asuntos que conforman el orden del día.

Y ello, por cuanto, si bien en el artículo 6.4 del Reglamento de Régimen Interno de la Comisión Gestora de la Universidad de Huelva se decía textualmente que "deberá acompañarse la documentación necesaria, cuando exista y sea posible hacerlo", no es menos cierto que en el apartado 5 de este mismo artículo 6 se estipulaba lo siguiente:

«En caso de que por el volumen de la documentación, o por otras circunstancias razonables, no pueda acompañarse al escrito de convocatoria la copia de la documentación a que se ha hecho referencia, ésta estará a disposición de los miembros de la Comisión Gestora, para su consulta, en la Secretaría General de la Universidad.»

Esta posibilidad, que resulta práctica común en otros órganos colegiados, entendimos que operaba "ope legis", esto es, que no precisaba de una justificación expresa en el escrito de convocatoria, sino que, en aquellos casos en que la documentación no se acompañase, habrá de entenderse que la misma se encuentra a disposición de los miembros de la Comisión Gestora que deseen consultarla en la Secretaría de la Universidad.

Esta práctica la entendimos perfectamente legítima y no consideramos que mermase en absoluto las posibilidades de conocimiento por parte de los miembros de la Comisión gestora de los documentos que informaban los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones.

Por lo que se refiere al apartado 2º de este punto, en el que se denunciaba por el Profesor Z. "la actitud disuasoria" del Presidente de la Comisión Gestora, ante la convocatoria de una reunión de Directores de Departamento para constituirse en conferencia, entendimos que se trataba de un asunto interno de la Universidad de Huelva que no debía constituir el objeto de la supervisión de esta Institución, -aparte de que se contenían en el Informe del interesado opiniones

personales del denunciante que no creíamos que debiéramos entrar a analizar-.

Ello no obstante, si quisimos poner de manifiesto algunas consideraciones en relación con este punto:

En primer lugar, afirmamos que los Directores de Departamentos tenían perfecto derecho a constituirse en Conferencia de Directores, ya que los derechos de reunión y de asociación están reconocidos constitucionalmente. Este derecho nos parecía incuestionable, y entendimos que resultaba compartido por la Universidad de Huelva, por cuanto así lo reconocía expresamente en el escrito del Presidente de la Comisión Gestora y en el informe que tuvo la deferencia de remitirnos.

Por otro lado, nos parecía incluso encomiable que por parte de los Directores de Departamentos se deseara participar en los asuntos universitarios, ya que con ello se enriquecería, sin duda, la Universidad. En este sentido, la constitución de la Conferencia de Directores de Departamentos no nos parecía un hecho reprochable, sino, por el contrario, una iniciativa loable.

No obstante, -coincidiendo con la postura del Presidente de la Comisión Gestora-, entendimos que sí habría que tratar de evitar, y más en esos momentos iniciales de configuración de la Universidad, el inducir al error de que pudieran estar creándose órganos de la misma previstos legalmente o que fueran a asumir competencias atribuidas por Ley a otros órganos universitarios.

En cualquier caso, con la constitución de la Conferencia de Directores de Departamentos, creíamos que no se producía ese indeseable error, sí la misma no se arrogaba competencias asignadas legalmente a los órganos creados en la Ley, o sí dicho órgano pasaba a ser debidamente regulado en los Estatutos de la Universidad, como parecía proponer el equipo de gobierno de la Universidad en una iniciativa que nos parecía digna de ser tomada en consideración.

8.- Autonomía universitaria.

El Profesor Z. incluía en su informe las siguientes denuncias:

1) De las sesiones de la Comisión Gestora de 29 de Abril y 5 de Mayo de 1994, se desprende la injerencia de las autoridades de la Consejería de Educación y Ciencia, en la autonomía de la Universidad de Huelva.

2) Concesión, por el Presidente de la Comisión Gestora, de la medalla de oro de la Universidad de Huelva, al Presidente de la Junta de Andalucía, sin la participación de la comunidad universitaria.

Esta Institución, por su parte, consideró que las cuestiones debatidas en este apartado entraban -a su juicio- dentro del libre juego de las opiniones políticas, excediendo claramente del ámbito de competencias que nos atribuía nuestra Ley Reguladora, por lo cual nos abstuvimos de realizar comentario alguno sobre las mismas.

9.- Necesidad de una reforma legislativa.

El Profesor Z. proponía en su informe al Parlamento de Andalucía las siguientes reformas legislativas:

1) Reducción del régimen de provisionalidad de la Universidad de Huelva de tres a dos años.

2) Aumento de los componentes de la Comisión Gestora, concretado en la incorporación a la misma de un número igual de Directores de Departamentos que de Directores de Centros, y la elevación de los porcentajes de representación del alumnado (al 30%) y del P.A.S. (al 8%).

3) Aumento de las competencias del Claustro Provisional, incorporando funciones reales de control y no meramente emblemáticas.

La Universidad en este punto no hizo comentario alguno aduciendo que no era misión del Equipo de Gobierno.

Por nuestra parte, concluimos que toda propuesta de reforma legislativa escapaba de nuestro marco competencial y debía ser residenciado en las Instituciones oportunas.

No quisimos terminar este informe sin trasladar al Equipo de Gobierno de la Universidad de Huelva -como igualmente hicimos con el Profesor Z.- nuestra consideración de que posiblemente no fuera esta Institución el cauce normal en que debían sustanciarse los conflictos y controversias que, inevitablemente, llevaba aparejado todo proceso de constitución de una nueva Universidad.

A nuestro juicio, el ordenamiento jurídico universitario preveía un importante número de organismos de control y supervisión de la actuación de los gestores universitarios, con un ámbito suficiente de competencias y unos mecanismos de participación de los distintos sectores de la Comunidad Universitaria, que los convertían, a nuestro entender, en sede idónea para dilucidar los desacuerdos que se produjeran, por encima de cualquier otra instancia por muy oportuna que pudiera parecer.

No debe entenderse este planteamiento como un intento de dejación

por parte de esta Institución de las funciones que le encomienda su Ley Reguladora para la supervisión de la actuación de la Administración Pública, ni como una renuencia a tramitar las quejas que, en relación con la Universidad de Huelva, se recibieran. Antes al contrario, indicamos expresamente a ambas partes que cualquier queja recibida sería tramitada con tanto interés como el que se había puesto en la que acabamos de analizar.

La única intención que presidía la consideración realizada, era la de poner de manifiesto nuestra opinión acerca de la conveniencia de que las controversias que se suscitasen en el habitual funcionamiento de la Universidad fueran resueltas en el seno de la propia Universidad, y únicamente se residenciaran en otras instancias cuando las vías de negociación y debate internos se encontraran totalmente agotados, y se entendiera, en alguna concreta cuestión, que se había excedido el campo de la normal disparidad de opiniones para incidir en el de la grave discrepancia jurídica.

Por último, trasladamos a ambas partes nuestra convicción de que la confrontación de ideas y propuestas, cuando son emitidas y recibidas con ánimo constructivo y amplitud de miras, contribuyen de forma decisiva a enriquecer los procesos de adopción de decisiones.

Como puede comprobarse, en la tramitación de la queja se ha evitado analizar las cuestiones discrepantes planteadas por las partes desde la óptica de sus programas y políticas universitarias, por cuanto carecemos de competencias para ello al estar concebida esta Institución como un órgano orientado básicamente al control de legalidad que no al de oportunidad. En todo caso, estimamos que hemos contribuido con nuestra intervención a pacificar los elementos de discordia existentes, a la vez que reparábamos los supuestos de irregularidad detectados que, por otra parte, resultan lógicos en un proceso de constitución de una nueva Universidad. Hemos tratado, en todo momento, de favorecer, siempre dentro del exquisito respeto a la legalidad, la creación del necesario clima de serenidad que permita fraguar el delicado proceso de creación de cultura y diálogo del "saber".

Al admitir a trámite las quejas por lo que hacia referencia a las posibles alteraciones o incumplimientos de la legalidad denunciadas por los interesados, dejando al margen las otras cuestiones que los mismos planteaban, creemos que, además de cumplir con nuestra obligación, hemos prestado un servicio al proceso de creación de una nueva Universidad que nacía con las lógicas carencias de órganos y medios. Por el contrario, haber desestimado la queja presentada en su globalidad por mezclar las denuncias jurídicas con opiniones o criterios de oportunidad o políticos como algunos nos demandaron, aunque hubiera resultado cómodo para esta Institución, creemos que hubiera supuesto una dejación de nuestras responsabilidades amen de impedir la corrección de las incorrecciones jurídicas detectadas. El resultado final, a pesar de los sinsabores que ha conllevado su tramitación, creemos que justifica la decisión adoptada.

Trasladados nuestros escritos a las partes implicadas, iniciamos un compás de espera a fin de dar tiempo a la Universidad de estudiar el prolijo informe efectuado y pronunciarse sobre las Resoluciones formuladas por esta Institución.

Finalmente, en Noviembre de 1995, se recibió una comunicación de la Universidad en la que, tras completarnos la información que le fue requerida en nuestro informe, nos comunicaban su total aceptación de nuestras **Sugerencias y Recomendaciones**.

Analizada tal comunicación, y tras formular algunas propuestas en relación con los asuntos pendientes, indicamos a la Universidad nuestra satisfacción por su aceptación de las Resoluciones emanadas de esta Institución, indicándole que procedíamos a archivar el expediente de queja, puesto que del contenido de su escrito se deducía que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, en la medida -y así se indicaba expresamente- en que confiábamos en un pronto cumplimiento de las Resoluciones aceptadas.

Tal decisión fue igualmente trasladada a los interesados, dándose por finalizadas nuestras actuaciones.

Con esta gestión, -efectuada en Diciembre de 1995-culminamos nuestra intervención en el expediente de queja durante el año 1995. Posteriormente, coincidiendo con la elaboración de este Informe Anual se han producido otras cuestiones en relación con el citado expediente, que al corresponder al año 1996 serán objeto del oportuno análisis en el Informe Anual de dicho año.

2.2.4. Construcción de nuevas infraestructuras

El notable incremento producido en la demanda de plazas universitarias ha obligado a las distintas Universidades andaluzas a iniciar un proceso acelerado de construcción de nuevas infraestructuras que les permitieran cuando menos paliar el grave problema de falta de espacio que se había creado. Una celeridad determinada por la incapacidad de muchas Universidades de dar cabida en condiciones mínimamente dignas a los muchos alumnos que solicitan plaza en las mismas.

Esta perentoriedad en los plazos de construcción de nuevas infraestructuras ha determinado que en algunas ocasiones se hiciese necesaria la ocupación de los inmuebles cuando su construcción y adecuación no se había terminado aún en su totalidad, dando lugar no sólo a situaciones de incomodidad y molestias para los alumnos y docentes que habían de compartir sus clases con el ruido y el polvo originado por la realización de las obras pendientes, sino también en algunos casos a situaciones verdaderamente problemáticas, al dificultarse hasta

tal punto las labores docentes que se hacía imposible su prestación en condiciones aceptables.

Estas situaciones extremas han originado en ocasiones que se hiciese necesario suspender por un tiempo la impartición de clases hasta tanto se solventaban las obras pendientes, con el consiguiente perjuicio para los alumnos que veían fuertemente disminuido su período lectivo.

Una muestra de este tipo de situaciones es el que se denunciaba en la **queja 95/2815**, presentada por un nutrido grupo de alumnos de la Facultad de Bellas Artes de Granada, que planteaban los problemas que les estaba originando el proceso de traslado de la sede de su Facultad a unas nuevas instalaciones ubicadas en un edificio recientemente adaptado al efecto.

El conflicto se originó al comprobar los alumnos que la premura de los plazos de adaptación del edificio habían determinado que en el momento de producirse el traslado aún continuasen pendientes de terminación numerosas dependencias docentes, lo que dificultaba en gran medida la impartición normal de las clases en diversas especialidades. En su escrito los alumnos se mostraban especialmente críticos con lo que calificaban de "*precipitación*" del rectorado al dar la orden de traslado cuando aún el edificio no reunía las condiciones mínimas que permitiesen una docencia normal.

Tras admitir a trámite la queja y solicitar el oportuno informe a la Universidad, se recibió el mismo mediante una extensa comunicación en el que la Administración nos indicaba las circunstancias que habían rodeado el proceso de adaptación del nuevo edificio, haciendo especial hincapié en la corrección de la orden de traslado adoptada, por cuanto entendían que la misma resultaba siempre mejor que la permanencia en el antiguo edificio, habida cuenta que el mismo tenía previsto otros usos docentes.

Asímismo, en su comunicación se nos informaba de que se había procedido a corregir, con la mayor celeridad, todas las deficiencias detectadas en el nuevo edificio, por lo que a la fecha de emisión del informe consideraban que los problemas denunciados por los alumnos se encontraban resueltos.

A la vista de esta información, y tras dar traslado de la misma a los interesados, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

V.- MEDIO AMBIENTE

1. Introducción.

Durante el año a que se contrae el presente Informe hemos constatado cómo la Administración Autonómica ha continuado el proceso de adecuación del bagaje normativo, referente a materia medioambiental, una vez se produjo, como tuvimos ocasión de exponer en el Informe Anual de 1994, la reestructuración orgánica y funcional que las nuevas circunstancias socio-políticas y la legislación adicional a la básica estatal, que el Parlamento de Andalucía había promulgado en materia de gestión, protección y calidad medioambiental, hacían necesaria.

Ya en aquel Informe Anual de 1994, se hacía alusión a la conveniencia de proceder al desarrollo reglamentario de la recientemente aprobada, (por aquellos entonces), Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental, norma conformadora de un marco jurídico nuevo en cuanto a tutela medioambiental en la Comunidad Autónoma se refiere.

Para llevar a cabo aquel desarrollo reglamentario se ha habilitado un plazo de seis meses por la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental.

Aún cuando el plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la Ley mencionada (31 de Agosto de 1994), transcurrió sin que se hubiera promulgado ninguno de los reglamentos que la Ley había previsto, el Ejecutivo autonómico ha ido procediendo desde finales del año 1995, a aprobar algunas de las normas reglamentarias previstas.

Todavía, al momento de redacción de este informe, hay que continuar a la espera de que aspectos normativos tan importantes como son los de la potestad sancionadora, o los de informe ambiental, sean desarrollados reglamentariamente.

Por contra sí han sido desarrollados los aspectos relativos al ejercicio de las potestades administrativas de policía sobre residuos, evaluación de impacto ambiental, calificación ambiental y calidad de aguas litorales, mediante las siguientes disposiciones reglamentarias.

- Decreto 283/1995, de 21 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Resíduos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Decreto 292/1995, de 12 de Diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Decreto 297/1995, de 19 de Diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Calificación Ambiental.

- Decreto 14/1996, de 16 de Enero, por el que se aprobó el Reglamento de Calidad de las Aguas Litorales.

- Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Calidad del Aire, desarrollado por Orden de 23 de Febrero de 1996 de la Consejería de Medio Ambiente, en materia de medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones.

Los anteriores Reglamentos suponen un avance importante en la consolidación del desarrollo de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental, con las excepciones aún pendientes que ya se han citado.

Ya en el Informe de 1994, hacíamos referencia a que la Ley de Protección Ambiental debiera haber constituido un marco más efectivo de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas con competencias concurrentes, principalmente la Autonómica y la Local.

Aquellos principios conformadores de unas relaciones interadministrativas ideales, apenas se desprendían del texto legal referido.

En forma expresa, no se mencionan ambos principios en el texto de la Ley de Protección Ambiental y, sólo implícitamente, de algunos de los procedimientos previstos en aquella Ley, podría desprenderse una cierta voluntad coordinadora y cooperadora, pero en aquellos procedimientos el mecanismo de cierre del sistema, garante de la consecución de los objetivos finales de la propia norma, está articulado sobre la base de la asunción subsidiaria de la competencia inspectora, de control y sancionadora por parte del Órgano medioambiental de la Comunidad Autónoma.

Lo anterior, con ser una medida, entendemos que conveniente, no es, en nuestra opinión, suficiente.

¿Qué sucedería, por ejemplo, en procedimientos como los de evaluación del impacto ambiental, en los que es el órgano sustantivo el encargado de poner en marcha el funcionamiento del sistema integrado de evaluación y de autorización si el mismo no actúa en ese sentido?

¿Cómo se va a controlar, por ejemplo, si los municipios llevan a cabo el trámite de calificación ambiental con respecto a los locales y actividades radicadas en sus términos? ¿Cuenta con suficientes medios la entidad ambiental para llevar a cabo las actuaciones inspectoras o de control, esto es de prevención o

de disciplina ambiental?.

No obstante, los Reglamentos sí han venido a concretar algunos aspectos formales de coordinación incluidos en la Ley 7/1994, concretando los términos y condiciones en que ha de operar la misma.

Así por ejemplo, la determinación de la forma y condiciones de suministro de datos por los Ayuntamientos a la Comunidad Autónoma para el Registro de Actuaciones sometidas a Prevención Ambiental; no obstante, queda pendiente de otro desarrollo que la complementa.

Otro ejemplo de articulación de la coordinación interadministrativa lo supone la integración del Plan Director Territorial de Gestión de residuos en base a los Planes Directores Provinciales vigentes y de las Ordenanzas municipales en base a un contenido mínimo homogeneizador, básicamente fijado en la Ley y luego desarrollado en el Reglamento.

Los aspectos anteriores merecen la consideración de positivos desde el punto de vista de la coordinación y cooperación interadministrativas.

No obstante lo anterior, debemos dejar constancia de un intento de aplicación de la Ley 7/1994, de 18 de Marzo de Protección Ambiental, antes de que se hubiera producido el desarrollo reglamentario de la misma.

Con ello estamos haciendo referencia a la existencia de unas denominadas "Directrices sobre las medidas de prevención ambiental (...)".

De las mismas tuvimos conocimiento en visitas a diversos centros o dependencias de órganos delegados en las provincias de la Consejería de Medio Ambiente.

Tales Directrices pretendían la aplicación de la Ley mencionada a partir del 1 de Octubre de 1995, transcurrido el plazo de vacatio legis de la mencionada Disposición Legal.

La medida, con ser adecuada legalmente, pues se había previsto la aplicación supletoria del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en lo que no fuera contrario a la propia Ley 7/1994, no nos parecía muy adecuada, porque implicaba que a partir del 1 de Octubre de 1995, en los procedimientos de prevención ambiental, sobre todo en los de calificación ambiental, las Entidades Locales iban a tener que asumir unas competencias para las que no se habían adaptado las estructuras administrativas de las mismas.

En efecto; la gran mayoría de las Entidades Locales Municipales carecen de los medios personales y técnicos para asumir con plena eficacia las

competencias que en aplicación de lo establecido en la Ley de Protección Ambiental les corresponden (calificación ambiental, vigilancia y control de la contaminación atmosférica, producida por ciertas actividades, etc.)

Consideramos que hubiera sido más adecuado concertar un proceso de implantación gradual de la distribución competencial que establece la Ley referida, a priori, antes de su entrada en vigor.

Ello, sin duda habría contribuido a evitar las disfuncionalidades que, se pueden producir actuando en forma descoordinada y basada en una compartimentación competencial estanca en las relaciones de los distintos entes territoriales llamados a intervenir en un aspecto o materia donde es esencial la actuación conjunta y coordinada, sin que tal forma de actuar implique renuncia a competencias propias.

La falta de previsión que entendemos se produciría actuando en forma acorde con aquellas Directrices, concurría en aquellos momentos de impartición de las mismas con la falta de constitución de diversos órganos que deberían intervenir en los procedimientos o de aquellos órganos en los que los Entes Locales podrían delegar funciones y competencias.

Al margen de lo anterior, y en otro orden de cosas, habría sido aconsejable que la existencia de dos procedimientos, el sustantivo y el ambiental, integrados en la nueva legislación, pero con mantenimiento de resoluciones definitivas en cada uno, se hubiera suprimido, sobre todo teniendo en cuenta que pueden estar afectados, en la mayoría de los casos, órganos de la misma Administración, esto es, la autonómica.

De esa forma se habría contribuido a la simplificación y agilización que al respecto establece el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental en su exposición de motivos.

Simplificación de trámites que sí se ha llevado a cabo, por contra, en el procedimiento de calificación ambiental en el que se ha suprimido el trámite de visita de comprobación previa a la puesta en marcha de la actividad, bastando la emisión de certificado por el técnico competente.

Sin duda alguna, el año 1995 y primeros meses de 1996 ha sido una etapa prolija (en el buen sentido) en producción normativa afectante a medio ambiente a nivel autonómico y a nivel estatal.

Así, continuando con la exposición de las principales novedades normativas, debemos reseñar la reforma de la que fue objeto la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecieron medidas adicionales para su protección, disposición

que fue reformada por la Ley 2/1995, de 1 de Junio.

La reforma consistió en una revisión de la forma de elección y nombramiento de los Presidentes de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales; esto es afectó al Art. 20 de la anteriormente citada Ley 2/1989, de 18 de Julio.

La modificación de la composición y del régimen jurídico de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales declarados con antelación a la Ley 2/1989, de 18 de Julio, se produjo mediante el Decreto 199/1995, de 1 de Agosto.

A nivel orgánico, las modificaciones efectuadas han sido manifestación de la adecuación de las estructuras administrativas al cambio de adscripción competencial producido en el año 1994, buscando una mayor operatividad y agilización en el funcionamiento de los órganos.

Así, por Decreto 57/1995, de 7 de Marzo, se creó el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, como órgano colegiado de participación social.

Igualmente, a nivel provincial la estructura administrativa tendente a permitir una cierta manera de participación social en la materia medioambiental, se ha adaptado a los cambios competenciales y a la reestructuración de Consejerías producida en 1994, así mediante el Decreto 198/1995, de 1 de Agosto, de la Consejería de Medio Ambiente, se crearon los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestales y de Caza, en cada provincia.

La nueva composición de los Consejos Provinciales integrados por los anteriores Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Consejos Provinciales de Caza y por los Consejos Forestales que en desarrollo de las previsiones de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, había regulado el Decreto 65/1994, de 15 de Marzo, que citábamos el año pasado en nuestro Informe Anual y cuyos artículos 14,15 y 16, afectantes a los referidos Consejos Forestales, ahora se derogan, esperamos permita una mayor operatividad y funcionalidad.

Como medida instrumental para la gestión medioambiental, la Consejería de Medio Ambiente ha elaborado el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1995-2000).

El referido Plan pretende ser, como proclama en su Capítulo I: Introducción, *"un marco global de actuaciones para la Administración Autonómica (...) que posibilite una mejor asignación de recursos, un efecto sinérgico de las actuaciones que contemple y unos incentivos para el conjunto de la sociedad andaluza, sin cuya corresponsabilidad quedaría mediatizada cualquier iniciativa pública para la prevención y mejora del Medio Ambiente"*.

El Plan, estructurado en diversos Capítulos relativos, en síntesis, al

análisis y diagnóstico de la situación medioambiental de la Comunidad Autónoma, a fijar estrategias y objetivos generales, a establecer planes sectoriales, a la intervención de los Agentes administrativos y sociales, a la financiación y a su evaluación y seguimiento, con ser un instrumento válido para la gestión de la política medioambiental, nos parece demasiado genérico y extremadamente ambicioso.

Lo anterior por cuanto que consideramos que el marco de objetivos que en su desarrollo dará lugar a un abanico mínimo de seis programas sectoriales y cinco programas horizontales, que para su ejecución, debido al conjunto de estrategias y medidas concretas que ésta exigirá, necesitan un horizonte temporal más amplio a los cinco años.

Ello, salvo que se considere un instrumento de gestión inicial que permita, en unos casos poner en marcha determinadas medidas de gestión de la política medioambiental y, en otros casos, se convierta en medio o instrumento de continuidad de lo ya iniciado, aún a costa de la pérdida o merma del carácter novedoso con que ha sido presentado.

En cualquier caso, el referido Plan no debe ser o constituir una nebulosa que nos impida ver la necesidad de contar en el Ordenamiento Jurídico con una norma de rango legal que de forma básica y general regule el contenido y alcance del derecho contemplado y reconocido en el art. 45 de la Constitución; tarea en la que el Legislador estatal tiene formalmente atribuida la competencia, pero en la que las Comunidades Autónomas deberían desarrollar aspectos de la protección medioambiental y adoptar las iniciativas oportunas en el seno de los órganos interadministrativos y de coordinación y participación, tendentes a lograrla elaboración y aprobación de aquella Ley básica y general de medio ambiente, en la que quedarán definidos y delimitados los contornos y contenido del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, no sea que los Planes de gestión de política medioambiental puedan devenir inadecuados a la norma legal una vez se promulgue aquella legislación.

Una especial consideración y tratamiento merece sin duda la promulgación del nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre.

El nuevo Código supone una modificación de la normativa penal sancionadora de los perjuicios o daños al medio natural, modificación básica o sustancial en relación con la anterior protección de los bienes jurídicos integradores del medio ambiente.

Por una parte, se introduce una nueva regulación de los delitos relativos a la ordenación del territorio, por otra de los relativos a los recursos naturales.

En el art. 319.1 del Código Penal, formando parte del Título XVI, "De los delitos relativos a la Ordenación del Territorio y la Protección del Patrimonio Histórico y del Medio Ambiente", se contempla un tipo penal básico que sanciona la conducta de aquellos promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo construcciones (de cualquier tipo) no autorizadas en suelo que, entre otros destinos, tenga el de zona verde o, se trate de lugares que tengan reconocido valor paisajístico o ecológico o que por los mismos valores hayan sido objeto de especial protección.

La sanción en los casos expuestos, directamente relacionados con el medio ambiente (urbano o natural) y su protección, será de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio de seis meses a tres años, también.

Un tipo delictivo diferente se establece en el art. 320 del referido Código Penal, que sanciona a las Autoridades y funcionarios públicos que, a sabiendas, informen favorablemente proyectos y licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes; téngase en cuenta las connotaciones y repercusiones del planeamiento y normativa urbanística vigentes en cada momento suponen o presentan en la protección y conservación del medio ambiente.

En este caso, la sanción o pena a imponer será de inhabilitación especial para cargo o empleo público de siete a diez años y/o además o prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses.

Las mismas penas se impondrán a la Autoridad o funcionario que actúe en aquella forma, integrada en un órgano de naturaleza colegiada.

El nuevo tipo penal del delito ecológico por excelencia está enmarcado por una serie de conductas sancionables que se contemplan en el Artículo 325 del Código penal recientemente promulgado.

Las conductas delictivas allí tipificadas son: provocación o realización de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones, excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones, depósitos y captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

Para que tales conductas realizadas directa o indirectamente sean consideradas delictivas se requiere: que se hayan llevado a cabo contraviniendo Leyes o cualesquiera otras disposiciones de carácter general de protección del medio ambiente.

El medio sobre el que se han de producir los riegos derivados de las conductas expuestas, para que puedan ser consideradas delictivas, ha de ser: la

atmósfera, el suelo, el subsuelo, aguas terrestres, marítimas o subterráneas, o lo que sería más grave aún, constituir un riesgo para la salud de las personas.

Se ha contemplado como agravante de la pena la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- Funcionamiento clandestino de las industrias o actividades.
- Desobediencia a las autoridades administrativas si en forma expresa imponen correcciones o suspensión de actividades.
- Ocultación o falseamiento de información ambiental.
- La existencia de riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.
- Extracción ilegal de aguas en periodo de restricciones.

Serán penalizados además el establecimiento o creación de vertederos o depósitos de residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas. (art. 328).

Igualmente, la concesión de licencias o la emisión de informes favorables a sabiendas de su ilegalidad, implicará la sanción para la Autoridad o funcionario público que las hubiere concedido o informado, ya sea a título individual o formando parte de un órgano colegiado (art. 329).

También el dañar gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificar un espacio natural protegido, será sancionable (art. 330).

Las penas a imponer por la comisión de los hechos o conductas reseñados oscilan desde prisión de seis meses a cuatro años y multas desde ocho meses hasta el máximo contemplado en el propio Código, esto es, veinticuatro meses, así como la inhabilitación cuando proceda. Pudiendo además el Juez y Tribunal establecer como medida complementaria la suspensión del funcionamiento o la intervención de las actividades.

La comisión culposa será sancionada con la pena inferior en grado de las que corresponda.

Por último como otra novedad del Código Penal recientemente aprobado figura la inclusión de un Capítulo (IV), referente a "Delitos relativos a la protección de la flora y de la fauna".

En el Capítulo referido se penalizan:

- La corta, quema, tala, arranque o recolección, así como el tráfico ilegal de especies o subespecies de flora amenazada.

- La destrucción o alteración grave de los habitats de aquellas especies o subespecies.

- La introducción de especies alóctonas (de flora y fauna) en forma que sea perjudicial para el equilibrio biológico y contraviniendo la normativa vigente al efecto.

- La caza o pesca de especies amenazadas, o en peligro de extinción, el comercio y el tráfico de las mismas o con sus restos.

- El empleo sin autorización de medios de eficacia destructiva para la caza y pesca.

En los anteriores supuestos las penas oscilan desde la prisión de seis meses a dos años, o multa desde ocho hasta veinticuatro meses.

Común a todos los capítulos y supuestos de hecho expuestos es la agravación de la pena si se cometen las infracciones o delitos en terrenos calificados bajo alguna forma de protección como espacio natural. Además es común la posibilidad de que el Juez o Tribunal pueda ordenar la restauración del equilibrio biológico alterado con cargo al autor y, por otra parte, la posibilidad de que se atenúe la pena si se repara voluntariamente el daño causado.

En definitiva la reforma establecida con respecto al anterior Código Penal supone una agravación de las penas, una ampliación de los supuestos de hecho tipificados como delictivos, se introduce la posible inculpación de funcionarios, y se introduce el principio de restauración del daño causado.

Por otra parte, se mantienen las remisiones a legislación y normativa reglamentaria lo que puede entrañar dificultades a la hora de la integración de las conductas delictivas.

Continuando con la exposición de las novedades normativas, debemos citar que el Estado, que tiene reservada la competencia para fijar la legislación básica en materia de medio ambiente, en aplicación de lo que al respecto establece el art. 149.1.23 de la Constitución, ha promulgado diversa normativa medioambiental.

En concreto, entre otras, el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de Diciembre por el que se establecen normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

El Real Decreto-Ley, tiene por objeto la transposición al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de Mayo, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas antes de su vertido.

La norma mencionada, viene a completar el régimen jurídico vigente en materia de calidad de las aguas tanto continentales como marítimas, régimen básicamente establecido en la Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas y, en la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas.

El Real Decreto-Ley, ha sido convalidado por Resolución de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de fecha 30 de Enero de 1996.

Como más significativo de la norma se puede destacar el hecho de que establece la obligación de las Comunidades Autónomas de elaborar un plan o programa sobre la adopción de las medidas que se prevén en el Real Decreto-Ley como consecuencia de trasponer al ordenamiento jurídico interno la Directiva antes señalada.

El cumplimiento de la obligación habrá de llevarse a cabo antes del 31 de Diciembre de 1996.

Para la cumplimentación del objeto o finalidad de la norma, la misma prevé la implantación de una serie de medidas técnicas e instrumentales en forma gradual en el tiempo a adoptar en las aglomeraciones urbanas en función de los parámetros establecidos para determinar la carga contaminante, estableciéndose una priorización en relación con aquellas aglomeraciones urbanas situadas en zonas sensibles.

Igualmente, el Estado, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.23ª de la Constitución, ha promulgado el Real Decreto 1997/1995, de 7 de Diciembre, por el que se establecen medidas para garantizar la biodiversidad mediante la conservación de habitats naturales y de la flora y la fauna silvestres.

Este Real Decreto lleva a cabo la transposición a nuestro Ordenamiento de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de 21 de Mayo, cuyas previsiones fueron incorporadas al Ordenamiento Jurídico interno por la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, anticipándose a la normativa comunitaria..

Obedece el Real Decreto a la finalidad de incluir determinados espacios como zonas de especial conservación en una futura Red ecológica europea, denominada "Natura 2000".

El Real Decreto referido, confiere a las Comunidades Autónomas un importante papel en la integración de aquella red, pues atribuye a las mismas la elaboración de la propuesta en la que se incluyan los lugares o zonas a clasificar como de especial conservación; igualmente se establecen medidas que habrán de adoptarse por las Comunidades Autónomas y por la Administración del Estado en relación con las especies prioritarias, tanto animales como vegetales, de interés comunitario.

Como novedad legislativa producida en el año 1995, cabe citar la promulgación de la Ley 3/1995, de 23 de Marzo de Vías Pecuarias, que el Estado ha aprobado como norma básica en la materia, dejando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de un desarrollo reglamentario.

Una exposición con más detalle se contiene en el apartado correspondiente a vías pecuarias, baste aquí con exponer que la nueva Ley contempla la posibilidad de otros usos de las vías pecuarias distintos al suyo conforme a la propia naturaleza de las mismas. Entre los nuevos usos cabe incluir la consideración de corredores ecológicos, si no estuvieren afectas, por necesarias, la uso de vías de tránsito ganadero.

Por último, reseñar la Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, cuyos artículos 1 y 2 tienen carácter de legislación básica; dicha ley incorpora a nuestro Ordenamiento Jurídico la Directiva 90/313/CEE del Consejo de la Comunidad Europea, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Queda así condensada lo que consideramos reseña obligada de las novedades normativas más significativas en el año.

En el aspecto orgánico la mayor parte de la adecuación y reestructuración de órganos de la Comunidad Autónoma con competencias medioambientales, se produjo en 1994 y fue reseñada en el Informe de aquel año, en el presente cabe reseñar la creación del nuevo Consejo Andaluz de Medio Ambiente al que ya se ha hecho referencia al exponer la norma de creación y la creación de los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza, también referidos anteriormente.

Conviene precisar, para mejor interpretar el resumen estadístico que sigue, que las materias relativas a actividades molestas, que en anteriores Informes se incluían en el Capítulo de Administración Local (Ayuntamientos y Diputaciones) en el presente año se incluyen en Capítulo bajo denominación de Medio Ambiente, atendiendo a criterios de exposición más racional y a su cómputo en materia medioambiental, con independencia del criterio del órgano actuante.

Por lo que al grado de colaboración de la Administración con el Defensor del Pueblo Andaluz se refiere, debemos destacar una vez más el alto

grado de cumplimentación, en forma adecuada y rápida, que encuentran nuestras peticiones de información y documentación dirigidas a las Delegaciones Provinciales de Salud y a los órganos y servicios de Atención Primaria del Servicio Andaluz de Salud, en aquellos casos en que puede estar afectada la sanidad ambiental.

Por contra, debimos declarar la **actitud entorpecedora** de diversas autoridades en los siguientes expedientes de queja relativos a materia medioambiental:

- Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), en la **queja 93/2000**. La misma, que se reseña en el apartado correspondiente de este Informe trataba de la existencia, al parecer irregular, de un matadero municipal enclavado en una zona residencial del centro urbano de la población y que causaba molestias al vecindario. En el expediente de queja se había solicitado ampliación de informe a la Alcaldía, pues los datos que en un primer momento nos facilitó no aclaraban gran cosa respecto al funcionamiento del matadero referido y sobre la respuesta a las peticiones que los interesados habían formulado al Ayuntamiento en relación con el problema.

Aquella petición de ampliación de informe, no tuvo respuesta y, tras diversos reiteros, sin respuesta también, con fecha 3 de Octubre de 1995 se declaró la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía para con las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, en la **queja 93/2437**, afectante a establecimiento que causaba molestias por ruidos de equipos de reproducción sonora y de clientes. En la queja habíamos solicitado informe al referido órgano, debiendo reiterársele diversas ocasiones y dado que no recibimos respuesta, declarábamos la **actitud entorpecedora** de la Gerencia para con las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), en la **queja 94/921**, con ocasión de la denuncia de vaquería y corral de animales domésticos junto a vivienda en suelo urbano que además de los malos olores, originaba una situación de insalubridad en el entorno. Solicitada ampliación de informe a la Alcaldía, tras formular **Recordatorio** del deber de colaboración, debimos cerrar la queja con la declaración de actitud entorpecedora, con fecha 24 de Julio de 1995, pues no habíamos recibido la ampliación de informe solicitada.

- Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), en la **queja 94/1251**, motivada por la existencia de establecimientos en la localidad que causaban molestias al vecindario por la emisión de ruidos provenientes del funcionamiento de los equipos de reproducción sonora hasta altas horas de la madrugada.

Solicitado informe a la Alcaldía, ante la falta de respuesta, se le reiteró en dos ocasiones; siendo finalmente recibido el informe.

Debido a que el mismo solo abarcaba a algunos aspectos de los que habíamos solicitado información, debimos formular a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de auxiliar y colaborar con esta Institución en sus investigaciones. Como no recibimos la ampliación de información que al propio tiempo habíamos solicitado, cerramos las actuaciones declarando la actitud entorpecedora de la Alcaldía para con las funciones de esta Institución, con fecha 24 de Julio de 1995.

- Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), en la **queja 94/1659**, motivada por la no concesión de licencia de apertura de un establecimiento, a un interesado quien manifestaba que el local reunía todos los requisitos exigidos por la legislación, siéndole negada la apertura aún cuando el Ayuntamiento le había concedido licencia de obras para la reforma del establecimiento.

Efectuada nuestra petición de informe, la misma tuvo que ser reiterada en dos ocasiones; al no recibirse respuesta alguna, con fecha 11 de Octubre de 1995, declaramos la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía para con las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Vilches (Jaén), motivada por la existencia de vertidos de purines al pantano del Guadalén (**queja 95/266**). Toda vez que solicitado informe a la Alcaldía, debimos reiterarlo en dos ocasiones. Como seguíamos sin recibir respuesta se formuló **Recordatorio** del deber de colaboración, resolviéndose la declaración de actitud entorpecedora y la inclusión en el Informe Anual, en fecha 29 de Diciembre de 1995.

Aún cuando la norma general es la de la colaboración por parte de los Organos autonómicos y la mayoría de los Ayuntamientos con competencias medioambientales a los que nos dirigimos, constatamos cómo cada vez son más definidas actitudes puntuales de falta de colaboración de algunas Alcaldías.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

Mantenemos en el presente Informe la sistemática que se incluía en materia de Medio Ambiente en el año 1994, aunque se ha añadido un nuevo epígrafe resultante de la integración en este Capítulo de los aspectos relativos al medio ambiente urbano, debido a su importancia y peso específico como consecuencia del alto grado de importancia que las actividades clasificadas en general, y especialmente las recreativas, han cobrado como exponentes de fuentes o focos de repercusión sobre la calidad de vida y el medio ambiente en nuestras

urbes.

2.1. Espacios naturales protegidos.

De nuevo debemos traer a colación la **queja 93/66**, promovida a instancia de parte sobre la ejecución de las obras necesarias para la realización del Campeonato Mundial de Esquí, suspendido en 1995 y celebrado recientemente en la Estación de Esquí de Sierra Nevada, en el Parque Natural del mismo nombre. Dos hechos han motivado que aún mantengamos abierta la tramitación de la queja reseñada.

En primer lugar, el hecho de que tras formular nuestras resoluciones en aquel expediente, por otra parte ya expuestas en nuestro Informe de 1994, alguno de los Organos de la Administración Autonómica a los que las habíamos dirigido, ha demorado en exceso la remisión de su respuesta aceptando o rechazando aquellas resoluciones.

En concreto nos estamos refiriendo a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada. Órgano al que en fecha 28 de Diciembre de 1994, al igual que a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en aquella ciudad, habíamos dirigido los **Recordatorios** del deber de cumplir determinados preceptos legales, que en nuestra opinión se habían visto conculcados por la actuación administrativa, así como nuestras **Recomendaciones**, con alcance más bien de futuro.

Pues bien, de ambos Órganos, sólo la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, como ya indicábamos en nuestro Informe del año pasado, nos contestó el 20 de Febrero de 1995, en términos que dejaban entrever la no aceptación de las resoluciones formuladas:

*"En contestación a su escrito de fecha 28/12/94 y nº de Registro de Salida 8.103 le comunicamos que esta Delegación Provincial toma nota del **recordatorio-recomendación** y pondrá el mayor celo posible en el cumplimiento futuro de lo recomendado; no obstante lo anterior hemos de aclarar que esta Delegación ha tramitado y en su caso aprobado o denegado las distintas solicitudes, de actuaciones en suelo no urbanizable que se han pretendido llevar a cabo dentro del Parque Natural, presentadas por los administrados con base en lo preceptuado en el artículo 13.1 de la Ley 2/1989, no correspondiendo a esta Delegación el análisis de si una actuación en concreto debe ser objeto o no de licencia urbanística. A nuestro entender debería ser el Organismo competente en esta materia (Ayuntamiento y/o Consejería de Obras Públicas) el que debería determinar que actuaciones son las sujetas a licencia urbanística y en su caso*

tramitar tales solicitudes con base a lo preceptuado en el art. 16.1 y 2 de la citada Ley y exigir su cumplimiento"

Lo anterior motivó que por nuestra parte decidiéramos elevar las actuaciones y las resoluciones a la superior autoridad del Departamento, lo que se llevó a cabo el 12 de Julio de 1995, tras esperar infructuosamente durante aproximadamente cinco meses una respuesta por parte de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, con objeto de tratar conjuntamente la actuación de los Órganos autonómicos.

La elevación a la superior autoridad del Departamento, por lo que a la Delegación de Obras Públicas y Transportes se refiere, se efectuó también en fecha 12 de Julio de 1995.

La Consejería de Medio Ambiente nos respondió el 8 de Septiembre de 1995 lo siguiente:

"En contestación a su escrito nº 3811, de fecha 12-7-95, en el que solicita a este Consejero se pronuncie sobre la Recomendación efectuada por esa Institución a la Delegación Provincial de Medio Ambiente en Granada, en relación a la queja nº 66/93 promovida a instancias de D. (...), relativa a las obras de dotación de la infraestructura necesaria para la celebración del Campeonato Mundial de Esquí en Sierra Nevada, le comunico que en su escrito de fecha 20 de Febrero de 1995, la citada Delegación es clara al afirmar que acepta la Recomendación efectuada, al expresar textualmente que «... toma nota del Recordatorio-Recomendación y pondrá el mayor celo posible en el cumplimiento futuro de lo recomendado».

Visto lo anterior, entendimos que tanto la Delegación como la Consejería aún con cierta renuencia, parecían aceptar las resoluciones en su día efectuadas y, en lo básico, conocidas por el eco que tuvieron en los medios de comunicación. En consecuencia, respecto a los Órganos medioambientales expuestos, dimos por finalizadas las actuaciones, aun cuando, los hechos que posteriormente se expondrán parecen confirmar que aquellas aceptaciones fueron más formales que reales y, quizás debido a la resonancia momentánea que los hechos habían cobrado unos meses antes.

Por contra, la Consejería de Obras Públicas y Transportes nada respondía a nuestras resoluciones, manteniendo silencio ante las mismas hasta que la Delegación Provincial, en vez de la Consejería, respondió casi un año después de que nos hubiéramos dirigido a ella, "(...) lamentando profundamente la tardanza en la contestación debido a causas de fuerza mayor por error en el archivo del expediente (...)"; sic.

La tardía respuesta, en síntesis venía a refutar los fundamentos de hecho y jurídicos de nuestra resoluciones, y siendo su tenor literal el siguiente:

"En relación al recordatorio y la Recomendación formulada por esa Institución en la queja de referencia, lamentando profundamente la tardanza en la contestación debido a causas de fuerza mayor por error en el archivo del expediente, se le participa lo siguiente:

1º) Las actuaciones denunciadas que se localizan en suelo urbano no necesitan de la autorización de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al no ser de aplicación el art. 16 del T.R.L.S.

En las actuaciones que se realizan en suelo no urbanizable, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo no tiene facultades de supervisión, inspección o control. Las facultades se refieren a la autorización prevista en el art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, algunos supuestos de subrogación en tramitación de planeamiento o licencias, y facultades de aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento.

A mayor abundamiento, las denuncias se refieren a movimientos de tierras, explanación y pistas que, aunque pueden entenderse sometidas a licencia municipal de conformidad con el art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, puede no ser necesaria la intervención de esta Comisión, puesto que puede entenderse comprendidas en las obras de entretenimiento o al servicio de obras públicas, que directamente son autorizadas por el Ayuntamiento (art. 16 T.R.L.S. y art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística).

En cualquier caso, nos remitimos a nuestra contestación anterior sobre la intervención de la C.P.U. en este caso.

2º) En cuanto al Recordatorio de aplicación del art. 252 del T.R.L.S., es decir, que pueda esta Delegación Provincial, en las actuaciones sin licencia decretar la suspensión de obras (o requerimiento de legalización) con apercibimiento de demolición de lo ilegalmente construido si no se solicitara licencia en el plazo de dos meses y fuese la actuación incompatible con el planeamiento; dicha actuación cuenta o no con licencia, puesto que si la hubiera, no puede resolverse la subrogación.

En el supuesto normal de incoación de expedientes de protección, dicha información obra en los archivos municipales por lo que es inmediata la aplicación de la medida de suspensión, pero no en los de esta

Delegación, por lo que se solicitó dicha información al Ayuntamiento de Monachil, que no ha sido practicada, y sin que cuente, los Servicios de esta Delegación de poderes "coercitivos" para averiguarla, máxime teniendo en cuenta, que no tiene asignados funcionarios que tengan la condición de autoridad o con facultades inspectoras en materia de Disciplina Urbanística.

Pero en cualquier caso, salvo mejor opinión fundada, no parece que esta medida extrema -la subrogación-, pueda producirse sin audiencia o sin tener acreditados en el expediente, los fundamentos fácticos de dicha Resolución: actuación sin licencia.

Además, de la información recabada en la Agencia de Medio Ambiente, se ha comprobado (como así lo afirmaba el propio denunciante) que las actuaciones contaban con autorización de la Agencia de Medio Ambiente. Y aunque aquél requería también la autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo, hay que recordar que ésta no puede recabar de oficio el conocimiento de cualquier asunto, fuera de los cauces previstos en el art. 16.3 del T.R.L.S., es decir, a instancia de parte y por remisión del Ayuntamiento junto con su informe.

En el presente supuesto, las actuaciones denunciadas no tienen claramente contenido urbanístico, puesto que como hemos dicho se refieren a movimientos de tierras, que se producen en el ámbito del Parque Natural de Sierra Nevada, y que por tanto, el órgano sustantivo para la autorización, y también, para la adopción de medidas de restauración, en su caso, del orden medio-ambiental, corresponde a la actual Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, y en su caso, a la Junta Rectora; pero sin que tenga intervención esta Administración en materias distintas de las edificatorias o de parcelación (las conocidas como urbanísticas en sentido estricto), la intervención de esta Administración no tiene encaje típico en el Reglamento de Disciplina Urbanística (en la tipificación de las infracciones y sanciones), y podría suponer, en el caso de actuar de la forma recomendada por esa Institución -la subrogación automática, por el transcurso del plazo de un mes, y sin mayor información que la suministrada por el denunciante-, atacar al principio de especialidad, e incluso puede suponer intromisión en las atribuciones que le son propias -en aplicación de la Ley 2/89, de Espacios Naturales Protegidos- a la Administración Ambiental.

Hay que recordar en este momento que la competencia es irrenunciable y deberá ejercerse precisamente por los órganos que la tenga atribuida, y de que conformidad con el art. 18.2 de la Ley 30/92, los actos dictados por los órganos de las Administraciones en el ejercicio de su

propia competencia deberá ser observados por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

En el presente caso, las actuaciones denunciadas sólo incidentalmente tienen referencia urbanística y sí directamente medio ambiental, por lo que si estaban autorizadas por la Agencia de Medio Ambiente, sólo cabía discutir si era también necesario la autorización de la Comisión Provincial de ordenación del Territorio y Urbanismo, que como hemos dicho, puede ser discutible según el art. 16 del T.R.L.S., de igual forma, puede incluso pensarse que es un requisito formar, en su caso se reitera, y por tanto, no estaba justificado (si estaban autorizadas por el órgano sustantivo, y sin conocer si también contaban con licencia, en el ámbito de un Parque Natural), el vaciamiento de competencias municipales en este supuesto, mediante la utilización de un mecanismo de cierre del sistema: la subrogación, sin tener acreditado el supuesto de hecho que posibilitar la aplicación del mismo, y cuanto si constaba, que el organismo sustantivo había autorizado -lo que puede excluir la aplicación del art. 252- las actuaciones denunciadas.

3º) De igual forma, y en cuanto a la Recomendación, cree esta Delegación haber actuado con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (a reserva de lo que pueda indicarse de forma concreta y aplicado a este expediente), pero también de conformidad con el principio de eficiencia y eficacia; y por supuesto de forma coordinadas y en cooperación ya que las actuaciones de esta Delegación en ningún caso se ha realizado de forma unilateral, de plano, sin audiencia y sin intervención de los departamentos verdaderamente titulares de atribuciones en el supuesto denunciado: el Ayuntamiento de Monachil en el supuesto de que estuviera sujetas a licencia las explaciones y desmontes, de acuerdo con el art. 1 del R.D.U.; y en todo caso, la Agencia de Medio Ambiente, por atribución de la Ley 2/89, de 18 de julio.

Esto es, si la Administración urbanística (siguiendo el Recordatorio), con la denuncia hubiera otorgado un plazo de un mes al Ayuntamiento para la adopción de medidas de disciplina urbanística, y transcurrido este de forma automática hubiera adoptado Resolución de subrogación, si se hubiera actuado de forma no coordinada, y es más, ad cautelam, se hubiera producido una intromisión en el ámbito de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, y vaciaría de contenido, la atribución a los Ayuntamientos de las competencias en materia de disciplina urbanística.

Por tanto, esta Administración, al conocer por la Agencia de Medio Ambiente, que las actuaciones denunciadas estaban autorizadas por ese Organismo, y al entender, que son aspectos medio-ambientales, y sólo, en sentido muy amplio, con incidencia urbanística -de forma coordinada, y en evitación de duplicidad de expediente- y por supuesto, en aras del principio de eficiencia, no adoptó la resolución de subrogación, puesto que las actuaciones estaban autorizadas, lo que excluye de aplicación el art. 252 antes citado.

En cualquier caso, los denunciantes no tenían en ese momento la condición de interesados en el procedimiento, y no hubo por qué notificar a D. (...) y otros, la información previa que se tramitaba o incluso la resolución, como lo venía poniendo de manifiesto la jurisprudencia hasta la promulgación del R.D. 1938/93 de 4 de Agosto.

Ruego de nuevo disculpa en la tardanza en la contestación por los motivos alegados, y se adelanta la intención de tomar cualquier tipo de iniciativa prevista legalmente, y por el procedimiento adecuado, si esa Institución tiene a bien remitir la información que no ha sido facilitada por el Ayuntamiento de Monachil, y que debe disponer de ella esa Institución al reseñarse en su Recordatorio "en ocasiones se actuó sin licencias urbanísticas municipales o sin las autorizaciones urbanísticas necesarias".

El contenido del último párrafo del anterior escrito de respuesta no dejó de causarnos extrañeza, pues, la propia Delegación, que ya en fecha 23 de Septiembre de 1993 nos indicaba que había iniciado actuaciones, en escrito número de Salida 24.155, referente a denuncia urbanística que había formulado la Asociación promovente de la queja y que había dado lugar al expediente de disciplina urbanística D.P.U nº 37/92 (1.501), (según datos de la propia Delegación), ahora nos comunicaba que adoptaría cualquier tipo de iniciativa prevista legalmente si le indicábamos o informábamos en qué ocasiones se había actuado sin licencia o/y sin autorización urbanística, ya que el Ayuntamiento de Monachil (Granada) no les había facilitado información al respecto.

De la respuesta recibida parecía desprenderse que la Delegación Provincial citada mantenía una falta de eficacia en la tramitación de un expediente de disciplina urbanística en el que la propia Delegación podía y debía haber contrastado y confirmado la relación de hechos y circunstancias que ahora nos solicitaba, por eso, requerimos del Órgano citado la remisión del expediente referenciado antes.

Una vez lo recibimos, al momento de elaborar este informe, hemos tenido ocasión de constatar, en efecto la falta de eficacia de la actuación administrativa de aquel Órgano.

En primer lugar, nos ha llamado la atención el hecho de que los documentos integrantes del expediente de disciplina urbanística de la Delegación Provincial sean correspondencia y documentación generados por esta Institución; en segundo lugar, resulta significativo que no haya recaído ninguna resolución; es más, ni tan siquiera se ha elaborado una propuesta de resolución, siendo lo instruido mínimamente indicativo de una eficaz actuación administrativa.

Al margen de los inconvenientes, que como impedimento para finalizar la tramitación de la queja que comentamos se han expuesto, en segundo lugar hay que dejar constancia de que en fecha 22 de Diciembre de 1995, tuvo entrada en nuestro Registro escrito de representante de la Confederación Ecologista promotor de la queja en el que se nos planteaban nuevas irregularidades, (en su opinión), por cuanto que consideraban que durante 1995 se habían llevado a cabo más obras con objeto de ultimar la infraestructura de la Estación de Esquí para la celebración en 1996 del aplazado Campeonato Mundial de Esquí, sin ajustarse al procedimiento establecido en la Ley 7/1994, de Protección Ambiental. En concreto ahora se denuncia la realización de las siguientes obras:

- Innivación artificial de la pista llamado El Zorro (en su parte alta).
- Instalación de un nuevo telesilla en sustitución del telesquí de Monte Bajo.
- Iluminación de pistas.

Las circunstancias expuestas motivan que renunciando al cierre de las actuaciones, hayamos solicitado informe sobre estos nuevos hechos a los órganos competentes, de los que, en su caso, informaremos en el próximo ejercicio.

Igualmente, en el año 1995, también hemos tramitado diversas quejas a instancia de parte en relación con los espacios naturales protegidos.

Así la **queja 95/3627**, promovida por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almadén de la Plata (Sevilla), municipio cuyo término municipal estaba afectado por la declaración de parque natural (Sierra Norte).

La autoridad municipal referida se lamentaba de que tras la modificación de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la Ley 2/1995, de 1 de Junio, relativas al Inventario de Parques Naturales, en la nueva composición de las Juntas Rectoras no estarían representados todos los municipios cuyo territorio estaba afectado por la declaración de parque natural.

Toda vez que el promovente de la queja cuestionaba en su escrito de queja la idoneidad de la reforma legal producida, no admitimos a trámite aquella pues no se trataba de someter a nuestro conocimiento hechos conformadores de una determinada actuación administrativa.

Otra queja que también nos vimos obligados a no admitir a trámite, en esta ocasión por no haber recurrido previamente a la Administración, fue la **queja 95/3629**, también referida a espacios naturales protegidos.

En la misma una ama de casa que se declaraba amante de la naturaleza, al igual que el resto de su familia, se lamentaba de que en muchos de los Parques Naturales de Andalucía, caminos que tradicionalmente se venían utilizando para el paso de carruajes, ahora estaban limitados, por lo que al acceso de vehículos se refiere, habiéndose instalado cadenas que impedían el paso de vehículos. Al mismo tiempo que comunicábamos, por el motivo antes expuesto el rechazo de la queja, comunicábamos a la interesada lo siguiente:

"(...) Dentro del marco normativo básico estatal en la materia, la Comunidad Autónoma promulgó la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecieron medidas adicionales para su protección.

En la mencionada Ley autonómica, su Disposición Transitoria previó el plazo de un año para que fueran elaborados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Ley, la estatal, que también estableció la obligación de dotar a los espacios declarados parque natural de lo que se denominó Plan Rector de Uso y Gestión.

Incumpliendo el plazo habilitado legalmente al efecto, lo que motivó la iniciación de investigación de oficio por parte de esta Institución para que se elaboraran y aprobaran los referidos instrumentos de planificación aún cuando fuera con retraso, El Consejo de Gobierno finalmente aprobó los instrumentos mencionados.

Es a los mismos a los que deberá atenerse el ejercicio de las distintas actividades en el ámbito territorial del espacio declarado parque natural.

En cada uno de los diversos planes rectores de uso y gestión se ha establecido, aún cuando pueda haber matices diferenciadores, con carácter general que el tránsito de vehículos a motor fuera de las carreteras y caminos públicos se limitará.

Asimismo, las figuras de planeamiento citadas suelen establecer

zonificaciones en el espacio afectado por la declaración de parque natural, quedando prohibida la circulación en zonas de levante valor ecológico paisajístico o científico.

Por todo lo anterior, nos permitimos aconsejar a Vd. que si se decide a presentar la oportuna reclamación o petición ante la Agencia de Medio Ambiente, indique expresamente el lugar concreto y camino en el que se le impidió el acceso, pues pudiera tratarse de caminos no públicos y/o que diera acceso a zonas de especial protección dentro de cada parque natural".

Otras dos quejas se presentaron en el año 1995 relativas a espacios naturales protegidos; fueron la **queja 95/3690** y la **queja 95/3820**, ambas desestimadas por no haber recurrido los promoventes previamente ante la Administración.

En la primera de aquéllas, la interesada nos informaba que siendo titular de un establecimiento de hostelería en el municipio de Santiago de la Espada (Jaén), afectado por la declaración de parque natural (Sierras de Cazorla, Segura y las Villas); se quejaba de que no podía efectuar cambios y reformas en el establecimiento y sus inmediaciones si no contaba con autorización de la Agencia de Medio Ambiente, lo que consideraba infundadas limitaciones al derecho de la propiedad. En la segunda, el representante de una Asociación ecologista expresaba que en terrenos del parque natural de Sierra Nevada en la provincia de Almería, se había permitido por el Ayuntamiento de Láujar de Andarax, la explotación de cantera clandestina, sin paralizar la misma.

Por los motivos expuestos, ambas quejas fueron desestimadas por lo que, junto con las dos citadas con anterioridad a ellas, serán objeto de reseña en la parte correspondiente del Informe Anual, con independencia de que se citen aquí por afectar a espacios naturales protegidos.

2.2. Protección de la flora y de la fauna.

Debemos comenzar reseñando la finalización de dos quejas a las que ya hacíamos referencia en el Informe del año pasado y que consideramos emblemáticas en cuanto a protección de la fauna.

La primera de ellas, es la **queja 94/256**, promovida a instancias de una Asociación, sobre la existencia de núcleo zoológico en San Juan de Aznalfarache (Sevilla), que había sido expuesta en aquel Informe y siguientes) hasta el trámite coincidente con la recepción de respuestas efectuadas por parte de los Órganos administrativos a los que habíamos dirigido nuestras resoluciones.

Por parte del Ayuntamiento, la Alcaldía nos contestó:

"Que este Ayuntamiento, como Vd. conoce por escritos anteriores, recibió comunicación de la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca con motivo de la denuncia formulada por D. (...), tras la cual, procedimos a remitir toda la documentación legalmente necesaria para la regularización de la situación, solicitado la autorización y registro de nuestro Núcleo Zoológico.

Tras las modificaciones y mejoras necesarias y una vez comprobado por el organismo competente la idoneidad del recinto para el cumplimiento de los fines a que está destinado, se nos otorgó la referida autorización, quedando inscrito con el Nº SE/130 de Registro Regional y el Nº 1432 de Registro Nacional.

Por último también poner en su conocimiento que el referido parque se encuentra perfectamente atendido por personal especializado -cuidadores, veterinarios y personal de mantenimiento del recinto-.

Por estas claras razones, no podemos aceptar la Recomendación formulada, ya que no encontramos motivo alguno para proceder al cierre de las referidas instalaciones, máxime cuando los organismos competentes en esta materia, han dado su autorización para el funcionamiento del mismo.

No obstante, sabemos que el terreno de nuestro Mini-Zoológico resulta pequeño para los animales que allí se recogen, si bien, estamos buscando soluciones para ello, y, ante la escasez de suelo en nuestra localidad que pudiéramos destinar a estos fines, estudiamos junto a otras Entidades y a la Diputación Provincial de Sevilla la posibilidad de que se nos brinden unos terrenos más idóneos para estos animales".

Por parte de la Agencia de Medio Ambiente, el Presidente de la misma nos respondía:

"En el citado escrito se ofrecen una serie de Sugerencias y Recomendaciones que están basadas en el art. 4.i de la Ley 6/84, de creación de la Agencia de Medio Ambiente, que textualmente expresa como competencias de este Organismo "El establecimiento y ejecución de programas de protección de la flora y fauna, las directrices del mantenimiento de los equilibrios biológicos, así como el control en la introducción de especies vegetales o animales exóticos".

En este sentido, cabe indicar que el control en la introducción de especies

vegetales o animales exóticos a que hace referencia el citado artículo, se refiere a su introducción en el medio natural, cuando intencionada o accidentalmente se dejan en libertad especies alóctonas que pueden afectar a la estabilidad de los ecosistemas naturales y competir con las especies autóctonas. De esta manera se explica el concepto de mantenimiento de los equilibrios biológicos que expresa el mencionado artículo.

En consecuencia, las competencias de la Agencia de Medio Ambiente se circunscriben al establecimiento de los procedimientos que eviten esta situación, mientras que en el actual marco jurídico de distribución competencial, corresponde únicamente a la Consejería de Agricultura y Pesca la determinación de las condiciones de tenencia de esas especies y su autorización. De esta forma, la aplicación del Reglamento de Epizootias y del Decreto sobre Núcleos Zoológicos, que regulan la tenencia en cautividad de estos ejemplares en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas, corresponde al Servicio de Sanidad Animal de la citada Consejería".

Finalmente, la Viceconsejería de Agricultura y Pesca nos informó lo siguiente:

"De la documentación obrante en el expediente administrativo se observa que, efectivamente, el núcleo zoológico de San Juan de Aznalfarache tiene la perceptiva autorización, correspondiéndole el número de Registro Regional SE/130, mientras que en el Registro Nacional tiene asignado el número 1.432.

El referido registro fue realizado a tenor de la disposición de la Orden del 20 de Julio de 1980 (BOE de 11 de Septiembre de 1980), y dentro de la actividad especificada en el art. 2.1 de dicha norma.

El procedimiento fue instado por el Sr. Alcalde-Presidente de dicho municipio con fecha 3 de diciembre de 1993, incluyéndose entre la documentación aportada el Certificado Veterinario Oficial, con referencia al cumplimiento del apartado 3 de la referida Orden y Memoria Descriptiva y planos.

Dichas actuaciones fueron remitidas al Departamento de Sanidad Animal, para que emitiera informe técnico la Inspección Veterinaria Comarcal de Sanlúcar al Mayor, de la cual depende. Una vez evacuado el preceptivo informe con resultado positivo se remitieron todas las actuaciones a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, órgano administrativo competente para su registro.

El Certificado del Título de Actividad fue firmado por el Director General el 8 de Junio de 1994, siendo remitido a la Entidad solicitante el 8 de Julio de igual año.

A mayor abundamiento, existen reiterados informes de los Inspectores Veterinarios Comarcales que inciden en las óptimas condiciones de las instalaciones.

Concretamente, y a raíz de la reclamación remitida por esa Institución el pasado mes de Enero, con fecha 23 de Febrero se ha emitido un nuevo informe por técnicos competentes afectos a la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de Sevilla, donde hacen constar que, tanto el recinto como las jaulas donde se albergan los animales reúnen las condiciones higiénico sanitarias y de limpieza adecuadas.

Igualmente, remiten cuestionario técnico-sanitario en donde se hace expresa constancia del estado satisfactorio del núcleo.

De todo cuanto antecede, parece evidente que, la autorización concedida en su día al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache fue efectuada ajustándose en todo momento a las exigencias zoonosanitarias exigidas por la legislación vigente, situación ésta que persiste al día de la fecha como se constata por los reiterados informes emitidos por los Inspectores Veterinarios afectos de la Comarca, y muy especialmente al emitido el pasado 23 de Febrero por su proximidad temporal (...).

Si bien, como señalaba la Viceconsejería de Agricultura y Pesca, pudiera ser que formalmente el núcleo zoológico contara con todos los pronunciamientos favorables para el mantenimiento de su apertura, de la visita que al mismo había efectuado personal dependiente de esta Institución se desprendería que, para un visitante no cualificado ni experto en la materia, a simple vista y de forma global, una cosa era la "realidad formal" y otra las circunstancias de hecho allí existentes.

Aquella confrontación de apreciaciones, nos movió a interesar informe de los Servicios de Atención Primaria de la Salud, para determinar posibles irregularidades que afectaran a la salubridad e higiene ambientales y a la salud de las personas, no ya, esta vez, de los animales allí expuestos.

El informe que la Delegación provincial de la Consejería de Salud nos remitió al respecto, era concluyente, desde nuestro punto de vista; siendo del siguiente tenor literal:

"En contestación a la queja nº 94/256, presentada ante esa Institución por ...,

en relación con la asistencia de un núcleo zoológico en San Juan de Aznalfarache (Sevilla), y sobre el que se requería informe para concretar la existencia de riesgos para la salud de las personas, que pudiesen provenir de las instalaciones y su estado, así como la de posibles focos de zoonosis transmisibles al hombre, se debe transmitir la siguiente información:

- 1.- Solicitadas la inspección pertinente a la Dirección del Distrito Sanitario Sur-Guadalquivir-San Juan, fue girada con fecha 07 de julio de 1995, por el médico titular D. (...) y la veterinaria titular D. (...)*
- 2.- Esta inspección fue realizada en presencia de D. (...), encargado del mantenimiento de las instalaciones denunciadas.*
- 3.- Asimismo, y en la misma fecha, se realizó visita al Teniente de Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, D. (...).*
- 4.- La instalación zoológica está situada entre la autovía de Coria y el núcleo urbano de San Juan, correspondiente a zona de recreo y parque infantil, rodeado de una valla que en algunos puntos está deteriorada.*
- 5.- Carece de autorización zoo-sanitaria y registro correspondiente de núcleo zoológico, según Orden del ministerio de Agricultura, de 28 de julio de 1980 (BOE nº 219, de 11 de Septiembre de 1980).*
- 6.- La construcción e instalaciones no se ajustan para nada a las necesidades de los animales, y aunque cada especie está separada en su correspondiente jaula, la extensión es reducida; disponiendo en cada una de agua corriente de la red pública y caño de recogida de suciedad.*
- 7.- La eliminación de estiércol y aguas residuales son arrastradas por agua al alcantarillado general; el estiércol restante es depositado en una zona contigua al parque, en un agujero hecho a tal fin, no tapándolo posteriormente, y no estando protegido ni autorizado, siendo de fácil acceso a personas y animales, con el consiguiente riesgo para la salud. Los restos de carne que no son consumidos son recogidos por el encargado, y depositados en el contenedor municipal, con grave riesgo de contaminación.*
- 8.- Los cadáveres son trasladados por un camión municipal propio a Sevilla, para su incineración..*
- 9.- En cuanto a programas de higiene y profilaxis están controlados por los Servicios de Agricultura. En el momento de la inspección se aprecia*

una gran limpieza y desinfección.

10.- En resumen, son muchas y variadas las posibles enfermedades que pueden ser transmitidas al hombre aumentándose esta posibilidad por las deficiencias observadas".

Al margen de esa actuación, resolvimos por una parte incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía por lo que a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) se refería, dada la actitud negativa de la máxima autoridad municipal en el anterior mandato a la hora de afrontar las soluciones posibles al problema denunciado.

Lo anterior porque la misma manteniendo dicha actitud, defendía a ultranza la permanencia de las instalaciones y de los animales allí encerrados, no aceptando las resoluciones que le habíamos formulado.

Además, había que tener en cuenta que el recinto había estado abierto al público y con los animales allí encerrados desde bastante tiempo antes de que se le concedieran al Ayuntamiento las autorizaciones que la Viceconsejería de Agricultura nos había informado que tenía.

Respecto a este órgano, decidimos cerrar las actuaciones, elevando las mismas al superior jerárquico, esto es, al Consejero de Agricultura y Pesca, pues el órgano subordinado no aceptaba tampoco nuestras resoluciones de que se procediera a impedir el funcionamiento del núcleo hasta que no se adecuara a las exigencias reglamentarias que para nosotros y para los Servicios de Atención Primaria de la Salud, estaba claro que se incumplían.

En cuanto a la Agencia de Medio Ambiente, dimos por finalizadas las actuaciones aceptando sus argumentaciones y justificación de por qué no intervenía en el asunto, ya reseñadas anteriormente.

La queja únicamente continuaba abierta ya con relación al Consejero de Agricultura y Pesca, al que le elevábamos los antecedentes y las resoluciones formuladas en relación a los órganos de la Consejería de su cargo.

La máxima autoridad del Departamento nos respondió:

"Recibida toda la información obrante en el expediente, la Consejería de Agricultura y Pesca decidió la evacuación de un nuevo informe por parte de la Inspección Veterinaria Comarcal, acerca del estado de las instalaciones del núcleo Zoológico de San Juan de Aznalfarache, informe que fue emitido con fecha 28 de Agosto del presente año, y del que se adjunta copia. En el mencionado informe se constata el estado de limpieza de las instalaciones, aunque se cuestiona la

idoneidad de estas para los fines a los que se destinan, así como su ubicación.

La recepción del precitado informe, dio origen a la puesta en contacto con las autoridades municipales de la localidad donde se ubica el núcleo con el fin de apercibirles acerca de lo inspeccionado.

Fruto de esa comunicación, se nos hace constar que con fecha 30 de Agosto del presente año, en el punto VII del Orden del día, fue aprobada por unanimidad en el seno de la Corporación municipal de San Juan de Aznalfarache, el desmantelamiento del núcleo zoológico, a la vista del sentir mayoritario de los vecinos de dicha localidad, así como de los diversos informes técnicos veterinarios emitidos al respecto

Por todo ello, esta Consejería, caso de producirse dicho desmantelamiento procederá de conformidad con los trámites administrativos cancelando, en su caso, el título de actividad otorgado, del que se adjunta copia".

Respecto al informe emitido por los veterinarios actuantes en la última de las inspecciones efectuadas a las instalaciones, a consecuencia de la actuación de la Consejería de Agricultura y Pesca, inspección llevada a cabo el 28 de Agosto de 1995, resaltamos lo siguiente:

"(...) El estado de mantenimiento en la construcción, tanto de las jaulas como, sobre todo de las verjas de seguridad, así como de la superficie de disfrute de los animales (sobre todo de los grandes felinos) no parecen las adecuadas para este tipo de instalaciones y más si se piensa que están ubicadas en un Parque Infantil, al que pueden acceder menores de edad acompañados por personas adultas, con el riesgo que ello pueda suponer".

No obstante lo anterior, los informes de la Inspección veterinaria Comarcal, continuaban afirmando la procedencia del Registro del núcleo zoológico.

Decidimos cerrar la queja también respecto a la Consejería de Agricultura y Pesca, al haberse aceptado finalmente nuestras resoluciones. No obstante, le comunicábamos al Consejero de Agricultura y Pesca lo siguiente:

"(...) entendemos que la actuación llevada a cabo en relación con el núcleo zoológico de San Juan de Aznalfarache por los Órganos competentes de esa Consejería, puede ser considerada en algunos aspectos irregular.

En efecto, no se puede entender que un centro cuyo funcionamiento clandestino fue denunciado el 12 de Mayo de 1993, haya estado funcionando hasta fines de 1995. Máxime cuando el 17 de Junio de 1993, la Delegación Provincial de esa Consejería había concedido un plazo de tres meses para subsanar las infracciones detectadas en la primera inspección, plazo que transcurrió con creces, hasta que el 8 de Junio de 1994, un año prácticamente después, se concedió la autorización de inscripción y fue clasificada la actividad.

También llama la atención el hecho de que tras tenerse constancia de los primeros informes contradictorios a los que sirvieron de base a la resolución de autorización y que cuestionaban la idoneidad y la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente (aproximadamente en Agosto de 1995), no se produjera la inmediata clausura del núcleo zoológico, adoptando las medidas pertinentes para preservar los riesgos para la salud de las personas y de los animales que pudieran verse afectados, habiendo tenido que producirse el cierre o clausura por propia iniciativa de la nueva Corporación Municipal".

La queja anteriormente expuesta representa un tipo de actuación administrativa con repercusiones en la protección de animales, problemática que con carácter general habíamos abordado con la iniciación de oficio de las actuaciones llevadas a cabo en la **queja de oficio 93/2869**.

En el Informe de 1994, ya reseñábamos parte de lo actuado en la queja de referencia.

En aquellas actuaciones habíamos constatado que la Administración Medioambiental, pese a desentenderse del problema que le planteábamos, dada la carencia de norma con rango de ley sobre protección de los animales en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, ya tenía un borrador de proyecto de ley en el año 1991.

Tal afirmación se desprendía de respuesta nº 318-90-III, que el entonces Consejero de Cultura y Medio Ambiente había dado a una pregunta parlamentaria.

Además de lo anterior, no compartíamos con la Agencia de Medio Ambiente la afirmación que la misma nos había efectuado sobre el hecho de que consideraba suficientemente protegida la fauna silvestre con la normativa existente entonces y que además carecía de competencias.

Por ello, formulábamos a la Consejería de Medio Ambiente las siguientes resoluciones:

- **Recomendación** "(...) continúe el procedimiento de tramitación de la iniciativa normativa legal para la protección de los animales, agilizando el mismo y con la participación de los Departamentos con competencias relacionadas con la materia, así como de los agentes sociales y económicos que pudieran estar interesados en participar en el procedimiento de elaboración de la referida norma legal, además de los que por así establecerlo el ordenamiento jurídico deban ser consultados.

- Asimismo, **Sugerencia** en el sentido de que el contenido de la disposición que propugnamos se adecúe a lo que creemos debe ser o constituir una norma de protección integral de los animales, cuya estructura, en lo básico, pudiera contener los diferentes aspectos a regular : (...)"

En la resolución incluimos un contenido básico orientador: Los animales domesticos y los domesticados; los animales utilizados con fines científicos; los animales salvajes y en cautividad; competencias administrativas; participación ciudadana; etc.

La Consejería, en forma escueta, nos respondió que el borrador de la Ley de Protección de los Animales había sido remitido a la Comisión General de Viceconsejeros, para que bajo la coordinación de la Consejería de Gobernación se continuara el procedimiento para la aprobación del texto.

En consecuencia, nos dirigimos al Viceconsejero de Gobernación exponiéndole los antecedentes de nuestra investigación y resoluciones formuladas a la Administración Medioambiental y, a su vez, formulándole la siguiente **Sugerencia**:

"(...) Dado que ese Departamento se ha asignado la coordinación en la tramitación del proyecto de ley de Protección de Animales, entendemos que debemos dirigimos al mismo para sugerirle que si en la fase de tramitación en que se encuentre el referido proyecto fuere posible, se incluyan preceptos normativos tendentes a regular aspectos como la experimentación genética; la vivisección e investigación científica; la protección de habitats; preservación de la biodiversidad; utilización de animales en espectáculos y festejos tradicionales, y la acción pública para exigir el cumplimiento de la norma legal propugnada.

Por lo demás, consideramos que, en general, el proyecto que se nos ha remitido, con algunas reservas menores en cuanto a su contenido, puede ser válido y adecuado para la finalidad perseguida salvo que en la práctica se detecte su inadecuación y, siempre y cuando se

incorporen aquellos preceptos que regulen los aspectos que consideramos omitidos, entendemos que, a priori, puede constituir un proyecto normativo completo y conveniente.

*En consecuencia, formulamos a V.I. **Sugerencia** en el sentido señalado (...)*".

Con fecha 15 de Diciembre de 1995, recibimos la siguiente respuesta del Viceconsejero de Gobernación:

"En contestación a su escrito nº 7404, de fecha 21 de noviembre pasado, relativo a la investigación de oficio nº 2869/93 iniciada por la Institución que preside sobre elaboración de una Ley de protección de los animales, comunico a V.I. que en la fase de tramitación en que se encuentra el citado proyecto de ley es posible aceptar su Sugerencia incluyendo en el mismo preceptos normativos tendentes a regular aspectos como al experimentación genética, la vivisección e investigación científica, la protección de hábitats, preservación de la biodiversidad, utilización de animales en espectáculos públicos y festejos tradicionales y la acción pública para exigir el cumplimiento de la norma legal".

Vista la respuesta anterior, con fecha 29 de Diciembre de 1995, resolvimos dar por finalizadas las actuaciones, al entender que se aceptaba la resolución formulada a la Viceconsejería de Gobernación, por lo que los aspectos a que hacía referencia nuestra resolución, quedarían incorporados al texto del borrador de proyecto que ley que se elaboraba.

Tan sólo nos quedó una interrogante en la tramitación de la queja, el saber porqué la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, aun cuando ya se trabajaba por la Administración Medioambiental en un borrador de proyecto, nos respondió que nada tenía que actuar en la materia por carecer de competencias.

Respecto de la **queja de oficio 94/1092**, ya reseñada en el año 1994, en el presente Informe confirmamos exclusivamente su cierre al entender que tras las respuestas recibidas de los órganos administrativos con competencias concurrentes, el asunto estaba en vías de solución; así se lo comunicábamos a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, con fecha 24 de Mayo de 1995, indicándole:

"A la vista de la información y documentación recibida de los distintos órganos con competencia en la materia, entendemos que el asunto está en vías de solución.

Mantendremos tal interpretación sobre la base de que se dé cumplimiento a los siguientes extremos:

- *Compatibilidad de los derechos mineros adquiridos y el aprovechamiento del acuífero del que se abastece el Municipio de El Cuervo, siempre que el mismo acredite la relación causa-efecto que parece alegar entre explotación minera y descarga del acuífero.*
- *Compatibilidad de la explotación minera y de la protección conservación de la laguna como habitat natural de las aves migratorias.*
- *Actuación coordinada entre la Agencia, la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y los Ayuntamientos afectados, con intervención de los propietarios de los terrenos y de los titulares de los derechos mineros, así como con la participación de los Grupos y Asociaciones Ecologistas interesados en la defensa colectiva del medio ambiente, para que se agilice y ultimen los trámites de declaración del espacio como Reserva Natural Concertada por el Consejo de Gobierno, lo que dejamos interesado que se nos comunique cuando se produzca.*

Finalmente, entendemos que si no fuere posible garantizar el mantenimiento del habitat ni evitar los posibles perjuicios al acuífero, la solución debería ser la declaración de la Laguna como Reserva Natural en aplicación de lo establecido en el art. 12.b), en relación con el art. 14 de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, procediéndose a los acuerdos y compensaciones que se estimasen convenientes y ajustados a Derecho con las partes afectadas.

Por lo anterior, nos reservamos la posibilidad de reabrir las actuaciones en el momento en que consideremos que la solución actualmente en curso no resulta viable para compatibilizar desarrollo socio-económico conservación del habitat natural".

En la **queja 94/1730**, promovida a instancia de una asociación naturista de las Sierras Subbéticas, se nos informaba de la supuesta actuación irregular de diversas Administraciones con competencias concurrentes que estaban llevando a cabo obras de encauzamiento en el Río Zagrilla, en el Término de Priego (Córdoba), obras que, en opinión de la asociación referida y del numeroso grupo de ciudadanos que con su firma respaldaban la presentación de la queja, estaban deteriorando el medio natural al suponer una tala indiscriminada de árboles en la ribera del río y modificación del cauce, lo que afectaba al habitat de diversas especies animales y a diversas especies vegetales.

Admitida a trámite la queja, solicitamos información tanto al Ayuntamiento de Priego como a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio

Ambiente en Córdoba. La Viceconsejería de Medio Ambiente, en nombre de la Delegación Provincial, nos informaba:

"El proyecto de canalización del río Zagrilla trata de evitar las periódicas inundaciones que se producen de manera regular por desbordamiento del río y su afección a diversas urbanizaciones de la zona. Estas obras, realizadas en base a un proyecto de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, han producido la total destrucción del bosque galería y, en consecuencia, motivado la paralización por Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Priego de Córdoba en sesión celebrada el 22 de Agosto, con la asistencia de representantes de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y diversas asociaciones de vecinos y ecologistas.

Las obras de canalización del río Zagrilla no afectan al Parque Natural de las Sierras Subbéticas, sino que han sido realizadas fuera de los límites de la zona protegida por su declaración.

Las obras realizadas no se encuentran sometidas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, pues la normativa española en esta materia, no contempla en su Anexo actuaciones de este tipo. Asimismo, en lo relativo a la Ley de Protección Ambiental, que sí recoge éstas actuaciones en el listado del Anexo II, correspondiente a actividades que necesitan el trámite de Informe Ambiental, indicarle que en el caso concreto que nos ocupa tampoco es de aplicación, al haberse iniciado la tramitación del proyecto en la fecha anterior a la entrada en vigor de la misma (Disposición Adicional Primera)".

Por su parte la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Priego, nos indicaba:

"(...) cúmpleme informarle que, como se desprende de los informes emitidos en tales expedientes, por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir no se ha solicitado ni obtenido de esta Administración la preceptiva licencia municipal de obras, habiendo iniciado las mismas sin licencia.

No obstante al tener conocimiento esta Administración de su inicio y de las quejas de varios vecinos de este municipio por la envergadura de las mismas, la Comisión de Gobierno adoptó inmediatamente acuerdo con fecha 20 de Septiembre de 1994, ordenando la paralización inmediata de las obras, cosa que se llevó a cabo.

Posteriormente tuvo lugar una reunión entre representantes de esta Administración con otros de la Confederación, de la empresa

ejecutora de las obras y colectivos ciudadanos interesados en el tema, cuyos acuerdos quedan plasmados en el expediente de que se trata, entendiéndose esta Alcaldía que la solución a que se ha llegado garantiza que las obras que se han ejecutado y las que sea necesario ejecutar, tendrán en cuenta el impacto ambiental y la preservación de la naturaleza de la zona".

Dada la coincidencia en las informaciones recibidas, que atribuían a la asociación denunciante una decisiva participación en la búsqueda de soluciones en la adopción de medidas restauradoras; además de la actuación municipal paralizando las obras y la no sujeción de las mismas a procedimientos de evaluación de impacto por no figurar incluidas en el Anexo I de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental, así como el hecho de que no estuviera afectado el espacio natural protegido con la declaración de Parque Natural de las Sierras Subbéticas, decidimos el cierre de las actuaciones como en vías de solución.

A ello también contribuyó el que por la Agencia de Medio Ambiente, se nos confirmaba el hecho de que se había iniciado expediente sancionador para determinar responsabilidades por posibles incumplimientos a la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía.

2.3. Medidas de desarrollo y aplicación de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía.

En este apartado, en el Informe de 1994, exponíamos la iniciación de las actuaciones en la **queja de oficio 94/1758**, sobre el desarrollo reglamentario y la aplicación de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía.

La información que habíamos solicitado a la Agencia de Medio Ambiente tuvo entrada en esta Institución con fecha 9 de Enero de 1996, coincidiendo con la redacción del presente Informe.

En su respuesta la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, nos remitía información elaborada por los distintos órganos de la Consejería con competencia en materia forestal. Asimismo, la Presidencia citada nos informaba que los Consejos Forestales Provinciales ya estaban constituidos todos; y que las agrupaciones de Defensa forestal no se habían constituido, dado la compleja integración de las mismas. Por otra parte, la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos comunicaba que se estaba procediendo a la revisión quinquenal del Plan Forestal Andaluz, así como, elaborando el desarrollo reglamentario de la Ley Forestal.

En lo básico, tal respuesta coincidía con la que al respecto de esos extremos nos remitió también la Consejería de Presidencia con fecha 16 de Junio

1995.

El resto de la información recibida de los distintos órganos medioambientales en relación con las actuaciones de oficio que comentamos, se expone sintetizada.

La Agencia de Medio Ambiente nada nos informaba sobre la utilización de los montes y espacios forestales de uso público. Por contra, sí nos facilitó una detallada información sobre vigilancia y prevención de incendios.

La Agencia, nos informó que adoptaba medidas para evitar la especulación con la madera quemada en incendios forestales. Igualmente, que se inscribían limitaciones de disponibilidad de las fincas afectadas por incendios forestales en el Registro de la Propiedad.

Finalmente nos comunicaba la existencia de una serie de mejoras técnicas para la mayor eficacia de los equipos de extinción de incendios.

Asimismo, respecto del anterior extremo, la información de los órganos medioambientales se completaba con informe de la Dirección General de Planificación y Participación sobre los Planes de Ordenación de Recursos Naturales en terrenos forestales, que en síntesis, nos indicaba que se había dado comienzo por medio de entidad técnica a la elaboración de estudios relativos a los criterios técnicos de ordenación de tales recursos, en cada una de las provincias andaluzas, completando aquellos estudios que ya se habían realizado en algunas zonas de Huelva y Sevilla; estudios que servirían de base documental para la elaboración de los Planes de Ordenación referidos.

Sobre las medidas que como consecuencia de la aplicación de la reforma de la Política Agraria Común de la Unión Europea, y en ejecución de las previsiones contempladas en la Ley 2/1992, de 15 de Junio, citada, sobre repoblación y reforestación, se hayan adoptado, la respuesta de la Dirección General de Gestión del Medio Natural nos informaba de que se estaba preparando un Decreto por el que se establecería un régimen de ayudas para fomentar acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales de la Comunidad Autónoma, contemplando el Decreto proyectado, entonces, entre otras acciones las de restauración de montes incendiados, zonas desarboladas y tratamientos selvícolas de mejora y de prevención.

En cuanto a medidas que, en ejercicio de competencias atribuidas en el Decreto 91/1994, de 26 de abril, se hubieran adoptado por la Consejería para comprobar el grado de ejecución en cuanto a la redacción, elaboración y aprobación de los Planes de Ambito Local de lucha contra los incendios forestales y de emergencia por incendios forestales, así como sobre la constitución de las Juntas Locales de Prevención y Extinción de incendios forestales, en todos

aquellos municipios enclavados en zonas de peligro, se interesó indicación de fechas de ejecución de las citadas medidas en los correspondientes municipios. La escueta respuesta de la Dirección General de Gestión del Medio Natural se limitaba a reseñar en un cuadro porcentajes de existencia, entendemos, de planes de ámbito local en provincias (en todas 90-95%).

Por lo que a previsiones y plan de etapas sobre la adopción y aplicación de acciones de ejecución de política forestal que se tengan, con referencia a las necesarias medidas instrumentales y funcionales previstas en la Ley Forestal de Andalucía, con especial incidencia respecto a los incendios forestales, su previsión, vigilancia y extinción a este respecto nos interesaría conocer los medios económicos previstos para el año 1995, nada se nos respondió al respecto, aunque en parte, en lo concerniente a los incendios forestales, como ya se ha señalado anteriormente, la respuesta de la Dirección General de Gestión del Medio Natural, pudiera ser aplicada parcialmente a este apartado.

Debido a lo tardío de la remisión y recepción de toda la información que se ha reseñado, solicitada el 22 de Febrero de 1995 y recibida casi un año después, estamos evaluando la misma y contrastándola con las determinaciones legales al respecto. Asimismo, a la vista de aquélla estamos concordándola con la información contenido en el recientemente publicado Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1995-2000).

Por el momento, no hemos elaborado nuestra resolución al respecto y a la fecha de recepción de los informes referidos, solo podemos anticipar que consideramos bastante incompleto el grado de aplicación de las disposiciones legales contenidas en el texto legal que tratamos, así como su desarrollo reglamentario aún pendiente de norma general con tal rango.

No obstante lo anterior, constatamos con satisfacción que en el aspecto de detección, vigilancia, prevención y extinción de incendios, el grado de ejecución y adopción de medidas y desarrollo reglamentario previsto en la Ley Forestal de Andalucía puede ser considerado como más que suficiente, sin perjuicio de que se pueda mejorar, exclusión hecha de la coordinación con los Municipios en zonas de peligro, aspecto sobre el que no nos podemos pronunciar dado lo insuficiente información que al respecto se nos ha remitido, pese a lo creemos que resulta un aspecto de extrema importancia en el que se debe buscar la máxima coordinación, eficacia y eficiencia.

2.4. Las vías pecuarias; nuevo régimen jurídico y su recuperación.

Como se ha indicado en la introducción, en la materia se ha producido un cambio normativo básico. En efecto, tras la entrada en vigor de la Ley 3/1995, de 23 de Marzo, de Vías Pecuarias promulgada por el Estado en ejercicio

de las competencias exclusivas que le corresponden en aplicación del art. 149.1.23 de la Constitución, un nuevo régimen jurídico-normativo protector de tan preciado bien de dominio público por su valor y utilización como recursos naturales más que por la utilidad que otrora tuvieron, aun cuando no se deba perder de vista, por supuesto la finalidad propia de un demanio de tal naturaleza.

Bienes que la anterior Ley 22/1974, de 27 de Junio, de Vías Pecuarias no protegió eficazmente, dado que atendía exclusivamente a su utilidad como corredores para el tránsito ganadero o para las comunicaciones agrarias, permitiendo en caso de que no estuvieran afectas a tales usos, su declaración como innecesarias o sobrantes y por tanto enajenables.

Al margen de por las razones que hemos resaltado en la introducción del capítulo de medio ambiente, la Ley 3/1995, de 23 de Marzo, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico autonómico, cobra una importancia capital, pues ahora la titularidad de las vías públicas recae sobre las Comunidades Autónomas, pasando a integrar su dominio público.

A las mismas les compete:

- Regular su uso, para tránsito ganadero o para otros usos complementarios.
- Defender la integridad de tal patrimonio y asegurar su conservación.
- Garantizar el uso público de las mismas.

Tales competencias comportan también el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de potestades como las de investigación, clasificación, deslinde, amojonamiento, desafectación, sancionadora, etc., en relación con aquellas vías pecuarias.

Dado que la propia Ley estableció su entrada en vigor de forma inmediata, y que incluso estableció la necesidad de que se procediera a la clasificación urgente de las vías no clasificadas, consideramos conveniente, a la vista de que también se nos habían hecho llegar comunicaciones con incidencias en los procedimientos de recuperación y deslinde que se estaban iniciando, llevar a cabo la apertura de investigación de oficio al respecto.

Así, en la **queja de oficio 95/3727** pretendimos determinar qué medidas (su tipo y naturaleza), estaba llevando a cabo la Administración Autonómica para el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en aplicación de la Ley 3/1995, de 23 de Marzo, citada.

Para ello, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, solicitándole

información sobre la existencia o no de un plan global de conservación y protección de las vías pecuarias, así como de utilización de las mismas e igualmente, sobre cuáles fueran los elementos que integraran el referido plan, sus etapas y sus objetivos finales y el grado de coordinación e integración con el planeamiento y ordenación del territorio.

La anterior petición de información se remitió a aquel órgano por cuanto que al mismo, en aplicación de lo establecido en el art. 5.1 del Decreto 77/1994, de 5 de Abril, por el que se regula el ejercicio de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le correspondía, con subordinación al Consejero de Obras Públicas y Transportes, la dirección de la ordenación del territorio.

Asímismo, a la Dirección General de Gestión del Medio Natural también le formulamos petición de información para, al margen de conocer la posible existencia de aquel plan, tener además conocimiento sobre las medidas concretas adoptadas en ejercicio de las potestades administrativas que la nueva Ley atribuía a la Comunidad Autónoma (investigaciones, deslindes, amojonamientos, expedientes sancionadores, etc.).

Nos habíamos dirigido a este órgano medioambiental por cuanto que el mismo, en aplicación de lo establecido en el art. 9 del Decreto 156/1994, de 10 de Agosto, por el que se aprobó la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, ostentaba competencias en materia de vías pecuarias.

En su respuesta, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo nos remitió diversa documentación técnica ilustrativa de lo actuado en la materia. Extractada en los aspectos más significativos, la respuesta de la citada Dirección General era del tenor siguiente:

"1. (...). La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo ha incorporado de forma habitual en sus diversas líneas de actuación la especial consideración de las vías pecuarias, en cuanto que elemento territorial de singular valor para la planificación urbana y territorial. En este sentido, hay que distinguir las siguientes cuestiones:

I) en relación con la facultad de aprobación definitiva del planeamiento municipal.

II) en relación con la formulación de planes urbanísticos y territoriales de iniciativa autonómica.

III) en relación con actuaciones e iniciativas de ejecución del planeamiento.

2. La aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general corresponde

a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, salvo la de aquellos municipios que sean centros subregionales que corresponde al Consejero de Obras Públicas y Transportes (previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía), con independencia de los supuestos de delegación en Ayuntamientos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 77/1994, de 4 de Abril.

En dichos órganos colegiados participan un representante de las Consejerías de Agricultura y Pesca, y de Medio Ambiente (la competencia sobre vías pecuarias se ha trasladado de una a otra recientemente), entre cuyas observaciones -de forma bastante sistemática- destaca la relativa a la identificación en plano de las vías pecuarias y el correcto tratamiento urbanístico de las mismas.

Previo a este momento, es práctica habitual que durante la elaboración del planeamiento, el Ayuntamiento interese del órgano competente la situación de las vías pecuarias que transcurren por el término municipal, su identificación en plano y situación administrativa (deslinde, clasificación, desafectaciones...), siendo por tanto frecuente que el documento para aprobación definitiva contenga esta información.

En caso contrario, desde los órganos autonómicos y previo a su aprobación definitiva, se recaba de la Consejería competente informe sobre este aspecto, pese a que no está previsto en la ley como tal informe preceptivo. En este sentido ,se han reforzado satisfactoriamente los mecanismos de coordinación entre ambas Consejerías (...).

3. La preocupación por las vías pecuarias ha motivado diversas iniciativas de planes y estudios de apoyo cuya finalidad última es mejorar el planeamiento municipal en el tratamiento de este asunto.

Entre los instrumentos de carácter normativo hay que señalar los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de ámbito provincial (aprobados definitivamente entre 1986 y 1987), que considera las vías pecuarias como uno de los elementos estructurantes del espacio rural objeto de especial protección. Pese a la existencia, en aquella época al menos, de un conocimiento sistemático de las vías pecuarias, estos planes hicieron un especial esfuerzo informativo y de valoración de este patrimonio (dimensión y superficie de las redes, utilización y cambios....).

En consecuencia, los Planes contienen una norma específica, de las consideradas directriz para el planeamiento municipal, cuya eficacia

hay que ponerla en relación con el grado de coordinación lograda en el proceso de planeamiento (principalmente de iniciativa municipal) y su aprobación anteriormente expuesto. (...).

(...) la publicación realizada en 1991 como síntesis de un conjunto de trabajos de apoyo al planeamiento, que de forma monográfica aborda los problemas de las vías pecuarias en diversos contextos, y se sugieren propuestas de tratamientos urbanístico en cada uno de ellos. La finalidad de estos trabajos, y de su difusión, no es sino favorecer y cualificar el tratamiento de estos espacios en los diversos instrumentos de planificación. Especialmente, en aquellos ámbitos en los que la función original de las vías pecuarias han perdido vigencia, y por el contrario emergen nuevas funciones y oportunidades de nuevos usos más acordes con el contexto urbano-territorial, siempre desde la perspectiva de la conservación de este patrimonio público y la compatibilidad con las funciones originales.

Además de estos estudios monográficos, cualquier estudio de carácter territorial tiene entre sus apartados de análisis, el correspondiente a las vías pecuarias. La acumulación de estudios de reconocimiento territorial es siempre una ocasión para realizar una puesta al día (especialmente cartográfica, de momento todavía muy insuficiente y deficiente) de las vías pecuarias e incorporarlas a las propuestas de ordenación territorial y urbanística. Con todo, no es un trabajo lo suficientemente sistemático y homogéneo, aun cuando se está ahora en mejores condiciones para valorar y gestionar este importante recurso territorial.

Desde esta perspectiva, existen los primeros contactos con la Consejería de Medio Ambiente para establecer una cartografía adecuada de la red de vías pecuarias, a cuyo proceso de trabajo será una importante contribución los estudios citados que, desarrollados de forma más o menos sistemáticas, aportan un importante caudal de conocimiento concreto.

4. A partir de la promulgación de la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Comunidad Autónoma dispone de instrumentos adecuados para la ordenación del territorio -anteriormente ejercida de forma más indirecta y limitada- y por consiguiente, retomar esta preocupación desde bases más sólidas.

En este sentido, ya se han formulado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 83/1995, de 28 de Marzo, BOJA nº 65 de 5 de Mayo) y diversos planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (...). En todos ellos está presente la incorporación de las

redes de vías pecuarias en la ordenación territorial global. Los trabajos del Plan regional están aún en fase muy incipiente pero es obvio que este asunto tendrá la correspondiente entrada. En cambio los relativos a las aglomeraciones urbanas han generado ya los primeros documentos de diagnóstico y propuestas. En ellos las vías pecuarias adquieren un papel de primer orden en la articulación del espacio rural, y algunas de ellas como elemento constitutivo de los "sistemas verdes metropolitanos" ejerciendo en estos casos un papel de conexión, de "red", entre las diferentes zonas verdes.

(...)

- 5. Consecuentemente con las directrices establecidas en las líneas de actuaciones y documentos citados, algunos elementos de vías pecuarias han sido objeto de actuaciones específicas directamente promovidas desde la Consejería. Así, encuadrado en los programas de ejecución de planeamiento y espacios públicos, hay que destacar algunas iniciativas que, por contexto territorial, están a su vez contempladas en documentos de planeamiento territorial y urbanístico. El interés de ellas residen en su valor de modelo, una vez que se ha completado todo el proceso: desde la identificación de su oportunidad y conveniencia, su inserción en los diversos planes de ordenación, a su incorporación en programas de inversiones, en este caso, perteneciente al Programa de Espacios Públicos.*

(...)

- 6. Desde la perspectiva de las medidas y actuaciones de protección de la legalidad urbanística y sancionadora (expedientes disciplinarios), consultados los archivos de esta Dirección General (en tan breve plazo no ha sido posible una consulta a las Delegaciones Provinciales, órganos que tienen atribuidas la inspección y fiscalización del cumplimiento de la legalidad y del planeamiento territorial y urbanístico, que hubiera ampliado algo más el radio de acción) se constata la inexistencia de este tipo de expediente, cuya causa directa esté relacionada con las vías pecuarias. Ello no quiere decir, no obstante, que algunos de los expedientes tramitados tengan como circunstancia añadida la afección de vía pecuaria.*

(...)

- 7. Hay que concluir, finalmente, que pese a la no existencia de un plan global (objeto central de la cuestión planteada), sí ha habido una dilatada trayectoria en la que las vías pecuarias han merecido un tratamiento específico, posiblemente no todo lo sistemático y*

detallado que merece; ello hubiera requerido un trabajo de base igualmente sistemático y actualizado -por parte del organismo competente- y, sin duda, una coordinación institucional cuyas bases no obstante, están puestas, y a la que la reciente legislación -tanto la de ordenación territorial como la específica de vías pecuarias- añade un marco de cooperación mucho más claro y operativo."

Por su parte, la Dirección General de Gestión del Medio Natural nos ha respondido tardíamente, coincidiendo con el momento de redacción del presente Informe. En su informe, dicha Dirección General nos comunicaba que había elaborado un Plan de Recuperación de Vías Pecuarias de Andalucía, a ejecutar en cinco años, facilitando datos de porcentaje anual a deslindar en cada provincia; también se facilitaban datos presupuestarios para atender aquellas finalidades.

Al margen de los anteriores deslindes realizados y aprobados en 1995, se habían iniciado otros muchos, que se nos exponían en listado elaborado al efecto, abarcando municipios de todas las provincias andaluzas, que no reproducimos debido a lo extenso del mismo, así como un listado de deslindes iniciados en 1996, con un total de ocho proyectos afectantes a las Provincias de Almería, Cádiz, Granada y Málaga.

Finalmente, se nos incluía un listado en el que se relacionaban Convenios de Cooperación suscritos por la Consejería y Ayuntamientos o Mancomunidades Municipales interesados en la recuperación de vías pecuarias.

Debido a la demora producida en la remisión de la información solicitada a la Agencia de Medio Ambiente, no hemos podido concluir la tramitación de la investigación iniciada de oficio, por lo que la reseña de las resoluciones que efectuamos en la misma será incluida en el Informe del próximo año.

Además de las actuaciones expuestas, esta Institución ha tramitado a instancia de parte, otras quejas sobre vías pecuarias (deslindes, recuperación, usos, etc.).

Así, la **queja 95/145** y **queja 95/235** promovidas por supuestas irregularidades en la tramitación de deslinde de la "Cañada Real de la Laguna y Abrevadero de la Laguna del Gobierno", en el Término Municipal de la La Lantejuela (Sevilla); quejas en las que además de ser cuestionada la actuación de los órganos autonómicos competentes, se cuestionó también la de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento.

Formuladas nuestras resoluciones con fecha 29 de Diciembre de 1995, no hemos recibido respuesta a las mismas, por lo que estas quejas serán reseñadas en el Informe del próximo año.

Sí finalizamos, en cambio, otra queja afectante a la misma vía pecuaria y abrevadero, la **queja 95/2586**, en la que la parte interesada comenzó imputando irregularidades a la Administración Autonómica y a la Municipal sin que acreditara haber formulado las pertinentes reclamaciones.

Requerida la interesada para que acreditara si se había formulado reclamación ante los órganos administrativos afectados, la misma sólo acreditó haberse dirigido ante la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca. Dado que la competencia, actualmente la ostenta la Consejería de Medio Ambiente, solicitábamos informe a su Delegación Provincial en Sevilla. La misma respondió lo siguiente:

"(...) 1.- El expediente se encuentra actualmente en fase de exposición pública, pendiente de publicación en el B.O.P.

2.- A pesar de estar pendiente la exposición pública, ha presentado alegaciones en fecha 19/4/95.

3.- La parcela de la que dice ser propietaria aparece catastrada a nombre de D. (...), a quien se notificó el deslinde en fecha 31/8/94, por lo que difícilmente pudo ser notificada a la reclamante. Sin embargo, si ha tenido conocimiento del deslinde, al que no compareció, pero al que presentó alegaciones, oponiéndose, inmediatamente después de practicado el mismo."

Visto el informe y considerando que, conforme a lo expuesto en el mismo, no había ninguna irregularidad, dimos por finalizadas las actuaciones, archivándolas sin más trámite, con fecha 29 de Diciembre de 1995.

2.5. El medio ambiente urbano.

En este apartado vamos a incluir la reseña de las actuaciones y quejas que afectantes a actividades clasificadas y de otra naturaleza, estábamos incluyendo en años anteriores en el apartado relativo a control de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que era integrado en el Capítulo de Ayuntamientos y Diputaciones, al recaer en los municipios la competencia sobre el control de las actividades referidas y su autorización mediante las oportunas licencias.

En el presente año, hemos llevado a cabo una reordenación en la clasificación sistemática de materias, que nos permita exponer de una forma más acorde con la sustantividad o naturaleza de los problemas objeto de investigación, el contenido de nuestras resoluciones.

Nos alejamos así de una sistemática que, atendiendo al órgano competente nos permitía encuadrar las quejas relativas a molestias (ruidos, humos, vibraciones, etc.) generadas por actividades en el medio urbano en el Capítulo de Ayuntamientos y Diputaciones, pues nada empece y, en atención al ámbito en que se producen y al derecho afectado, todo parece aconsejar que deban ser tratadas en la parte concerniente a calidad de vida y derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, aún cuando tal medio sea el urbano, con lo que esa connotación entraña de riesgo o deterioro de aquella pretendida calidad de vida, por los diversos factores que confluyen en el desarrollo de vida en las urbes, cualquiera que sea su importancia y tamaño.

En relación con las actividades antrópicas generadoras de contaminación acústica debemos mencionar en el presente Informe, otro trabajo llevado a cabo por esta Institución, como Informe especial en materia de contaminación acústica derivada del funcionamiento de actividades recreativas, concordando ambos trabajos con esta reseña.

En aquel Informe, cuya presentación va a coincidir con este Informe Anual, se reseñaba una serie de actuaciones iniciadas de oficio por esta Institución en relación con ciudades de más de 50.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma.

Así, se iniciaron de oficio en relación a los Ayuntamientos que se citan los siguientes expedientes:

queja de oficio 91/241 (Sevilla), **queja de oficio 92/2478** (Granada), **queja de oficio 92/2495** (Jaén), **queja de oficio 92/2416** (Cádiz), **queja de oficio 92/2497** (Huelva), **queja de oficio 92/2498** (Córdoba), **queja de oficio 92/2499** (Málaga), **92/2500** (Almería), **queja de oficio 93/2867** (Jerez de la Frontera), **queja de oficio 93/2871** (San Fernando), **queja de oficio 94/159** (Linares), **queja de oficio 94/910** (Algeciras), **queja de oficio 94/955** (Dos Hermanas), **queja de oficio 94/956** (Alcalá de Guadaira), **queja de oficio 94/957** (Sanlúcar de Barrameda), **queja de oficio 94/958** (Marbella), **queja de oficio 94/959** (La Línea de la Concepción); asimismo la **queja 92/2167** relativa al Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

Igualmente, para la elaboración de aquel Informe especial, tuvimos en cuenta otras quejas significativas promovidas a instancia de parte que planteaban aspectos concretos que del funcionamiento de actividades clasificadas y recreativas y, de otras no encuadrables entre las mismas, se desprendían.

Para lo anterior vamos a establecer dos tipos de actividades que afectan al medio urbano: actividades clasificadas y actividades de otra naturaleza.

2.5.1. Actividades clasificadas.

Consideramos interesante traer a colación en este apartado aquellas quejas que han afectado al derecho a disfrutar a un medio ambiente adecuado, protegido en el art. 45 de la Constitución, que por diversos motivos han acabado con resolución de inclusión en el presente informe.

Entre las mismas, citadas por orden cronológico de finalización debemos reseñar la **queja 93/2000** promovida por varios vecinos de la localidad de Coria del Río (Sevilla), denunciando las molestias que el funcionamiento del Matadero Municipal estaba causando a los habitantes de su entorno.

Tales molestias consistían principalmente, según los promoventes de la queja en los malos olores que provocaban los animales allí estabulados entre tanto esperaban a ser sacrificados. Molestias que consideraban agravadas teniendo en cuenta el hecho de que junto al Matadero existía un Colegio, un club de pensionistas y espacios de uso público, además de estar enclavado en zona residencial; existiendo además contenedor habilitado por el Ayuntamiento para que los industriales de la localidad depositaran allí los desperdicios y residuos que las actividades de los que eran titulares generaban, con el consiguiente riesgo y molestias.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe a la Alcaldía-Presidencia, la misma nos contestó:

"(...) PRIMERO.- En el mes de Diciembre de 1983 este Ayuntamiento inició las obras de reforma del Matadero Municipal, según proyecto que se adjunta.

SEGUNDO.- Finalizada la obra se tramitó expediente nº 3721/1984 al amparo de lo prevenido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de Noviembre de 1961, para concesión de la correspondiente licencia de apertura, según informe favorable de la Comisión de Calificación de Actividades, cuya copia figura en el proyecto anteriormente reseñado.

TERCERO.- Con respecto a las previsiones contenidas en las Normas Subsidiarias de Planeamiento, se adjunta al respecto informe emitido por la Arquitecta Municipal.

CUARTO.- En lo referente a los malos olores provenientes de los contenedores, significar que a raíz de la denuncia del Sr. ... son retirados diariamente de las inmediaciones del matadero tres horas después de realizarse las matanzas.

QUINTO.- Indicar, por último, que este Ayuntamiento tiene concedida una prórroga para la clausura del Matadero, que finaliza el 31 de diciembre de 1995, si bien es deseo de la Corporación trasladar dichas instalaciones a un polígono industrial fuera del casco urbano antes de que finalice el citado plazo."

El informe del Arquitecto Municipal al que hacía referencia la Alcaldía aclaraba el uso de la parcela en la que estaba ubicado el matadero, la clasificación del suelo de los alrededores como residencial consolidado y otros equipamientos existentes; todo ello según el planeamiento vigente en el municipio. Debido a que en la información y documentación que habíamos recibido no se contestaban ni aclaraban totalmente los extremos que habíamos interesado, efectuamos nueva petición de informe y documentación a la Alcaldía.

En nuestra nueva petición de informe solicitábamos copia del expediente administrativo tramitado para la autorización del matadero, acreditación de la concesión de la prórroga de funcionamiento concedida y aclaración sobre la forma de gestión del servicio.

Pese a que se reiteró varias veces la información complementaria solicitada, la Alcaldía no contestó a nuestros escritos, lo que motivó que efectuáramos **Recordatorio** del deber de colaborar con el Defensor del Pueblo Andaluz.

Nada respondió la Alcaldía, por lo que procedimos a declarar la **actitud entorpecedora** de la misma a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz y a incluir la reseña de la queja en el presente Informe, ya que no se nos acreditó la respuesta a los escritos de los promoventes de la queja dirigidos a la Alcaldía sobre el problema, ni la autorización para el funcionamiento del matadero, ni la concesión de prórroga que se decía, ni la forma de gestión del mismo.

Junto a la queja anterior, en la que la causante de las molestias era la propia Administración Municipal citada, tuvimos ocasión de tratar otras quejas en las que los denunciados eran particulares, titulares de actividades, que también generaban molestias a los vecinos residentes en sus proximidades.

Así, en la **queja 93/2533**, la **queja 93/2684** y la **queja 94/1865**, las actividades que originaban las quejas eran molestias por ruidos dada la insuficiencia de las medidas correctoras, o como en el último de los expedientes citados, por inadecuación del local que era un bar dotado de elementos técnicos de reproducción sonora propios de una discoteca.

En los tres casos citados, afectantes a los municipios de Laujar de Andarax (Almería), Utrera (Sevilla) y Alcalá del Río (Sevilla) los promoventes de las quejas se lamentaban de la desidia de las Autoridades municipales en dar

soluciones efectivas a sus denuncias, pues pese a las mismas las actividades seguían funcionando causando las molestias reseñadas.

Común a los tres expedientes era además la falta de respuesta a los escritos de los interesados.

Por ello, en nuestras resoluciones se contenían **Recordatorio** del deber legal de responder expresamente las peticiones de los particulares, así como **Recomendación** en tal sentido; forma de actuar pertinente en aplicación de lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al margen de lo anterior, sobre el fondo del asunto, habíamos formulado en el primero de los expedientes (**queja 93/2533**) **Recomendación** en el sentido de que la Alcaldía procediera, siguiendo los trámites legales, a impedir el funcionamiento como tal, sin contar con licencia, aun cuando sí la tenía para Disco-Pub.

Tal diferencia entre la licencia concedida y la actividad que realmente se venía desempeñando, la Alcaldía la justificó en el hecho de que pese a la denominación inicial del tipo de actividad, lo que se había construido era una discoteca, y que después al ser clasificada la actividad, como la Comisión Provincial de la Calificación de Actividades no aceptaba la denominación de Disco-Pub, se cambió la denominación en la licencia sustituyendo, sin más, la designación Disco-Pub por Discoteca.

Al no compartir la simplificación procedimental operada por decisión de la Alcaldía en nuestra **Recomendación** indicábamos:

"(...) Tal actuación se habrá de llevar a cabo en ejercicio de las competencias de policía de actividades que corresponden al Ayuntamiento, concediendo trámite de audiencia al titular de la actividad sin licencia para funcionar como discoteca, lo que la hace ilegal, debiendo procederse a su clausura hasta la legalización. Actuación que, de conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (S.T.S. de 23 de Enero de 1990 y S.T.S. de 21 de Febrero de 1990), y en ejercicio de las competencias que atribuía a los Alcaldes el art. 6 del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, puede llevar a cabo esa Alcaldía.

Por otro lado, esa Corporación deberá disponer lo oportuno para que por la Policía Local se pueda detectar cualquier infracción al régimen de horarios y, tras levantar la correspondiente acta, sea remitida a la Delegación de Gobernación.

Consideramos que actuando en la forma recomendada se logra un mayor y mejor cumplimiento de los principios establecidos en el art. 45 de la Constitución."

Como se puede desprender de nuestra **Recomendación**, la actividad, además de funcionar con una licencia no adecuada a las propias características e índole o naturaleza de la actividad realmente ejercida, además, incumplía horarios, de ahí que instáramos a la Alcaldía a que adoptara medidas en cuanto a la denuncia de los posibles incumplimientos.

La Alcaldía respondió justificando la decisión adoptada en que la Delegación de Gobernación no aceptaba la denominación disco-pub y en consecuencia no aceptaba nuestra **Recomendación**.

Además la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Laujar de Andarax (Almería) hacía referencia en su respuesta a las continuas disputas que el denunciante de la actividad mantenía indirectamente con el titular de la misma en cuanto que había contraposición de intereses por posible competencia de actividades de la misma naturaleza.

Nada se afirmaba por la Alcaldía, respecto a la respuesta expresa a escritos del interesado. Para cerrar las actuaciones, comunicáramos a la Alcaldía lo siguiente:

"A la vista de lo manifestado en su escrito de fecha 31 de Enero de 1995, debemos señalar a esa Alcaldía que esta Institución no puede entrar en aspectos a los que hace referencia el último párrafo de su escrito citado.

Para el Defensor del Pueblo Andaluz únicamente son de interés las actuaciones de la Administración a la que deba supervisar en lo concerniente a su adecuación al respeto de los derechos fundamentales del título I de la Constitución y la adecuación de la actuación de aquella Administración a los principios establecidos en el art. 103 de nuestra Carta Magna.

Tras recibir su escrito, entendemos que no se han aceptado las resoluciones que habíamos formulado a esa Alcaldía con fecha 28 de Noviembre de 1994.

Lo anterior por cuanto que no se nos confirma que se haya dado respuesta al escrito presentado por familiar del interesado en nuestra queja el 22 de Febrero de 1993, con lo que se ha incumplido la obligación establecida en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Igualmente, consideramos que no se han aceptado las resoluciones relativas a que se suspendiera el funcionamiento de la actividad hasta que no contara con la licencia pertinente, lesionándose derechos como el de disfrutar de un medio ambiente adecuado. Consideramos que resulta inadecuado el procedimiento de legalización de la discoteca seguido por ese Ayuntamiento, pues el titular de la actividad debió presentar proyecto técnico que incluyera las rectificaciones necesarias, pues las condiciones de seguridad y técnicas requeridas, lógicamente tendrán que ser más estrictas para esta nueva actividad (discoteca), por lo que no consideramos adecuado el nuevo cambio de denominación de la misma en el título habilitante para su ejercicio.

Se hace necesario que la Comisión Provincial de Calificación de Actividades pueda supervisar un proyecto técnico adecuado a la realidad de la actividad ejercida, para que se pueda calificar la misma y decidir qué medidas correctoras se han de adoptar. Medidas que son distintas en función de la naturaleza y tipo de cada actividad.

Pero lo que no se puede pretender es que si la actividad se autorizó como Disco-Bar, ahora pueda funcionar como discoteca, pues los requisitos de seguridad y de aislamiento, así como aforo serán distintos según se trate de uno u otro tipo de local, siendo también distintas las medidas correctoras a aplicar.

En consecuencia con lo anterior, al entender que no se han aceptado nuestras Resoluciones, con esta fecha hemos resuelto incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, archivando las actuaciones, en aplicación de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que nos regimos y dada la carencia de poderes coercitivos de esta Institución."

En el segundo de los expedientes de **(queja 93/2684)**, formulábamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) las siguientes resoluciones:

*"(...) Procedemos a formular a V.S. **Recordatorio** de sus deberes legales que se concreta en el cumplimiento de lo dispuesto en los siguientes preceptos:*

1.- Del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto 17 de Junio de 1955:

Artículo 1. "Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus

administrados en los siguientes casos:

1º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, con el fin de restablecerlas o conservarlas."

"art. 22.1º.- Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

2º.- La intervención municipal tendrá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieran dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.

3º.- Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente".

2.- Del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre:

- art. 6 "... será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora..."

- art. 38 "Las sanciones... se aplicarán sin perjuicio de que la Autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia si apreciase la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a desacatos de que pueden ser objeto dichas Autoridades".

3.- Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación:

Por lo que respecta al incumplimiento de horario de cierre, conviene llamar la atención e indicar que pese a alguna jurisprudencia reciente, está en vigor, por lo que hace referencia nuestra Comunidad Autónoma, la Orden de 14 de Mayo de 1987 de la Consejería de Gobernación por la que se determina los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos, en la que se fija: a) El momento máximo en que debe producirse el cierre de cada tipo de establecimiento cada día de la semana y b) la hora de apertura de la jornada siguiente. Pero sobre todo, establece que una vez llegado el tiempo del cierre

no se pueden servir consumiciones a los presentes ni admitir nuevos clientes, debiendo quedar desalojado el local media hora después del momento en que se produce el cierre.

En todo caso debe resaltarse que la Orden mencionada utiliza el término "desalojo" para definir la situación en que han de quedar los locales a partir de un momento dado; tratando de combatir así una práctica picaresca y perniciosa de algunos titulares que aparte de no "hacer salir" del lugar a sus clientes, además les sirven consumiciones manteniendo la reunión.

*En base a la reiterada habilitación legal del art. 29.1 de la Ley 9/1983, se formula a V.S. **Sugerencia** concretada en promover la aprobación de un Bando de la Alcaldía (art. 21.1.e de la Ley de Bases de Régimen Local, y art. 41.13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen de las Corporaciones Locales), que debería estar constreñido al **Recordatorio** del derecho vigente en la materia fundamentalmente, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, y Reglamento General de Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos, aprobado por Real Decreto 2816/1992, de 27 de Agosto, así como la Ley 1/92, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana) y a la publicidad de las obligaciones creadas en las Ordenanzas Municipales (a los propietarios y usuarios), o al desarrollo de cualquier actividad ejecutiva prevista por las propias Ordenanzas.*

*(...)Dentro de esta **Sugerencia** incluimos la conveniencia de estudiar la posible declaración de zona saturada por acumulación de ruidos conforme al art. 22 y siguientes de la Ordenanza Municipal aprobada por el Pleno el 17 de febrero de 1994.*

En relación con lo anterior es imprescindible incrementar el control sobre las consumiciones de bebidas alcohólicas en las vías públicas y actos incívicos derivados de esta costumbre.

*Asímismo, en relación con las actividades de ocio autorizadas en el Municipio, se formula **Recomendación** a V.S. en el sentido de que en el ejercicio de facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, ejerza con mayor rigor las medidas de policía y control necesarias para prevenir o impedir su funcionamiento mientras no se reduzcan los niveles de inmisión de ruidos a los máximos reglamentariamente fijados, conforme permiten el art. 38 y demás preceptos concordantes del Reglamento de Actividades Molestas, así como la Ordenanza Municipal aprobada por ese Ayuntamiento.*

Asímismo, extremar el control sobre el cumplimiento del horario de cierre de locales de ocio y diversión, considerando que ya resulta bastante amplio y permisivo el horario fijado en la Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación.

Entendemos que de esa forma además se da un mayor y mejor cumplimiento a lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución, que impone a los Poderes Públicos la obligación de preservar la calidad medioambiental, derecho fundamental reconocido en el Apartado 1º del antes citado precepto constitucional..".

Transcurrido un plazo de tiempo prudencial, la Alcaldía no contestó a nuestras resoluciones, lo que motivó que con fecha 12 de Julio de 1995 se resolviera la inclusión de las actuaciones en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Con posterioridad la Alcaldía nos remitió escrito registrado de entrada en nuestra Oficina el 9 de Agosto de 1995 en el que se nos exponían diversas actuaciones que se estaban llevando a cabo por los Servicios Municipales y desprendiéndose de la respuesta que, aunque tardiamente ,en lo básico, se aceptaban nuestras resoluciones.

Finalmente, en el tercer expediente (**queja 94/1865**), comunicábamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá del Rio (Sevilla), además de las resoluciones afectantes a la obligación de resolver expresamente, lo siguiente:

" (...) c) **Recordatorio** del deber de cumplir el art. 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece:

"1.- Las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

.....

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

....."

*Asímismo, nuestro **Recordatorio** se hace extensivo al deber de cumplir lo establecido en el art. 6º del Decreto 2414/1960, de 30 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas que dispone:*

"Independientemente de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros Organismos, será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades aprobadas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora, con arreglo a las prescripciones de este Reglamento y sin perjuicio de las que correspondan a los Gobernadores Civiles..."

*Finalmente, nuestro **Recordatorio** de deberes legales se hace extensivo al deber de cumplir lo establecido en el art. 1.1. del Decreto de 17 de Junio de 1955, por el que se aprobó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que dispone:*

"Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

1º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas".

*d) **Recomendación** en el sentido de que se proceda a impedir el funcionamiento de la actividad, previo trámite de audiencia al titular, por ser una actividad clandestina, debiendo mantenerse cerrada la misma hasta tanto no haya sido calificada, adoptadas las medidas correctoras, comprobada su efectiva instalación y se le conceda licencia de apertura y funcionamiento tramitada conforme al Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre.*

Tal medida puede ser adoptada conforme tiene reconocido en reiterada jurisprudencia el Tribunal Supremo, entre otras en Sentencias 23 de Enero de 1990 y 21 de Febrero de 1990.

Fundamenta nuestras Resoluciones el hecho de, por una parte, no se haya dado respuesta alguna aún al interesado, a escrito que presentó el 23 de Febrero de 1994, al menos V.S. nada nos indica en su informe sobre que aquella respuesta se hubiere producido.

Por otra parte, de su referido informe se infiere que se está tolerando el funcionamiento sin licencia y, por tanto de forma clandestina, de la actividad objeto de la queja.

Por ello, en aras de una mejor y mayor garantía del derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocidos en el art. 43 y en el art. 45 de la Constitución, respectivamente,

*hemos formulado nuestro **Recordatorio y Recomendación** incluidos en los apartados c) y d) del presente escrito."*

La Alcaldía nos respondió que la misma había dado traslado a la Delegación de Gobernación de actuaciones al respecto para que esta impusiera las sanciones que procedieran. Asimismo, la Alcaldía, nos manifestaba que había dado respuesta al interesado, rompiendo el silencio administrativo que hasta nuestra intervención había mantenido.

A la vista de la respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla), cerrábamos las actuaciones con la siguiente resolución:

"(...) A la vista de su respuesta a nuestras Resoluciones de fecha 30 de Diciembre de 1994, entendemos:

- 1º) Que se aceptan las resoluciones relativas a la necesidad de romper el silencio administrativo en relación con el escrito del interesado de fecha 23 de Febrero de 1994.*
- 2º) Se elude la aceptación de las resoluciones relativas al cierre de la actividad, impidiendo su funcionamiento hasta tanto la misma, una vez calificada y comprobada la instalación de medidas correctoras, no pueda contar con la licencia de apertura para la actividad realmente instalada.*

No nos parece correcta la renuncia al ejercicio de competencias de ese Ayuntamiento lo que supuso la adopción del procedimiento de actuación de las competencias de policía administrativa en forma subsidiaria, por parte de la Delegación de Gobernación.

Consideramos que aun cuando la citada Delegación ostenta competencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y las está actuando, el órgano competente en materia de licencias de apertura es esa Alcaldía, órgano que por su inmediatez es sin lugar a dudas el primer llamado a impedir el funcionamiento de una actividad, sea del tipo que sea, que carece de licencia municipal, máxime si con aquel funcionamiento se causan tantas molestias al vecindario.

No nos parece suficiente para justificar la adopción de aquella otra vía, el aducir la falta de medios de ese Ayuntamiento.

El impedir el funcionamiento de la actividad sólo requiere el precinto de la misma y la vigilancia de que la resolución municipal adoptando aquella medida se cumple, para hacer cumplir aquella resolución sólo

es necesaria, la actuación de la Policía Local, servicio, que de conformidad con lo establecido en el art. 51.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación con lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, está obligado a tener ese Ayuntamiento.

Por todo lo anterior, con independencia de que la Delegación de Gobernación esté actuando debidamente una vez verificada la renuncia "de facto" a la adopción de las medidas que le permite el ordenamiento jurídico por parte de esa Alcaldía, consideramos que la actuación más adecuada, eficaz y correcta hubiera sido la que recomendamos a V.S. el 30 de Diciembre de 1994.

Por ello, al considerar que no se ha aceptado aquella resolución, con esta fecha, procedemos, en aplicación de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, a incluir en el Informe Anual la presente queja, lo que se comunica al interesado en este día archivando las actuaciones."

Otro tipo de actividades, dentro de las clasificadas, que suele ser objeto de denuncia por los particulares, como consecuencia de las molestias que causan son los bares.

Diversas han sido las quejas relativas a este tipo de establecimientos, de entre ellos, reseñamos las que finalizaron con resolución de inclusión en el Informe Anual. Así, en la **queja 94/659**, un vecino de Puente Genil (Córdoba), en nombre propio y en el de sus convecinos, formulaba queja por la existencia de una serie de bares en la calle de su domicilio.

Las molestias generadas consistían principalmente en la emisión de ruidos generados por la instalación de equipos de reproducción sonora en los establecimientos y por las personas que con sus vehículos acudían a la zona.

Solicitado informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento, tras la admisión a trámite, la misma nos informaba que dos de los establecimientos denunciados contaban con licencia y los otros dos la tenían en trámite, habiendo presentado los proyectos de la actividad.

Asímismo, la Alcaldía nos informó de que había adoptado una serie de medidas para garantizar la seguridad ciudadana en la zona de confluencia de personas así como el respecto al descanso y ocio de los demás. Entre estas medidas figuraban, la publicación de un Bando prohibiendo el consumo de bebidas en las vías públicas; vigilando, además, la Policía Local para que se cumplieran los horarios de cierre de establecimientos. Por otro lado en cuanto al aspecto de los

ruidos que emitían los establecimientos, la Alcaldía, nos informaba de que se estaba dotando a la Administración Municipal de una Ordenanza de protección en la materia.

Una vez estudiada la información y documentación recibida del Ayuntamiento, formulamos a la Alcaldía las siguientes resoluciones, con una fundamentación, en parecidos términos a como se ha expuesto anteriormente, con ocasión de la **queja 93/2684**. Las resoluciones fueron las siguientes:

Sugerencia concretada en los siguientes términos:

"Primero.- Promover la aprobación de una Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que regule de la manera más exhaustiva posible la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones producidas por la contaminación acústica, dedicando una parte específica a los establecimientos de ocio y diversión.

Segundo.- Impulsar los trámites necesarios para llevar a cabo la declaración de zona saturada, en aplicación de lo establecido en el art. 11 del Reglamento de Actividades Molestas, no concediéndose más licencias de construcción y apertura para locales de la naturaleza de los que nos ocupan, en la calle Francisco Vila y zona adyacente, pues según se desprende de la documentación remitida por esa Alcaldía con ocasión de éste y otros expedientes, hay varias actividades en la zona que producen efectos aditivos en cuanto a las molestias que originan.

Entendemos que de esa forma además se da un mayor y mejor cumplimiento a lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución, que impone a los Poderes Públicos la obligación de preservar la calidad medioambiental, derecho fundamental reconocido en el Apartado 1º del antes citado precepto constitucional".

Asimismo, en relación con las actividades autorizadas en la zona, se formuló **Recomendación** en el sentido de que:

"...en el ejercicio de facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, ejerza con mayor rigor las medidas de policía y control necesarias para prevenir o impedir su funcionamiento mientras no se reduzcan los niveles de emisión de ruidos a los máximos reglamentariamente fijados, conforme permiten el art. 38 y demás preceptos concordantes del Reglamento de Actividades Molestas."

De la respuesta que recibimos, se desprendía que la Alcaldía aceptaba nuestras resoluciones, excepción hecha de la **Recomendación**

consistente en decretar el cierre de las dos actividades que todavía no tenían licencia de apertura, incumpliendo además los horarios y funcionando sin instalar medidas correctoras; por tal motivo, reiteramos la **Recomendación** a la Alcaldía y al no recibir respuesta se resolvió incluir lo actuado en el presente Informe.

En la **queja 94/926**, un vecino del Municipio de Tocina (Sevilla) nos exponía en una zona residencial del mismo, un propietario de inmueble había instalado un bar habiéndose opuesto en el trámite de información pública los vecinos. Con el tiempo el local generaba molestias, principalmente ruidos, provenientes de maquinaria y de equipo de música, habiéndose agravado el asunto cuando el propietario quería reconvertir el local en disco-bar.

La Alcaldía, a la que habíamos solicitado informe, nos contestó que el establecimiento tenía licencia de apertura para la actividad de bar sin música. No obstante, al haberse formulado denuncias se efectuaron visitas de inspección y con ocasión de altercado en el local, se produjo un cierre, tras el oportuno expediente sancionador, por 15 días.

Posteriormente, la Alcaldía ordenó el precinto de aparato de música no autorizada en el local; finalmente nos informaba la Alcaldía que se había procedido al cierre del local por espacio de un mes (desde el 23 de Mayo al 24 de Junio de 1994). Vista la documentación obrante en el expediente y la comparecencia efectuada en nuestra Oficina por el promovente de la queja, resolvimos:

*"... **Recordatorio de sus deberes legales** que se concreta en el cumplimiento de lo dispuesto en los siguientes preceptos:*

1.- Del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto 17 de Junio de 1956:

"art. 22.1º.- Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

2º.- La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieran dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.

3º.- Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente".

2.- Del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y

Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre:

- art. 6 "... será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora...".
- art. 38 "... el Alcalde, a la vista del resultado de las comprobaciones llevadas a cabo y dando audiencia al interesado, dictará providencia imponiendo ... sanciones". Entre estas sanciones se encuentran la clausura y cese de la actividad.
- art. 41 "Las sanciones... se aplicarán sin perjuicio de que la Autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia si apreciase la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a descatos de que pueden ser objeto dichas Autoridades".

La instalación y apertura de una actividad como el Bar con música y máquinas recreativas y billares-futbolines, denominado "BAR (...)", emplazado en C/ (...) de esa localidad, objeto de esta queja, incluida en el Reglamento de Actividades Molestas requiere la concesión de licencia municipal, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades. En caso contrario el funcionamiento de la actividad se reputará ilegal y se procederá a la clausura hasta que se obtenga su legalización (Sentencias 23-1-1990 y 21-2-1990).

3.- Orden de 14 de mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación:

Por lo que respecta al incumplimiento de horarios de cierre, conviene llamar la atención e indicar que pese a alguna jurisprudencia reciente, está en vigor, por lo que hace referencia nuestra Comunidad Autónoma, la Orden de 14 de mayo de 1987 de la Consejería de Gobernación por la que se determina los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos, en la que se fija:

- a) *El momento máximo en que debe producirse el cierre de cada tipo de establecimiento cada día de la semana y b) la hora de apertura de la jornada siguiente. Pero sobre todo, establece que una vez llegado el tiempo del cierre no se pueden servir consumiciones a los presentes ni admitir nuevos clientes, debiendo quedar desalojado el local media hora después del momento en que se produce el cierre.*

En todo caso debe resaltarse que la Orden mencionada utiliza el término

"desalojo" para definir la situación en que han de quedar los locales a partir de un momento dado; tratando de combatir así una práctica picaresca y perniciosa de algunos titulares que aparte de no "hacer salir" del lugar a sus clientes, además les sirven consumiciones manteniendo la reunión.

*Por último, en base a la reiterada habilitación legal del art. 29.1 de la Ley 9/1983, se formula a V.S. **Sugerencia** concretada en promover la aprobación de una Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que regule de la manera más exhaustiva posible la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones producidas por la contaminación acústica, dedicando una parte específica a los establecimientos de ocio y diversión.*

Entendemos que de esa forma además se da un mayor y mejor cumplimiento a lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución, que impone a los Poderes Públicos la obligación de preservar la calidad medioambiental, derecho fundamental reconocido en el Apartado 1º del antes citado precepto constitucional.

*Asímismo, en relación con las actividades de ocio autorizadas en el Municipio, se formula **Recomendación** a V.S. en el sentido de que en el ejercicio de facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, ejerza con mayor rigor las medidas de policía y control necesarias para prevenir o impedir su funcionamiento mientras no se reduzcan los niveles de emisión de ruidos a los máximos reglamentariamente fijados, conforme permiten el art. 38 y demás preceptos concordantes del Reglamento de Actividades Molestas.*

*En consecuencia, en cumplimiento de los preceptos citados, objeto de este **Recordatorio legal**, y al amparo del art. 29 de la precitada Ley 9/1983, de 1 de diciembre, formulamos a V.S. **Recomendación** que se concreta en la necesidad de ordenar la retirada del equipo de música y demás elementos que no están autorizados en la licencia municipal de apertura concedida con fecha 7 de Noviembre de 1988 y, en todo caso, adoptar cualquier otra medida en orden a adecuar la actividad que se realiza en el establecimiento a la licencia que tiene concedida. Asímismo, instamos a que por la Policía Local se levanten las actas de infracción en materia de horario, y se remitan a la Delegación de Gobernación de Sevilla para los efectos pertinentes".*

Transcurrido un tiempo prudencial sin recibir respuesta de la Alcaldía, consideramos que la misma no aceptaba las Resoluciones formuladas por lo que al amparo de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del

Defensor del Pueblo Andaluz resolvimos la inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la queja **94/1251**, el promovente de la misma se lamentaba por la existencia de varios chiringuitos de temporada ubicados en zona de descanso y vacaciones de verano, en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), chiringuitos que debido a lo elevado de la música producían ruidos insoportables y con incumplimiento de horarios.

Tras formular reiteraciones de información a la Alcaldía, la misma nos contestaba que para la temporada veraniega de 1995, había comunicado a los titulares de los chiringuitos que debían cumplir los horarios de cierre y que se vigilaría el cumplimiento de las emisiones de sonido por los equipos de reproducción sonora en ellos instalados o por actuaciones musicales.

Debido a que la Alcaldía no respondió a todos los extremos a los que hacía referencia nuestra petición de informe, formulamos a la misma **Recordatorio** del deber de auxiliar al Defensor del Pueblo Andaluz en todas sus investigaciones y actuaciones y como no recibimos respuesta, se resolvió declarar la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía a nuestras funciones, por lo que se reseña tal declaración en la parte correspondiente de este Informe.

En la queja **94/1506**, el interesado denunciaba la existencia de dos bares con terraza de verano en las proximidades de su domicilio, en la Puebla del Río (Sevilla), según nuestro comunicante, los establecimientos referidos causaban molestias consistentes en ruidos producidos por los equipos de reproducción sonora en ellos instalados y provenientes, en otras ocasiones de las actuaciones en directo que allí se organizaban, incumpliendo los establecimientos los horarios de cierre.

La Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de la localidad citada nos respondió en síntesis que en la calle a la que aludía la queja existían un bar con licencia de apertura para café-bar, con unas limitaciones de emisión de sonidos de 55 dbA de 8 a 22 horas y de 45 dbA de 22 a 8 horas, habiendo sido instruido expediente sancionador al titular de la licencia por incumplimiento de horarios, en aplicación de lo que dispone la Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana.

Añadió la máxima autoridad municipal que en el momento de emisión de su informe, la persona titular había cambiado, no siendo ya aquélla a la que se le había instruido el expediente sancionador, así como que el Ayuntamiento carecía de medios materiales para el control de los niveles de inmisión-emisión de ruidos.

Tras formular una serie de observaciones relativas a la problemática generada por el funcionamiento irregular de este tipo de actividades, observaciones

que ya se han expuesto en relación con otras quejas y, que dado su carácter general, damos por reproducidas en relación a la exposición de esta queja, formulamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que impone la obligación de resolver expresamente las peticiones que a la Administración dirijan los interesados.

Lo anterior toda vez que los escritos que el promovente de la queja había presentado ante el Ayuntamiento solicitando una solución al problema de las molestias e incumplimientos horarios de aquellos bares; también recomendábamos a la Alcaldía que se resolvieran expresamente aquellas peticiones. Por último formulábamos **Sugerencia** en los siguientes términos:

"Primero.- Promover la aprobación de una Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que regule de la manera más exhaustiva posible la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones producidas por la contaminación acústica, dedicando una parte específica a los establecimientos de ocio y diversión.

Segundo.- Dotar a los Agentes de la Policía Local de los medios técnicos adecuados (materiales y personales: equipo de medición, instrucción adecuada o, de ser posible, colaboración de personal técnico competente) para realizar un control efectivo de nivel sonoro de emisión en los establecimientos de ocio y tiempo libre (bares, pubs, discotecas, etc.)

Tercero.- En relación con las actividades autorizadas en el Municipio, y en ejercicio de facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, ejerza con mayor rigor las medidas de policía y control necesarias para prevenir o impedir su funcionamiento mientras no se reduzcan los niveles de emisión de ruidos a los máximos reglamentariamente fijados, conforme permiten el art. 38 y demás preceptos concordantes del Reglamento de Actividades Molestas.

Entendemos que de esa forma además se da un mayor y mejor cumplimiento a lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución, que impone a los Poderes Públicos la obligación de preservar la calidad medioambiental, derecho fundamental reconocido en el Apartado 1º del antes citado precepto constitucional."

Transcurrido un plazo prudencial de tiempo, sin que la Alcaldía-Presidencia respondiera a nuestras resoluciones, procedimos a resolver la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento, en aplicación de lo que establece el art. 29.2 de la Ley 9/1983 de 1 de Diciembre, reguladora de esta

Institución.

Un caso preocupante se nos planteaba en la **queja 94/1576**, al menos de la insistencia del interesado se desprendía que urgía una solución rápida al problema que nos había confiado.

Este no era otro que la existencia de un bar que instalaba veladores en la C/ Pintor Ramírez de la ciudad de Córdoba, originando el funcionamiento de aquel local molestias en el domicilio del interesado, molestias que principalmente consistían en emisiones de humos y de ruidos y murmullos originados por los clientes del establecimiento, lo que le impedía descansar hasta altas horas de la madrugada, dado que el titular del establecimiento incumplía los horarios de cierre. Tales molestias agravaban el estado de salud de la esposa del interesado, aquejada de una afección broncopulmonar, según nos indicaba.

El interesado, además, se quejaba de la existencia de un letrero luminoso instalado en la fachada del edificio donde estaba su domicilio, que también le molestaba por la luminosidad que emitía.

Según nos informaba, había presentado escrito el 16 de Septiembre de 1992 ante el Distrito Sanitario de Córdoba que le había contestado que se había girado visita de inspección al local, pero que posteriormente nada había actuado en relación a su escrito.

En consecuencia formulábamos petición de información dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Córdoba y a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en aquella capital.

Habían transcurrido tres meses desde la presentación de la queja cuando el interesado nos envió nuevo escrito insistiendo en su problema y recabando el cierre del local y la retirada del letrero luminoso, volviendo a insistir a los veinte días otra vez en las mismas peticiones.

Por su parte, la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Córdoba, nos remitió un completo y detallado informe de lo que había actuado en relación con la denuncia formulada por el interesado.

En síntesis, la citada Delegación nos informaba que en la visita de inspección sanitaria efectuada al local había constatado la existencia de elementos que no figuraban en la licencia municipal (como altavoces). La Delegación citada nos informó también de que interesada información sobre si estaba autorizada, por la Delegación de Gobernación, máquina autorizada tipo B. Finalizaba el informe de la Delegación Provincial de Salud comunicándonos que habían puesto en conocimiento del Negociado de Licencias del Ayuntamiento el resultado de su inspección sanitaria y la existencia de elementos clandestinos que generaban

molestias al denunciante, motivos por los que solicitaba una revisión de la licencia concedida al establecimiento, informando al mismo tiempo al interesado de que daba por finalizadas las actuaciones.

A la vista de lo informado, al considerar correcta la actuación de la Delegación Provincial de Salud, dimos por finalizadas las actuaciones respecto a ella.

Por parte del Ayuntamiento de Córdoba recibimos informe de la Delegación Municipal de Seguridad Ciudadana, que nos indicaba que el establecimiento cumplía el horario, por lo que la Administración Municipal no había levantado actas de inspección por tal motivo.

Igualmente nos informó de que el 19 de Agosto de 1994 se había procedido a precintar elementos no contemplados en la licencia municipal, excepción hecha de la televisión que en la fecha de la actuación municipal no existía en el local. Asimismo, continuaba el informe de la Delegación Municipal de Seguridad Ciudadana, antes se había precintado el aparato de música, en fecha 30 de Junio de 1994, habiéndose efectuado visitas de comprobación de que no se habían violentado aquellos precintos los días 19 y 24 de Octubre y 2 de Diciembre de 1994, así como el 25 de Enero de 1995.

Finalmente, la Delegación mencionada afirmaba que no había petición de instalar veladores en la vía pública, por parte del titular de la actividad.

Por su parte la Delegación Municipal de Urbanismo nos daba traslado de copia de licencia de apertura y nos informaba de que los servicios municipales había precintado los elementos no contemplados en licencia como el aire acondicionado y la música; coincidiendo con la Delegación Municipal de Seguridad Ciudadana en que tras realizarse visitas de comprobación, no se habían desprecintado.

Tras dar por finalizadas las actuaciones respecto a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, continuamos las mismas respecto al Ayuntamiento formulando a la Alcaldía **Recomendación** de que se extremara la vigilancia por la Policía Local, sobre el cumplimiento de horarios del local. Asimismo, formulábamos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que fuera denegada cualquier petición de instalación de veladores en la vía pública al titular de aquel establecimiento, dadas las molestias que generaba la instalación clandestina de veladores cuando se producía.

Para finalizar formulábamos **Recomendación** de que se retirara el letrero luminoso que causaba molestias al denunciante, por las características de aquél.

Así las cosas, mientras tanto, habíamos recibido nuevos escritos del interesado que dejaban entrever la angustiada situación por la que atravesaba a consecuencia del problema a que se refería su queja.

Pues bien, habrían llegado a poder del interesado nuestras resoluciones de 27 de Julio de 1995, cuando el 9 de Agosto de 1995 recibimos nueva comunicación de nuestro interlocutor informándonos de que la "terracea con veladores" en la vía pública seguía funcionando y causando las lógicas molestias al denunciante, dada la concurrencia de personas junto a su domicilio lo que impedía el descanso de él y de su esposa y que denunciados los hechos ante la Policía Local, nada se actuaba, pese a que se incumplían los límites horarios.

En los mismos o parecidos términos se pronunciaba el interesado en escritos de fecha 11, 18, 21 y 25 de Agosto de 1995, así como en escritos de 12 y 26 de Octubre de 1995.

Debido a que habían transcurrido casi tres meses sin recibir respuesta a nuestras resoluciones, con fecha 23 de Octubre de 1995, decidimos archivar las actuaciones incluyendo las mismas en el Informe Anual, debido a que considerábamos que actuando en la forma recomendada, se habría logrado una mejor compatibilización entre el derecho al descanso y a la salud y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, con el de libre iniciativa de empresa en una economía libre de mercado.

Dos meses después, el 22 de Diciembre de 1995, cuando ya estaba cerrada la queja, la Delegación de Seguridad Ciudadana nos contestó exclusivamente a la **Recomendación** relativa al letrero luminoso para informarnos que el mismo estaba totalmente legalizado.

En respuesta a la citada Delegación Municipal, comunicábamos a la misma la obligación de mantener la inclusión de la queja en el presente Informe Anual.

La construcción y el funcionamiento de una terracea de verano en el municipio de La Rinconada (Sevilla), sin licencia ni de obras ni de apertura, fue objeto de la **queja 94/1128**.

En ella el promovente nos informaba de que en sendos escritos de fecha 12 de Mayo y 9 de Junio de 1994, había puesto en conocimiento del Ayuntamiento la realización de las obras clandestinas y la apertura del local, solicitando la adopción de medidas por la Administración Municipal, sin recibir respuesta.

Solicitado informe e interesada respuesta expresa a los escritos del promovente de la queja, el Ayuntamiento nos contestaba que con fecha 30 de

Mayo de 1994, tras informe al respecto, se había procedido a propuesta de los servicios técnicos municipales, a paralizar las obras de construcción de la terraza, ubicada en la C/ Francisco García de la Fuente s/n, de aquella localidad sevillana, exigiendo al propietario la legalización de las mismas.

No obstante lo anterior, el informe de la Alcaldía también nos indicaba que el 18 de Mayo de 1994, se había presentado proyecto y solicitud de apertura de terraza-bar, así como solicitud de licencia de obras para adecuación de terraza de verano, habiendo solicitado la "*declaración de utilidad pública o interés social*" (sic), lo que concedió la Comisión de Gobierno el 10 de Agosto de 1994, trasladando el expediente a la entonces Comisión Provincial de Urbanismo.

Debido a que el informe reseñado nada aclaraba sobre las razones por las que no se había dado respuesta a los escritos del interesado, ni tampoco aclaraba nada sobre el funcionamiento clandestino de la actividad, pese a que se estuviera legalizando, volvimos a interesar información a la Alcaldía sobre tales extremos.

Ante la falta de respuesta de la Alcaldía a esta nueva petición reiteramos la misma con fecha 11 de Mayo de 1995, recibándose la respuesta el 6 de Junio de 1995. En su nuevo informe la Alcaldía nos decía:

"PRIMERO.- El motivo por el que no se ha dado contestación por escrito a lo interesado por el Sr. (...) en escrito de fecha 12 de Mayo y 9 de Junio de 1994 se debe a que, además de las aclaraciones que de forma verbal le hizo el Sr. Secretario de la Corporación, el Delegado de Urbanismo y el Personal Técnico de dicho Departamento, el Sr. (...) no solicita ningún tipo de contestación por escrito, ni pide le sea declarada de forma expresa algún punto del expediente, sino que tan solo pone en conocimiento del Ayuntamiento, o denuncia, las obras que e estaban realizando en terreno rústico del Sr. (...).

Así, en el escrito de fecha 12 de Mayo el Sr. (...) se limita a pedir que se paralicen las obras hasta tanto no se obtengan la correspondiente licencia municipal de apertura; y en el escrito de fecha 9 de Junio recuerda que legalmente no es posible la apertura de la terraza-bar hasta tanto no se obtenga el informe de la Agencia del Medio Ambiente, dando por sentado que éste no existe, sin pedir aclaración de si el expediente ha sido remitido.

De la tramitación administrativa necesaria para la obtención de licencia de apertura por la terraza-bar se le dio cumplida información por el Sr. Secretario en dos ocasiones, aunque el denunciante era perfectamente conocedor de la misma, como así lo refleja en sus escritos. Asimismo, ha tenido conocimiento del expediente de

infracción urbanística por el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento y de la solicitud de declaración de utilidad pública e interés social de la instalación que ha hecho el Sr. (...).

No obstante todo lo anterior, con esta misma fecha se le da traslado de todas las contestaciones que remitidas al Defensor del Pueblo, del expediente de infracción urbanística y del expediente tramitado en virtud de la solicitud de declaración de utilidad pública del Sr. (...).

SEGUNDO.- En cuanto a su solicitud para que aclare si la terraza-bar en cuestión, a funcionado o no como tal, en algún momento, pongo en su conocimiento que según informa la Jefatura de la Policía Local, al parecer, si ha tenido cierta actividad aunque de una manera esporádica, a pesar del requerimiento que se le hizo al Sr. (...) para que abstuviera en la explotación de la misma".

Ante la respuesta, formulamos resolución teniendo por contestados los escritos que el interesado formuló en su día, formulando además **Recomendación** en el sentido de que se procediera a impedir el funcionamiento de la actividad hasta tanto no contara con licencia de apertura y se hubiere legalizado su construcción. Lo anterior en aras de un mayor respeto y adecuación a los principios establecidos en el art. 45 de la Constitución, sobre derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Debido a que no se recibió respuesta a nuestra **Recomendación**, formulada el 24 de Julio de 1995, con fecha 23 de Octubre de 1995, dimos por finalizadas las actuaciones, resolviendo la inclusión de las mismas en el Informe Anual por entender que de haberse seguido nuestra resolución se había actuado en forma adecuada al ordenamiento no por contra, tolerando el funcionamiento de una actividad en suelo no urbanizable, construida sin autorización urbanística y que además funcionaba sin licencia de apertura en aquellos entonces.

Otro tipo de actividad objeto de queja fueron los talleres de chapa y pintura del sector del automovil.

Así en la **queja 94/453**, un vecino de La Campana (Sevilla) denunció molestias por ruidos y gases y riesgos para la salud, que padecía por la existencia de un taller de aquella naturaleza. La Alcaldía nos informó que el taller contaba con licencia de apertura y acompañando informe de Arquitecto Técnico en el que constaban características de la construcción y posibles medidas correctoras.

Consideramos incompleta la información solicitada, ya que se constataba que pese a estar calificada la actividad, no se había acreditado que las medidas correctoras instaladas en la misma, fueran las que impuso la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

En consecuencia formulábamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir el art. 1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, relativo a la necesidad de sometimiento a licencia de las actividades que ejerzan los particulares. Asimismo, formulábamos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que tras ordenarse visita de inspección a la actividad se concediera un plazo para la adopción de las medidas correctoras exigidas por la Comisión de Calificación de Actividades.

Al no recibir respuesta a nuestras resoluciones, dimos por finalizadas las actuaciones con la inclusión en el Informe Anual de gestión. Pese a ello, con posterioridad se recibió informe de la Alcaldía en el que nos comunicaba la aceptación de nuestras resoluciones y que se había actuado en el sentido que propugnado, procediéndose posteriormente ante la constatación de las carencias de la actividad a ordenar su cierre si no se corregían aquéllas.

No obstante, como ya estaba adoptada la resolución de inclusión en el Informe Anual la mantuvimos, pues la actuación municipal se desencadenó tardíamente.

En la **queja 92/1771**, la actividad causante de las molestias fue una pescadería, la misma producía según el promovente de la queja malos olores y ruidos.

A la actividad, radicada en el municipio de Las Cabezas de San Juan (Sevilla), según nos informó la Alcaldía, le había sido concedida la licencia de apertura por reunir los requisitos legales y reglamentarios.

Como había necesidad de contrastar algún aspecto de la naturaleza de la actividad ejercida, se solicitó ampliación de informe a la Alcaldía sobre número de decibelios obtenidos en las mediciones que se hubieran efectuado en la actividad, equipo de medición utilizado y fuentes de emisión de olores molestos en la actividad.

Debido a la falta de respuesta, declaramos la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz, con fecha 4 de Noviembre de 1993, recibándose respuesta el 19 de Noviembre de 1993.

En la misma, la Alcaldía nos manifestaba que todos los informes técnicos y sanitarios eran favorables al funcionamiento de la actividad y que se había incoado un expediente administrativo para adoptar resolución, estando el mismo en el trámite de audiencia, en aquella fecha.

Debido a la no resolución del procedimiento, formulábamos **Recordatorio** del deber de cumplir preceptos de la Ley de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativos a la eficacia y a plazos de resolución de expedientes.

Igualmente, formulábamos **Recomendación** a la Alcaldía para que diera un plazo al titular de la actividad con el fin de que se corrigieran las deficiencias comprobando si se corregían o no las mismas y en su caso clausurando la actividad si no se adoptaren las medidas correctoras necesarias, pues ya en un informe de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, de fecha 21 de Mayo de 1993, del que tuvimos conocimiento se reflejaban ciertas anomalías.

Formulamos también **Sugerencia** de que se concluyera sin más demora el expediente que la Alcaldía nos informó se había iniciado.

Transcurrido un plazo de tiempo sin recibir respuesta a nuestras resoluciones, se cerraron las mismas con la inclusión en el Informe Anual.

Otro tipo de quejas fueron las originadas por la existencia de molestias a causa de la concentración de personas en zonas y lugares de "movida juvenil".

Así, por esta causa, tramitamos la **queja 94/1659** y la **queja 95/18** .

En la primera de ellas, a un particular interesado en obtener licencia de apertura de una cafetería tras haberle concedido licencia de obras para su ejecución, el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) no le daba licencia de apertura alegando la existencia de declaración de zona saturada, por la gran concentración de locales de movida juvenil en la zona.

Solicitamos informe a la Alcaldía, sin que la misma se diera por enterada, por lo que reiterado varias veces, debimos declarar la **actitud entorpecedora** de aquel órgano a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que se reseña en el apartado correspondiente de este Informe aquella declaración.

En la **queja 95/18**, tuvimos conocimiento de la existencia de problemas que causaba al vecindario de urbanización, en el Término de El Viso del Alcor (Sevilla), la concentración de personas en zona de diversión juvenil.

El Ayuntamiento nos informó que todos los establecimientos ubicados en la zona estaban tramitando su licencia conforme al Reglamento de Actividades, si bien aún no habían recaído resoluciones concediendo o denegando las licencias de apertura.

A la vista de lo informado, formulamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir los preceptos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones

Locales referentes al deber de someter a la licencia las actividades que ejerzan los particulares, formulando a la vez **Recomendación** de que se procediera a impedir el funcionamiento de las actividades hasta tanto no contaran con licencia.

Debido a que no recibimos respuesta a nuestras resoluciones, con fecha 26 de Octubre de 1995, tres meses después de aquéllas, dimos por finalizada la queja con la inclusión de la misma en el Informe Anual.

En la **queja 93/2329** la interesada nos exponía que en zona residencial del Término de Pulpí (Almería) existía un pub cuyo titular incumplía los horarios de cierre, originando el establecimiento además molestias, por lo elevado de los ruidos que los equipos de reproducción sonora de que estaba dotado el local, y produciéndose con frecuencia altercados en la entrada del mismo entre los concurrentes. Añadía la interesada que la Policía Local hacía caso omiso (sic) a las continuas denuncias que se formulaban.

La Alcaldía en un escueto informe nos comunicó que su actuación había estado encaminada a hacer compatible el ejercicio de los distintos derechos en juego, adjuntando documentación relativa a la actividad.

Tal documentación nos permitió constatar que el pub denunciado ("Los Abanicos", radicado en la Urbanización Costa Tranquila, de aquél municipio), venía funcionando como actividad distinta de aquella para la que se le había concedido licencia a su titular, habiendo incumplido en diversas ocasiones el horario de cierre.

Además pudimos constatar que si bien la Alcaldía había efectuado algún requerimiento al titular referido, en el sentido de adecuar el funcionamiento de la actividad a la licencia concedida y de que cumpliera los horarios, este no había adoptado medidas al respecto, sin que la primera Autoridad Local sancionara los incumplimientos de sus órdenes de ejecución.

La situación venía a agravarse dada la ausencia de una Ordenanza municipal de protección de valores medioambientales.

En consecuencia, formulábamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 29.2, de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero de Protección de Seguridad Ciudadana, que atribuye facultades a los Alcaldes para, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, sancionar incumplimientos de los titulares de locales de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Asimismo , **Recomendábamos** a la Alcaldía que dado que el local tenía únicamente licencia para funcionar como "merendero al aire libre", decretara, previa audiencia al titular, la clausura inmediata del pub que venía funcionando, o,

cuando menos, procediera a impedir el funcionamiento de los elementos no autorizados que había instalados en el local, incoando además expediente para sancionar el incumplimiento de horarios, o al menos, se diera cuenta a la Delegación de Gobernación de los incumplimientos detectados.

Por último, formulábamos a la Alcaldía **Sugerencia** en el sentido de que se procediera a la proposición por la misma a los órganos municipales competentes la adopción de Ordenanza municipal de Protección Ambiental para prevenir y corregir las posibles lesiones y riesgos para la calidad de vida que pudieran provenir del funcionamiento y realización de actividades antrópicas, preservando así los principios y valores establecidos en el art. 45 de la Constitución y otros relacionados con ellos.

Debido a que transcurrió un plazo de tiempo de aproximadamente dos meses sin recibir respuesta, consideramos que nos se aceptaban nuestras Resoluciones, por lo que decidimos incluir la reseña de lo actuado en el Informe Anual de gestión.

En la queja **94/1530**, la actividad que originaba las molestias era un local de celebraciones; el interesado en la queja mostraba su pesar por la actuación de la Administración Autonómica y de la municipal (Ayuntamiento de Dos Hermanas, Sevilla).

El problema objeto de la queja estaba fundamentado en la existencia de un local para celebraciones, al que mediante la oportuna reforma, su titular había anexionado una sala de fiestas al aire libre (según el interesado).

Las instalaciones venían funcionando durante cuatro años (desde 1991 a 1994), especialmente en verano incumpliendo horarios, causando molestias por ruidos generados por equipos de reproducción sonora, actuaciones en directo y por los concurrentes al local. Tras haber efectuado diversas denuncias ante las autoridades municipales y ante la Delegación de Gobernación, nada se le había contestado, por lo que además de solicitar informe a los Órganos responsables, les instábamos a que respondieran expresamente a los escritos del interesado.

La Delegación de Gobernación nos remitió documentación sobre lo actuado en relación con ambos locales. Su actuación consistió en dar traslado de las denuncias recibidas al Ayuntamiento. Este no nos contestaba, por lo que debimos formular reitero de nuestra petición de informe. El mismo fue recibido finalmente; hacía referencia a que al titular del local, se le había denegado licencia de apertura para la terraza de verano por no aportar la documentación que le había requerido la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, añadiendo que el titular de la actividad sí poseía licencia para bar-restaurant, desde 1989.

En consecuencia, formulamos **Recordatorio** a la Alcaldía, del deber

de cumplir lo establecido en el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, en lo relativo al control de industrias por ruidos y vibraciones. Igualmente le formulábamos **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 84.1), de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en lo relativo a la intervención de las Corporaciones Locales en las actividades privadas, mediante el sometimiento a licencia del ejercicio de las mismas.

Por último, formulamos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que procediera a impedir el funcionamiento de la actividad en lo no autorizado, previa audiencia al titular.

Respecto a la Delegación de Gobernación habíamos archivado las actuaciones, instándole no obstante a que, en caso de inactividad por la Administración Municipal, el Órgano autonómico asumiera subsidiariamente las competencias que en materia de policía de actividades le atribuía el Decreto 2414/1961, de 28 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Tal resolución la adoptábamos con fecha 24 de Julio de 1995.

La Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) no contestó a nuestras resoluciones, en una actitud que viene siendo ya habitual; por tal motivo, con fecha 23 de Octubre de 1995, tres meses después de formuladas aquellas Resoluciones, decidimos incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento, al considerar desestimados sin ninguna argumentación nuestros **Recordatorios y Recomendación**.

También tuvimos ocasión de tratar las molestias que originan las actividades de esta naturaleza, en la **queja 94/1163**, en la que la interesada nos ponía de manifiesto la existencia de molestias que causaba una cafetería-pastelería, radicada en Córdoba capital. Molestaba por los ruidos que los extractores de humos instalados en la misma producían al funcionar, además los concurrentes al local también producían molestias debido al volumen de sonido que la acumulación de voces humanas genera, máxime si se incumplían los horarios, como indicaba la promovente de la queja.

La Gerencia Municipal de Urbanismo, del Ayuntamiento de Córdoba, nos informó que el titular del local tenía licencia para café bar, sin cocina ni música; asimismo, se adjuntaba copia de la documentación relativa al local.

Vista la información y documentación recibidas, se constataba la existencia de extractores, cuya colocación contemplaban los informes técnicos de inspección, que no figuraban en proyecto. Igualmente había instalada maquinaria recreativa y aparato de televisión que no figuraban en proyecto.

Asimismo se pudo concretar, por denuncias individuales y colectivas, que se instalaban veladores en la vía pública, próximos a la vivienda de la interesada, que al ser ocupados por clientes habituales del local, en sus reuniones y conversaciones causaban molestias por el volumen de sonido generado. Finalmente, según insistía la denunciante y otros afectados, como consta en el expediente de queja, se incumplían los horarios.

Por todo lo anterior, formulábamos al Delegado Municipal de Urbanismo las siguientes Resoluciones:

1) **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 42.3, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que impone a los Ayuntamientos la obligación de controlar las industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

Lo anterior toda vez que los ruidos que producían y que emitían los extractores con su funcionamiento y los humos que según los denunciantes introducían en su vivienda podían constituir un riesgo para la protección de la salud, derecho reconocido en el art. 43 de la Constitución, al propio tiempo que podían suponer lesión para el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, derecho reconocido en el art. 45, de nuestra Carta Magna.

2) **Recomendación** en el sentido de que se iniciara por el órgano municipal competente procedimiento para impedir el funcionamiento de los elementos instalados en la actividad y no contemplados en el proyecto (extractores, televisor, máquinas, cocina, etc.).

3) **Recomendación** concretada en que se procediera a incluir la actividad en los planes de vigilancia de la Policía Local para tratar de constatar el posible incumplimiento de horarios, incoándose expediente sancionador en tal caso.

4) Por último formulamos **Sugerencia** para que no se volviera a conceder licencia de ocupación de vía pública con veladores debido a las molestias que la concurrencia de personas al lugar generaba en el domicilio de la denunciante, o se procediera a la retirada de la autorización pertinente si se hubiere concedido, siguiendo los trámites legales y reglamentarios.

Debido a que la Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba nada contestaba, con fecha 23 de Octubre de 1995, tres meses después, se elevaron las actuaciones a conocimiento de la Alcaldía, solicitándole que se pronunciara expresamente sobre si se aceptaban o no nuestras Resoluciones.

Nos respondía la Delegación citada, en vez de la Alcaldía, limitándose a reproducir informes técnicos sobre la actividad que ya conocíamos, reseñando

actuaciones de las que también se nos había dado cuenta.

Por lo anterior, dimos por finalizadas las actuaciones, incluyendo la reseña de las mismas en el Informe al Parlamento, lo que se resolvió con fecha 29 de Diciembre de 1995.

Una actividad molesta también, pero de distinta naturaleza, ya que se trataba de una explotación agrícola y pecuaria, fue objeto de queja la **queja 94/921**.

En la misma, un vecino de Arcos de la Frontera (Cádiz), nos comunicaba que junto a su vivienda, en el caso urbano, existía una vaquería que además de las molestias por los olores que generaba, creaba una situación de riesgo para la salud, debido a la insalubridad que la existencia de aquella vaquería creaba en el entorno.

Según el interesado, pese a haberse decretado el cierre de la vaquería, no se llegaba a ejecutar aquella Orden de la Alcaldía.

La primera autoridad municipal, a la que debimos formular reitero de nuestra petición de informe, no nos respondía, haciéndolo el Secretario General, que nos informó que al no obedecer el propietario de la vaquería, la orden de clausura, se había ejecutado subsidiariamente por la Administración Municipal.

Pese a lo anterior, la Alcaldía nos informó un mes más tarde, de motu propio, que nuevamente se habían estabulado los animales en la proximidad de la vivienda del denunciante, sin respetar las normas de sanidad, ni urbanísticas, ni la orden de ejecución de la Alcaldía.

Realizada visita a esta Institución por el interesado, que manifestó sus alegaciones a lo actuado y tras realizar nueva petición de informe al Ayuntamiento, tras dos meses de espera, debimos solicitar nuevamente informe a la Alcaldía, formulándole **Recordatorio** del deber de colaborar con esta Institución.

Transcurridos dos meses, como no teníamos respuesta, procedimos a declarar la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía para con la labor del Defensor del Pueblo Andaluz, lo que se reseña en el apartado correspondiente y a incluir la reseña de lo actuado en el presente Informe.

2.5.2 Actividades de otra naturaleza.

En este epígrafe se incluyen distintos tipos de actividades sociales que ocasionalmente puedan presentar incidencias en relación al medio ambiente urbano; bien entendido que se trata de actividades de naturaleza religiosa, cultural

de actos sociales esporádicos, que no deben ser considerados desde el punto de vista de las actividades de hostelería, recreativos, etc.

Una de las reclamaciones recibidas, la **queja 93/2436**, estaba motivada por la existencia de un local de reunión en el municipio de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) en el que los concurrentes, dotados de equipos musicales y de reproducción sonora, así como de altavoces, efectuaban cantos y recitales, sin que el local estuviera insonorizado, ni adecuado con medidas anti-riesgo de incendios.

Por la información recibida de la Alcaldía-Presidencia, tuvimos conocimiento y confirmación de que el local era un lugar de reunión y culto de una confesión religiosa y de las medidas que se estaban adoptando para legalizar el local, llegándose a Decretar el cierre del local al considerar que se realizaba una "actividad molesta".

Ante la ineficacia e inadecuación de aquellas medidas, formulábamos a la Alcaldía **Sugerencia** en los siguientes términos:

"Primero.- Rectificar la apreciación contenida en el Decreto dictado por esa Alcaldía, con fecha 9 de Octubre de 1993, que consideró como Molesta la actividad religiosa realizada por (...) en el local situado en calle Alfonso XII, nº 71, de esa localidad, incardinándola entre las reguladas por el Real Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, pues entendemos que no resulta admisible e incide negativamente en el ejercicio de la libertad de culto (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Junio de 1992).

Segundo.- Ordenar una inspección del local por los servicios técnicos municipales sobre si el uso del mismo se ajusta al planeamiento urbanístico vigente y si el edificio reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesarias. Y, en su caso, requerir a los representantes legales de (...) la adopción de las medidas correctoras la adecuación del local para la asistencia de los feligreses. (Extintores, puertas de emergencia, etc...)

La Alcaldía nos respondió lo siguiente:

"Que el expediente en cuestión no se inició de oficio sino a raíz de la denuncia practicada por el Sr. ...

Que esta Administración conoce, cumple, y respeta profundamente los Derechos y Libertades fundamentales comprendidos en la Constitución Española, entre estos, la libertad religiosa y de culto, así

como su Ley de desarrollo L.O. 7/80.

Que el expediente seguido al efecto -como Vd. conoce pro referencias anteriores- se dirige única y exclusivamente a instar a los afectados para que procedan a la legalización del local sito en calle Alfonso XII, donde, según los informes técnicos emitidos, no se daban las condiciones necesarias para la seguridad de las personas que allí concurrían (salidas de emergencia, extintores, etc...), todo ello con independencia de la causa por la cual se llevasen a cabo tales reuniones.

Que este Ayuntamiento ha actuado en ejercicio de la potestad de intervención en la actividad de los ciudadanos que le otorga la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, en aras de la seguridad, del orden público y de la paz social, y protegiendo el derecho de los demás ciudadanos al ejercicio de sus Derechos y Libertades, y actuando en todo momento ajustándose a la más estricta legalidad.

Por otro lado, le informamos para su conocimiento, que con fecha 28 de Marzo de 1994, se procedió de oficio al desprecinto del local en cuestión, (ante la alteración de las circunstancias manifestadas por los servicios técnicos municipales), en el cual se reanudaron los cultos propios de esta Iglesia, acatándose por parte de los miembros de la misma, las observancias dadas por este Ayuntamiento desarrollándose la actividad armónica y pacíficamente.

Finalmente también queremos poner en su conocimiento que (...) en este municipio trasladó su domicilio a la calle Alférez Cortés nº 18, donde tras los trámites e inspecciones necesarias le fue otorgada la correspondiente licencia de apertura, sin que hasta la fecha hayan surgido problemas de ninguna índole."

De la respuesta se desprendía, de un lado, la solución del problema planteado por el traslado de la sede de la confesión religiosa a otro lugar en el que sí se había adoptado las medidas correctoras necesarias, conforme a lo sugerido.

Por otra parte, de aquella respuesta también se desprendía que no se aceptaba la rectificación contenida en el Decreto de clausura que consideraba como "molesta" la actividad. En consecuencia comunicábamos a la Alcaldía lo siguiente:

"(...) Decíamos en nuestra Resolución, y hoy nos ratificamos en la misma, que no resultaba admisible e incidía negativamente en el ejercicio de la libertad de culto incardinar la actividad religiosa realizada por la (...), o cualquier otra confesión religiosa, dentro de las reguladas por el

Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre.

Pues bien, a pesar de los fundamentos y argumentaciones contenidas en nuestra Resolución, y que no han sido contestadas ni desvirtuadas por esa Alcaldía, en el nuevo informe recibido se vuelve a afirmar la concesión de "licencia de apertura" para las actividades de la (...) en su nuevo local, sito en calle Alférez Cortés, 18, de esa localidad.

Finalmente, significamos a V.S. que los locales destinados a las actividades propias de las confesiones y comunidades religiosas deberán ser inspeccionados, por las autoridades locales, a los únicos efectos de comprobar si reúnen las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para la asistencia de sus feligreses y, sobre las medidas necesarias para evitar molestias por ruidos al vecindario.

*En consecuencia, al haber sido solamente aceptada con carácter parcial la **Sugerencia** formulada y no obtener ninguna justificación al punto primero, nos vemos obligados a **incluir** este expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, conforme a lo regulado por el art. 29.2 de nuestra Ley reguladora, por cuanto era posible una solución positiva, y ésta no se ha conseguido".*

2.6. Vertidos industriales, agrícolas y ganaderos.

En este apartado reseñamos las quejas y actuaciones llevadas a cabo en asuntos relativos a vertidos de la naturaleza de los citados en el epígrafe.

2.6.1. Vertidos industriales.

A instancia de parte tuvimos conocimiento de la existencia de una almazara (**queja 94/459**) que efectuaba vertidos clandestinos a balsas de evaporación de alpechín en el municipio de Villanueva de la Reina (Jaén). Según el promovente de la queja, las balsas se filtraban puesto que no contaban con las condiciones mínimas exigibles reglamentariamente.

Solicitamos informe a la entonces Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villanueva de la Reina y a las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Salud, a las que se había dirigido el interesado.

La Delegación Provincial de la Consejería de Salud nos informó que había dado cuenta de la denuncia formulada por el promovente de la queja ante aquel órgano, a la Agencia de Medio Ambiente, por ser la competente y que la

misma le había remitido listado de actuaciones llevadas a cabo en relación con la almazara, listado que a su vez la Delegación Provincial de Salud había trasladado al interesado.

Por su parte, la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca nos contestó en parecidos términos, que había dado traslado de la denuncia del interesado al órgano competente: la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, en nombre de la Dirección Provincial, nos remitió listado de actuaciones que había llevado a cabo respecto a la almazara. Del listado referido merecen especial consideración la existencia de actas de inspección de los Servicios de la Agencia de Medio Ambiente, en las que se ponía de manifiesto la existencia de filtraciones detectadas en diversas fechas, trasladadas a la Alcaldía.

Señalándose que además se habían producido filtraciones a pozos de finca próxima denominada Santa Cecilia (del promotor de la queja) y a canal de riego próximo, con la consiguiente contaminación de aguas y riesgos para la salud de las personas, siendo la causa la deficiente conservación o la carencia de medidas correctoras en las balsas, dotadas de licencia de apertura y funcionamiento en unos casos y clandestinas otras.

La Alcaldía por su parte nos informó lo siguiente:

"(...) Primero: La Agencia de Medio Ambiente, a través de su Dirección Provincial de Jaén, ha venido tramitando un expediente por vertidos de Alpechín de las balsas propiedad de "Aceites Biosca".

Segundo: Este Ayuntamiento ha actuado, en el citado expediente, como mero transmisor de las comunicaciones y notificaciones efectuadas ante el citado organismo y la empresa expedientada.

Tercero: No hay constancia en los archivos municipales de haberse efectuado, ante este Ayuntamiento, denuncia alguna por parte de D. (...) por esta causa.

Como consecuencia de lo anteriormente, expuesto, estima esta Alcaldía que el organismo competente para aportar la documentación oportuna es la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía toda vez, que la documentación existente respecto al caso que nos ocupa ha de obrar en su poder."

Como se constataba una cierta inactividad de las autoridades municipales en la exigencia de las medidas correctoras y licencias necesarias,

pusimos los hechos en conocimiento de la Delegación de Gobernación para que actuara conforme a lo establecido en art. 39 del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, para que comunicara al Ayuntamiento la adopción de las medidas necesarias y actuara subsidiariamente en caso de inactividad municipal. Tal comunicación la efectuábamos con fecha 30 de Diciembre de 1994. En aquella misma fecha, archivamos las actuaciones respecto a la Agencia de Medio Ambiente, pues considerábamos su actuación como correcta. Lo mismo hacíamos respecto a la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca.

Igualmente, el 30 de Diciembre de 1994, formulábamos a la Delegación Provincial de Salud la siguiente **Recomendación**:

*"(...) Al respecto le informamos, que una vez hemos recibido la documentación e información que habíamos solicitado a los distintos órganos con competencia en la materia, formulamos a esa Delegación Provincial, en aplicación de lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, **Recomendación** en el sentido de que disponga lo oportuno para que por los Servicios de Atención Primaria de la Salud, se proceda a realizar las oportunas inspecciones y comprobaciones en los pozos que pudieran resultar contaminados y en el canal de riego en la zona citada, para determinar la existencia de cualesquiera posibles riesgos para la salud y sanidad ambientales. Lo anterior en aplicación de las previsiones contenidas en el Decreto 195/1985, de 28 de Agosto, y toda vez que en fecha 17 de Febrero de 1994, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, había efectuado visita de inspección a la finca Santa Cecilia, comprobando que el pozo del que se suministra de agua aquélla estaba recogiendo filtraciones de alpechín procedentes de la Fábrica de Aceites Biosca S.A, antes aludida.*

Pretendemos que con la intervención de los Servicios de Salud, se propongan las medidas adecuadas a los Órganos competentes para evitar aquellos riesgos para la sanidad ambiental, con objeto de que se logre una mayor garantía del derecho a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución) y una mayor protección del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 de la Constitución".

Asimismo, a la Alcaldía formulábamos las siguientes resoluciones:

"...Desprendiéndose de la información recibida de la Entidad Medioambiental, que el funcionamiento de algunas de las balsas además de irregular por los motivos expuestos, era carente de licencia, al menos lo fue durante algún tiempo, pues en fecha 30 de

*Junio de 1993 se estaba tramitando licencia municipal de apertura, según relato histórico de actuaciones llevadas a cabo en relación con la actividad, y que la misma venía causando problemas desde el mes de Marzo de 1992, debido a las filtraciones de alpechín, hemos resuelto formular a V.S. **Recordatorio** del deber de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 84 aptdos. 1 y 2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece:*

"84.1. Las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

c) Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

2. La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual".

Tal Recordatorio se formula en aplicación de lo establecido en el art. 29.1 de la ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución.

*Asimismo, formulamos a esa Alcaldía **Recomendación**, en aplicación de lo establecido en el anteriormente citado precepto de nuestra Ley reguladora, en el sentido de que en aplicación de lo establecido en el art. 6 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, en relación con lo establecido en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1956, proceda a requerir la oportuna licencia de apertura y funcionamiento a la actividad, en relación con todas y cada una de las balsas que tenga instaladas, y que aún no estén amparadas en la correspondiente licencia y/o no cuenten con las suficientes medidas correctoras.*

Debiendo procederse, en su caso, a la clausura de las que pudieran considerarse clandestinas. Medidas que puede adoptar la Alcaldía en ejercicio de las facultades y atribuciones legal y reglamentariamente conferidas. Siendo además la medida de clausura hasta la posterior legalización, admitida por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencias de 23 de Enero de 1990 y de 21 de

Febrero del mismo año.

Consideramos que actuando en la forma recomendada y en coordinación con la Entidad Medioambiental y con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, para la imposición de las medidas correctoras necesarias, para evitar la contaminación de acuíferos y aguas de riego, se logra una mayor garantía del derecho a la protección de la salud y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Además de una mayor adecuación a los principios de eficacia y coordinación, que establece el art. 103 de nuestra Carta Magna".

Como respuesta a nuestra **Recomendación**, la Delegación Provincial de Salud nos comunicaba que se había procedido a la inspección y toma de muestras de agua de los pozos y del canal de riego afectados por las filtraciones, dando cuenta del resultado al Organismo de Cuenca, a la Agencia de Medio Ambiente, a la Delegación de la Consejería de Agricultura y Pesca, así como al promovente de la queja.

Los análisis recogían la existencia de olor y color característico de alpechín en las aguas analizadas en Febrero de 1995.

La Delegación de Gobernación, nos remitió escrito en respuesta a nuestra resolución en el que nada se nos indicaba respecto a la aceptación o no de aquélla, limitándose a exponernos una serie de actuaciones de las que ya teníamos conocimiento por otros órganos.

Por ello, ante la falta de aceptación de la **Recomendación** que habíamos efectuado, elevamos los antecedentes de la queja y la resolución a conocimiento de la máxima autoridad del Departamento en fecha 12 de Julio de 1995.

Respecto a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villanueva de la Reina, resolvimos la inclusión en el Informe Anual al Parlamento, debido a que nada respondió a nuestras resoluciones, pese a que habían transcurrido casi siete meses desde que se le formularon.

También dimos por finalizadas las actuaciones respecto a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, al considerar que había aceptado nuestra **Recomendación** y que su actuación había sido correcta.

Por último, toda vez que por parte de la Consejería de Gobernación, nada se contestó sobre la aceptación o no de la **Recomendación** formulada, resolvimos incluir las actuaciones en el Informe Anual, en aplicación de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983 de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución.

2.6.2. Vertidos agrícolas y ganaderos.

En la **queja 94/602**, promovida a instancia de parte, tuvimos ocasión de tratar un problema causado por vertidos de granja porcina en el término de Iznájar (Córdoba). La persona afectada nos ponía de manifiesto la proximidad de la granja porcina a viviendas habitadas, en la zona del Arroyo del Adelantado, en aquel municipio cordobés.

Los vertidos de purines que generaban los animales de cerda allí estabulados eran efectuados a balsas de evaporación, a las que acudían gran cantidad de insectos en verano y que además de generar malos olores, se filtraban al acuífero subterráneo, con los consiguientes riesgos para la salud, interfiriendo además cuando rebosaban el único acceso a las viviendas.

Solicitado informe a la Alcaldía, ésta nos contestó que la granja había estado funcionando desde hacía bastante tiempo y que en Julio de 1993, se había iniciado su legalización, procedimiento en el que la Comisión Provincial de Calificación de Actividades había emitido sendos informes desfavorables por no haberse aportado documentación requerida al titular de la actividad, lo anterior con fecha 22 de Julio y 9 de Noviembre de 1994.

En consecuencia, formulábamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 84., de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el sometimiento a previa licencia de las actividades que se ejerzan en un determinado término municipal; así como del deber de cumplir lo establecido en el art. 42.3, a) y b), de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, sobre la protección sanitaria del medio ambiente y sobre el control sanitario de industrias y actividades.

Igualmente, formulábamos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que si todavía no contaba con licencia de apertura se procediera a la clausura inmediata de aquella actividad, hasta tanto no se le otorgare licencia municipal, una vez se hubiera comprobado la adopción de medidas correctoras impuestas en el trámite calificadorio por la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

Considerábamos que la medida del cierre hasta que contara con licencia, era procedente en virtud de los preceptos legales y reglamentarios vigentes y según interpretación de la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras Sentencias las de 23 de Enero y 21 de Febrero de 1990 ambas).

Formuladas aquellas resoluciones el 17 de Abril de 1995, transcurrió un plazo más que prudencial para que se hubiera producido una respuesta sin que

la Alcaldía se pronunciara en ningún momento sobre nuestras resoluciones y su aceptación o rechazo.

Consecuentemente, con fecha 27 de Julio de 1995 dimos por finalizadas las actuaciones incluyendo la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, toda vez que entendíamos que actuando en la forma propuesta se lograría un más adecuado actuar de la Administración Municipal a los principios establecidos en el art. 43 y en el art. 45 de la Constitución, quedando mejor garantizados, en consecuencia, el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

En materia de vertidos provenientes de granja ganadera de porcino iniciamos la **queja de oficio 95/266**, haciéndonos eco de noticias publicadas en la prensa escrita. En la queja tratamos de averiguar los motivos por los que se producían vertidos de purines al Pantano del Guadalén, provenientes de granjas de tal naturaleza radicadas en los términos municipales de Vilches y Arquillos (Jaén). Al mismo tiempo, tratamos de comprobar si se habían adoptado medidas tendentes a evitar aquellos vertidos y se habían adoptado medidas restauradoras.

Solicitamos informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente y a las Alcaldías respectivas. Por los Servicios Sanitarios se nos informaba lo siguiente:

"(...) Al conocimiento de los hechos se puso en marcha el dispositivo de alerta sanitaria, ordenándose por parte de esta Delegación Provincial de Salud visita de inspección a las captaciones de aguas que pudiesen estar afectadas por dicha contaminación, al mismo tiempo que se verificaron y contrastaron los resultados analíticos del agua de la red que suministra a la localidad de Linares.

Del resultado del citado dispositivo de alerta, se llegó a la conclusión de no existir riesgo para la población consumidora por cuanto en la zona del embalse no se apreciaba caracteres organolépticos alarmantes, así como la no existencia de anomalías en el agua tratada en la estación depuradora regentada por la empresa SOGUESUR, como empresa abastecedora.

La analítica registrada en las aguas de consumo público después de tratamiento, tienen igualmente la calificación de Potable, de acuerdo a lo que reflejan los boletines de análisis según toma de muestras de los días 8, 9, 10 11 y 12 de Febrero de 1995."

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, en nombre de la Delegación Provincial de la Consejería, nos contestaba:

"En contestación al expediente nº 266/95 iniciado de oficio por esa Institución, relativo a vertido de purines al pantano de Guadalen en Vilches (Jaén), le comunico lo siguiente:

Las actuaciones administrativas de la Agencia de Medio Ambiente en relación a la problemática planteada en el citado expediente, se iniciaron hace ya algunos años tras la denuncia de dos granjas porcinas en 1991 por la Comisión Provincial de Calificación de Actividades. A partir de ese momento, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Jaén, ha venido realizando una intensa actividad para solucionar este problema, a pesar de que las posibilidades de actuación de este Organismo están limitadas a su intervención a través de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

El actual marco normativo competencial en el que se encuadran estas actividades, en espera del desarrollo reglamentario de la Ley 7/94, de Protección Ambiental, que vendrá a proporcionar un marco normativo distinto, es el siguiente:

- 1.- Las competencias sobre aguas interiores, tanto superficiales como subterráneas, cuando se trata de cuencas inter comunitarias como es el caso de la cuenca del Guadalquivir, corresponde a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, incluyendo, por tanto, las autorizaciones de vertidos.*
- 2.- El otorgamiento de la licencia y la imposición de las medidas correctoras corresponde a la Administración local, a quien además, compete la imposición de cuantas medidas sean pertinentes a los efectos de dar satisfacción a los condicionados impuestos por la Comisión de Actividades, que debe calificar la actividad en concordancia con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de manera preceptiva para la concesión de la citada licencia.*
- 3.- Asimismo, el control a posteriori en orden a la vigilancia, seguimiento e incluso, clausura de actividades corresponde a las autoridades de los municipios afectados, según el art. 38 del citado Reglamento o, en su defecto, al Delegado de Gobernación como Presidente de la Comisión, como dispone el Decreto 20/1985, por el que se establece la composición y funciones de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.*
- 4.- El seguimiento técnico y las visitas de inspección pertinentes realizadas viene siendo efectuada por técnicos competentes de las*

Corporaciones Municipales afectas. En el caso de no disponer de este personal, el seguimiento y visitas son efectuadas por el personal propio de la Agencia de Medio Ambiente, siendo su labor el levantamiento de la oportuna acta y la remisión al Ayuntamiento competente.

- 5.- *La Agencia de Medio Ambiente es el Organismo que detenta la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades (art. 31 del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprueba el RAMINP), participando en la calificación de aquellas como miembro de un órgano colegiado, órgano en el que ostenta la Presidencia el Sr. Delegado de Gobernación. La actividad de este Organismo para el control de cualquier perturbación ambiental es, por tanto, apriorística y siempre en el seno de la citada Comisión.*

En uso de estas competencias, la Agencia de Medio Ambiente ha realizado diversas actuaciones (de las que le adjunto copia documental) tendentes a la evaluación del problema y su conocimiento por la Comisión, lo que ha dado origen a diversos escritos al Ayuntamiento de Vilches instándole a que regularice la situación administrativa de las industrias porcinas."

Por contra, ninguna información recibíamos de las dos Alcaldías citadas, por lo que tras formularles dos reiteros, con fecha 19 de Octubre de 1995, les efectuamos **Recordatorio** del deber de auxiliar preferente y urgentemente al Defensor del Pueblo Andaluz en sus actuaciones e investigaciones.

La Alcaldía de Arquillos nos contestó, el 30 de Octubre de 1995, lo siguiente:

"En contestación a sus escritos interesándose por los vertidos de purines de las Granjas de Cerdos de esta población al pantano del Guadalen, he de manifestarle que actualmente ninguna granja porcina de esta localidad tiene como conducción los colectores de esta población, teniendo cada granja sus respectivos depósitos desde los cuales los purines son esparcidos posteriormente por los agricultores en el campo para abonado de las tierras en tiempos normales.

Por lo tanto no vierten purines ningún granjero al Pantano del Guadalen ahora bien, puede que se de el caso en ocasiones de lluvias torrenciales que al ser depósitos enclavados por debajo del nivel del terreno a varios metros de profundidad recojan agua de la superficie llenándose precipitadamente no pudiendo ser distribuidos por el campo.

En conclusión he de manifestarle que por parte de los granjeros no hay vertidos directos de purines al Pantano del Guadalén."

Vistos los informes recibidos de los servicios de la Consejería de Salud y del Ayuntamiento de Arquillos, dimos por finalizadas las actuaciones respecto a aquéllos órganos. Lo mismo efectuábamos respecto a la Agencia de Medio Ambiente, al no detectar irregularidad en su actuación.

Finalmente, respecto al Ayuntamiento de Vilches resolvimos, con fecha 29 de Diciembre de 1995, la inclusión en el Informe Anual, declarando la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que se reseña tal declaración en la parte correspondiente de este Informe, dado que nunca contestó a nuestros escritos sobre este asunto.

2.7. Residuos Sólidos Urbanos.

Por escrito de un perjudicado tuvimos conocimiento de la existencia de vertedero municipal incontrolado en el término de Benahavis (Málaga), que causaba molestias como malos olores, emisión de humos, etc, que constituían un riesgo para la salud de las personas dado que su existencia, según nuestra comunicante, atraía a roedores; así mismo dada la existencia de puntos de abastecimiento de agua a urbanizaciones próximas, constituía un riesgo de contaminación de aquellas aguas. Se trataba de la **queja 94/1270**.

Además, la promovente de la queja añadía que al quemarse las basuras existía riesgo de incendio de la vegetación próxima al vertedero.

Solicitado informe a la Alcaldía, la misma nos contestó que estaba buscando una solución, pero dado que la misma era sumamente compleja, se escapaba de las posibilidades municipales.

Además añadía que la contaminación de aguas denunciada era inexistente y que resultaba injustificada la afirmación de que existían riesgos de incendio por la quema de basuras, pues el Ayuntamiento junto con el IARA, había procedido a limpieza y desbroce de los alrededores del vertedero.

Visto el informe citado, formulábamos a la Alcaldía las siguientes resoluciones:

"Nuevamente nos ponemos en contacto con V.S. para trasladarle las Resoluciones adoptadas en relación con la queja, cuyo número se reseña más arriba, promovida por (...), sobre molestias que genera el vertedero municipal de residuos sólidos.

A la vista de la información y documentación obrante en la queja, consideramos que, pese a las medidas de precaución adoptadas en evitación de posibles incendios, se están incumpliendo obligaciones que la legislación vigente en materia de residuos y desechos sólidos urbanos, impone respecto a la eliminación de los mismos.

*Motivo por el cual formulamos a esa Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber de cumplir el precepto legal, contenido en el art. 3.1 de la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre, que establece:*

"3.1 La eliminación de los residuos sólidos urbanos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, todo lo que pueda atentar contra el ser humano o el medio ambiente que lo rodea".

*El anterior **Recordatorio** se formula en aplicación de lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz.*

*Asímismo, en aplicación del mencionado precepto de nuestra Ley reguladora, formulamos a V.S. **Recomendación** en el sentido de que se proceda a la mayor brevedad a la legalización del vertedero, si no lo estuviere, adoptando en consecuencia con lo que la Comisión Provincial de calificación de Actividades decida, las medidas correctoras necesarias para el funcionamiento del mismo o en su caso, si ya se hubiere calificado el vertedero, se adopten sin más demora aquellas medidas que hubieren sido impuestas.*

Lo anterior, para preservar los derechos a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado ,reconocidos, respectivmaente, en los Arts. 43 y 45 de la Constitución.

Las actuaciones recomendadas consideramos se deben llevar a cabo, con independencia de las actuaciones que de forma conjunta y coordinada con los miembros de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del sol Occidental, se realicen para la construcción del vertedero controlado de aquélla Entidad, acelerándose en la medida de lo posible la adopción de las medidas necesarias."

Transcurridos aproximadamente cuatro meses, sin que recibiéramos respuesta de la Alcaldía, resolvimos incluir las actuaciones en el Informe Anual al Parlamento.

2.8 Actividades extractivas.

Debemos volver a reseñar en este apartado la **queja 93/401**, promovida de oficio por esta Institución y que ya fue expuesta hasta el trámite de elevación a las superiores autoridades de los Departamentos de Medio Ambiente y de Industria, Comercio y Turismo.

Por lo que se refiere al traslado al superior jerárquico estaba motivado en el caso de la Agencia de Medio Ambiente por la respuesta que recibimos de la Delegación Provincial de la Consejería en Granada que, sintetizando la respuesta, nos vino a decir que la actuación que mantenían respecto a las canteras de referencia era coordinada y en colaboración con la Delegación Provincial de Economía y Hacienda y los restantes organismos competentes.

Asimismo, nos informaba que sobre la cantera "San Sebastián", en su día, habían mostrado su disconformidad con el pase a Concesión Directa de Explotación de la Sección C, de la misma que antes se llamaba "Rambla de Manrubia".

Igualmente, nos respondía que no intervenían en la paralización de las actividades, salvo que afectaran a Parques Naturales y que el control de las emisiones a la atmósfera se realizaba en colaboración con el órgano con competencia sustantiva, por medio de los Planes de labores anuales.

A la vista de la respuesta recibida y de las puntualizaciones que se nos formulaban, entendimos que no se aceptaban las **Recomendaciones** formuladas.

Así, con fecha 30 de Diciembre de 1994, poníamos en conocimiento de la superior Autoridad del Presidente de la Agencia medioambiental los antecedentes de lo actuado y las resoluciones formuladas, comunicándole que el pase de la cantera Rambla de Manrubia a concesión directa de explotación de la Sección C, perjudicaría en mayor medida recursos del Parque Natural de Sierra Nevada, como en fecha 26 de Noviembre de 1991, se había hecho saber por el Director Provincial de la Agencia al Delegado Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda.

Insistimos ante la Presidencia de la Agencia en el hecho de que los órganos medioambientales debieron haberse opuesto ya que la cantera estaba radicada en el Parque Natural citado.

Igualmente, insistimos también, ante el Presidente de la Agencia en el hecho de que el control de la contaminación atmosférica debía hacerse con carácter previo a la puesta en marcha de las actividades y no en el marco de los Planes de Labores anuales.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nada contestó a nuestras resoluciones, por lo que lamentando que cuando se iba a producir una mayor afección a un espacio natural protegido, no hubiéramos obtenido la colaboración de un órgano medioambiental, resolvimos la inclusión en el Informe Anual al Parlamento de lo actuado

En lo concerniente a la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Economía y Hacienda, habíamos recomendado que se determinaran qué actividades se adecuaban a los niveles de inmisión y se impidiera por el órgano competente el funcionamiento de las que incumplían con aquellos límites.

Asímismo, le formulábamos **Recomendación** en el sentido de que se actuara coordinadamente y en colaboración con los respectivos Ayuntamientos y restantes órganos competentes para la calificación y autorización de las actividades extractivas, impidiendo el funcionamiento de aquellas que no contaran con las respectivas licencias y autorizaciones.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos contestaba que la protección del medio ambiente atmosférico le correspondía a la Agencia de Medio Ambiente, en aplicación de lo establecido en el Decreto 107/1986, de 18 de Junio.

Igualmente nos respondía la Delegación citada que se venía exigiendo el cumplimiento de los planes de restauración de las canteras y la presentación de avales. Finalizaba afirmando que la concesión de explotación "San Sebastián" no se podía considerar como una nueva actividad sino una "*reconsideración administrativa*" (sic) de una autorización de recursos de la Sección A, contando con los informes favorables del Instituto Tecnológico y Geominero de España.

No consideraban conveniente la iniciación de procedimiento de revisión de oficio de la concesión, lo que habíamos recomendado.

Resultaba evidente que no se aceptaban nuestras **Recomendaciones**. En consecuencia, elevamos los antecedentes y las resoluciones al Consejero como máxima autoridad del Departamento.

En nuestro escrito dándole traslado de lo actuado le comunicábamos que teníamos constancia de la distribución competencial en materia de prevención de la contaminación atmosférica, insistiendo, no obstante, en que lo que interesábamos era una coordinación en el tema con los restantes órganos competentes. Asímismo, aclarábamos al Consejero que en relación con la revisión del expediente de Concesión Directa de Explotación de recursos de la Sección C (San Sebastian), lo que pretendíamos era que la Delegación propusiera al órgano competente la iniciación de la revisión, no su iniciación por el Delegado Provincial.

También, le comunicábamos que como nos informó la Agencia de Medio Ambiente, la coordinación que afirmaban mantener desde la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, no era todo lo eficaz que se decía, pues en ocasiones se habían producido desatenciones a peticiones en ese sentido de la entidad medioambiental.

El Consejero respondió a las **Recomendaciones** que le elevamos justificando su no aceptación y la actuación de los órganos dependientes del Departamento, pues afirmaba que las competencias de los respectivos órganos administrativos eran irrenunciables en virtud de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Continuaba su respuesta afirmando que se actuaba en coordinación con la Agencia de Medio Ambiente y que las explotaciones mineras, de acuerdo con la Ley 6/1977, de 4 de Enero, de Fomento de la Minería, se llevaban a cabo donde era posible por haberlo producido la génesis del yacimiento minero.

Respecto a la explotación "San Sebastián", los criterios que se habían aplicado eran los del Decreto 1747/1975, de 17 de Julio; siendo competencia de la Delegación de Economía y Hacienda el constatar si concurrían aquellos requisitos o criterios, sin que, por otra parte, ello implicara existencia de un mayor riesgo o afección para el medio natural.

Debido a que las razones aducidas no nos parecieron adecuadas y considerando que la forma de actuar llevada a cabo por los órganos supervisados de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, (anteriormente de la Consejería de Economía y Hacienda), no era la correcta, con fecha 12 de Julio de 1995, decidimos incluir la reseña de las actuaciones en el Informe anual por lo que a la citada autoridad se refería, en aplicación de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Nuestra respuesta al Consejero venía a decir que lo pretendido por nosotros era una actuación coordinada de los órganos con competencias concurrentes, lo cual no tenía porqué suponer ingerencia de unos órganos en las competencias de otros.

Comunicábamos al Consejero que no compartíamos la priorización que parecía defender del fomento de una actividad como la minera, en virtud de leyes desarrollistas ya superadas en los momentos actuales. Igualmente insistimos en la necesidad de controlar las emisiones a la atmósfera que generaban las actividades, con independencia de que se actuara en ese sentido por medio de los Planes de Labores anuales.

Por último, insistimos en que el órgano sustantivo debió tener en

cuenta las observaciones que en su momento formuló la Agencia de Medio Ambiente en relación con la cantera "San Sebastian", al afectar a un Parque Natural y en que considerábamos necesario la revisión de oficio del acto de concesión.

La queja expuesta, constituye un ejemplo de las dificultades que entraña el poder lograr un reconocimiento por parte de las Administraciones con competencias concurrentes, de principios como los de coordinación y cooperación en sus relaciones sobre un mismo asunto o hecho, así como las dificultades para lograr una armónica y adecuada aplicación de la normativa sectorial y de la normativa general.

En la mayor parte de las ocasiones en que, como en la expuesta, concurren diversos regímenes jurídicos y entes administrativos territoriales de distintas Administraciones, no es inusual la defensa de la propia esfera competencial, sin mayores atisbos de actuación coordinada, en el mejor de los casos, siendo aún frecuente, en la práctica, la negativa a la asunción de responsabilidades derivadas de la no actuación de las potestades propias derivándolas a otros entes y órganos con competencias concurrentes.

Lo controvertido de alguna de las explotaciones a que hizo referencia nuestra investigación antes expuesta ha motivado, además de intervenciones en el Parlamento, como la respuesta del Consejero de Industria, Comercio y Turismo a la Pregunta con ruego de respuesta escrita 4-95/PE-0003584, que alguna autorización de canteras haya finalizado en los Tribunales de Justicia.

En la **queja 1649/92** y **queja 2381/93**, tuvimos ocasión de tratar acumuladamente el problema que el funcionamiento de una cantera en Cóbdar (Almería) ocasionaba. El problema básicamente consistía en la afeción a una vía interurbana comarcal y en la existencia de riesgos tanto para la integridad física de las personas y bienes como riesgos para la protección de la salud.

Los primeros como consecuencia de la proximidad al casco urbano de la explotación, los segundos, como consecuencia de emisiones de partículas de polvo.

En la tramitación de la primera de las quejas incluso se desplazaron durante la fase de recepción de información, dos Asesores de esta Institución al lugar de los hechos objeto de queja, manteniendo entrevista con el interesado en la queja, con las Autoridades Municipales y visitando las propias instalaciones de la cantera causante de los problemas y molestias denunciados.

Una vez valorada la documentación recibida de los distintos órganos con competencias concurrentes en el asunto, formulamos a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Almería **Recomendación** en el sentido de

que en ejercicio de las competencias que tenía asignadas en materia de protección del ambiente atmosférico, procediera a controlar los valores de emisión de partículas de polvo de la cantera, con objeto de garantizar al máximo que no se causaba detrimento al derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Nuestra **Recomendación** era extensiva a que se actuara coordinadamente con la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda para que se impidiera el funcionamiento de la actividad hasta tanto no contara con todas las medidas correctoras necesarias.

Al mismo tiempo habíamos formulado a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que impidiera el funcionamiento de la actividad hasta tanto la misma no contara con las autorizaciones y permisos necesarios, formulándole así mismo **Recordatorio** del deber de cumplir preceptos de la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, que establecen competencias de los municipios en la materia.

También habíamos formulado **Recomendación** a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda (entonces competente) en orden a que impidiera el funcionamiento de la actividad suspendiendo la autorización sustantiva hasta que no se garantizara el cumplimiento de las exigencias medioambientales y, **Recomendación** en el sentido de que se controlara la cantidad de explosivos que utilizaba la cantera pues se habían detectado explosiones con bastante potencia llegando a afectar a las casas exteriores los desprendimientos de rocas.

La Alcaldía de Córdar no contestó a nuestras resoluciones por lo que con fecha 28 de Noviembre de 1994, se resolvió incluir la queja en el Informe al Parlamento respecto a aquella autoridad.

La Delegación Provincial de Economía y Hacienda y la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente contestaron no aceptando nuestras resoluciones por lo que debimos elevar los antecedentes de las quejas y aquellas resoluciones a las superiores autoridades de los respectivos Departamentos.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos respondió que la autorización de cualquier actividad correspondía al organismo sustantivo y que la Agencia sólo informaba los expedientes que aquellos órganos sustantivos le sometían.

Además, añadía que sí había establecidas medidas para controlar las emisiones de partículas de polvo de la cantera denominada, cuales eran los riegos contemplados en el plan de restauración en relación con la revegetación de los terrenos afectados.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo nos respondió que la actividad minera se regulaba por la Ley 22/1973, de 21 de Julio y por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de Agosto, estableciendo las citadas disposiciones que requisitos se han de cumplir para la autorización de aprovechamientos mineros y que las autorizaciones sustantivas se conceden sin perjuicio de la necesidad de obtener las licencias y autorizaciones establecidas en la legislación sectorial.

Insistía el Consejero en el hecho de que no constara, en relación con la actividad que nos ocupa, que la misma causara riesgo o peligro de lesión de valores y recursos medioambientales.

Por otra parte, nos vimos en la necesidad de aclarar al Consejero de Industria, Comercio y Turismo que no pretendíamos con nuestras resoluciones que la Delegación Provincial de la Consejería, asumiera otras obligaciones que no fueran las que el deber de desempeñar las competencias propias le imponían.

Debiendo insistir esta Institución ante el Consejero en el hecho de que sí existían riesgos o peligros para la protección del medio ambiente que justificaban en nuestra opinión la suspensión de la actividad o cuando menos, la iniciación de expediente sancionador. Hechos éstos que habían sido puestos de manifiesto por personal de la Delegación en visita de inspección efectuada a la explotación en fecha 20 de Mayo de 1993.

Todas estas circunstancias se habían puesto de manifiesto al titular de la cantera por la propia Delegación, advirtiéndole además de la posible iniciación de expediente sancionador o de la posible clausura de la actividad, vinculando la advertencia a las carencias en la restauración del espacio afectado.

En consecuencia, dimos por cerradas las actuaciones con aquella decisión de incluir la reseña de las quejas en el Informe de 1995.

Ya señalábamos el pasado año la iniciación de una investigación de oficio sobre la problemática que genera, por sus repercusiones medioambientales, el funcionamiento y explotación de actividades extractivas a cielo abierto (principalmente las canteras) y sobre la coordinación de las Administraciones para atajar aquellos problemas.

Las mencionadas actuaciones, incardinadas en la **queja de oficio 94/1398**, están en fase de tramitación, pendientes de resolución pues por el momento sólo hemos podido llevar a cabo un estudio de la voluminosa información recabada a los distintos órganos autonómicos con algún tipo de intervención o competencia en la autorización de explotaciones de aquella naturaleza.

Han sido factores ajenos a nuestra voluntad los que han retrasado la tramitación de la investigación; entre ellos cabe citar el hecho de que tras iniciarse aquélla el 18 de Agosto de 1994, debiéramos efectuar una primera reiteración de

nuestra petición de informe a la Presidencia del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), lo que se llevó a cabo, dada su tardanza o demora en informarnos, con fecha 29 de Diciembre de 1994.

La primera información recibida fue la proveniente de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que nos comunicaba la no existencia de planificación general al respecto de la ordenación territorial de este tipo de actividades, tomándose sólo en consideración algunos planes especiales de protección del medio físico.

La Dirección General citada nos facilitaba datos estadísticos de algunas provincias sobre paralizaciones y expedientes sancionadores a actividades cuyo funcionamiento fuere irregular, zonificando además espacios con especial incidencia del tipo de actividades que nos ocupan.

Por su parte, la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, entre otros aspectos, nos informó que carecía de competencias para supervisar las actividades extractivas potencialmente contaminadoras de la atmósfera y para su puesta en marcha.

Finalmente, el Instituto de Fomento de Andalucía, nos informó que para actividades consistentes en extracción y aglomeración de antracita, hulla, lignito y turba, extracción de minerales no metálicos, extracción de minerales metálicos y fabricación de productos minerales no metálicos, durante los años 1992, 1993 y 1994, había efectuado préstamos y concedido subvenciones, así como llevado a cabo subsidiaciones de tipos de interés.

Durante el año 1992, se habían concedido 11.800.000 pts. en préstamos para extracción de minerales metálicos y fabricación de otros productos minerales no metálicos y 26.900.000 pts. en subvenciones para fabricación de minerales no metálicos.

Lo anterior en las provincias de Almería, Huelva y Sevilla por lo que se refiere al año 1993, los préstamos para extracción y aglomeración de antracita, hulla, lignito y turba, extracción de minerales metálicos y fabricación de otros productos minerales no metálicos, en las provincias de Almería, Granada y Sevilla, supusieron un total de 370.300.000 pts., siendo el total concedido como subvenciones de 104.400.000 pts. para las mismas finalidades y en las mismas provincias.

En el año 1994 se concedieron un total de 383.000.000 de pts. en préstamos para aquellas actividades. en las provincias de Almería, Cádiz y Jaén y un total de 5.600.000 pts. subvenciones en Almería, Cádiz y Sevilla, para las mismas finalidades.

Por lo que se refiere a subsidios de puntos de interés en préstamos concedidos, desde 1992 a 1994, según nos informó el I.F.A., se atendieron un total de 740 peticiones en Andalucía, siendo el importe de los subsidios concedidos 1.207.000.000 de pts.

Al margen de las anteriores medidas de fomento, el I.F.A, estaba colaborando con las empresas afectadas y con las distintas Consejerías de la Junta en la realización de Planes de Industrialización en zonas o comarcas mineras en recesión.

Así por ejemplo en el Alto Guadiato, en la Sierra Noreste de Huelva, en la Cuenca Minera de Río Tinto en el Andévalo Occidental, aunque los planes referidos no contemplan entre sus objetivos la actividad minera, sino más bien la recolocación de los trabajadores afectados por la recesión y la búsqueda de alternativas a aquella actividad.

Como valoración global de la documentación recibida podemos anticipar, con independencia de que aún no se han formulado resoluciones en la investigación abierta, que constatábamos lo siguiente:

1) Existencia de un complejo entramado competencial que en nada contribuye a la asunción de las respectivas potestades entre los distintos órganos que debían intervenir en los procedimientos de autorización, puesta en marcha y concesión de licencia de actividades de la naturaleza de las que nos ocupan.

La aplicación de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental y su desarrollo reglamentario, pueden constituir un cauce de clarificación de atribuciones y simplificación de trámites.

2) Es necesaria la existencia de una planificación y ordenación del territorio en la que se zonifiquen terrenos aptos para este tipo de actividades, compatibilizando los distintos aprovechamientos con la protección de valores y recursos medioambientales y de otros usos y actividades. Esto es, de acuerdo con las exigencias que la protección del medio ambiente reclame, o lo que es lo mismo decir, de acuerdo con lo que exige el art. 130 R, 2, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, para el que la política de protección medioambiental debe integrar las restantes políticas comunitarias.

Planificación que ha de ser en nuestra opinión, de carácter general y ámbito regional, con independencia y, de acuerdo con las exigencias que puedan establecerse mediante planes de ordenación de recursos naturales, planes rectores de uso y gestión de parques naturales y otras planificaciones de naturaleza o carácter medioambiental de ámbito más reducido.

3) El desentendimiento de la Agencia de Medio Ambiente en algunos aspectos competenciales relativos a la protección del medio atmosférico como potencialmente afectado por actividades de esta naturaleza, lo que consideramos preocupante, máxime teniendo en cuenta que la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó la Agencia, en su art. 4º -d, asigna a la Entidad la prevención y lucha contra la contaminación atmosférica.

Tal actitud la hemos comprobado en alguna ocasión al tramitar quejas y, así mientras que el art. 2 del Decreto 107/1986, de 18 de Junio, por el que se distribuyeron determinadas competencias medioambientales entre distintos órganos de la Junta de Andalucía, establecía: "En materia de protección del medio ambiente atmosférico corresponde a la Agencia de Medio Ambiente: 1º) Las competencias reguladas por el Decreto 833/1975, sobre la vigilancia del cumplimiento de los niveles de emisión exigidos y su medición"; la Agencia de Medio Ambiente, nos contestaba el 8 de Noviembre de 1994:

"(...)Las competencias para la autorización de puesta en marcha prevista en el Real Decreto 833/75, de 6 de Febrero, de las que se derivan el seguimiento de las actividades, así como la imposición de sanciones a que hubiere lugar, no recaen en la Agencia de Medio ambiente (...)"

Actualmente, la Ley 7/1994, de 18 de Mayo y el Reglamento de la Calidad del Aire, aprobado por Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, establece una asignación competencial del tipo de la anteriormente establecida, que recae sobre la Agencia citada, esperemos que ésta no la siga cuestionando.

4) En ocasiones mediante aplicación de medidas de fomento, se puede estar incentivando a titulares de actividades extractivas sancionados por incumplimiento de la normativa sustantiva o de restauración medioambiental.

Aun cuando pudiera no tratarse de subvención para la misma actividad, hemos constatado la existencia de titular incumplidor del régimen jurídico de autorizaciones, al que se le concedieron importantes ayudas económicas por el I.F.A.

Creemos que en aras de la protección al medio ambiente y de una mayor eficacia y eficiencia de las políticas de fomento y racionalización y control del gasto público, debiera coordinarse en mayor medida la actuación de los órganos administrativos para evitar el que empresas o titulares de actividades que hayan sido declarados incumplidores de la normativa sustantiva o medioambiental puedan gozar de ventajas o incentivos de fomento.

5) De lo actuado en esta investigación y en otras quejas y actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre la materia, se pone de manifiesto la falta de coordinación entre las distintas Administraciones y órganos que han de intervenir en los procedimientos de autorización de actividades de este tipo, así como en la supervisión y control de su funcionamiento. Lo anterior pese a existir instrumentos destinados a lograr aquella coordinación, al menos entre los organos autonómicos, como la Instrucción conjunta de la Dirección General de Industria, Energía y Minas y de la Dirección General de Calidad Ambiental de 18 de Enero de 1994.

6) Finalmente debemos dejar constancia de lo que consideramos inadecuada legislación en materia de minas, pues debe tenerse en cuenta que la misma representada básicamente por la Ley 22/1973, de 21 de Julio, es anterior a la Constitución y está imbuida de connotaciones desarrollistas, propias de la época en que se promulgó y escasamente respetuosas con el medioambiente, aun cuando contenga algunas previsiones al respecto de la incidencia medioambiental de las explotaciones mineras.

En consecuencia, entendemos que el Estado, en ejercicio de las competencias exclusivas que le atribuye la Constitución sobre régimen jurídico de minas, debería promulgar a la mayor brevedad una norma básica en la materia.

2.9. El impacto ambiental y su evaluación

Traemos a colación nuevamente la **queja de oficio 94/1981** sobre las repercusiones ambientales que generan los campos de golf en Andalucía.

Como exponíamos en nuestro Informe de 1994, habíamos solicitado el parecer de los órganos autonómicos competentes (con distinto alcance) en la instalación, construcción y aprovechamiento de elemento tan definido de nuestra oferta turística. Los distintos informes de los referidos órganos administrativos tuvieron entrada en nuestra Oficina en el primer semestre de 1995, no obstante lo voluminoso de la información y documentación recibida, requería un estudio detenido de la misma, por lo que las actuaciones no se han finalizado en el año de referencia de este Informe.

No obstante, sin entrar en mayores consideraciones sobre la documentación recibida, sí podemos anticipar una síntesis de la misma desglosándola por órganos de procedencia.

La Dirección General de Protección Ambiental nos informaba que en el Departamento generaba preocupación el incremento en la construcción de campos de golf. Tanto era así, que según la Dirección General citada, en la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, dentro del procedimiento de informe ambiental incluía este tipo de instalaciones.

Añadía la Dirección General mencionada que como medida de coordinación administrativa, el art. 31 de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, incluía la existencia de una Comisión de carácter interdepartamental y provincial creada a los efectos del trámite del Informe Ambiental.

Por el momento, aun incumpliendo la limitación que nos hemos expuesto al dar introducción a la exposición de los informes recibidos, podemos anticipar que no consideramos excesivamente eficaz la medida de coordinación administrativa en la que pone énfasis la Dirección General de Protección Ambiental dado el carácter de provincial de las Comisiones aludidas, lo que obvia una coordinación y planificación regional o subregional más adecuada y conveniente y que habrá que buscar por otras vías.

Por su parte, la Dirección General de Turismo nos informaba que no le correspondían competencias en la materia y que no se le había requerido su participación ni de otros órganos del Departamento al respecto.

No obstante, la Dirección General mostraba su disponibilidad para realizar cuantas aportaciones fueren precisas desde su experiencia en la promoción y comercialización del golf como producto turístico y mostraba su disponibilidad para incluso actuar como órgano coordinador de los restantes órganos con competencias directas en materia de ordenación del territorio y prevención

medioambiental.

Como documentación complementaria, la Dirección General de Turismo nos adjuntó un informe actualizado sobre "Turismo de Golf en Andalucía", elaborado por la propia Dirección General en colaboración con la Confederación de Empresarios en Andalucía.

Finalmente, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en un completo dossier, nos comunicaba que la Junta de Andalucía, hasta la fecha, no había elaborado una norma específica. Continuaba la citada Dirección General exponiéndonos que el control urbanístico se ejercía, lógicamente, mediante la concesión de autorizaciones y licencias con adecuación al planeamiento.

Respecto a la ordenación del territorio, se nos informaba que, tanto en los Planes de Ordenación subregionales como en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, tendrían cabida las instalaciones de este tipo, así como las de las actuaciones turístico recreativas, desde la óptica de su función e incidencia territorial.

Concluía el informe de la Dirección General apuntando una serie de extremos y condiciones generales relativos a los aspectos que debería contemplar la normativa específica que se estableciera para regular la implantación y construcción de campos de golf, tanto en el aspecto urbanístico como en el medioambiental y en el de oferta turística, coincidente en lo básico con las apreciaciones que al efectuar nuestras peticiones de informe habíamos dirigido a los órganos con competencias entendemos que concurrentes.

En el próximo Informe Anual, incluiremos las resoluciones adoptadas al respecto.

También continuamos la tramitación de la **queja de oficio 94/2189**, iniciada por esta Institución para supervisar si en la concepción, elaboración y ejecución de grandes obras de infraestructura que hayan de ser ejecutadas en distintas fases o mediante programas de ejecución, se tiene en cuenta la evaluación global del impacto ambiental o por contra la misma sólo es tomada en consideración por unidades parciales de ejecución.

Solicitado el informe correspondiente a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, la misma nos contestaba en síntesis, que aquel órgano consideraba suficientes las medidas que al efecto de la evaluación de impacto ambiental establecía la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental.

Añadiendo que en caso de que se pretendiera adoptar medidas tendentes a defraudar las previsiones legales, los órganos de la Consejería de

Medio Ambiente actuarían, quedando además la posibilidad de someter el proyecto a un "procedimiento de control de rango inferior" (sic).

En consecuencia, al considerar que de actuarse de aquella forma no se garantizaba suficientemente el derecho reconocido en el art. 45 de la Constitución, ni la tutela de los valores medioambientales susceptibles de protección ante el impacto ambiental de determinadas actuaciones, le comunicábamos a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente que debería concretarse en el marco del desarrollo reglamentario de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, citada, la fijación y determinación de los requisitos y obligaciones a cumplir por los promotores (públicos y/o privados) de obras, planes, programas y proyectos que pudiendo afectar al medio, y que debieran ser sometidos al procedimiento de evaluación del impacto ambiental; estableciéndose o determinándose las condiciones o circunstancias en las que se debería proceder a una evaluación global de la obra, proyecto o plan, sin perjuicio de que posteriormente pudiera ser susceptible de desarrollo en etapas o actuaciones posteriores.

Considerábamos que en el entonces proyectado Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y en aplicación de las determinaciones genéricas contenidas en el art. 13 de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, deberían figurar previsiones al respecto.

Por lo anterior, formulábamos a la Presidencia de la entidad medioambiental **Recomendación** en el sentido de que se incluyeran en el proyecto de Reglamento citado las determinaciones y condicionantes que para evitar el desglose o consideración por fases de obras, proyectos o planes y programas que globalmente considerados estarían sometidos a evaluación de impacto ambiental y de aquella otra forma, (fraccionados) no, incluyéndolas (aquellas determinaciones) para evitar que se produzca fraude a las precisiones legales en la materia.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos respondió:

*"En el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, actualmente sometido al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 7/1994, de 18 de Mayo de Protección Ambiental, con la finalidad que se indica en la **Recomendación** que se efectúa, de evitar el desglose o consideración por fases de las distintas actuaciones sometidas al trámite de evaluación de Informe Ambiental, se incluyen las siguientes determinaciones:*

1ª En el anexo del Decreto se hace una precisión conceptual de las actuaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental, determinándose en las condiciones en las que se debe proceder a una evaluación global de la obra, proyecto o plan sin perjuicio de que

su desarrollo se efectue en etapas o actuaciones posteriores.

2ª Se regula de manera específica el contenido del Estudio de Impacto Ambiental de la Planificación urbana (art. 12) y el de los Planes y Programas de Infraestructuras Físicas (art. 13).

3ª Igualmente se regula de manera específica, tanto el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de los Planes Urbanísticos (artículos 30 a 40) como el de los Planes y Programas de Infraestructuras físicas (art. 41).

Así mismo, tanto en la Ley 7/1994, de 18 de mayo como en el Proyecto de Reglamento de desarrollo de la anterior, se regulan determinadas medidas que cumplen con la indicada finalidad de evitar que se produzca el fraude en las previsiones legales:

1) El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se configura como un procedimiento específico pero no independiente del procedimiento sustantivo de la autorización, aprobación, licencia o concesión de la actuación, en el que se inserta, es decir, el desarrollo del procedimiento de evaluación de Impacto Ambiental depende de la iniciación del procedimiento sustantivo, se incardina en este y, por último, la resolución debe incorporarse a la resolución del procedimiento principal.

La Ley 7/1994, art. 20 y el Proyecto de Reglamento, artículos 29 y 40.5, establecen que el órgano sustantivo no podrá autorizar aquellas actuaciones que incluidas en el Anexo I de la Ley 7/1994, no se haya sometido al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Es decir, se incluye como obligación del órgano con competencia sustantiva el velar por el cumplimiento del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en aquellas actuaciones que es legalmente exigible.

2) El artículo 69 de la Ley 7/1994 establece medidas de control administrativo en los supuestos de que una actuación de las incluidas en el Anexo 1 no se haya sometido a la Declaración de Impacto articulando obligaciones de restauración e indemnización sustitutoria que se impondrán ejecutoriamente por la Administración al infractor:

- art. 69.1: reconoce a la Administración la potestad administrativa de suspensión de la ejecución de las actividades sujetas a Evaluación de Impacto Ambiental.

- art. 69.2: establece la obligación de reparar el daño causado, en su doble

aspecto restaurador e indemnizatorias de los daños ambientales producidos.

- *art. 69.3: establece la adopción de las medidas correctoras necesarios que eviten la producción de daños ambientales.*
- *Por último señalar que en el título IV de la Ley 7/1994, relativo a la disciplina ambiental, se establece el régimen de sanciones e infracciones del conjunto de la Ley, constituyendo, como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos, un instrumento de garantía pública y de protección del medio ambiente de Andalucía.*

El desarrollo del mencionado Título IV será objeto de un Reglamento específico, dado que según se indica, se refiere a todas las materias incluidas en la Ley (Prevención ambiental, Calidad Ambiental, Residuos de las Aguas Litorales) y ello justifica su no inclusión en el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

*En razón a lo expuesto, se considera aceptada la **Recomendación** que se efectúa, al quedar incluido tanto en la Ley 7/1994, como en el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental las medidas oportunas en orden a evitar que se produzca fraude en la aplicación de las previsiones legales."*

En la fecha de recepción de la respuesta de la Agencia de Medio Ambiente, considerábamos que se había aceptado la **Recomendación**, dados los términos en que se expresaba el referido escrito, por lo que dimos por finalizadas las actuaciones.

Con posterioridad, hemos observado que el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto 152/1995, de 12 de Diciembre ha venido a incluir todas y cada una de las previsiones que nos apuntaba la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente en su respuesta por la que aceptaba nuestra **Recomendación**.

No obstante, dado que mantenemos ciertas dudas sobre la eficacia práctica de las medidas expuestas por la Agencia de Medio Ambiente, estaremos atentos en el futuro para intervenir en cualquier caso en el que consideremos que se haya podido eludir la aplicación de las normas legales y reglamentarias de evaluación de impacto ambiental, desglosando en fases un proyecto, plan o programa para evitar su sometimiento a aquel procedimiento.

Otra de las quejas que se incluían el año pasado, esta iniciada a

instancia de parte, era la **queja de oficio 94/1463**, relativa a la ejecución del proyecto de carretera entre Huelva y Cádiz, que el interesado consideraba negativa por su impacto para el Parque Natural del Entorno de Doñana y para el Parque Nacional.

Como informábamos en el año 1994, habíamos recibido contestación de la Agencia de Medio Ambiente, informando lo siguiente:

"La futura carretera de enlace de la A-92 y la N-IV, que unirá Huelva y Cádiz, va a colmar una vieja aspiración de estas poblaciones y zanjar de una manera definitiva la polémica que surgió en los años 70, cuando se proyectó su trazado a través del Parque Nacional de Doñana.

El proyecto se corresponde con una iniciativa de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y presenta un trazado que discurrirá enlazando las poblaciones de Hinojos y Lebrija.

Por razones de operatividad, la citada Consejería ha concebido el proyecto dividido en cuatro tramos independientes. Los dos primeros, de Hinojos a Villamanrique de la Condesa y desde éste a un paraje denominado Hato de los Cardos, presentan un trazado de dos carriles que se realiza íntegramente a través de una infraestructura de caminos ya existente, estando en la actualidad en período de consultas previsto dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

El tercer tramo, también de dos carriles, discurre entre el Hato de los Cardos y el río Guadalquivir, incluyendo el cruce del mismo. Para la solución de este paso y en consideración a las dificultades que entraña la ejecución de estas obras sobre terrenos de marisma, se barajaron diversas alternativas, optándose, finalmente, por la construcción de un túnel bajo el río al tratarse de la alternativa más viable técnicamente y de menor coste.

Este túnel se ha proyectado con una longitud de 1,5 Km. y anchura de cuatro carriles, siendo éste el único elemento del proyecto total que se ha diseñado con esta anchura.

Este tramo es el único que hasta el momento ha culminado el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental mediante la publicación de la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental, de carácter positivo, en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla nº 170, de 25 de Julio de 1994, (le adjunto copia) tras haber pasado todos los trámites que establece el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de Junio, incluida la fase de exposición pública.

El cuarto y último tramo, que enlaza la salida del túnel con la localidad de Lebrija, se va a ejecutar sobre una carretera de dos carriles ya existente, tratándose de una obra de acondicionamiento en opinión del Organismo competente en la materia, la Consejería de Obras Públicas y Transportes. En estas circunstancias el proyecto está exento de someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, indicarle que en lo relativo al concepto de cómo debe ser un proyecto determinado que se someta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como a las posibles variaciones o alternativas al mismo, las competencias corresponden al Órgano promotor, siendo las funciones de la Agencia de Medio Ambiente, las relativas a la evaluación de los proyectos presentados y la posible autorización o denegación del mismo, a través de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental."

La Dirección General de Carreteras, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a la que también habíamos efectuado petición de informe, no contestaba, por lo que debimos reiterar nuestra petición en dos ocasiones y ante el silencio mantenido, decidimos elevar a la superior autoridad del Departamento los antecedentes de la queja y nuestra petición de informe.

La Consejería nos ha contestado en los momentos en que se redacta el presente Informe por lo que la reseña de la finalización de la queja se incluirá en el próximo año.

2.10. La participación ciudadana en la política y defensa medioambientales.

Dábamos cuenta de la iniciación de oficio de actuaciones tendentes a determinar si la Comunidad Autónoma contaba con proyecto de iniciativa normativa en la que se contemplase la participación ciudadana en el diseño, de las políticas medioambientales y en la gestión y tutela de los recursos naturales y del medio ambiente.

En el año pasado habíamos iniciado la **queja de oficio 94/2188**, con la finalidad descrita. Así, habíamos solicitado informe a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente y a la Consejería de la Presidencia.

La primera nos contestó argumentando que la participación ciudadana se articulaba por medio de la participación de asociaciones en el seno de los 57 órganos de tal naturaleza adscritos a la Consejería (Consejos Asesores de Medio Ambiente, Consejos de Caza, Juntas Rectoras de Parques Naturales,

etc.), considerando aquella participación suficiente.

Debido a que con la iniciación de las actuaciones de oficio que comentamos, pretendíamos una participación más amplia, solicitamos nuevo informe a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, en los siguientes términos:

"Nuevamente nos ponemos en contacto con V.I. en relación con el expediente arriba reseñado, promovido de oficio por esta Institución.

Al respecto, acusamos recibo de su informe de fecha 23 de Febrero de 1995, nº de salida 2848, en el que se nos remitió una relación de órganos de participación adscritos a la Consejería de Medio Ambiente.

Aún reconociendo que, en general, los citados órganos que V.I. nos incluye en su informe son o constituyen un cauce instrumental en el que se materializa la participación ciudadana y de asociaciones y grupos civiles de distinta naturaleza, que contribuyen en gran manera a enriquecer las tareas administrativas de asesoramiento, investigación, estudio y regulación de las funciones de gestión, protección y restauración del medio ambiente, debemos manifestar a V.I. que nuestra intención al iniciar las presentes actuaciones han tenido un objetivo más amplio.

En concreto, como se puede entender de nuestra petición de informe de fecha 30 de Diciembre de 1994, lo que pretendíamos era determinar si se había iniciado procedimiento para la elaboración de iniciativa normativa en la que se contemplara el derecho de participación de las asociaciones, colectivos y entidades, que en sus estatutos incluyeran como objetivo la defensa del medio ambiente, en los procedimientos que sobre la materia se pudieran tramitar por las Administraciones Públicas del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, iniciados de oficio o a instancia de parte.

En resumen, si se había iniciado la elaboración de iniciativa normativa en la que se reconociera legitimación a tales colectivos en virtud de que las mismas ostentan intereses colectivos que, en nuestra opinión, les facultarían para actuar en ejercicio de una posible "acción pública o popular" que pretendemos se les reconozca en la norma que propugnamos.

Entendemos que nuestra Carta Magna fomenta la participación social, como se desprende de lo establecido en el art. 9.2 de la Constitución en relación con lo establecido en el art. 22 de la misma.

En cumplimiento de lo establecido en el art. 105 de la Constitución, precepto en el que, entre aspectos relativos a la participación administrativa de los individuos, se determina la audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, se aprobó y promulgó la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tal Ley, como se ha indicado anteriormente, incluyó, como una ampliación del concepto de interesado, a aquellas personas (físicas o jurídicas) que tuvieran intereses legítimos, individuales o colectivos.

El texto de la citada norma, venía a aclarar que las asociaciones representativas de intereses económicos y/o sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

La Ley 30/1992, citada es, en aplicación de lo establecido en el art. 149.1.18ª de la Constitución, una Ley que fija las bases de un tratamiento común en materia de procedimiento, en el ámbito territorial del Estado, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar su contenido.

Entendemos que la Comunidad Autónoma, en aplicación de lo establecido en el art. 13.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, puede establecer normas específicas de procedimiento, sin contravenir las bases del procedimiento común fijadas en la normativa estatal.

De la misma forma, la Comunidad Autónoma, tiene competencias para, en el marco de la legislación básica del Estado, desarrollar y ejecutar la correspondiente a medio ambiente, conforme se establece en el art. 15.1.7 del Estatuto de Autonomía.

En virtud de los anteriores fundamentos, consideramos que casando la normativa procedimental con la normativa sectorial de medio ambiente, se debería elaborar una iniciativa normativa en la que se reconozca a las asociaciones, colectivos y entidades, legalmente constituidos y que en sus estatutos contemplen como objetivos y finalidades de los mismos la defensa y protección del medio ambiente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con independencia de su adscripción a organizaciones o federaciones de ámbito nacional o internacional, la condición de interesados legítimos en los distintos procedimientos administrativos sustanciados ante los

órganos de la Administración Autonómica y de las Entidades que integran la Administración Local en Andalucía.

Siendo factible que se adopte tal iniciativa también, por lo que a las Administraciones Locales se refiere, por cuanto que la Junta de Andalucía tiene atribuida competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18ª de la Constitución, según establece el art. 13.3 del Estatuto de Autonomía, por lo que consideramos que la iniciativa normativa propugnada, no constituiría una intromisión o injerencia en la autonomía de las Entidades Locales".

No obstante, insistíamos ante la Consejería de Presidencia sobre el asunto, a la que formulábamos la siguiente **Recomendación**:

"(...) en el sentido de que se someta a la consideración de los órganos autonómicos, que deban intervenir en su elaboración, la adopción de medidas tendentes a contar con iniciativa normativa de rango legal en la que se regule la participación de las asociaciones y grupos ecologistas, legalmente constituidos, en la defensa colectiva del medio ambiente, estableciéndose un catálogo de derechos y deberes de las mismas y el régimen jurídico de la participación de aquellas entidades en el diseño, gestión, aplicación y ejecución de las políticas medioambientales y en los casos de aplicación de la normativa vigente en la materia en que pudieran estar en juego intereses colectivos."

La Consejería de la Presidencia nos respondió en los siguientes términos:

*"En atención a la **Recomendación** efectuada por esa Institución, y previa consulta a la Consejería de Medio Ambiente, encargada de proponer al Consejo de Gobierno, en su caso, la iniciativa legislativa a que se hace referencia en la **Recomendación**, y a la vista de los Informes Jurídicos evacuados a tal efecto, pongo en conocimiento de V.E. el parecer de ambas Consejerías en el sentido siguiente:*

*Se estima no viable la adopción de la **Recomendación** instada, ya que las implicaciones supranacionales de la regulación del medio ambiente hacen que el foro adecuado para dicha iniciativa normativa sea el nacional y no el autonómico.*

Además, los instrumentos de participación previstos en el artículo 105 de nuestra Constitución están desarrollados por varias leyes, la de 17.7.1958 y la 30/1992, de 26 de Noviembre, aparte de

instrumentarse específicamente en un amplio elenco de normas autonómicas la participación de las asociaciones relacionadas con la defensa del medio ambiente de nuestra Comunidad Autónoma, como ya se ha informado pormenorizadamente con ocasión de otros asuntos por parte de la Consejería de Medio Ambiente a esa Institución.

*Es cuanto puedo manifestarle a tenor de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, significándole que debido a la emisión de varios Informes Jurídicos ha sido imposible responder a su **Recomendación** en el plazo otorgado por el Apartado 1º del citado precepto."*

Una vez analizadas todas estas comunicaciones, estamos elaborando la resolución final de la que se dará cuenta en el próximo Informe.

En cualquier caso, sí podemos anticipar que, aún cuando insistiremos en que se actúe por los órganos autonómicos en el foro señalado por los mismos (nacional), no compartimos con éstos la consideración de tal ámbito como más adecuado para lograr una mayor participación ciudadana y colectiva con la finalidad pretendida, al menos, con el carácter de exclusividad que parecen querer atribuirle los Órganos Autonómicos supervisados.

VI.- AGRICULTURA.

1. Introducción.

Como en años anteriores el Área de Agricultura engloba un número reducido de quejas de los ciudadanos. Esta circunstancia es una constante, por otra parte lógica, que se ha mantenido en años precedentes, y se constata igualmente en las otras oficinas de los Defensores del Pueblo, Estatal y Autonómicos. La principal razón que motiva el reducido número de quejas, descansa sobre el hecho de la menor implicación de las administraciones de índole económico sobre los derechos fundamentales y libertades públicas. Esta circunstancia, a nuestro juicio, incide directamente en el sector de la agricultura. Nos encontramos ante la administración que gestiona el aprovechamiento de los recursos primarios, de marcado carácter económico, donde se movilizan más intereses económicos que sociales, sin olvidar, en ningún caso, su intensa implicación sociológica, pero que viene principalmente referida a la realidad grupal o de intereses colectivos, más que a intereses personales e individuales. Éstas son reflexiones que ya se han aportado en algún informe anterior, pero que conviene tener en cuenta a la hora de hacer balance de la actuación de la Consejería de Agricultura y Pesca, ya que lo reducido del número de quejas limita nuestro propio conocimiento de la realidad administrativa de la Consejería y organismos dependientes de la misma, y condiciona la labor de supervisión y que nos obliga a hacer uso del material aportado a través de las quejas como fuente de apoyo para la obtención de las valoraciones y la formulación de las sugerencias y recomendaciones.

De entre todas las quejas recibidas, hemos destacado las que consideramos más relevantes, tanto por la materia, como desde la óptica de la aportación que se realiza desde la Institución. Insistimos, también, en que deseamos obtener un balance más positivo de la actuación de la Consejería de Agricultura y Pesca, en aras a la tutela de los derechos de los ciudadanos y para acabar con algunas actuaciones poco colaboradoras del ejercicio anterior.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

*** Ausencia de control en las concesiones de explotación agrícola (queja 94/1443).**

El interesado nos decía que en 1988 participó en un concurso público para la adjudicación de un lote formado por una vivienda y una parcela para explotación familiar en el Sector III, Subsector II, San Agustín, Zona regable del campo de Dalías (Almería). El citado lote fue adjudicado a un tercero.

Desde entonces, añadía, había dirigido numerosos escritos a la Delegación en Almería de la Consejería, sin que nunca hubiera obtenido la debida respuesta. En ellos venía a denunciar el estado de abandono de varias fincas propiedad del IARA concedidas para explotación en esa misma zona.

Dirigidas nuestras actuaciones a la citada Delegación, a fin de poder supervisar el ejercicio de sus competencias de control sobre el cumplimiento de las condiciones de las concesiones por parte de sus titulares, se nos informa, a 15 de Noviembre de 1994, de lo siguiente:

*** El lote nº 96, adjudicado a D. ___. Está pendiente de resolverse el expediente de caducidad por la Presidencia del I.A.R.A..*

** El lote nº 55, adjudicado a D. ___. Se declaró la caducidad por resolución de esa Presidencia el 19 de Julio de 1989. Se valoraron sus mejoras el 18 de Febrero de 1993 para proceder a su liquidación, pero la duda sobre el acierto de los criterios utilizados hizo que se remitiera informe propuesta a esos Servicios Centrales el 3 de Junio de 1994. Desde entonces, junto a otros expedientes, se encuentran pendientes de recibir contestación.*

** El lote nº 49, adjudicado a D. ___ por resolución de esa Presidencia de 2 de Mayo de 1991. Se declaró la caducidad de la concesión, estando pendiente de pago de las liquidaciones desde el 22 de Enero de 1993".*

De la información que nos ha trasladado la Delegación almeriense puede deducirse que todas esas situaciones se encuentran pendientes de alguna actuación por parte de la Presidencia del IARA.

Pero para tener una perspectiva más completa de la situación, esta queja, además, debe ponerse, al tratarse de la misma Delegación Provincial, en relación con la que tramitamos con el número **93/2204**, promovida a instancia de otro ciudadano.

En aquella ocasión, se trataba del intento de regularización de su situación jurídica por parte de un cultivador de hecho de los terrenos de un antiguo colono del IARA, al que se le declaró en el año 1988 la caducidad de la concesión. A pesar de haber transcurrido más de cinco años, el expediente continuaba paralizado junto con otros de la misma época después de haberse interpuesto algún recurso. En esos momentos poníamos en conocimiento del IARA las actuaciones llevadas a cabo, las valoraciones que los hechos nos merecían y las Recomendaciones que estimábamos más adecuadas para enfrentar la situación.

En nuestra sexta consideración decíamos que *"... Una vez tenido conocimiento por la Consejería de esta grave situación, se va a proceder a dar respuesta a aquellos recursos. Hasta ahí parece encauzado un asunto que nos ha puesto de manifiesto la existencia de una importante "bolsa" de asuntos sin resolver y un ejercicio bastante deficiente de las facultades de supervisión y control de las concesiones administrativas de explotación de las tierras de titularidad pública, en claro contraste con el deber de actuación eficaz exigido a la Administración en el artículo 103 de la Constitución. "*

Y acabábamos formulando las siguientes **Recomendaciones:**

"1ª.- Que se prosigan los trámites iniciados para tener un exacto conocimiento de la situación administrativa de los expedientes mencionados, con el fin de continuar su tramitación hasta su definitiva resolución. 2ª.- Que se depuren las posibles responsabilidades derivadas de las conductas que han dado lugar a este inadmisibles retraso en resolver. 3ª.- Que se ejerza con mayor diligencia el control sobre las situaciones de hecho de las distintas explotaciones, a fin de comprobar que se están cumpliendo los deberes impuestos por los títulos concesionales, y se actúe con la debida celeridad a la hora de corregir las desviaciones".

Aunque recibimos respuesta directa desde la Presidencia del IARA, el Delegado de la Consejería en Almería nos contestaba a ellas en los siguientes términos:

"... 1ª - A todos los expedientes de caducidad de esos años (1989 a 1992) se les ha formulado la propuesta que correspondía y se han enviado a la Presidencia del I.A.R.A., el pasado mes de Diciembre, órgano competente para su resolución. Los iniciados ya en estas fechas no han tenido ninguna incidencia y han seguido las fases del procedimiento previstas.

2ª.- Sobre las posibles responsabilidades, con otros asuntos en que había intervenido, al Sr. D..., Jefe de la Sección de Contratación y Patrimonio se le ha tramitado expediente para su traslado a otro puesto de trabajo, de acuerdo con el art. 27.3 de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Esta propuesta se envió a la Dirección General de Servicios de nuestra Consejería el pasado 4 de Julio para su tramitación ante el Ilmo. Sr. Viceconsejero, órgano competente para su resolución.

3ª.- En cuanto a las situaciones de hecho, igualmente le comunico que tras

el primer estudio que hemos efectuado por las actuaciones administrativas, se han normalizado las listas cobratorias y otros asuntos y conforme los medios personales me lo permiten se están actualizando todas las situaciones que se pueden dar. Estando en contacto también con el Sr. Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en esta Provincia para cuando se necesita acudir a la vía judicial."

Pudimos, pues, constatar un buena disposición por parte de la citada Delegación para superar esos retrasos en el ejercicio de las competencias que le están atribuidas. Sin embargo, como ha quedado de manifiesto, algunos trámites correspondía culminarlos a la Presidencia del IARA.

Por todo ello, a la vista de los hechos expuestos y de las consideraciones realizadas, esta Institución, procedió a formular a la Presidencia del Instituto Andaluz de Reforma Agraria, la siguiente **Recomendación**:

"Que por parte de esa Administración, con carácter general, se intensifiquen los esfuerzos encaminados a conseguir la regularización del ejercicio de las competencias que le corresponden de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios de los asentamientos promovidos por ese Instituto, a fin de que, con ello, se contribuya a hacer efectiva la función social de la propiedad agraria que imponen el artículo 33 de la Constitución y el 12.3.11º de nuestro Estatuto de Autonomía."

Atendiendo a la Recomendación el Viceconsejero de Agricultura y Pesca nos comunica que en referente al lote nº 96 adjudicado al interesado, se remitió por parte de los servicios competentes a la Presidencia del IARA propuesta de resolución (declarando el sobreseimiento del procedimiento), con fecha 3 de Abril pasado estando pendiente de firma. Y que en cuanto a la contestación de un escrito de 19 de Enero de 1989, que presentó el interesado como reclamación contra su exclusión en el concurso, y que él denominó como de "oposición", nos dice: *"...hay que advertir que la Delegación Provincial remitió con fecha 14 de Febrero junto con la propuesta de adjudicación, informe al citado escrito, en el que se señalaba que el Sr._ "no justifica ni puede justificar tener autorización de la Comisión de Control y vigilancia de Acuíferos Subterráneos para la transformación de 5.000 metros cuadrados en San Agustín ni la certificación de haber participado en el último concurso, siendo el primer punto excluyente (...)"*. Ante esta propuesta, la Presidencia del IARA, con fecha 6 de Abril de 1989, adjudicó a D._ la parcela en cuestión".

Según nos indican, desde esa fecha (Abril del 89), no presentó otro escrito el interesado hasta el 25 de Mayo de 1992, en el que solicitó la adjudicación de la misma parcela. Según expresan, ese escrito no obtuvo contestación, por

cuanto ese lote estaba siendo objeto de expediente de caducidad (cuya resolución está pendiente de firma, como se señala en el punto segundo de este informe). Acaban comunicando:

".. informo a V.E. que esta Consejería desde todos sus Centros Directivos asume y agradece las recomendaciones que nos efectúa y para ello ha puesto en marcha todos los mecanismos correctores a su alcance, para que este tipo de situaciones excepcionales, no vengán a enturbiar nuestro esfuerzo por conseguir mejorar la administración pública andaluza".

*** Un zoológico municipal sin licencia (95/128).**

Compareció el Vicepresidente de una Asociación, mediante escrito en el que manifestaba que, habiendo tenido noticias de las deplorables condiciones en que se encontraban los animales del zoológico propiedad del Ayuntamiento de Ayamonte, y a fin de formular la correspondiente denuncia, solicitó de la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en Huelva información sobre la situación legal del mencionado núcleo zoológico, sin que recibiera respuesta de ésta, conculcándose así - según la promotora-, los artículos 35.h) y 37.8 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Evacuado el informe requerido por el Viceconsejero de Agricultura y Pesca, en el mismo se manifiesta que el Ayuntamiento de Ayamonte solicitó en Junio de 1994 la inclusión de un parque como núcleo zoológico en el correspondiente Registro, si bien la inexistencia de un programa de higiene y profilaxis habían impedido tomar una resolución sobre la solicitud. A esto se une la carencia de una legislación específica de parques zoológicos relativas a las necesidades etológicas, sociales y biológicas de los animales mantenidos en cautividad, puesto que la legislación vigente ha quedado obsoleta.

De otra parte, en el citado informe se niega a la Asociación promotora de la presente queja la legitimación necesaria que le habilite para obtener información sobre el contenido del Registro de núcleos zoológicos, aún cuando se ha procedido a contestar a su petición.

Por último, se indicaba que la Consejería de Agricultura y Pesca ha establecido un contacto permanente con la Dirección del zoológico, al que ha solicitado la elaboración y envío de un Plan Sanitario, que incluya el mencionado programa de higiene y profilaxis, con el fin de poder llegar a soluciones consensuadas que permitan la autorización del citado establecimiento, pero a su vez se hagan eco de las demandas sociales en materia de protección animal. A tal efecto, han formulado unas Recomendaciones, que de ser aceptadas, llevaría

aparejada la autorización solicitada.

El reclamante en queja mostró su total desacuerdo con los argumentos empleados por la Administración y denunció el incumplimiento del Decreto 1.119/75, de 24 de Abril, de la Orden de 28 de Julio de 1980, así como del artículo 35 de la citada Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se realizaron las siguientes consideraciones:

Como paso previo al análisis de la actuación desarrollada por la Administración, es necesario traer a colación la normativa que rige en esta materia. En este sentido, es el Decreto 1.119/1.975, de 24 de Abril (BOE de 29 de Mayo), el que regula la autorización y registro de núcleos zoológicos, establecimientos para la práctica de la equitación y centros para el fomento y cuidado de animales. Especial relieve cobra su artículo 1, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Previamente a la instalación y funcionamiento de parques zoológicos, zoosafaris, colecciones zoológicas, reservas zoológicas, con excepción de los dependientes del ICONA, establecimientos para la práctica de la equitación, centros para el fomento y cuidado de animales de compañía y similares, de carácter particular, cualquiera que sean las personas físicas o jurídicas, se requerirá la autorización zoosanitaria y registro correspondientes, que otorgará el Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General de la Producción Agraria».

El citado Decreto fue objeto de desarrollo por la Orden de 28 de Julio de 1980 (BOE de 11 de Septiembre), fijándose en el mismo los requisitos necesarios para obtener la autorización zoosanitaria e inscripción en el Registro «previamente a la instalación y funcionamiento de núcleos zoológicos» (artículo 1). Así pues, de la mera lectura de ambos preceptos puede concluirse que la autorización zoosanitaria y el registro de los núcleos zoológicos son elementos imprescindibles para que éstos puedan comenzar su funcionamiento, de forma que no podrá procederse a la apertura de tales centros hasta que no queden debidamente cumplimentados dichos condicionantes.

Ciertamente, esta norma tiene como finalidad asegurar que se han adoptado las medidas convenientes para la higiene y seguridad de las instalaciones y de los animales que en ellas se albergan, en aras de impedir altercados, infecciones y contagios que pudieran entrañar peligro para éstos, para otros animales o para el hombre. Por ello, desde el momento en que un núcleo zoológico accede al Registro, se crea la presunción de que dispone de unas dotaciones suficientes para garantizar la consecución de tales objetivos.

La claridad con que se expresan los preceptos citados tiene su

contrapunto en el funcionamiento actual del parque zoológico propiedad del Ayuntamiento de Ayamonte, pese a no contar con la autorización de la Consejería de Agricultura y Pesca, con competencia a estos efectos, y no aparecer inscrito en el Registro correspondiente. Frente a este incumplimiento palmario del Decreto 1.119/1.975, de 24 de Abril, y de su Orden de desarrollo, la citada Consejería, a través de su Delegación Provincial de Huelva, se ha limitado a dejar pendiente de resolución la solicitud municipal de registro del parque como núcleo zoológico, condicionando su estimación a la puesta en marcha de una serie de Recomendaciones que ha formulado.

Ante esta situación, conviene plantearse si la actividad desarrollada por el mencionado Organismo se ha ajustado o no a Derecho. La respuesta sólo puede ser negativa, porque, verificado el incumplimiento de la norma antes referido, ha permitido que el parque zoológico continúe en funcionamiento, aun sin contar con las condiciones requeridas para ello. Esta permisividad no puede justificarse por el hecho de estar el expediente pendiente de tramitación, pues ni las normas rectoras de esta materia habilitan esta práctica ni los intereses implicados -sanidad de personas y animales- aconsejan la adopción de dicha medida, ni aun con carácter transitorio.

Por otra parte, el intento de la Consejería de Agricultura y Pesca de impulsar algunas actuaciones que, superando una legislación obsoleta, tengan en cuenta las necesidades no sólo higio-sanitarias de los animales en cautividad, sino también sus necesidades etológicas, sociales y biológicas, conforme indican las tendencias mundiales actualmente, suponen una loable aspiración de establecer un "maximum" de garantías que redunden sobre el bienestar de los animales. Sin embargo, este deseo, cuya viabilidad habría de plasmarse en acciones tendentes a promover los necesarios cambios legislativos, no debe llevar a olvidar la obligación de cumplir con el "minimum" de exigencias que por el momento marca la ley. En suma, para la Administración, al igual que para los ciudadanos, la conveniencia de una modificación normativa debe ceder en todo caso su prioridad al cumplimiento de la legalidad vigente. Por ello, en el uso de este criterio, no es admisible el funcionamiento del parque zoológico propiedad del Ayuntamiento de Ayamonte hasta que éste no haya obtenido su inscripción en el Registro de núcleos zoológicos, y la Consejería de Agricultura está llamada a velar por la observancia de tal requisito.

Al hilo del tema planteado surge en la presente queja una cuestión que no por accesoria merece menor atención, y que se suscita ante la negativa de la mencionada Consejería a facilitar a la Asociación reclamante la información solicitada por ésta, consistente en conocer si el parque zoológico de Ayamonte se encontraba incluido en el Registro de núcleos zoológicos. Dicha negativa se sustenta en que la Asociación carece de legitimación para ello, pues la normativa vigente no instituye a este tipo de entidades el carácter de titulares de intereses legítimos colectivos en la materia, por lo que es improcedente la invocación de los

artículos 35.h) y 37.8 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La controversia, por tanto, queda reducida a determinar si la Asociación promotora de la queja está legitimada para obtener información del Registro de núcleos zoológicos, y, en la medida en que tanto el Decreto 1.119/1.975, de 24 de Abril, como su Orden de desarrollo, guardan silencio al respecto, de fuerza es acudir a los preceptos de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, a fin de esclarecer este conflicto. En concreto, el artículo 37.3º de la Ley manifiesta:

«El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo».

El concepto de «interés legítimo y directo» ha sido objeto de una amplia interpretación por parte de la jurisprudencia, considerándose que existe cuando el acto que se dicte en el procedimiento reporte al que lo solicite un beneficio, bien porque éste derive positivamente o porque derive negativamente, al hacer desaparecer un perjuicio para el mismo. Así pues, es necesario preguntarse si la información que solicita la Asociación puede originarle o no un beneficio para el ejercicio de sus derechos. A este respecto, es conveniente recordar que la inscripción de un recinto en el Registro de núcleos zoológicos equivale a la certificación de que cuenta con las instalaciones y condiciones de seguridad e higiene suficientes para los animales que se encuentran en el mismo, así como para las personas que acudan a visitarlo. Es razonable, por tanto, que cualquier ciudadano ante la duda de que un centro pueda no reunir todas las garantías de seguridad y salubridad exigidas, acuda a la Administración a fin de que solvete su sospecha en uno u otro sentido. En otro caso, negándose a facilitar información al respecto, podría ponerse en peligro el derecho a la salud de los individuos, entendido éste desde la perspectiva de la prevención y evitación de infecciones y contagios.

A esta protección del derecho a la salud de que han de gozar menores y adultos cuando visitan un parque zoológico se une la salvaguardia de las condiciones de vida de los animales en cautividad, que si bien no pueden ser, obviamente, considerados como titulares de derechos, no por ello han de resultar enteramente marginados del auxilio de nuestro ordenamiento. Así, puede entenderse con facilidad que sea la Administración la encargada de supervisar, cuando menos, el cumplimiento de las exigencias zoonómicas para garantizar el estado sanitario normal de los animales existentes en tales recintos. Aún más, es la propia Administración quien auspicia y fomenta el asociacionismo tendente a

generalizar la protección y defensa de los animales. Buena prueba de ello, es la concesión del carácter de Utilidad Pública a entidades como la Federación Española de Sociedades Protectoras de Animales y Plantas, en la que se encuentra integrada la Asociación en cuestión. Por ello, so riesgo de que la Administración pueda incurrir en flagrante contradicción, no puede privar a tales entidades de los instrumentos necesarios para conocer datos obrantes en sus Registros, a fin de comprobar si al menos formalmente los núcleos zoológicos cumplen con los requisitos exigibles, pues de actuar así dejaría desprovistos a dichos entes de la posibilidad de emprender las acciones legales oportunas, tales como la presentación de la correspondiente denuncia ante la autoridad competente. No es coherente, por tanto, la exigencia en este caso de una legitimación entendida como la plena titularidad sobre un derecho o un interés colectivo, pues éste último, precisamente por representar un beneficio difuso para la sociedad, permite que una pluralidad de sujetos pueda actuar individualmente, promoviendo su defensa.

Finalmente, conviene recordar que nuestro legislador permite de modo amplio el acceso de los ciudadanos a archivos y registros, y si restringe en algunos casos el potencial de información disponible, no es de modo gratuito, sino para proteger precisamente el derecho a la intimidad de otros ciudadanos. Con ello trata de evitarse innecesarias invasiones en la esfera de los particulares, impidiendo que trasciendan datos que en nada benefician a terceros y que de hacerse públicos podrían irrogar un perjuicio a sus titulares. No parece que ninguna de estas circunstancias se den en el presente caso, estimando a nuestro juicio que la Consejería de Agricultura y Pesca, al obrar de diverso modo, ha conculcado el derecho de la Asociación reclamante a acceder a los datos contenidos en el Registro de núcleos zoológicos.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular un **Recordatorio** de deberes legales infringidos y se dictaron las siguientes **Recomendaciones**:

- "1ª.- Que a la mayor brevedad posible, se elabore el Plan Sanitario exigido, por la Consejería de Agricultura y Pesca, con el Programa de higiene y profilaxis mencionado, que permita la autorización del citado establecimiento, quedando en suspenso, hasta tanto, su funcionamiento a fin de evitar posibles consecuencias no deseadas.*
- 2ª.- Que se permita el acceso de la Asociación al citado Registro, procediendo la Consejería a facilitar a dicha entidad la información solicitada".*

*** Fumigaciones indiscriminadas (queja 95/2689).**

Se nos exponía que desde hace varios años se vienen realizando en la comarca de la Serranía de Ronda, tareas de fumigación del olivar con avionetas, para el tratamiento de la mosca del olivo, utilizando en dicho tratamiento el producto denominado Dimetoato, y consideran que esta práctica es peligrosa para la salud pública de las personas y para la calidad medio-ambiental de la zona. Estos hechos han venido siendo denunciados desde el año 1993 ante la Delegación y la propia Consejería de Agricultura y Pesca. En concreto, los pasados 28 de Enero y 14 de Febrero de 1995, varios colectivos solicitaron formalmente la suspensión de esta actividad.

Instruida la correspondiente investigación, se confirma que las partes implicadas, administración y colectivos ecologistas, llegan a un acuerdo o convenio sobre los procedimientos de dispensación del insecticida. Se nos informó que se había mantenido una reunión, respecto a la campaña contra la mosca de olivo, en la asistieron entre otras personas el compareciente de la queja de referencia y miembros de la administración, en la que, tras el diálogo, se llegaron a acuerdos y posicionamientos aceptados por todas las partes. Al final, se nos expresa que la Consejería siempre considera la negociación, como el cauce normal de solucionar cualquier desavenencia.

Esta Institución decidió, con fecha 23 de Agosto de 1995, dar por finalizadas sus actuaciones en el expediente de queja, a la vista del informe remitido, en el que se nos daba traslado, entre otros datos de interés, del acuerdo a que habían llegado la Consejería, el Ayuntamiento de Ronda y los colectivos afectados, para excluir a diversas zonas de dicho municipio de los tratamientos aéreos para el control de la mosca del olivo.

Asimismo, en el citado informe se analizaba la incidencia que sobre el medio podía provocar la fumigación aérea con Dimetoato, de modo que al estudiar el impacto de esa práctica sobre el hombre, comenta:

"Debe, evidentemente, evitarse sobrevolar zonas pobladas. Para que las concentraciones que puedan alcanzarse en la atmósfera por evaporación y difusión que están fuera de control, una vez terminadas las operaciones, dado que dependen de la dirección del viento, no presenten ningún riesgo para la población, el ancho total de la zona tratada diariamente no debe superar, en ningún caso, los 2 Km."

En esta línea, se recogen también determinadas condiciones impuestas entre las instrucciones específicas de vuelo:

"Respetar una franja de seguridad de 150-200 mts. alrededor de cursos de agua, zonas de marismas, lagunas y núcleos poblados."

Tratar solamente olivares, poniendo atención a posibles cultivos intercalados para evitar su tratamiento."

Pues bien, pese al mencionado acuerdo y las consideraciones aquí reproducidas, el representante de la Entidad reclamante se pone nuevamente en contacto con esta Institución para comunicarnos que numerosos vecinos de las zonas comprendidas dentro del ámbito de exclusión del tratamiento aéreo de la campaña contra la mosca del olivo, han denunciado la realización de fumigaciones sobre su vivienda y huerto, e incluso que miembros de la Patrulla Verde del Ayuntamiento de Ronda han comprobado esa circunstancia llegando a realizar fotografías de tales prácticas. Sin embargo, desde la Consejería de Agricultura y Pesca no se ha adoptado ningún tipo de medida al respecto.

En función de tales circunstancias, esta Institución ha decidido recientemente a proceder a la reapertura del presente expediente de queja. Y ha solicitado informe en torno a los hechos denunciados y la actividad desarrollada al efecto por la Consejería.

VII.- JUSTICIA.

1. Introducción.

En la Sección Primera del Informe, hemos incluido un amplio comentario a diversos aspectos constitucionales relacionados con los Depósitos Municipales de Detenidos sobre los que el Área de Justicia ha llevado a cabo una intensa labor de conocimiento con motivo de la **queja de oficio 95/3635**. Puesto que ninguna otra referencia vamos a hacer a ella en las páginas que siguen -por cuanto se recogerán ampliamente en el Informe Especial realizado-, es necesario explicar en esta Introducción algunos aspectos de la misma.

En los meses de Agosto y Septiembre llevamos a cabo un estudio preliminar basado en nuestras propias actuaciones precedentes y en la profundización de la normativa reguladora de este importante Servicio auxiliar de la Administración de Justicia. Dicho estudio se concretó en el inicio de una actuación de oficio que debería conducir, en una primera fase, a conocer la mayor parte de los depósitos andaluces y, a ser posible, la totalidad de ellos.

Esta primera tarea, programada para su realización en un período de seis meses, hubo de culminarse en tan sólo cuatro (a pesar de la extensa red demarcacional andaluza que divide su territorio judicial en ochenta y siete (87) Partidos Judiciales) ante la inminencia de la entrada en vigor del nuevo Código Penal que contempla los depósitos municipales de detenidos como lugar alternativo de cumplimiento de la nueva pena que establece: la de arresto de fin de semana .

Nuestro trabajo de campo no se limitó a la mera inspección ocular de las instalaciones, sino que se completó con entrevistas (alcaldes, concejales, jefes de policía local, agentes, internos detenidos), examen de documentación, mutuo intercambio de información y sugerencias por nuestra parte hacia los responsables del Servicio. Todo el cúmulo de información obtenida se recogió en cuestionarios cuyo análisis nos ha permitido elaborar un Informe Especial en el que se recogen nuestras conclusiones y se formulan algunas Recomendaciones al respecto. En el presente Informe Anual, por imperativos de su propio calendario, tan solo hemos hecho las referencias constitucionales a que hemos aludido antes, amén de explicar, en brevísimas líneas, cuál ha sido su origen y desarrollo temporal.

En cuanto a otros aspectos de nuestras actuaciones en el presente año, los esfuerzos del Área han continuado centrados en la tramitación de las quejas sobre dilaciones indebidas en los procedimientos judiciales que afectan a sus remitentes, a cuyo análisis dedicamos la mayor parte de los comentarios que siguen. Se agrupan en dos grandes epígrafes: de un lado, los supuestos de retrasos generalizados por diversas causas estructurales -demarkación

inadecuada; insuficiencia de Planta judicial, retrasos en la puesta en funcionamiento de Juzgados ya previstos; y otras-; y de otro aquéllos concernientes a procedimientos concretos, independientes de cualquier circunstancia que generalice los retrasos. Éstos, a su vez, se agrupan en diversos epígrafes, mientras que las dilaciones generalizadas se analizan por Partidos Judiciales u Órganos afectados.

Dedicamos también sendos apartados a diversas quejas centradas en supuestos de indefensión; incumplimientos de resoluciones judiciales por parte de la Administración Pública, de manera especial inexecuciones de sentencias condenatorias; actuaciones mantenidas con organizaciones colegiales que agrupan a diversos profesionales, entre las que sobresalen, por su número, los abogados y, finalmente, dedicamos un espacio al comentario de nuestras actuaciones en materia de extranjería.

En anteriores Informes hemos dedicado un epígrafe a las quejas de ámbito penitenciario, agrupando bajo el mismo a las que, de alguna manera, tuvieran que ver con la condición de recluso del afectado, ya aludieran a su situación penitenciaria, ya a cuestiones relacionadas con los procedimientos judiciales que habían determinado su ingreso en prisión. Este año hemos optado por aludir brevemente a ellas, ganando de este modo espacio para otros temas. Sí debemos señalar que, como en años anteriores, en las quejas de ámbito penitenciario recibidas se percibe un notable desamparo del interno en lo que se refiere a un adecuado asesoramiento sobre las cuestiones que afectan a su situación penitenciaria. Ello es debido, en parte, a que la comunicación con el letrado que ostentara su defensa en el proceso penal, y por tanto el asesoramiento de éste, suele concluir en el momento de su ingreso en prisión para el cumplimiento de la condena que le ha sido impuesta; incluso en el caso de los preventivos -viva aún la causa penal- el contacto con el abogado suele ser infrecuente y no exento de dificultades. También, a una insuficiente atención informativa por parte del Equipo de Observación y Tratamiento del Centro Penitenciario, dada la numerosa población reclusa que tiene que atender.

En este sentido, tratamos de suplir, en la medida de lo posible, dichas carencias, proporcionando a nuestros remitentes una adecuada información sobre las cuestiones que plantean cuando del contenido de sus quejas se desprende su desconocimiento de las mismas (criterios sobre cumplimiento de condena en establecimientos especiales -**queja 95/3416, queja 95/2897**-, clasificaciones penitenciarias -**queja 95/262, queja 95/2760**-, revisión de grado -**queja 95/2833**-, traslados -**queja 95/2959**-, indultos **queja 95/3222, queja 95/3040**- permisos de salida -**queja 95/2842**-, etcétera) o la orientación que les permita utilizar el cauce adecuado al que dirigir sus peticiones o quejas en relación con el régimen y tratamiento penitenciario en cuanto afecte a sus derechos fundamentales o a sus derechos y beneficios penitenciarios, informándoles de las competencias que, al

respecto, otorga al Juez de Vigilancia el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, así como de los recursos que contra sus resoluciones cabe interponer **-queja 95/3664 ó queja 95/3101-**.

A lo largo del ejercicio al que el presente Informe Anual se refiere hemos venido recibiendo diversas quejas formuladas por víctimas directas o indirectas de delitos violentos, de variado contenido pero con una constante común a todas ellas: la de poner de manifiesto la desprotección de que eran objeto.

Pese a que las situaciones que estas quejas planteaban eran verdaderamente angustiosas, la ausencia de normativa alguna que las amparase no nos permitía aportar a nuestros remitentes una solución efectiva de los problemas que sometían a nuestra consideración.

Así, en la **queja 95/2729**, la interesada exponía que su marido, cuyo trabajo consistía en realizar portes por cuenta propia, fue asesinado en uno de sus viajes cuando se encontraba durmiendo dentro del camión, aparcado en una de las áreas de descanso de una autopista nacional. Pese a que por los hechos se detuvo, procesó y juzgó a su presunto autor, la sentencia resultó ser absolutoria por insuficiencia de pruebas. La interesada decía encontrarse en el más absoluto desamparo, moral, al desconocer la identidad del causante de la muerte de su marido, y patrimonial, puesto que dependía económicamente del trabajo de éste.

La formulante de la **queja 95/2781** fue víctima de un intento de violación, sufriendo una grave agresión como consecuencia de la que, entre otros daños corporales, perdió una oreja. Su agresor fue condenado a la pena correspondiente a los delitos cometidos y a indemnizar a la víctima con una considerable cantidad por los perjuicios ocasionados. El problema -aquí- residía en la insolvencia del condenado y la interesada no terminaba de comprender cómo era posible que nadie se hiciera cargo de indemnizarla.

En similar situación se encontraba la interesada en la **queja 95/3953**, cuyo marido también fue asesinado; pese a que los que ocasionaron su muerte sí fueron identificados en esta ocasión y condenados a indemnizar a nuestra remitente, ésta no había logrado percibir la cantidad señalada a su favor ya que los condenados al abono de la misma resultaron ser insolventes; o la formulante de la **queja 95/3795** que, junto con su marido, sufrió la agresión de un demente, a resultas de la cual aquél falleció, suicidándose éste cuando se encontraba en prisión preventiva a la espera de juicio, archivándose, en consecuencia, la causa penal incoada por los referidos hechos, en relación con los que tampoco había podido obtener indemnización alguna por los graves perjuicios que le han sido ocasionados.

Cuando recibimos la primera de las quejas comentadas -el mes de Abril de 1995- el único consuelo que pudimos proporcionar a la formulante de la

misma fue el de transmitirle la preocupación de la que venía siendo objeto el problema planteado por parte del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, que ya el año 1990, tras poner de manifiesto la falta de respuesta de nuestro sistema legal a la protección de los intereses de las víctimas, formuló al Ministerio de Justicia, haciéndola extensiva al Consejo General del Poder Judicial, la Recomendación 28/1989, de 22 de Marzo de 1990, de la que, entre otros, transcribimos los siguientes términos:

«Que se realice una reforma de la legislación vigente que prevea, con carácter general, el pago de indemnizaciones para las víctimas de delitos violentos, con cargo a los fondos públicos. Sería por ello también conveniente, a juicio de esta Institución, la ratificación por España del Convenio Europeo de 24 de Noviembre de 1983 sobre indemnización a las víctimas de infracciones violentas».

En el Informe del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales correspondiente a 1993 se ponía de manifiesto que la Recomendación fue aceptada por el Ministerio de Justicia, desde donde se informó que con fecha 9 de Marzo de 1993 tuvo lugar la distribución interministerial del borrador del anteproyecto de ley. Sin embargo, desde dicha fecha no se había producido ninguna novedad reseñable, por lo que la situación de las víctimas de delitos violentos continuaba sin merecer aún la atención del legislador.

En similares términos hubimos de dirigirnos a la formulante de la segunda de las quejas comentadas.

No obstante, a la fecha en la que fueron formuladas otras quejas, se había producido, recientísimamente, la novedad normativa que tanto tiempo veníamos esperando: el día 13 de Diciembre de 1995 entró en vigor la Ley 35/1995, de 11 de Diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 296, de 12 de Diciembre.

Entre los aspectos más destacados de la Ley, aplicados a supuestos como los expuestos en las quejas a las que nos venimos refiriendo, están los siguientes:

En cuanto a los delitos -se excluyen las faltas- han de ser, salvo en algunos supuestos de delitos contra la libertad sexual, dolosos y haber producido daños corporales. Podrán ser beneficiarios de las ayudas, las víctimas de los delitos, o, en caso de muerte, y a título de víctimas indirectas, entre otras, el cónyuge e hijos del fallecido.

Aunque la percepción de las ayudas es incompatible con la de las indemnizaciones establecidas mediante sentencia, procederá el eventual abono de toda o parte de la ayuda cuando el culpable del delito haya sido declarado en

situación de insolvencia parcial, sin que pueda percibirse por ambos conceptos importe mayor del fijado en la resolución judicial.

La acción para solicitar las ayudas prescribirá por el transcurso de un año desde la fecha en que se produjera el hecho delictivo, pero el plazo quedará suspendido desde que se inicie el proceso penal, volviendo a correr una vez recaiga sentencia judicial firme que ponga fin provisional o definitivamente al proceso y le haya sido notificada personalmente a la víctima (o a los que también poseen la condición de beneficiarios, a título de víctima indirecta, habría que entender).

En cuanto al procedimiento a seguir, las solicitudes han de ir dirigidas al Ministerio de Economía y Hacienda, acompañadas de la documentación acreditativa de todas las circunstancias anteriormente expresadas. Sus resoluciones y actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, pueden ser impugnadas por los interesados ante la Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, que la propia Ley crea, y sus acuerdos ponen fin a la vía administrativa.

La Ley prevé la aprobación de un Reglamento de desarrollo y ejecución de la misma, en el plazo máximo de seis meses, que a la fecha de redacción del presente Informe aún no ha sido publicado.

Para terminar nuestros comentarios introductorios, debemos hacer mención a los contactos y actuaciones mantenidas con las Administraciones y Organismos relacionados con el contenido de las quejas que nos ha correspondido tramitar.

En primer lugar, por la intensidad de los contactos mantenidos en el último trimestre del año que nos ocupa, es necesario agradecer las facilidades proporcionadas por los Ayuntamientos afectados para que hayamos podido llevar a cabo todo el trabajo de inspección de instalaciones y estudio de la gestión de los Depósitos municipales a que al comienzo aludíamos. Su actitud de colaboración -manifestada de manera especial a través de los Jefes de policías locales- es digna de resaltarse especialmente por cuanto, en la inmensa mayoría de los casos, era la primera vez que dichos servicios eran inspeccionados por algún organismo de control externo.

Asimismo, debemos agradecer la generosa colaboración prestada por el Ministerio Fiscal al que debemos dirigir nuestras actuaciones por expresa indicación de nuestra Ley reguladora -en cuantas solicitudes de información le hemos planteado- lo que se ha traducido, en general, en tiempos de tramitación muy breves desde que su colaboración era requerida hasta que podíamos proporcionar al interesado los resultados de nuestra gestión. Han sido muchos los

obstáculos removidos a través de estos contactos que han repercutido, normalmente, en una agilización de los procedimientos judiciales objeto de las quejas.

En cuanto a la Administración Autonómica, han continuado la labor de colaboración con la Dirección General de Administración Local y Justicia, de la Consejería de Gobernación, a la que hemos ocupado con motivo de las quejas, tanto de oficio como a instancia de parte, centradas en la insuficiencia de la Planta Judicial (necesidad de creación de algún nuevo Juzgado) aspecto en el que las competencias meramente participativas de la Administración Autonómica son muy provechosas.

En lo que afecta a las quejas contra la Administración Autonómica por retrasos en el cumplimiento de sentencias que le sean condenatorias, no hemos tenido, en el presente ejercicio, ningún supuesto de falta de colaboración, como ha ocurrido en años anteriores.

Finalmente, señalar que de los dos Recordatorios del deber de colaboración emitidos respecto del Colegio de Abogados de Sevilla a los que se hacía alusión en nuestro anterior Informe (**queja 94/411** y **queja 94/793**) el primero de ellos se resolvió satisfactoriamente, aunque no así el segundo por las razones que se exponen más adelante en el apartado correspondiente.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Procedimientos judiciales afectados por dilaciones indebidas.

El artículo 24 de nuestra Constitución dispone que todas las personas tienen «derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». También establece el derecho de todos a un «proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías». Ambos derechos, aunque de configuración autónoma, se encuentran íntimamente relacionados, pues la existencia de dilaciones indebidas en el proceso impide, o, cuando menos, debilita gravemente la obtención de tutela judicial efectiva.

La lentitud con que se tramitan los procedimientos judiciales continúa siendo uno de los principales motivos de queja de los andaluces, pero en nuestro análisis de las quejas que al respecto recibimos debemos distinguir entre lo que podría calificarse como retraso justificado, determinado por circunstancias ajenas e inimputables al órgano judicial ante el que se sigue el procedimiento -complejidad del mismo, multiplicidad de partes, inactividad de éstas-, y el que carece de ese justificante, obedeciendo exclusivamente a un anormal funcionamiento de la

Administración de Justicia.

Es en este último caso cuando se procede a la admisión a trámite de la queja cuyo objeto se concreta en el retraso de un procedimiento judicial, dándose traslado de la misma al Ministerio Fiscal para su investigación y detección de las causas que lo determinan, en cumplimiento de lo previsto al efecto por el artículo 15 de nuestra ley reguladora, con el objetivo final de que la dilación detectada quede superada y se reanude la normal tramitación del procedimiento afectado por aquélla.

Sin embargo, del análisis de las quejas admitidas a trámite se desprende que, frente a la existencia de dilaciones indebidas que afectan a un procedimiento concreto, por causas muy específicas, se detectan dilaciones generalizadas, es decir, que afectan a todos o a la mayoría de los procedimientos que se siguen ante el órgano judicial afectado por la queja, cuyo origen se encuentra en causas estructurales -demarkación inadecuada, insuficiencia o ineffectividad de la Planta Judicial, carencia de medios personales y materiales, o incluso deficiencias de la sede judicial- que son las que determinan la generalización de las dilaciones.

La percepción de que un órgano judicial se encuentra afectado por dilaciones generalizadas la obtenemos a través de diversas vías. La práctica nos enseña que, cuando un órgano judicial aparece con frecuencia como objeto de diversas y numerosas quejas, las dilaciones denunciadas no sólo afectan a los procedimientos a las que las mismas se refieren, sino que el retraso está generalizado y que ello es debido, por regla general, a que se encuentra afectado por problemas estructurales, lo que resulta posteriormente confirmado a través del informe que, al respecto, nos remite el Ministerio Fiscal. Otras veces son los profesionales -abogados y procuradores- ejercientes en el partido judicial afectado los que se dirigen a nosotros planteando el problema, otras, las autoridades municipales de donde se ubica el órgano judicial, otras, en fin, nos llega la noticia a través de la prensa local.

Detectado el problema, y ante la eventual incidencia que el mismo pueda tener sobre derechos constitucionalmente protegidos -los anteriormente reseñados-, extensiva a todos los ciudadanos potencialmente afectados y no sólo al formulante de una queja concreta, viene siendo práctica habitual la iniciación de actuación de oficio, a través de la que, cuando menos, transmitimos nuestra preocupación al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, cuya Sala de Gobierno tiene atribuida, entre sus competencias, la de proponer al Consejo General del Poder Judicial, previa indicación contenida en su Memoria Anual de las medidas que se consideren necesarias para la corrección de las deficiencias advertidas, la adopción de las que juzgue pertinentes para mejorar la administración de Justicia en cuanto a sus respectivos órganos jurisdiccionales (artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Al igual que el pasado año, continúan siendo los Juzgados de los pueblos -cabeceras de partidos judiciales- frente a los de las capitales, con alguna excepción llamativa, los que con más frecuencia se ven afectados por problemas estructurales que inciden en una generalización de las dilaciones de los procedimientos que ante ellos se siguen.

El lector habitual ya conocerá varios de los que se vienen repitiendo en nuestros últimos informes -no se ha solucionado su situación, pues-, encontrará algunos nuevos, y comprobará la desaparición de algunos otros, cuya situación, afortunadamente, ha quedado solucionada, o se encuentra en vías de solución.

2.1.1. Dilaciones generalizadas debidas a causas estructurales.

2.1.1.1. Partidos Judiciales de Sanlúcar La Mayor y Coria del Río (Sevilla).

Entre los Partidos Judiciales cuya situación ha mejorado, conviene señalar el Partido Judicial de Sanlúcar La Mayor (Sevilla), doblemente afectado por una inadecuada sede y por la insuficiencia de Planta Judicial, cuya situación ha quedado notablemente mejorada al entrar en funcionamiento el Juzgado de Primera Instancia nº 2, previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial pero no efectivo hasta el 15 de Diciembre de 1994, y al haberse inaugurado una nueva sede judicial, suficiente y adecuada para albergar la Planta prevista, de todo lo cual dimos cuenta en el anterior Informe Anual (**queja de oficio 93/2500**).

Aún así, no parece que la situación afectante al referido partido judicial pueda considerarse totalmente superada, prueba de ello es que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Memoria Anual de Actividades y Funcionamiento de los Órganos Judiciales de Andalucía del año 1994 proponga al Consejo General del Poder Judicial interese del Ministerio de Justicia e Interior que, cumpliendo los trámites legales, se modifique la Ley de Demarcación y Planta Judicial en el sentido de "*suprimir el Partido de Sanlúcar La Mayor, integrando los municipios que constituyen su partido judicial en el Partido de Sevilla, pues el gran volumen de trabajo que soportan los dos Juzgados existentes en dicho Partido, suponen una carga que éstos no pueden despachar, carga que repartida entre los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Sevilla Capital sería muy tolerable, sin que supusiese un perjuicio para los justiciables, puesto que la gran proximidad geográfica de una y otra población permite la integración de dicho partido en la Capital*".

En similar situación -en vías de superación de la que venía atravesando- se encuentra otro de los partidos judiciales sevillanos afectado por idénticos problemas que el anteriormente comentado: insuficiencia de Planta e

inadecuada sede judicial. Nos referimos a Coria del Río, cuya alarmante situación, reflejada en nuestro anterior Informe Anual, determinó la iniciación de la **queja de oficio 94/2147**. La continuación de la tramitación de la misma durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere nos permitió conocer que la situación, lejos de mejorar, se agravó aún más, hasta el punto de que a mediados del ejercicio comentado la prensa local se hizo eco de la situación, y a través de aquella pudimos saber que la titular del Juzgado, ante la aparición de ratas en su despacho y en el resto de las dependencias judiciales, había decidido suspender toda actividad judicial.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos nuevamente al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, poniendo de manifiesto que de confirmarse lo publicado en prensa, la eventual incidencia que la situación atravesada por el referido órgano judicial pudiera tener sobre derechos constitucionalmente protegidos habría pasado a convertirse en un hecho cierto: la suspensión de la actividad judicial implicaba necesariamente la imposibilidad de obtener tutela judicial efectiva.

La respuesta obtenida fue gratamente tranquilizadora, ya que fuimos informados de la inauguración, con fecha 14 de Julio de 1995, de los nuevos locales destinados a oficina judicial, que, en palabras del Presidente del Tribunal Superior, reúnen unas condiciones excelentes para el desarrollo de la actividad judicial.

Salvada la cuestión del deplorable estado en que se encontraban las dependencias judiciales tras el traslado de las mismas a locales adecuados, quedaba pendiente, pues, para que la situación afectante al partido judicial en cuestión quedara totalmente superada la constitución del segundo Juzgado, previsto para el mismo en la Ley de Demarcación y Planta Judicial pero aún no constituido, cuestión sobre la que, a finales del ejercicio comentado, fuimos informados en el sentido de que su entrada en funcionamiento estaba prevista para el 15 de Diciembre de 1995.

En efecto, el Real Decreto 1648/1995, de 13 de Octubre, de dotación y constitución de plazas de Magistrados y Juzgados correspondientes a la programación de 1995, dispuso la constitución del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Coria del Río, previéndose su inicio de actividades y entrada en funcionamiento para el 15 de Diciembre de 1995.

A la vista de la información obtenida, y toda vez que la situación que dio origen al expediente de oficio al que nos venimos refiriendo se encontraba felizmente superada, por una parte, al reunir ya las dependencias judiciales las debidas condiciones para el desarrollo de la actividad judicial, y, por otra, al permitir la entrada en funcionamiento del segundo Juzgado la superación de la situación de colapso afectante al hasta ese momento único existente en Coria del Río, pudimos

dar por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.1.2. Partido Judicial de Andújar (Jaén).

La situación del Partido Judicial comentado fue objeto de extensa atención en nuestro Informe anterior, a la luz de las actuaciones realizadas a lo largo de la **queja de oficio 94/84**. Recordemos siquiera brevemente que el grave retraso acumulado por el Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Andújar, que empezaba a afectar al hasta entonces normal funcionamiento del nº 2, había requerido la adopción de medidas de apoyo. Transcurrido el período en que fue comisionado el Juez de Apoyo, fuimos informados por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de que podía considerarse resuelto el retraso en la resolución de asuntos pendientes, y de que, en cualquier caso, se sabía de la previsión del Ministerio de Justicia de creación de un tercer Juzgado para Andújar, lo que suponía la materialización de la solución que propugnaban los profesionales ejercientes en el partido judicial, promotores de las protestas que dieron lugar a la apertura de nuestra actuación de oficio, como única medida que resolvería definitivamente la penosa situación que desde años se viene arrastrando.

Sin embargo, la esperada previsión terminó por no materializarse, pese a que, en efecto, en la Memoria que el Consejo General del Poder Judicial remite a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación correspondiente al año 1994, dentro de la "*Relación Circunstanciada de las Necesidades de la Administración de Justicia para el año 1995*", aparecía propuesta la creación del tercer Juzgado de Andújar. Razones presupuestarias, al parecer, han impedido que el Ministerio aprobara la propuesta para el ejercicio al que nos venimos refiriendo.

Ello recrudeció las protestas, y la asunción de la necesidad de creación del tercer juzgado, propugnada por los profesionales ejercientes en el partido judicial se hizo extensiva a la máxima autoridad municipal y hasta al colectivo judicial ilurgitano. Por otra parte, el cese del Apoyo proporcionado temporalmente determinó que la situación que venía padeciendo el Juzgado de Primera Instancia nº 1, que experimentó una evidente mejoría tras ser aplicadas esas medidas, volviera a presentar los mismos síntomas de gravedad que dieron origen a la adopción de las mismas.

A la vista de lo anterior, nos volvimos a dirigir, ya en el ejercicio al que el presente Informe se refiere, al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, poniendo de manifiesto lo que antecede, siendo informados por éste de que con fecha 28 de Febrero de 1995 fue aprobado por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial un equipo de Apoyo compuesto por un Juez, un Secretario, un Oficial y un Auxiliar, para que sin relevación de funciones, colaboraran en solventar la situación del referido Juzgado.

En cualquier caso, a lo largo del ejercicio que se comenta se han seguido recibiendo quejas afectantes al Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Andújar, relativas a retrasos tan significativos como el acumulado en un procedimiento declarativo de menor cuantía, en el que las actuaciones se encontraban concluidas, pendientes únicamente de sentencia, desde finales de 1993 -**queja 95/3074**-; en idéntica situación, el procedimiento objeto de la **queja 95/122**. En ambas ocasiones, la información proporcionada por el Ministerio Fiscal aludía a la conocida situación del órgano judicial en cuestión, con párrafos tan significativos como el que sigue: "*Como ya hemos manifestado en otros informes, la situación del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Andújar es lamentable y sobradamente conocida. Gráficamente la titular del Juzgado señala, en relación con el caso planteado en la queja, que dada la situación de sobrecarga de trabajo que pesa sobre el mismo, notoriamente conocida, por desgracia se suscitan quejas como ésta*". También nos informaba el Ministerio Fiscal, con ocasión de los informes emitidos en relación con ambas quejas, que con fecha 1 de Septiembre de 1995 se había incorporado un Juzgado de Apoyo para poder dar solución adecuada a problemas como el planteado, de lo que se desprendía que hasta esa fecha se podría haber aplazado la medida acordada en febrero de ese año.

En la Memoria del Consejo General del Poder Judicial correspondiente al año 1995, dentro de la "*Relación Circunstanciada de las Necesidades de la Administración de Justicia para el año 1996*", aparece nuevamente propuesta la creación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Andújar.

2.1.1.3. Partido Judicial de Priego de Córdoba (Córdoba).

Objeto también de amplio comentario en nuestro Informe anterior, recordemos que su más acuciante necesidad estribaba, independientemente de la de dotarlo de un segundo Juzgado, al resultar insuficiente el único previsto en la Ley de Planta y Demarcación Judicial, en trasladar las dependencias judiciales, en deplorable estado y ubicadas en la Casa Consistorial, a un local adecuado, encontrándose durante el pasado ejercicio la Gerencia Territorial de Andalucía en Sevilla, del Ministerio de Justicia e Interior, con la que mantuvimos contacto a lo largo de la tramitación de la **queja de oficio 93/2934** relativa a la situación del referido partido judicial, realizando gestiones al efecto, fracasadas al menos hasta el momento en que elaborábamos el Informe del pasado año.

Como novedad, conviene reseñar que, fruto de los contactos mantenidos con la Gerencia Territorial, pudimos saber que en Mayo del año a que el presente Informe se refiere recibió la Gerencia la oferta de un local adecuado, remitiendo dicha oferta a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Córdoba para el preceptivo informe, que resultó ser positivo sobre adecuación al precio del mercado, remitiéndose de forma inmediata a la Subdirección General de Obras y Patrimonio, responsable de la tramitación del correspondiente contrato de

arrendamiento por ante la Dirección General de Patrimonio del Estado.

No obstante, al momento de redactar este Informe no tenemos constancia de que se haya producido el traslado de las dependencias judiciales a dicho local -por el contrario, nuestras noticias se orientan en sentido opuesto-, por lo que nos hemos vuelto a dirigir a la Gerencia Territorial al objeto de confirmarlo y recabar los motivos por los que, en su caso, no haya sido posible materializar lo que parecía seguro.

2.1.1.4. Partido Judicial de La Línea de la Concepción (Cádiz).

También comentábamos en nuestro Informe anterior la situación de este partido judicial, actualmente dotado con dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, aunque es de tres la planta prevista para este partido por la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Independientemente de esta carencia, reseñábamos en nuestro anterior Informe las graves deficiencias que presenta la actual sede judicial, en boca de los propios funcionarios adscritos al Juzgado nº 1, formulantes de la **queja 94/1683**.

En el ejercicio al que el presente Informe se refiere, ha sido el Decano del Colegio de Procuradores de Cádiz el que se dirigía a nosotros **-queja 95/3070-**, dándonos traslado del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de esa Corporación colegial en relación con la problemática de los Juzgados de la Línea, motivada por el pésimo estado en que se encuentra el edificio que los alberga.

Según nuestro comunicante, el edificio se encuentra prácticamente en ruinas, se producen desprendimientos en los enfoscados del techo, grietas, goteras cuando llueve, etc., todo lo cual provoca grave riesgo para la integridad de los funcionarios y demás ocupantes, permanentes u ocasionales, del edificio. Tampoco existe para los profesionales ejercientes una dependencia digna que reúna las mínimas condiciones como Sala de Togas. La Sala de Detenidos, por último, era calificada como "*una auténtica jaula*".

A la vista de lo anterior, y en atención a la eventual incidencia que dicha situación pudiera tener sobre derechos constitucionales merecedores de protección, nos dirigimos al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía trasladándole la preocupación de esta Institución por el problema planteado, e iniciamos contactos con la Gerencia Territorial de Andalucía en Sevilla, del Ministerio de Justicia e Interior. El Tribunal nos informó del seguimiento ante el mismo de expediente de Diligencias Indeterminadas nº 124/94 relativo al estado de conservación de los Juzgados de La Línea de la Concepción, y desde la Gerencia se nos envió un exhaustivo informe en idéntico sentido.

De la información facilitada, básicamente coincidente, se desprendía

que el origen del problema residía en que la edificación se realizó pensando en una sola planta, al existir únicamente un Juzgado de Primera Instancia en ese momento. Al pensarse en habilitar una vivienda para el titular del Juzgado, elevándose la planta en la zona de las cubiertas del edificio sin tener muy en cuenta pilares y vigas de carga, se dio lugar a la producción de deficiencias externas cuya solución pasaría por acometer importantes obras de reparación.

Como quiera que para acometer dichas obras sería necesario desalojar provisionalmente los dos juzgados ya existentes, sin garantías de que la obra lograra que el edificio gozara de la necesaria entidad, ni de solidez ni estética, se acometió la empresa de buscar una solución consistente en la edificación de un nuevo Palacio de Justicia, y mientras tanto la localización de una ubicación provisional en locales dignos y amplios donde trasladar los juzgados.

Pese a las gestiones realizadas, la Gerencia Territorial se ha encontrado con numerosas dificultades para conseguir la localización de una edificación que reúna las condiciones exigidas a juicio de los técnicos.

En el momento en que nos fue remitida la referida información, estaba pendiente de celebrarse una reunión para determinar si el propietario del edificio que se había localizado como adecuado podía afrontar las obras de remodelación del mismo, obras que ya contaban con proyecto redactado por los Servicios Técnicos del Ministerio y con informes favorables de los Organismos Provinciales del Patrimonio, o por el contrario, y ante la duda de que no fuera posible, resultase más conveniente pensar en un cambio de ubicación de los locales.

Por lo demás, la Gerencia Territorial coincidía en afirmar que el local actual carece de las condiciones mínimas para albergar dos órganos judiciales, aunque no consideraba que el edificio se encontrara prácticamente en ruinas.

Por todo ello, se intentaba agilizar la tramitación administrativa que permitiera alquilar unos locales donde pudieran ubicarse los órganos judiciales, en espera de la construcción definitiva de un Palacio de Justicia, comprometiéndose a informar a esta Institución del resultado de sus gestiones.

A la fecha de redactar este Informe, nos encontramos a la espera de esa nueva comunicación al respecto por parte de la Gerencia Territorial, cuya ausencia ha requerido tenga que ser recordada.

En otro orden de cosas, la Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía correspondiente al año 1994 alude a la necesidad de completar la planta judicial prevista para el referido partido judicial con la constitución del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de La Línea de la Concepción. La razón aducida es la gran carga competencial en el orden jurisdiccional penal de los

dos juzgados existentes, al ser la población donde se ubican uno de los más importantes puntos de introducción clandestina de drogas y de contrabando en España. Se sugiere incluso el traslado a La Línea del Juzgado nº 2 de San Roque, al incoar los dos juzgados de esa ciudad muchos menos asuntos y poder asumir uno sólo dicha carga competencial, o bien unificar ambos partidos judiciales, aunque ello requeriría la modificación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial.

En cualquier caso, en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial del año 1995 aparece propuesta la constitución del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de La Línea de la Concepción.

2.1.1.5. Partido Judicial de Roquetas de Mar (Almería).

Se trata del Partido judicial nº 5 de la provincia de Almería, dotado de dos juzgados previstos y efectivos.

Aunque en el pasado Informe se aludía brevemente a las numerosas quejas recibidas objeto de las cuales resultaban ser los Juzgados de Roquetas, fue prácticamente al final de ese ejercicio -1994- cuando resolvimos iniciar actuación de oficio en relación con la situación de los referidos órganos judiciales, mediante la apertura de **queja de oficio 94/2178**, cuya tramitación se ha seguido durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere.

Independientemente de las numerosas quejas recibidas, a través de reiteradas informaciones aparecidas en la prensa almeriense los últimos días del año 1994 tuvimos conocimiento de que los profesionales -abogados y procuradores- ejercientes en el partido judicial de Roquetas de Mar habían decidido realizar un plante de protesta para denunciar la situación en la que, al parecer, se encontraban los dos juzgados pertenecientes a dicho partido, afectados, según esa información, y tanto uno como otro, de graves carencias, manifestadas en la acumulación de asuntos pendientes, con la consiguiente ausencia de resoluciones. La conclusión manifestada por dichos profesionales era lo suficientemente gráfica: *"en Roquetas -decían- el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es una utopía"*.

Nuestra primera actuación en la tramitación del presente expediente se dirigió a recabar de los Colegios de Abogados y Procuradores a los que los profesionales ejercientes en la mencionada localidad pertenecían la confirmación, en su caso, de lo manifestado por aquéllos, y una más precisa información sobre la situación denunciada, causas de la misma, y posibles medidas que, en su opinión, pudieran adoptarse para superarla.

Una vez recibidos sendos informes, de sus contenidos se desprendía la confirmación, en su opinión, de la situación denunciada.

Alegaban ambas corporaciones colegiales que el principal problema radica en la disparidad existente entre la población de derecho y la que de hecho se aglutina en torno al partido judicial en cuestión. La proximidad de Aguadulce a la capital hace que esa localidad se haya convertido en ciudad dormitorio, permaneciendo, sin embargo, sus habitantes, censados en Almería; por otra parte, el carácter eminentemente turístico de Roquetas de Mar provoca una afluencia turística que, al menos durante seis meses al año, incrementa notablemente su población; a esto hay que añadir la población inmigrante atraída por las especiales características de la agricultura de la zona que, al ser de temporada, permanece censada en sus municipios de origen, e incluso la inmigración ilegal.

Frente a esta realidad social, los dos Juzgados previstos por la Ley de Demarcación y Planta Judicial aparecen insuficientes, acumulando tal número de asuntos que es imposible conceder a los mismos una tramitación adecuada.

Según los datos proporcionados, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 tenía pendientes 1.300 asuntos civiles, 3.800 asuntos penales y 800 exhortos, mientras que el nº 2, cuya entrada en funcionamiento tuvo lugar el 1 de Abril de 1992, tenía pendientes 900 asuntos civiles, 700 asuntos penales y 220 exhortos.

No parecía ser ajeno al problema planteado la extraordinaria movilidad de la plantilla de ambos órganos judiciales, e incluso la de Secretarios y Jueces: tres titulares, cuatro sustitutos y tres en prórroga de jurisdicción ha tenido el nº 1, y dos titulares, tres sustitutos y dos en prórroga de jurisdicción, el nº 2.

La conclusión final a la que se llegaba en las dos comunicaciones remitidas era que únicamente la creación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Roquetas de Mar podría dar cumplida respuesta al problema planteado, pero ello sin obviar, como solución a corto plazo que sirviera para paliar la grave situación actual, la dotación de un Equipo de Apoyo para los dos órganos judiciales actualmente existentes.

Por nuestra parte, habíamos podido comprobar que al problema planteado no parecía estar ajeno el Consejo General del Poder Judicial, pues en su Memoria del ejercicio 1994, señalaba la creación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Roquetas de Mar, como necesidad a cubrir en 1995.

Aunque las cuestiones planteadas afectaban sustancialmente, a competencias estatales, las soluciones apuntadas podrían requerir la previa audiencia de nuestra Comunidad Autónoma, principalmente en lo que respecta al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Roquetas de Mar, cuya creación, al no estar previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, corresponderá al Gobierno, mientras no suponga alteración de la demarcación,

todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en relación con el 20.1 de la norma citada anteriormente.

Debido a ello, nos dirigimos a la Dirección General de Administración Local y Justicia, de la Consejería de Gobernación, con objeto de ampliar nuestra información sobre el tema, y al entender que nada obstaría para que esa Dirección General, una vez constatada su realidad, y mediante el cauce adecuado, se dirigiese al Ministerio de Justicia planteando el problema existente y la necesidad de que se adoptaran las medidas oportunas al objeto de superarlo.

En igual sentido, nos dirigimos al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. El lector habitual sabe que ambos organismos vienen siendo nuestros interlocutores habituales en este tipo de expedientes relativos a problemas estructurales de órganos judiciales, determinantes de presumibles conculcaciones de los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas.

De la información remitida al respecto se desprendía que desde el Tribunal Superior de Justicia se seguía expediente de Diligencias Indeterminadas nº 167/95 relativo a la situación de los Juzgados de Roquetas de Mar, en el que se estaba intentando una medida de refuerzo para paliar la situación en que se encontraban los referidos órganos judiciales, sin perjuicio de plantear en un futuro la creación del tercer Juzgado para dicha localidad.

Por nuestra parte, continuamos recibiendo quejas de particulares relativas al funcionamiento de los Juzgados de Roquetas, como la **queja 95/253**, en la que su formulante exponía que permanecía inejecutada la resolución recaída en un Juicio de Faltas iniciado en el año 1989 ante el entonces Juzgado de Distrito, hoy Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1. De la información facilitada por el Ministerio Fiscal, al que fue remitida, se desprendía que, en efecto, la Ejecutoria se encontraba aún pendiente de practicar la tasación de costas por el Secretario del Juzgado, plaza que se encontraba vacante, siendo sustituida por la Secretaria del Juzgado nº 2, que procedería a su práctica en el momento en el que el cúmulo de asuntos pendientes de ambos juzgados se lo permitiera.

En la **queja 95/2569**, un procedimiento interdictal seguido también ante el Juzgado nº 1 se encontraba en situación de dictar sentencia desde octubre de 1994, sin que hasta el momento se hubiera podido producir el fallo, según informaba la titular del Juzgado al Ministerio Fiscal, que, a su vez, nos trasladaba a nosotros dicha información, debido al gran cúmulo de asuntos que pendían de resolución y otros muchos de carácter preferente, no obstante lo cual ofrecía dictar sentencia a la mayor brevedad posible, consciente de la necesidad de ultimar el procedimiento.

Como complemento a la primera información recibida de nuestros

interlocutores en el expediente de oficio, a finales del ejercicio al que el presente Informe se refiere fuimos informados de que la situación, lejos de mejorar, se había agravado, debido al cese de la hasta ese momento titular del Juzgado nº 1, al obtener destino por concurso de traslado en otro partido judicial, participando la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que el Consejo General del Poder Judicial conoce la grave situación que atraviesan los Juzgados antes mencionados, y que con fecha 28 de Diciembre de 1995 elevó al Consejo informe propuesta con un conjunto de medidas urgentes a adoptar para solventar los graves problemas existentes, no descartándose que, dado el volumen anual de asuntos registrados y el carácter turístico de la zona con la consiguiente población flotante, que una de las medidas a adoptar a corto plazo debiera ser la de crear un tercer Juzgado en Roquetas de Mar.

En el momento de redactar el presente Informe tenemos interesada información sobre el nivel de desarrollo de las medidas de refuerzo así como del de las previsiones de creación de un tercer Juzgado.

2.1.1.6. Partido Judicial de El Puerto de Santa María (Cádiz).

Se trata del nº 10 de la provincia de Cádiz, dotado de tres juzgados de Primera Instancia e Instrucción previstos y efectivos, y un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

Mediante escrito que dio lugar a la **queja 95/233**, se dirigió a nosotros el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, exponiendo, sucintamente, lo siguiente.

El Delegado de Gobernación en Cádiz se dirigió a nuestro remitente comunicándole que por la Secretaría General de Justicia del Ministerio de Justicia e Interior se estaban elaborando los correspondientes estudios con vistas a la revisión de la demarcación judicial, prevista en los artículos 29 y 35.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para ello, se solicitaba del Ayuntamiento efectuara, al respecto, las sugerencias que estimara oportunas en relación con el partido judicial de El Puerto de Santa María, con objeto de elaborar con las mismas el correspondiente informe a elevar al Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el punto 2 del citado artículo 35.

Al efecto -continuaba exponiéndonos nuestro remitente- se elaboró un estudio sobre la situación judicial en su ciudad del que resultó un escrito que remitió a la Delegación de Gobernación en Cádiz, cuya copia nos acompañaba.

De dicho estudio se desprendía que la ciudad, con una población de derecho de 69.656 habitantes, dadas sus características aglutina una población

real mucho más numerosa que, en la época veraniega, puede superar los 150.000 habitantes.

La actual estructura de la planta judicial -tres Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria-, se manifiesta insuficiente debido a lo anterior. A ello se añade que, aunque los dos primeros Juzgados están dotados de personal titular, en el segundo el Juez tomó posesión el pasado año, tras permanecer dos sin titular, cubierto por juez de provisión temporal; la plaza de Secretario se encuentra vacante desde Septiembre del pasado año. Los retrasos en este Juzgado son, al parecer, escandalosos, y han sido objeto de numerosas quejas.

El tercer Juzgado, que incluye el Registro Civil, está dotado de juez y secretario de provisión temporal.

El volumen de asuntos que tramitan los juzgados es enorme y ese volumen de trabajo provoca retrasos considerables, lo que ha dado lugar a numerosas quejas de ciudadanos y profesionales ejercientes.

A la vista de lo anterior, entre las posibles soluciones que se proponen están, en primer lugar, la creación de un nuevo juzgado, que incluso podría instrumentarse trasladando a Cádiz el de Vigilancia, que permanecería como el número 4. No hay problemas -argumentaba nuestro remitente- de ubicación, pues aún hay sitio en el Palacio de Justicia para un nuevo Juzgado, pero si no lo hubiere, se compromete a proporcionarlo, sin coste adicional, pues, para el Ministerio.

Otra de las posibilidades que proponía era la de elevar a los jueces a la categoría de Magistrados, evitando con ello que la ciudad sea lugar de paso para jueces que pretenden un ascenso, estabilizándose, así, la situación de los Juzgados. Dicha posibilidad se ampararía en lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, al entender que en la ciudad se experimentan aumentos de población de hecho que superan los 150.000 habitantes y que así lo exigiría el volumen de cargas competenciales de los órganos judiciales.

En cualquier caso, y como medidas urgentes, proponía sacar a concurso las plazas de los interinos, incrementar la plantilla y dotar a los Juzgados de medios materiales adecuados, de los que, en su opinión, carecen actualmente.

La petición que, en definitiva, nos formulaba nuestro remitente se contraía a que apoyáramos las propuestas formuladas dirigidas a tratar de solucionar la, al parecer, grave situación que atraviesa la administración de justicia en su ciudad.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos a la Dirección General de Administración Local y Justicia, de la Consejería de Gobernación, para comprobar si tenían conocimiento de la situación expuesta y para que, en su caso, pudieran ejercitar, al respecto, sus competencias participativas en un problema que afectaba, fundamentalmente, a competencias estatales.

La opinión, al respecto, de ese Centro Directivo fue escasamente receptiva a las propuestas formuladas, y para ello se basaban, fundamentalmente, en que en la Memoria Anual de actividades y funcionamiento de los órganos judiciales de Andalucía correspondiente al año 1994, aprobada por el Pleno de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no se recogía reseña alguna que hiciera alusión a disfunciones en el funcionamiento de la administración de justicia en El Puerto de Santa María, por lo que entendían que la medida apropiada para solventar la situación que sufren sus órganos judiciales pasaría por reforzar la plantilla, de forma temporal.

Pese a ello, creímos conveniente dirigirnos al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dándole traslado de lo que antecede, y solicitando su opinión al respecto, al objeto de completar, con la información que tuviera a bien proporcionarnos, el expediente que comentamos, a la vez que sometíamos a su consideración la problemática y las propuestas de solución reflejadas en el escrito que nos dirigió el formulante de la queja, así como la opinión emitida, al respecto, por la Dirección General de Administración Local y Justicia, dándole traslado, así mismo, de la preocupación de esta Institución en la medida en que la situación descrita pudiera incidir sobre derechos constitucionales merecedores de protección.

En contestación a nuestra petición, se nos dio traslado de las conclusiones y sugerencias emitidas por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre la situación de los Juzgados de El Puerto de Santa María, que, en extracto, resultaron ser las siguientes:

1.- La carga de trabajo anual de los tres Juzgados no es excesiva en términos comparativos con otras localidades que están en parecidas condiciones.

2.- No obstante, la carga de trabajo acumulada -el retraso que se viene arrastrando de años anteriores- podría aconsejar la creación de un cuarto Juzgado.

3.- Sin embargo, la causa del retraso radica en el hecho de que dichos Juzgados han estado servidos tanto por Jueces Titulares como Sustitutos y en Régimen de Provisión Temporal, con una gran movilidad, lo que también ha ocurrido con los Secretarios y con el personal, en su mayoría interinos.

4.- La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por Ley Orgánica 16/94 ha establecido la obligación de que tanto Jueces como Secretarios

Titulares permanezcan en su destino dos años, si es forzoso, o tres, si es voluntario. Igualmente, los Oficiales, Auxiliares y Agentes deben permanecer un año tanto si su destino es forzoso como voluntario. Ello trae como consecuencia que pueda darse continuidad a la labor de puesta al día, en contraposición con la situación anterior.

5.- Por todo ello, la creación de un cuarto Juzgado en El Puerto de Santa María no se entiende, por ahora, necesaria.

Como puede verse, el criterio del Tribunal Superior es, en cierta medida, coincidente con el de la Dirección General de Administración Local y Justicia, en lo que se refiere a la ausencia de necesidad de creación de un cuarto juzgado, por ahora. No obstante, se reconoce la existencia del problema, concretándose en la incidencia que sobre el normal funcionamiento de los juzgados tiene el retraso acumulado de años anteriores, cuya causa se encuentra en la gran movilidad del personal que los sirve.

Sin embargo, la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al establecer la obligación de permanencia en su destino, durante el tiempo anteriormente señalado, de Jueces y Secretarios Titulares, así como del personal de las secretarías, ha de redundar favorablemente en la solución del problema planteado, al permitir que se pueda dar una continuidad a la labor de puesta al día del retraso acumulado, causa en la que, al parecer, reside el origen del mismo.

Por nuestra parte, dimos traslado a nuestro remitente de la información y opiniones que nos habían sido proporcionadas, transmitiéndole la confianza de que la tramitación del expediente habría contribuido a que las instancias oportunas tuvieran un adecuado conocimiento de la situación que afecta a la Administración de Justicia en esa localidad, en orden a la adopción de las medidas que consideraran adecuadas para tratar de solucionar el problema planteado.

En similares términos que en el expediente anteriormente comentado, se dirigió a nosotros el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Fe (Granada), en relación con las deficiencias del funcionamiento del único Juzgado existente en ese partido judicial, originando la **queja 95/3896**, cuyo comentario lo efectuaremos en el próximo Informe, dado que las actuaciones realizadas en la misma se iniciaron cuando finalizaba el ejercicio al que éste se refiere.

2.1.1.7. Juzgado de Primera Instancia nº 8 de Sevilla.

Decíamos al comienzo de este epígrafe que son los Juzgados de los pueblos -cabeceras de partidos judiciales- frente a los de las capitales, con alguna excepción llamativa, los que con más frecuencia se ven afectados por problemas

estructurales que inciden en una generalización de las dilaciones de los procedimientos que ante ellos se siguen.

Esa llamativa excepción la constituye en el presente ejercicio el Juzgado de Primera Instancia nº 8 de los de Sevilla, objeto de numerosas quejas, aunque no en todas, tras la oportuna investigación del Ministerio Fiscal, se ha podido comprobar la existencia de graves dilaciones indebidas -es el caso de las **queja 95/3290** o **queja 95/3443**-, radicando también la causa del retraso denunciado en alguna de ellas en la complejidad y dificultades surgidas a lo largo de la tramitación de una determinada fase del procedimiento judicial, como en el caso de la **queja 95/2730**, en la que la interesada denunciaba la dilación padecida en la ejecución de una sentencia, firme desde el año 1992, que ordenaba la demolición de una obra -una especie de apartamento construido en una azotea común-.

Nos enfrentábamos en este caso, y así lo apreciaba el Ministerio Fiscal en su informe, al frecuente problema de las ejecuciones de hacer, cuya principal dificultad estriba en que si el ejecutado no acata la sentencia, como aquí ocurría, la única alternativa posible es la de ejecutarla a su costa el vencedor en el pleito, a lo que se suelen resistir éstos debido a que tienen que anticipar unos gastos, cuya recuperación no tienen garantizada, y a los que, en muchas ocasiones, ni siquiera pueden hacer frente. En el supuesto comentado, a esta dificultad se añadía un nuevo obstáculo como era que se hubiera personado en el procedimiento judicial una tercera persona solicitando la nulidad de actuaciones, alegando ser la actual propietaria del apartamento a demoler, y que no había sido tenido en cuenta en el mismo.

Era ese incidente el que, en ese momento, demoraba la ejecución, aunque el Ministerio Fiscal no excluía la existencia de dilaciones con anterioridad, habiendo contribuido a la dilación padecida el cambio producido en la titularidad del juzgado ejecutante.

Mucho más significativa resultó ser la **queja 95/3208**, en la que interesado exponía que en juicio declarativo de menor cuantía, de reclamación de cantidad, iniciado el año 1991, permanecían las actuaciones pendientes únicamente de dictar sentencia desde el mes de Julio de 1992. De la información remitida, al respecto, por el Ministerio Fiscal resultó que, recabados por éste los Autos para su examen, pese a su exhaustiva búsqueda se habían extraviado, no apareciendo en la oficina judicial. Dado lo anterior, se estaba procediendo a la reconstrucción del expediente, para lo cual se había requerido a las partes personadas a fin de que presentaran copia de todos los escritos y proveídos recaídos en el mismo, labor que no se había realizado con anterioridad por ser ésta -nuestra queja- la primera reclamación recibida en relación con dicho expediente judicial.

Independientemente de lo anterior, el Ministerio Fiscal informaba que había procedido a poner los hechos en conocimiento del Juzgado Decano de los de Instrucción de Sevilla, a los efectos previstos en el artículo 364 del Código Penal (que se ocupa de la infidelidad en la custodia de documentos).

Por nuestra parte, nos dirigimos nuevamente al Ministerio Fiscal comunicándole que no daríamos por concluidas nuestras actuaciones hasta tanto fuéramos informados de que se había procedido, tras la reconstrucción de las actuaciones, al dictado de la sentencia, ya que mientras tanto no podíamos considerar que, independientemente de las responsabilidades que se pudieran derivar del extravío del expediente judicial, la dilación que motivó la presentación de la queja hubiera quedado superada. En el momento de redactar este Informe permanecemos a la espera de una nueva información al respecto.

2.1.1.8. Sala de lo Social de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

En términos estadísticos, y como el pasado año, son las dilaciones en resolver los Recursos de Suplicación formulados contra las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Social de las provincias de Andalucía occidental -Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla-, a las que se extiende la jurisdicción territorial de la Sala de lo Social de Sevilla, las que vienen siendo objeto de un mayor número de las quejas relacionadas con retrasos judiciales formuladas ante esta Institución.

La Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía correspondiente al año 1994 reconoce este retraso, que hace extensivo a las otras dos Salas, en Granada y Málaga, y ofrece una explicación al respecto.

Pese a que cuando las Salas entraron en funcionamiento, como eran de nueva creación, no tenían expediente alguno anterior a su constitución, comenzaron a funcionar con un número de Magistrados que no pudieron resolver el gran número de asuntos que se registraron en los primeros años, experimentando el volumen de asuntos ingresados cada año un constante crecimiento.

Se apunta, pues, como única solución -continúa exponiéndose en la Memoria- «incrementar la dotación de Magistrados y Personal, más allá incluso de lo previsto en la Ley de Planta. Y para eliminar el retraso hace falta una operación de Apoyo, con Magistrados y Personal que en Comisión de Servicios saquen adelante todos los recursos pendientes en un período máximo de dos años».

En cuanto a la Sala de Sevilla, objeto principal de nuestro análisis, es perfectamente lógico que aglutine el mayor número de quejas. Es la de mayor volumen de asuntos ingresados, y en la fecha de su constitución sólo contaba con un Presidente y tres Magistrados. Actualmente está formada por tres Secciones, un Presidente y nueve Magistrados, pero a finales de 1994 tenía 5.538 asuntos

pendientes, acumulados, en progresión, de años anteriores. La Memoria también resalta la insuficiencia de las instalaciones de la Sala.

A ello obedece que, del análisis de las quejas alusivas a la Sala en cuestión, hayamos detectado retrasos en torno a los dos años desde que las actuaciones llegan al Tribunal hasta que se resuelve el Recurso. Insistimos que, obviamente, a la luz de las quejas recibidas.

Sólo a modo de ejemplo, se sobrepasaban incluso los dos años en los casos de la **queja 95/30** y **queja 95/3142**, y estaban próximos a cumplirse en los de la **queja 95/3447** y **queja 95/3994**.

En ocasiones incluso, y conocedores del problema que pesa sobre la Sala, nos vemos obligados a informar al interesado, como en el caso de la **queja 95/123**, en la que el retraso acumulado era de ocho meses en el momento de su presentación, que no parece ser suficiente el tiempo transcurrido, pese a no ser poco, para que pueda considerarse que la resolución del recurso adolezca de excesiva demora, en atención a que -como sabemos- es mucho el retraso que pesa sobre la Sala, debido a la ingente cantidad de recursos que tramita, lo que le impide resolver los mismos con la celeridad deseada, emplazándole para que vuelva a dirigirse a nosotros en caso de que, transcurrido un plazo prudencial, continúe sin resolverse el recurso al que su queja se refiere.

Parece, pues, evidente la necesidad de que se adopten las medidas de refuerzo y apoyo apuntadas en la comentada Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ya que el volumen abrumador de trabajo que pesa sobre el órgano jurisdiccional exculpa, obviamente, a sus titulares de cualquier responsabilidad personal por el retraso acumulado, pero no priva a los ciudadanos del derecho a reaccionar ante el mismo ni a considerar que la dilación padecida no resulte ser indebida.

La Memoria que el Consejo General del Poder Judicial remite a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación correspondiente al año 1995 se hace eco de esa necesidad, ya que en la Relación Circunstanciada de las Necesidades de la Administración de Justicia para el año 1996, concretamente en el apartado correspondiente a propuestas concretas en materia de creación de plazas y órganos judiciales, aparecen las de 3 plazas de Magistrado para la Sala de lo Social de Granada, 2 para la de Sevilla y 1 para la de Málaga.

2.1.2. Dilaciones indebidas de carácter singular.

Independientemente de las quejas, de oficio o a instancia de parte, iniciadas al detectarse un anormal funcionamiento de un determinado órgano judicial, por problemas estructurales que abocan a la generalización de las

dilaciones que terminan por padecer todos o la mayoría de los procedimientos que ante él se sigan, el grueso de las quejas recibidas en el Área aluden a procedimientos concretos, afectados de dilaciones causadas por motivos específicos, de índole variopinta, cuya superación trata de lograr nuestra intervención.

La relación de los supuestos que a continuación se exponen no es, obviamente, exhaustiva, sino de los más significativos, que hemos agrupado en función de la fase procesal en la que, con más frecuencia, se produce este tipo de dilaciones, o de los motivos concretos -como pueda ser el caso de extravíos de expedientes- determinantes de la dilación padecida.

El ciudadano, conocedor, por sí mismo o a través de su representación en Autos, de la complejidad de los trámites procesales, suele ser paciente en la fase de tramitación previa al momento en que lo único que pende es el dictado de la sentencia, motivo por el que el menor número de quejas afecta a procedimientos que se encuentran en dicha fase procesal.

Hay casos, sin embargo, en que sí se producen auténticas paralizaciones de los procedimientos, incluso en sus momentos iniciales, como en el caso de la **queja 95/3582**, en la que en las actuaciones, iniciadas en 1990, y seguidas ante el Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Arcos de la Frontera, tras acordarse la apertura del período de proposición de pruebas en Julio de 1992, únicamente se había proveído en el sentido de requerir a la parte demandada para que designara nuevo procurador, al haber fallecido el que ostentaba su representación en Autos, reanudándose las mismas, tras numerosas gestiones del Ministerio Fiscal impulsadas desde esta Institución, en 1995, en cuyo último mes quedaron finalmente los autos vistos para sentencia.

2.1.2.1. Retrasos en autos vistos para sentencia.

No hay, sin embargo, causa aparente que justifique la dilación, a excepción de las que vienen determinadas por problemas estructurales que afectan al órgano judicial en cuestión, cuando, culminada la tramitación del procedimiento, se dilata innecesaria e inexplicablemente el momento de dictar sentencia.

En la **queja 94/1320**, cuya tramitación concluyó en el ejercicio a que el presente Informe se refiere, la interesada exponía que desde el mes de Julio de 1993 quedaron las actuaciones que le afectaban, que se seguían ante un Juzgado de Jerez de la Frontera, vistas para Sentencia, sin que a la fecha de presentación de la queja -Septiembre del año siguiente- hubiera recaído aún la demorada resolución. Tras nuestra intervención, se procedió al dictado de la sentencia en los últimos días de dicho año, es decir, año y medio después.

2.1.2.2. Retrasos en las ejecuciones de sentencia.

Mucho más frecuente es, sin embargo, que la dilación se produzca en la fase de ejecución de sentencia, y ello en todos los ámbitos, aunque principalmente en el civil.

Suelen ser enormemente conflictivas las ejecuciones de sentencias que consisten en una obligación de hacer, y a veces se complica aún más cuando el condenado no es una persona física sino jurídica, y más todavía, en supuestos especiales, como es el caso de las Comunidades de Propietarios, similar al que se recoge en la **queja 95/288**, que, por su interés, comentamos.

La sentencia recaída en las actuaciones afectadas por la queja consistía en que una Comunidad de Propietarios llevara a cabo las obras necesarias para evitar unas filtraciones producidas en local propiedad del actor, así como abonar a éste una determinada cantidad, no inferior a 600.000 pesetas, a fijar en el trámite de ejecución, que se solicitó el 7 de Julio de 1993. Obviamente la información que, respecto de los trámites procesales seguidos, nos fue proporcionada por el Ministerio Fiscal; sin embargo, consideramos de gran interés la transcripción de las consideraciones efectuadas por el Ministerio Público en su informe, en relación con las dificultades que plantean ejecuciones de este tipo:

"Sin perjuicio de algunas dilaciones en proveer, no excesivamente significativas ante la complejidad del tema, la principal dificultad para la ejecución del fallo de la sentencia deriva sin duda de su propia naturaleza.

Es cierto que las sentencias judiciales se han de cumplir en sus propios términos o por equivalencia, pues de lo contrario de nada serviría la precedente actividad declarativa (por todas las SSTC 298/94, 322/94 y 314/94) infringiéndose el art. 24 CE.

Pero estamos ante una obligación de hacer que sólo puede: a) asegurarse en sus resultados favorables mediante un embargo previo, al amparo del art. 923,2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que puede entenderse no da lugar al apremio hasta que esté concluida la prestación de hacer; b) realizarse por el actor a costa del demandado, siempre que dicho actor adelante las cantidades necesarias, cuyo cobro puede estar asegurado con el mero embargo antes referido (art. 924). También la indemnización de daños que se haya de fijar en el incidente previo (art. 928 y ss. de la L.E.C.), habrá de desembocar en un embargo para hacer efectivo su cobro.

Ahora bien, el embargo de bienes de las comunidades de propietarios,

cuando tales bienes no se conocen ni muchas veces existen, resulta prácticamente imposible. Entiende el Fiscal que el Juzgado ha debido resolver sobre la petición de embargo de cuotas, y que ha podido requerir personalmente al Presidente para que manifieste quién es el Administrador a efectos de su retención y entrega al Juzgado. La parte demandada siempre hubiera podido discutir la legalidad de tal embargo, inusual desde luego, mediante los recursos.

Lo que no parece posible es dirigir la ejecución, sin previo juicio declarativo en que sean demandados individualmente los propietarios, contra los pisos o bienes particulares de los comuneros. De este tema se han ocupado las SSTC 85/91 y 247/93, así como las RR de la DGRN de 30-06-86, R.A. 3846; 5-2-92, R.A. 1526; 13-2-92 y 24-8-93, R.A. 7123. Estas resoluciones ofrecen ciertas soluciones para estos casos pero es necesario que se pidan en regla al Juzgado por la parte actora, ya que la ejecución no se produce de oficio en el Derecho procesal civil.

El fiscal procede a dirigir copia de este informe al Juzgado en la medida en que pueda coadyuvar a satisfacer la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución Española y a evitar mayores dilaciones indebidas."

Algo parecido ocurría en la **queja 95/2736**, tratándose en este caso de la ejecución de una sentencia del orden social, recaída en un procedimiento laboral por el despido del que había sido objeto un trabajador del casino de un pueblo, que había desaparecido -el casino- en el momento en que se procedió a ejecutar la sentencia. Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendía que la dilación padecida no era imputable al órgano judicial ejecutante sino a la singularidad del asunto, al tenerse que seguir la ejecución contra todos los socios del casino, lo que planteaba comprensibles problemas de todo tipo -desde la identificación de los mismos a la de sus bienes-, pese a lo cual la ejecución seguía adelante con las previsibles dificultades que la misma conllevaba.

Han sido también frecuentes las quejas alusivas a dilaciones producidas en la ejecución de sentencias de juicios de desahucio, cuya tramitación suele ser rápida, deteniéndose cuando llega el momento de conseguir el lanzamiento del inquilino. En estos casos nos encontramos con frecuencia que el problema no radica en el órgano judicial ante el que se sigue el procedimiento, sino en el Servicio Común de Notificaciones y Embargos, apareciendo nuevamente el de Granada, al que ya aludimos en nuestro Informe anterior, caso de la **queja 95/2671**, en la que la sentencia estimatoria se produjo en Octubre de 1994, sin que se procediera a la notificación de la misma, tras nuestra intervención, hasta finales de Marzo de 1995, señalando el Ministerio Fiscal en su informe como causa del retraso "*el notorio mal funcionamiento del expresado Servicio, debido a su insuficiente dotación frente al ingente trabajo que pesa sobre el mismo*". Pese a

ello, el Ministerio Público nos informaba que dicha situación parecía haber mejorado tras la intervención del Ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial, al habersele dotado de más personal, aunque, dado lo reciente de las medidas adoptadas, el funcionamiento del Servicio no fuera aún el deseable.

Otras veces, a la dilación padecida en este tipo de ejecuciones no es ajena la propia representación procesal de la parte, como en el caso de la **queja 95/2989**, en la que el Ministerio Fiscal nos informaba que desde que se llevó a efecto el apercibimiento al inquilino de desalojo, no había solicitado aquella el lanzamiento efectivo, motivo por el cual no lo había acordado el Juzgado, entendiendo que la causa de la dilación en ejecutarse la sentencia obedecía a la conducta omisiva de la propia parte, que no había solicitado, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.599 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se fijara fecha para el lanzamiento material del inquilino, dado que puede interpretarse tal precepto en conexión con el artículo 1.596 de dicho Texto Legal como necesitado del impulso de parte. En este caso, proporcionamos a la interesada dicha información, sugiriéndole supliera la omisión que, de acuerdo con la misma, pesaba sobre el procedimiento y que constituía la causa de que la sentencia recaída en el mismo no se encontrara aún definitivamente ejecutada.

Tras nuestra intervención se ha podido conseguir que se procediera a la completa ejecución de sentencias condenatorias al pago de cantidades, casi todas obtenidas en sentencias recaídas en Juicios de Faltas. Tales son los casos de la **queja 94/1669**, en la que, pese a haber consignado la Cía. de Seguros condenada la cantidad a que había sido condenada a abonar a la interesada, ocho meses después aún no había logrado ésta se le hiciera entrega del dinero, que obtuvo tras nuestra intervención, radicando la causa del retraso en la carencia de Secretario Judicial; la **queja 94/368**, en la que tras numerosísimas gestiones del Ministerio Fiscal impulsadas desde esta Institución se logró que la interesada obtuviera completo pago de la indemnización concedida en una sentencia del año 1993; la **queja 94/346**, en la que se consiguió, también tras muchas gestiones, que el interesado percibiera una pequeña indemnización conseguida en una sentencia del año ¡1987! -el condenado, a lo largo del tiempo transcurrido, había llegado incluso a cambiar su domicilio trasladándose a otra provincia-; la **queja 95/2825**, en la que la interesada pudo cobrar una indemnización obtenida en sentencia del año 1992; o la **queja 95/31**, ésta alusiva a un procedimiento declarativo de menor cuantía, cuya sentencia permanecía inejecutada desde el año 1993, en la que pudo obtener el interesado la cantidad adeudada a principios del ejercicio comentado.

Pudo conseguirse también resolver en este ejercicio la situación planteada en la **queja 94/2119**, relativa al retraso padecido en la tramitación de un procedimiento sobre Ejecución Sumaria del artículo 131 de la Ley Hipotecaria, iniciado en el año 1987, en el que no se había proveído ninguno de los reiterados y sucesivos escritos presentados, entre Junio de 1992 y Diciembre de 1994, al Juzgado -de Primera Instancia nº 1 de Dos Hermanas- por la representación

procesal del formulante de la queja, interesando se procediera a la subasta de la finca objeto de la ejecución hipotecaria, achacando el Ministerio Fiscal tal inactividad procesal al volumen de asuntos pendientes del Juzgado en cuestión y a la falta de funcionarios titulares del mismo durante el período en que se había venido instando la ejecución, inactividad que quedó, afortunadamente, superada, tras dictarse providencia acordándose proceder a las subastas solicitadas fijándose a tal fin las fechas de las mismas, de acuerdo con la información que nos fue facilitada por el Ministerio Fiscal, posteriormente confirmada por el propio interesado, al agradecemos nuestras gestiones.

También pudimos conseguir -lo resaltamos como supuesto que se sale de lo corriente- que al interesado en la **queja 94/2158** se le hiciera entrega de la posesión de un vehículo que se había adjudicado en pública subasta en mayo de 1993, fecha desde la que, habiendo consignado la oportuna cantidad y abonado los impuestos correspondientes, lo intentaba inútilmente, debido, al parecer, a que el dueño del vehículo embargado, que había sido nombrado depositario, manifestaba al Juzgado que se le había averiado y no se acordaba del taller donde lo había dejado para que lo reparasen, sin que, hasta el momento de nuestra intervención, se hubiera adoptado medida alguna al respecto.

2.1.2.3. Retrasos en la instrucción de causas penales.

Suele ser causa frecuente de queja la extraordinaria lentitud con que se instruyen determinados procedimientos penales. Es lógico suponer que, en esos casos, no sea el imputado el formulante de la queja, sino el denunciante el que se dirija a nosotros extrañado del retraso. De especial significación es el detectado en la **queja 94/136**, alusiva al expediente judicial originado como consecuencia de un accidente de circulación en el que una ciudadana alemana es la parte perjudicada, y que ya originó una queja anterior. De las sucesivas informaciones que, al respecto, hemos ido recibiendo del Ministerio Fiscal se desprende que las Diligencias Previas se incoaron en ¡1983!, y desde entonces el expediente ha sufrido todo tipo de avatares, con largos períodos de inactividad, hasta el punto de que, entre tanto, ha fallecido el responsable civil subsidiario, causado baja el Procurador del acusado, tenido que averiguarse la existencia o no de herederos del responsable civil, localizarse éstos, todo tipo de incidencias en fin, que han determinado que aún no se haya logrado completar la instrucción del procedimiento, aún pendiente del trámite de calificación de una de las partes personadas, para su remisión al Juzgado de lo Penal, donde ya en una ocasión estuvo para enjuiciamiento y fallo y desde donde hubo de ser devuelto para práctica de trámites omitidos, aunque parece ser que en esta ocasión es el mencionado el único trámite pendiente.

También un ciudadano extranjero formulaba la **queja 95/291**, alusiva a las Diligencias Previas incoadas a raíz de una denuncia presentada en Febrero

de 1990 por presunta estafa inmobiliaria. Pese a que las actuaciones permanecieron paralizadas durante largos períodos -llegaba a haber un salto de tres años entre una actuación y la siguiente, debido, al parecer, al extravío de los Autos-, la actividad judicial se reanudó en el primer semestre del ejercicio que comentamos; mediante Auto dictado en Noviembre de 1995 -cinco años después- se ha acordado el sobreseimiento provisional de las actuaciones. Sobran los comentarios.

En la **queja 95/2939**, el interesado se refería a la denuncia formulada por éste por presunta negligencia médica, causante, en su opinión, del fallecimiento de su hija, que originó la incoación de unas Diligencias Previas que terminaron por sobreseerse provisionalmente en 1990. De dicha resolución no tuvo conocimiento el denunciante hasta que se personó en las actuaciones, en julio de 1991, siéndole notificada entonces en legal forma y formulando contra la misma recurso de reforma y subsidiaria apelación, terminándose por acordar la reapertura de las Diligencias; tras numerosas vicisitudes, en la fecha en que recibimos el oportuno informe del Ministerio Fiscal, a finales de 1995, habiéndose acordado la apertura de juicio oral y decretado la posible responsabilidad directa de una Cía. de Seguros y subsidiaria del Servicio Andaluz de Salud, se había acordado igualmente el emplazamiento de ambos confiriéndoles traslado de las actuaciones a los efectos de evacuar escrito de defensa. Dado el avanzado estado de las actuaciones, concluíamos nuestras gestiones en la confianza de una pronta elevación de la causa al Juzgado de lo Penal para señalamiento y celebración de la vista del juicio oral.

La **queja 95/2738** que se comenta a continuación, también relacionada con retrasos, merece un comentario debido a la peculiaridad del contenido de la misma. Su admisión a trámite tuvo una especial significación, ya que, tras su estudio, no se detectaba que existiera una considerable dilación en la tramitación de las actuaciones a las que se refería, pero los argumentos esgrimidos por la interesada resultaban ser merecedores de acogida: se trataba de las Diligencias Previas incoadas a raíz de la denuncia presentada por la interesada contra el padre de su menor hija, por presunto delito de agresión sexual en la persona de dicha menor; pese a que no había transcurrido un plazo excesivo desde que dicha denuncia fuera formulada -unos ocho meses-, la preocupación manifestada por la interesada consistía en que, en caso de que hubiera de celebrarse juicio, *"se celebrara cuanto antes, porque no veo justo que mi hija tenga que pasar por él cuando está reponiéndose y olvidando lo sucedido"*. Eso fue lo que nos movió a admitir la queja, y en ese sentido nos dirigimos al Ministerio Fiscal, desprendiéndose del contenido del informe que, al respecto, nos remitió, su perfecta comprensión del problema: de hecho -nos explicaba, ratificando nuestra inicial impresión- no podía detectarse inactividad alguna por parte del Juzgado Instructor, por el contrario, había sido continua la actividad desplegada por éste durante todo el tiempo transcurrido, encontrándose ya concluida la fase de instrucción y remitida la causa a la Sala para su enjuiciamiento y fallo, no obstante lo cual, y en perfecta sintonía con la preocupación mostrada por la interesada, el

Ministerio Fiscal se había dirigido a aquélla interesando la máxima agilización en el señalamiento del juicio oral. La petición tuvo tan favorable acogida que la vista quedó señalada con toda celeridad y para inmediata fecha.

2.1.2.4. Auxilio judicial.

La **queja 95/2737** presentaba, en otro orden de cosas, otra curiosa peculiaridad, relacionada con el auxilio judicial. La formulante de la misma tenía planteada una demanda de reclamación de paternidad, siguiéndose el procedimiento por sus trámites ante el oportuno Juzgado de Primera Instancia. El problema radicaba en que, debido a la necesidad de que en este tipo de asuntos se practicaran determinadas pruebas hematológicas, se había requerido el auxilio del Instituto de Toxicología, para práctica de dicha prueba pericial biológica, departamento que, requerido por el Juzgado al efecto, comunicaba a éste que debido a su gran volumen de trabajo no podrían realizarse las extracciones de sangre hasta siete meses después.

Indefectiblemente, eso produciría la paralización del procedimiento, y aunque estaba claro que la futura y, en principio, inevitable dilación no podía ser imputada al órgano judicial actuante, procedimos a la admisión de la queja con el objeto de que nos fueran ratificados, en su caso, los extremos denunciados, al objeto de obrar en consecuencia. De la información proporcionada por el Ministerio Fiscal se desprendía que, en efecto, todo había ocurrido tal y como relataba la interesada, habiéndose visto obligado el Juzgado a suspender el período de práctica de prueba conforme a lo dispuesto en los artículos 554 y 697 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Conviene referirse brevemente a la naturaleza del Instituto de Toxicología. El artículo 505 de la Ley Orgánica del Poder Judicial lo define como «un órgano técnico adscrito al Ministerio de Justicia cuya misión es auxiliar a la Administración de Justicia», entre cuyas funciones está la de «emitir los informes y dictámenes que soliciten las Autoridades Judiciales y del Ministerio Fiscal», así como «practicar los análisis e investigaciones toxicológicas que sean ordenados por los Médicos Forenses y las Autoridades Judiciales o del Ministerio Fiscal». De acuerdo con el Real Decreto 1334/94, de 20 de Junio, sobre la estructura básica del Ministerio de Justicia, la organización y supervisión del Instituto de Toxicología corresponde a la Secretaría General de Justicia, bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Justicia.

Desprendiéndose, pues, de la investigación realizada por el Ministerio Fiscal a instancia nuestra, la existencia de un retraso generalizado en el funcionamiento del Instituto de Toxicología, órgano administrativo dependiente del Ministerio de Justicia en la organización de sus medios personales y materiales, cuya supervisión excedía el ámbito competencial de esta Institución, procedimos a la remisión del

expediente a la Institución estatal, que, posteriormente, nos comunicó haber iniciado una investigación de carácter general ante el citado organismo a fin de obtener información sobre la situación real en la que se encontraba dicho departamento, así como de las medidas que, en su caso, pudieran adoptarse para la normalización de su funcionamiento.

También directamente relacionada con un problema de auxilio judicial era el problema planteado en la **queja 95/261**. El origen de la misma y el fundamento de su admisión a trámite radicaba en la dilación padecida por un procedimiento judicial en el que, dictada sentencia el 21 de Abril de 1993, dos años después no se había producido aún la notificación de la misma a la parte demandada, la que, al residir en distinto municipio al del Juzgado, debía practicarse por el Juzgado de Paz de su vecindad, el que, pese a haber sido exhortado para ello, hacía, al parecer, caso omiso.

De la información remitida, al respecto, por el Ministerio Fiscal, se desprendía que por el Juzgado Decano de los de Arcos de la Frontera -exhortante- se habían incoado Diligencias Informativas con el fin de averiguar las causas que impedían la cumplimentación de los exhortos que se libraban a ese Juzgado de Paz, de Prado del Rey. De ello se desprendía, a su vez, que el Juzgado exhortado no mantenía esa actitud sólo con el exhorto al que se refería la queja, dado lo cual no dimos por concluidas nuestras actuaciones hasta tanto no se aclarase la cuestión suscitada. Poco después fuimos informados por el Ministerio Fiscal de que, con fecha 1 de Septiembre de 1995, se había practicado por fin la notificación de la sentencia al demandado, más de dos años después de que se dictara ésta.

2.1.2.5. Extravíos.

Aludiremos, por último, dentro de este epígrafe en el que hemos querido agrupar las quejas relacionadas con dilaciones indebidas motivadas por diversas causas, a los supuestos de extravío de expedientes judiciales.

Ya aludimos en el Informe anterior al caso planteado en la **queja 93/2989**, remitida por nuestro homólogo canario al afectar a un residente en las Islas, que sufrió un accidente de circulación en Los Barrios (Cádiz) habiéndose extraviado las Diligencias penales incoadas como consecuencia del mismo. Recordemos que habíamos instado la reconstrucción de las actuaciones, y en eso se estaba en el momento en que redactamos el Informe correspondiente al pasado ejercicio.

En el ejercicio al que el presente Informe se refiere hemos continuado recibiendo sucesivas informaciones al respecto, que nos han permitido concluir, con éxito, nuestras gestiones en el expediente comentado, ya que se incoó el oportuno Juicio de Faltas, se celebró el correspondiente juicio oral, y aunque la sentencia

resultó ser absolutoria, al haber prescrito la falta, extinguiéndose la responsabilidad criminal, lo fue con reserva de las acciones civiles a las partes para que las ejercitaren si les conviniera, consiguiéndose con ello que el derecho a la tutela judicial efectiva del interesado quedara salvaguardado.

Anteriores a éste pero concluidas también en el presente ejercicio, la **queja 94/1781** y **queja 94/1537**. En la primera de ellas, la dilación denunciada resultaba sorprendente, por infrecuente, ya que se trataba de un retraso de casi cuatro años en resolver un Recurso de Apelación formulado contra una sentencia dictada en un procedimiento de separación matrimonial. Al final resultó que el expediente había permanecido extraviado largo tiempo en el Juzgado de origen hasta que, localizado, fue remitido a la Sala, que resolvió en plazo razonable. En la segunda, el extravío de unas actuaciones penales -Diligencias Previas del año 1989- han obligado a la reconstrucción de las mismas y a la incoación de Diligencias Previas con el fin de depurar las responsabilidades en que hayan podido incurrir los causantes del mismo.

En la **queja 95/251**, habían quedado los Autos vistos para sentencia el 19 de Junio de 1992, sin que se hubiera producido su dictado. La intervención del Ministerio Fiscal, a nuestra instancia, permitió que se procediera a la búsqueda del expediente, que, al parecer, se encontraba extraviado en el archivo del juzgado, intercalado entre otros procedimientos, con la minuta de la sentencia pendiente de mecanografía. Cuando fuimos informados ya se había procedido a la transcripción de la sentencia y notificado la misma a las partes, transmitiendo el titular del juzgado su pesar por el extravío -accidental e involuntario de los Autos-, aunque puntualizaba que de haberse interesado la parte con anterioridad por la situación del proceso se hubiese posibilitado la localización y consiguiente conclusión del mismo.

La falta de coordinación entre varios de los intervinientes en el proceso pudo ser la causa del problema denunciado en la **queja 95/3050**. En ella, la interesada, parte actora en un procedimiento civil, denunciaba la paralización del mismo prácticamente desde su inicio, en el año 1991. En efecto, teniéndose que emplazar a varios demandados, algunos en ignorado paradero, había sido necesario hacerlo por medio de edictos. A tal efecto, se ordenó al Gobierno Civil la publicación de los edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, quedando facultado el procurador de la interesada para su diligenciado. El Juzgado, pues, se encontraba a la espera de que le fueran remitidos los Boletines donde constaran publicados los edictos, habiendo reiterado, en varias ocasiones, su publicación.

Tras varias intervenciones por nuestra parte -este asunto fue ya objeto de una queja anterior- el titular del Juzgado requirió nuevamente al Gobierno Civil, solicitando explicaciones al respecto, personándose en las dependencias judiciales un funcionario del mismo que hizo entrega de dos ejemplares del Boletín Oficial de la Provincia, de fechas Noviembre de 1993 y junio de 1994, en los que

aparecían publicados los edictos para el emplazamiento de los demandados.

Sin embargo, en el Juzgado no constaba haber sido recibidos con anterioridad ejemplares de dichos Boletines. ¿De quién era, pues, la responsabilidad de lo ocurrido? Por un lado, el Juzgado no había permanecido inactivo: había reiterado periódicamente la publicación; por otro, el Gobierno Civil había cumplimentado el trámite ordenado: la publicación se había realizado cada vez que le había sido ordenada, sin embargo no constaba haberla remitido al órgano judicial. Por otro, en fin, el Procurador de la parte, aunque ajeno a la publicación, estaba facultado para diligenciar el despacho, por lo que entraba en el ámbito de su deber profesional interesarse por la misma y hacerla llegar al órgano judicial. Todo ello ponía de manifiesto esa falta de coordinación a la que al principio aludíamos, de la que, a la postre, era la interesada la perjudicada. En cualquier caso, pudo conseguirse la reanudación del procedimiento, ya que el Juzgado, tras llegar a su poder las publicaciones, dictó de inmediato providencia declarando en rebeldía a los demandados e impulsando el trámite procesal interrumpido.

Tan inclasificable como curiosa, pero también relacionada con extravíos, citamos la **queja 95/3228**, en la que su formulante nos contaba que, habiendo sido objeto de presunta estafa relacionada con la compra de un vehículo, y tras denunciar los hechos, el Juzgado ordenó el traslado del mismo al depósito municipal de vehículos, donde permaneció cinco años como consecuencia de la pérdida del expediente judicial, que pudo ser localizado tras la insistencia y facilitación de datos por parte del interesado. Tras ello, se ordenó la devolución del vehículo a su propietario, y cuál no fue la sorpresa de éste cuando, al ir a recogerlo, le exigieron más de 300.000 pesetas en concepto de canon de estancia.

Consideraba el interesado, y nosotros con él, que si el vehículo estuvo todo ese tiempo en el depósito no fue sino como consecuencia de un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, por lo que no era de recibo que, independientemente de los perjuicios que su indisponibilidad le habían producido, fuera él quien tuviera que abonar la estancia del vehículo intervenido.

En ese sentido nos dirigimos al Ministerio Fiscal, que, coincidiendo con nuestro criterio, propició que el error fuera corregido, al remitir oficio al Juzgado de Instrucción en cuestión, que, por otra parte, no había tenido conocimiento de las incidencias ocurridas después de que se facilitara al interesado la orden de devolución del vehículo, para que, conocidas éstas, procediera a entregar nuevo mandamiento para la devolución del vehículo intervenido, y ello *"sin abono de canon alguno por su parte, al encontrarse dicho vehículo intervenido a disposición de la autoridad judicial"*. El agradecimiento del interesado nos ratificó que se había procedido conforme a lo solicitado.

2.2. Supuestos de indefensión.

En nuestros anteriores Informes hemos venido aludiendo a cierto número de quejas que afectan a supuestas indefensiones que nuestros comunicantes entienden le han sido producidas bien por determinadas actuaciones judiciales, bien por ausencia de ellas.

Exponente de dicha situación, lo acaecido en las actuaciones afectadas por la **queja 94/655**, concluida en el presente ejercicio.

Una determinada entidad mercantil dirigió demanda en reclamación de la cantidad de 160.000 pesetas contra una señora, casada -su marido era el formulante de la queja-, que se siguió por los trámites del juicio de cognición ante un Juzgado de Primera Instancia de Granada. La señora se personó en las actuaciones, representada por procurador y asistida de letrado, pero terminó allanándose a la demanda, produciéndose la correspondiente sentencia condenatoria. La condenada llegó a un acuerdo con la actora consistente en abonar mensual y fraccionadamente la deuda contraída, pero, ante el incumplimiento del acuerdo, la actora solicitó la ejecución de la sentencia. La condenada fue requerida para que designara bienes a embargar, designando determinados bienes muebles, de valor aparentemente suficientes para cubrir la deuda. Desde ese momento, la condenada no volvió a tener noticias del asunto, según manifestaba, hasta que fue requerida por el Juzgado para que desalojara la vivienda que, en unión de su esposo, habitaba, ya que la misma había sido embargada, subastada y adjudicada a tercero.

El planteamiento de la queja se basaba en tres puntos: que, independientemente de que las notificaciones se hubieran efectuado al procurador -si es que así había sido-, debían haber sido notificadas determinadas actuaciones personalmente; que era evidente la desproporcionalidad del embargo respecto de la deuda, existiendo bienes muebles embargados suficientes para cubrirla; y que el piso embargado era privativo, propiedad del esposo, no demandado ni condenado.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe de la Fiscalía de Granada, que nos lo envió, consistiendo el mismo única y exclusivamente en la remisión del informe que, a su vez, emitió el órgano judicial ante el que se seguía el procedimiento, a requerimiento de la Fiscalía, en unión de determinados documentos. No había pronunciamiento alguno por parte del Ministerio Fiscal respecto del contenido de nuestro escrito de petición de informe ni del remitido por el órgano judicial afectado, que es el que pasamos a examinar a continuación.

El órgano judicial realizaba un relato pormenorizado de las actuaciones seguidas, del que omitimos sus comienzos, por ya sabidos, por lo que lo continuamos una vez se produjo la sentencia.

Firme la sentencia, se inició a instancia de la entidad actora la vía de

apremio, acordándose, en Junio de 1991, el embargo de bienes, que se practicó por diligencia de Septiembre de igual año en muebles e inmuebles. La sentencia fue notificada personalmente al esposo de la demandada en Octubre de 1991, a los efectos del artículo 144 del Reglamento Hipotecario A petición de la actora se sacó a subasta el bien inmueble embargado, rematándose en primera subasta en la suma de 5.340.000 pesetas, quien consignó la diferencia, confirmándose el remate. Al no otorgarse voluntariamente escritura judicial, se otorgó de oficio en Marzo de 1993.

Entre la demanda y el otorgamiento judicial de escritura transcurrieron unos tres años.

Por escrito de Diciembre de 1993, se personó en las actuaciones una nueva procuradora, en nombre de los esposos, solicitando se suspendieran las actuaciones en el estado en que se encontraban. Los argumentos utilizados en dicho escrito son los que recogimos anteriormente al explicar los motivos en los que se basaba la presente queja, no invocándose, sin embargo, precepto alguno que los amparase, ni documento alguno que justificara uno de ellos -el carácter privativo del bien embargado-. El Juzgado proveyó acordando que no había lugar a lo solicitado, providencia contra la que se interpuso recurso de reposición, que se resolvió mediante Auto, que confirmaba la resolución anterior, y contra el que no se interpuso recurso alguno, deviniendo firme.

Justificaba el Juzgador su rechazo a la petición efectuada en que todas las resoluciones acordadas habían sido notificadas al procurador mediante la que la demandada se encontraba personada en autos, no existiendo precepto alguno que imponga la notificación personal en el caso de autos, y en que, de cualquier forma, al estar otorgada la escritura pública de venta, ésta es irrevocable. Soslayaba los restantes argumentos -privatividad del inmueble y desproporcionalidad del embargo-.

Hasta aquí, el informe elaborado por el órgano judicial. Pasamos ahora a comentar los documentos unidos al mismo, consistente en determinados folios de las actuaciones.

Antes de ello, resulta necesario hacer un inciso; el bien inmueble embargado, según nos comunicó uno de los abogados que intervinieron en el asunto, y así debía ser pues sino resulta inexplicable que se procediera al embargo del mismo, aparecía registralmente inscrito como ganancial, por lo que debemos de partir de esa base, olvidándonos ya de una de las alegaciones -la naturaleza privativa del bien- de los interesados.

Lo primero que quedaba claro del examen de las actuaciones es que la única demandada en el procedimiento había sido la señora, y no su esposo, al que, pese a que se trataba de una deuda generada constante matrimonio, no se le

dio traslado de la demanda, a los efectos del artículo 144 del Reglamento Hipotecario, aunque, posteriormente, se le notificó la sentencia. Sin embargo, lo que determina el artículo 144 aludido no es que se notifique la sentencia al cónyuge del deudor, sino que se le notifique la demanda, y el embargo de los bienes comunes perseguidos. Resulta conveniente reproducir el mencionado precepto:

«Para que sea anotable en el Registro de la Propiedad el embargo de bienes comunes durante la vigencia de la sociedad conyugal, incluso cuando uno sólo de los cónyuges aparezca como deudor, deberá constar que la demanda ha sido dirigida contra ambos cónyuges o que el embargo ha sido notificado al cónyuge no demandado, en el supuesto del párrafo siguiente.

Cuando se persigan bienes comunes, a falta o por insuficiencia de los privativos, por deudas propias de uno sólo de los cónyuges, en el supuesto previsto en el art. 1.373 del Código Civil, bastará que haya sido notificado el embargo al cónyuge no deudor.»

Lo anterior tiene, en principio, enorme trascendencia, porque lo que todos los intervinientes en el proceso parecían olvidar es que era la esposa la que fue condenada, y era ella la que se encontraba personada en el procedimiento a través de procurador, pero no su marido, ajeno al pleito, al menos hasta que le fue notificada la sentencia. Pero, repetimos, no le fue notificada la demanda, y parece ser que tampoco el embargo practicado en un bien inmueble que, cuando menos, era ganancial, y del que le correspondía la mitad proindivisa. Al no ser parte en el procedimiento, entendemos que lo procedente hubiera sido que le hubieran sido notificadas las actuaciones desde que se procedió al embargo del inmueble, o al menos, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 144 del Reglamento Hipotecario, el embargo practicado. Conocido éste, y aunque la procuradora de su esposa hubiera omitido darle conocimiento de las resoluciones que han ido recayendo a lo largo de las actuaciones, como parecía haber sucedido, al menos podría haber reaccionado a tiempo.

Una segunda anomalía detectada era la diligencia de embargo practicada. No existía en la misma designación de bien inmueble alguno, sino de muebles, cuyo valor, aparentemente, sería suficiente para sufragar la deuda. Tampoco aparecía en los folios que nos fueron remitidos que se procediera al avalúo de los bienes muebles, por lo que, al embargar y sacar a subasta el bien inmueble, se prescindió del orden de prelación de embargos establecido en el artículo 1447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, omitiéndose igualmente lo preceptuado por el artículo 1455, es decir, solicitar la mejora de embargo en el caso de que se dude de la suficiencia de los bienes embargados para cubrir principal y costas. Todo ello, sin olvidarnos que resulta manifiestamente desproporcionado proceder al embargo de un bien inmueble, que fue adjudicado finalmente en una suma superior a 5.000.000 pesetas, para pago de un principal de 160.000 pesetas, más los correspondientes gastos, que podría haberse sufragado con el embargo de

cualquier otro bien mueble -un coche, por ejemplo- si los ya embargados hubieran resultado insuficientes, algo que no se podía saber, si no se había procedido previamente al avalúo de los mismos.

Podíamos, sin embargo, coincidir con las argumentaciones del órgano judicial, respecto de que habiéndose notificado al procurador, representante de la demandada en el procedimiento, todas las actuaciones, no fuera necesario efectuar notificación personal alguna, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley Rituaria: «Mientras continúe el procurador en su cargo, oirá y firmará los emplazamientos, citaciones, requerimientos y notificaciones de todas clases, incluso las de sentencias, que deban hacerse a su parte durante el curso del pleito y hasta que quede ejecutada la sentencia, teniendo estas actuaciones la misma fuerza que si interviniera en ellas directamente el poderdante, sin que le sea lícito pedir que se entiendan con éste. Sólo se exceptúan los emplazamientos, citaciones y requerimientos que la Ley disponga expresamente que se practiquen a los mismos interesados en persona». No parece existir, pues, en el procedimiento en vía de apremio precepto alguno que obligue a la notificación personal, pero no podemos olvidar que el bien embargado era también propiedad de una persona ajena al procedimiento, no personada en el mismo: el esposo de la condenada.

Lo que sí resultaba sorprendente es que ni la procuradora ni el abogado hubieran comunicado a su cliente las actuaciones seguidas, pues todos los posibles defectos procesales que, en principio, veníamos detectando en las actuaciones, una vez conocidos podrían haberse subsanado sin mayores problemas, si se hubieran conocido a tiempo, y, por supuesto, liquidado la deuda si se hubiera sabido que peligraba la vivienda que habitaban los interesados.

Llegados a este punto, el problema que se planteaba era que, aunque las anomalías detectadas existieran sin ningún género de dudas, las actuaciones se encontraban concluidas, se había procedido a un otorgamiento de escritura de oficio a favor de un tercero, adquirente de buena fe, y para colmo, después de una cierta actividad de los perjudicados solicitando la suspensión de las actuaciones y la nulidad de las mismas, dicha actividad había cesado, al dejar que el Auto dictado al efecto por el Juzgado, confirmando el "no ha lugar a lo solicitado", adquiriera firmeza.

Parecía, pues, que los propios interesados habían desistido en su empeño, al constar en las actuaciones una reciente comparecencia de éstos, en unión de la nueva propietaria del piso, que, suponemos, prestaría su aquiescencia, solicitando del Juzgado un aplazamiento del lanzamiento, que les había sido concedido hasta próxima fecha.

De todo lo anterior pudimos extraer las siguientes conclusiones:

Con toda la precaución que un desconocimiento parcial de los Autos -de los que sólo nos fueron remitidos determinados folios- nos exigía, parecía

deducirse que existían determinadas anomalías en la tramitación de las actuaciones seguidas, centradas fundamentalmente, en primer lugar, en la ausencia de notificación al esposo de la demandada, no demandado ni condenado, de las diligencias que habían concluido con la adjudicación a un tercero de un bien ganancial, y en segundo lugar, en los trámites anteriores al embargo de dicho inmueble, al estar designados para el pago de la deuda bienes muebles, que no se evaluaron, procediéndose directamente al embargo de bien inmueble.

Pese a la posible existencia de esas anomalías, no nos encontrábamos ante un supuesto de absoluta indefensión, ya que dichas anomalías habrían podido quedar superadas siempre y cuando la parte ejecutada hubiera recurrido las resoluciones judiciales que las originaron, ya que éstas fueron notificadas a la representación en autos de la demandada, e incluso la posible indefensión del esposo de ésta se debilitaba ante la presencia de una notificación personal de la sentencia que originó el procedimiento de ejecución, en el que pudo personarse, o seguir a través de la representación en autos de su esposa.

Sin embargo, a la vista de las presuntas anomalías detectadas en la tramitación del procedimiento en vía de apremio, y aunque únicamente fuera a efectos testimoniales y no sirviera nuestra actuación para remediar una situación que parecía insoslayable, dimos traslado de un nuevo escrito al Ministerio Fiscal, poniéndole de manifiesto nuestras dudas acerca de la corrección de los trámites seguidos, máxime cuando en el informe recibido no existía pronunciamiento alguno de la Fiscalía, que se limitaba a darnos traslado del informe elaborado por el órgano judicial en cuestión.

Del nuevo informe remitido se desprendía el implícito reconocimiento de ciertas anomalías en la tramitación del procedimiento, aunque se insistía en que éstas deben ser denunciadas por las partes, convirtiéndose en pretensiones, por medio de los escritos y recursos pertinentes.

Las limitaciones que nos imponen nuestras propias competencias nos impidieron llegar más allá, sin olvidar que no nos encontrábamos en presencia de un supuesto de indefensión absoluta, pues los interesados tenían conocimiento de la existencia del procedimiento que contra ellos se seguía, y del que, de alguna manera, -ellos, o, lo que es lo mismo, sus representantes- se habían despreocupado, todo ello sin descartar la evidente responsabilidad de los profesionales del derecho intervinientes, pues, a la postre, son ellos -insistimos, si es verdad que no trasladaron a sus clientes las resoluciones que les iban siendo notificadas- los auténticos responsables de lo ocurrido.

A la vista de lo anterior, dimos por concluidas nuestras actuaciones, dando traslado al interesado de las gestiones realizadas, de la información que nos había sido remitida, de la que se refiere a nuestras competencias en este tipo de quejas, y a la de las responsabilidades a que están sometidos los profesionales del

derecho que intervinieron en tan desgraciado asunto.

A parecida conclusión hubimos de llegar a lo largo de la tramitación de la **queja 94/1704** y **queja 95/153**, de muy análogas características a la comentada, pero con un notable elemento diferenciador desde el punto de vista de nuestra intervención, como era el que en ambos casos se prosiguieran los trámites judiciales oportunos a instancia de las partes afectadas, a través de sus representaciones en Autos, en aras de remediar las presuntas indefensiones padecidas a lo largo de los procedimientos judiciales objeto de sus quejas.

2.3. Supuestos de inejecuciones de sentencias por parte de las Administraciones Públicas.

En similar apartado, el pasado año recorriamos los preceptos, fundamentalmente los de ámbito constitucional, alusivos al cumplimiento de sentencias por parte de las Administraciones Públicas, concluyendo que dicho cumplimiento debía venir presidido por tres principios básicos: la Administración está obligada a cumplir las sentencias y tiene el deber de colaborar en la ejecución de las mismas, la ejecución de las sentencias es función jurisdiccional y el derecho del administrado a la ejecución de las sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Partiendo de esos presupuestos constitucionales, el contenido de las quejas que se comentan en este epígrafe aluden a supuestos en los que se detecta la existencia de un incumplimiento manifiesto, defectuoso, o tardío, de resoluciones judiciales por parte de las Administraciones Públicas que lesiona o, cuando menos, debilita, los derechos constitucionales de los afectados por las resoluciones incumplidas.

El elemento diferenciador de este tipo de quejas, en relación con otras referidas a supuestos de inejecución de sentencias, que hemos comentado en el apartado correspondiente a procedimientos judiciales afectados por dilaciones indebidas, es la naturaleza -no son particulares sino entes públicos- del vencido en el pleito, cuya actuación puede ser objeto de supervisión por parte de esta Institución.

Así pues, en este tipo de quejas, alusivas, a la postre, a procedimientos judiciales en los que, en principio, se detecta un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, pues corresponde al órgano judicial hacer ejecutar lo juzgado, y que, en consecuencia, hemos de dirigir, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora, al Ministerio Fiscal, revisten la particularidad de que pueden ser objeto de directa supervisión, en cuanto a que es la Administración condenada, sobre cuya actuación tenemos competencias supervisoras la que, haciendo caso omiso de la resolución judicial

que viene obligada a cumplir, permite que la misma permanezca inejecutada.

En relación con el ámbito competencial del Defensor del Pueblo Andaluz, distinguiremos entre las que afectan a la Administración Autonómica y a la Local, en el ejercicio de las competencias delegadas por la Comunidad Autónoma.

2.3.1. Quejas que afectan a la Administración Autonómica.

En el caso expuesto en la **queja 95/19**, el interesado, que trabajaba como pinche de cocina en un Centro de Menores dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales, fue despedido de su puesto de trabajo, accionando contra el despido, siguiéndose los Autos por despido ante el Juzgado de lo Social, en los que recayó sentencia estimatoria de la demanda, declarando el despido improcedente y condenando a la Consejería en cuestión a su readmisión, o, a su elección, a abonarle la indemnización correspondiente a la antigüedad generada.

La administración condenada recurrió la sentencia en Suplicación, pero el interesado, con base en lo previsto en el artículo 295 de la Ley de Procedimiento Laboral, solicitó la ejecución provisional de la misma, dictando el Juzgado de lo Social Auto mediante el que se condenaba a la citada Consejería a abonar al actor la misma retribución mensual que viniera percibiendo con anterioridad al despido, desde la fecha de notificación de la sentencia y durante la sustanciación del recurso interpuesto contra ella por el organismo condenado. La resolución judicial no fue recurrida, adquiriendo firmeza. Seis meses después, aún no había percibido el interesado ni una sola de las nóminas correspondientes al período transcurrido, pese a las gestiones realizadas ante el organismo obligado al cumplimiento de lo resuelto, siendo ése el motivo de presentación de su queja.

Obviamente, nos encontrábamos ante un supuesto de inejecución de sentencia por parte de la Administración, aunque se tratara de una ejecución provisional. En cualquier caso, estábamos en presencia de una resolución judicial, cuyo cumplimiento es obligado para todos, particulares y entes públicos, según prescribe el artículo 118 de la Constitución.

Reuniendo, pues, la queja, todos los requisitos de admisibilidad, optamos en este caso por admitirla únicamente ante la Administración incumplidora, ya que, respecto del órgano judicial ante el que se seguía el procedimiento de ejecución provisional no parecía detectarse actitud de pasividad alguna, ya que proveyó de inmediato la solicitud de ejecución provisional y debía de encontrarse, como en tantas otras ocasiones -así nos lo ha hecho saber en alguno de sus informes el Ministerio Fiscal en supuestos análogos al comentado- con la dificultad que suponen las ejecuciones frente a los entes públicos cuando éstos no prestan la necesaria colaboración, independientemente de que, si bien el interesado aludía a las gestiones realizadas frente la Administración, no parecía haber desplegado

actividad alguna ante el órgano judicial.

Solicitado, pues, el oportuno informe, del que nos fue remitido se desprendía que, en esta ocasión, la actuación de la administración no dejaba nada que desear, ya que inmediatamente después de que le fuera notificado el Auto inició los oportunos trámites administrativos necesarios para proceder al abono de las cantidades devengadas, residiendo la causa del retraso en la complejidad de los mismos -elaboración del documento contable, remisión a la Intervención de Hacienda, fiscalización, devolución, realización de la orden de pago, etc.-, habiendo percibido ya el interesado la cantidad acumulada en el primer período transcurrido, encontrándose en tramitación el pago de las cantidades devengadas desde entonces, al no haber sido resuelto aún el recurso de suplicación formulado.

No podemos decir lo mismo de la actuación de la administración -en este caso la sanitaria- en la **queja 95/365**. El Juzgado de lo Social dictó, con fecha 6 de Febrero de 1989, sentencia estimando la demanda formulada por el interesado contra el Servicio Andaluz de Salud, que fue condenado a abonarle la cantidad de 402.050 pesetas, importe de los gastos ocasionados por asistencia médico-quirúrgica prestada a su esposa, cuyo reintegro solicitó y le fue denegado.

La sentencia, recurrida en suplicación por el organismo condenado, fue íntegramente confirmada, decretándose su firmeza en Noviembre de 1993, solicitando el interesado la ejecución de la misma mediante escrito presentado ante el referido órgano judicial el día 26 de dicho mes y año.

Exponía el interesado que pese a las actuaciones seguidas en orden a la ejecución de lo resuelto, la sentencia, transcurridos más de seis años desde su dictado y tres desde que causara firmeza, permanecía inejecutada.

Admitida la queja, por un lado, ante el Ministerio Fiscal, dada la evidente dilación padecida por el procedimiento judicial en su fase ejecutoria, y, por otro, ante la Administración afectada, de los informes remitidos por ambos organismos se desprendía lo siguiente.

La sentencia adquirió firmeza en Noviembre de 1993, por lo que con anterioridad a dicha fecha tuvo conocimiento de la misma el organismo condenado, el que, a mayor abundamiento, fue requerido de pago por el Juzgado de lo Social mediante Auto notificado el 15 de Diciembre de igual año, reiterándose el requerimiento en diversas ocasiones entre los meses de Abril a Junio del año siguiente.

Hasta el 22 de Marzo de 1994 no fue remitida orden de pago a favor del interesado a la oficina de Tesorería de los Servicios Centrales del SAS, donde, de acuerdo con la información facilitada, permaneció el expediente paralizado durante un año, ya que hasta el 7 de Febrero de 1995 no se tramitó la

correspondiente propuesta de pago; dicha propuesta, una vez fiscalizada por la Intervención Central, fue incluida en la deuda del ejercicio de 1993 y se encontraba a la espera de que se rehabilitaran los oportunos créditos presupuestarios que permitieran su realización efectiva.

Desde que la sentencia adquiriera firmeza, pues, habían transcurrido más de dos años sin que se hubiera logrado dar cumplimiento a la misma, no debiéndose olvidar que habían pasado ocho años ya desde el inicio de las actuaciones que dieron lugar a la inejecutada resolución judicial.

Diferían sendos informes únicamente en que para el Servicio Andaluz de Salud el asunto sólo se encontraba a la espera de que se tramitara el oportuno expediente de rehabilitación de crédito presupuestario que permitiría la realización efectiva de la deuda; desde el punto de vista de la tramitación judicial, sin embargo, y de acuerdo con el informe emitido por el Ministerio Fiscal, los Autos se encontraban archivados desde el 16 de Abril de 1995, por inactividad del actor, sin perjuicio de su reapertura si así lo solicitara éste.

A la vista de la información facilitada pudimos, pues, llegar a la conclusión de que por parte del órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia no parecían existir dilaciones indebidas, pues la actividad desplegada hasta que la parte actora dejó de instar lo que a su derecho conviniera había sido abundante y continuada, aunque, como puede verse, sin éxito alguno. Por parte del Servicio Andaluz de Salud, la demora -evidente- se detectaba en la lentísima tramitación del expediente de pago, lentitud que no sólo obedecía a la complejidad de los trámites administrativos previos al mismo, sino a los largos e innecesarios espacios habidos entre uno y otro, aunque parecía que nos encontrábamos ya al final del camino.

Aunque confiábamos en que, a la vista del avanzado estado en que se encontraba el expediente, la materialización del pago se produciría en breve, no podíamos dejar de poner de manifiesto ante el organismo afectado por la presente queja el retraso habido en el cumplimiento de la misma ni de recomendarle una mayor celeridad en el proceso de tramitación previa al abono efectivo en el caso de sentencias condenatorias que, como ésta, consistieran en el pago de una cantidad líquida, por lo que, antes de dar por concluidas nuestras actuaciones, nos dirigimos nuevamente al Servicio Andaluz de Salud, formulando la siguiente **Recomendación:**

"... aunque de acuerdo con la información facilitada parece que nos encontramos ya próximos al momento en que se produzca la materialización del pago pendiente, que confiamos suceda en el más breve plazo posible, y que ha sido la compleja tramitación previa al abono efectivo de la cantidad a la que el Servicio Andaluz de Salud ha sido condenado a reintegrar al interesado la que ha demorado la

*culminación del proceso de ejecución, resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la **Recomendación** que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, de que se establezcan los mecanismos oportunos para acortar los plazos de dicho proceso de tramitación previa al abono efectivo, en los casos en que las sentencias condenatorias consistan en el pago de una cantidad líquida, sin paralizaciones tan innecesarias como inconvenientes, y ello en el adecuado cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 118, que impone la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como la de prestar la colaboración requerida por éstos en la ejecución de lo resuelto."*

No se trataba de un supuesto de inejecución de sentencia, sino de falta de colaboración con la Administración de Justicia e incumplimiento de resolución judicial -por ese motivo lo introducimos en este apartado- el planteado en la queja **95/268**, en la que la Consejería de Educación y Ciencia, requerida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, mediante Providencia, para que aportara el expediente administrativo a las actuaciones originadas en virtud de la interposición por parte del interesado de recurso contencioso-administrativo contra una resolución de la citada Consejería, transcurrido más de un año desde que se notificara la mencionada resolución judicial aún no había sido remitido el expediente, encontrándose, en consecuencia, paralizado el procedimiento desde entonces.

Pese a que parecía evidente que la causa de la dilación padecida residía en el incumplimiento de la resolución judicial que ordenaba a la administración educativa remitir el expediente administrativo, preferimos en este caso dirigirnos previamente al Ministerio Fiscal, interesando su investigación del asunto, al objeto de confirmar lo manifestado por el interesado y de comprobar, previamente, la actividad desplegada por la Sala en orden a hacer cumplir su propia resolución.

De la información remitida se desprendía que, en efecto, el expediente administrativo reclamado no fue aportado hasta casi dos años después, al poco tiempo de que la Sala dictara nueva resolución ordenando reiterar la remisión del mismo, con apercibimientos legales, requerimiento al que -ésta vez sí- atendió de inmediato, de lo que podía deducirse que, si bien quedaba de manifiesto el incumplimiento de la administración requerida, tampoco la Sala había mostrado la debida diligencia en recordar a ésta su largamente incumplida obligación.

2.3.2. Quejas que afectan a la Administración Local Andaluza.

De las comenzadas el pasado ejercicio, continuando o habiendo concluido en éste -a alguna de ellas se aludía en el anterior Informe Anual-, podemos destacar la **queja 94/854**, en la que hubimos de formular **Recordatorio** de deberes legales y consiguiente **Recomendación** al Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora (Almería). Se trataba de ejecutar una sentencia en virtud de la cual dicho Ayuntamiento venía obligado a realizar determinadas obras de reparación para evitar la reproducción de los daños que un defectuoso trazado del alcantarillado había producido en la vivienda del interesado.

El contenido del escrito dirigido a la referida corporación municipal, que transcribimos a continuación, refleja el problema planteado y las actuaciones efectuadas desde esta Institución en aras de su resolución.

"En relación con la queja arriba indicada, formulada por D. ..., hemos recibido su informe, cuyo envío agradecemos, junto con el que se nos da traslado de las actuaciones seguidas por esa Corporación Municipal con ocasión de la ejecución de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de ..., con fecha 16 de Junio de 1991, mediante la que se condenaba al Ayuntamiento de su digna Presidencia al abono de determinada cantidad por los daños experimentados en el edificio propiedad del actor, así como a efectuar las obras necesarias para evitar su reproducción.

De la documentación acompañada se desprende que se ha dado cumplimiento a la sentencia en su vertiente económica, pero no en lo que se refiere a la realización de las obras necesarias para evitar la reproducción de los daños sufridos, hasta el punto de que, de acuerdo con la información que nos ha sido proporcionada por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Almería, a la que nos dirigimos en averiguación de las actuaciones seguidas por el órgano judicial encargado de la ejecución -Juzgado de Primera Instancia de ...-, hemos podido saber que, mediante providencia de 19 de Enero del presente año, se acordó requerir de nuevo -tras anteriores requerimientos no atendidos- a ese Ayuntamiento para que en el plazo de una semana realizase las obras necesarias, apercibiéndole de que, de no hacerlo, se ejecutarían a su costa, habiéndose designado al efecto a un tercero como encargado de la ejecución de las mismas.

Por ello, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía), hemos de formularle Recordatorio de sus deberes legales y consecuente Recomendación, en los siguientes términos:

Primero: *Todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Así se expresa el artículo 9.1 de la*

Constitución. Idéntico principio de legalidad se contempla en otros muchos preceptos legales, pero, con el mismo rango constitucional, en el artículo 103.1: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de..., con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Segundo: *Aunque el artículo 117.3 del Texto Constitucional atribuye a los Juzgados y Tribunales la potestad jurisdiccional, incluso para hacer ejecutar lo juzgado, es obligación de todos, particulares y entes públicos, cumplir y hacer cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Así lo ordena el artículo 118 de nuestra Constitución.*

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 2.1 y 17.1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En consecuencia, nuestra Recomendación no puede ser otra que indicarle debe, en cumplimiento de los preceptos legales citados y cuantos otros fueren de aplicación, cumplir y hacer cumplir, en toda la extensión del fallo que en la misma se contiene, la sentencia objeto de la presente queja."

Atendiendo a nuestra Recomendación, la Alcaldía adoptó una Resolución, certificación de la cual nos fue enviada, autorizando a la empresa que en ese momento prestaba el servicio de aguas y saneamiento al municipio para que realizara las obras necesarias en el alcantarillado de la calle donde se ubica la vivienda del interesado, para evitar la reproducción de los daños causados por su mal funcionamiento, obras que, una vez ejecutadas y comprobadas, serían a costa de la Hacienda Municipal, ordenándose dar cuenta de dicha resolución a la gerencia de dicha empresa para que procediera a la realización de las mismas.

En la **queja 94/1058**, el interesado se vio obligado a reclamar judicialmente al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz) el importe de los honorarios devengados con ocasión de la realización de un trabajo de asesoramiento que no le fueron liquidados. La sentencia recaída, que adquirió firmeza a finales de 1993, permanecía inejecutada, habiéndose incumplido los plazos previstos en la Ley de Haciendas Locales para dar cumplimiento a las obligaciones de pago exigibles en virtud de sentencia firme.

Admitida la queja no sólo ante la corporación municipal afectada por la misma sino también ante el Ministerio Fiscal, al tratarse de una ejecución de sentencia que debía estar presidida por la adecuada actividad judicial, que, al parecer, no se daba, del informe remitido por el Ministerio Público se desprendía que, aunque, en efecto, durante algún tiempo había quedado paralizada la

actividad judicial en orden al cumplimiento de la resolución, se había reanudado ésta, sufriendo numerosos avatares procesales. El Ayuntamiento, por su parte, en un informe poco explícito, se limitaba a transmitirnos la seguridad de que se procedería a la realización del crédito pendiente.

Sin embargo, el interesado, al que habíamos proporcionado la información obtenida, tras algún tiempo volvió a dirigirse a nosotros comunicándonos que todo seguía igual, persistiendo la situación que motivó la presentación de su queja.

A la vista de lo anterior, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento en cuestión, poniendo de manifiesto lo alegado por el interesado y recordándole el mandato constitucional contenido en el artículo 118 de la Constitución, en cuanto a la obligación de todos, particulares y entes públicos, de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como de prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

En respuesta a nuestro nuevo escrito, la Alcaldía nos hizo saber que ya se había registrado en la contabilidad municipal la operación correspondiente a un crédito extraordinario por el importe de la deuda para hacer frente a la sentencia a favor del interesado, registrándose así mismo, en dicha contabilidad, la operación correspondiente al reconocimiento de la obligación del Ayuntamiento ante el interesado por el referido importe. En resumen, que se había habilitado un crédito extraordinario para hacer frente a la deuda, como primer paso, contabilizándose éste después reconociendo la obligación. Sólo quedaba, pues, expedir la orden de pago, que, en principio, y una vez dados los pasos anteriores, debería realizarse en breve plazo, a la vista de lo que, entendiendo que el asunto se encontraba en vías de solución, suspendimos nuestras actuaciones, que, en cualquier caso, reanudaremos si el interesado nos informa de un nuevo retraso en la expedición de la orden de pago.

El supuesto planteado en la **queja 95/2914** presentaba una curiosa peculiaridad. No nos encontrábamos en presencia de un problema de inejecución de sentencia por parte de la Administración -Local en este caso- ya que el procedimiento judicial, de reclamación de cantidad, seguido a instancia del interesado contra el Ayuntamiento de Trebujena (Cádiz) se encontraba en su fase inicial, tan a su inicio que, formulada demanda en Abril de 1992, tres años después ni siquiera se había procedido a la admisión y práctica de la prueba propuesta, sin que existiera causa aparente que justificara tan importante dilación, pues la corporación demandada ni siquiera se había opuesto a la demanda, ni personado en el procedimiento, habiendo sido declarada en rebeldía.

En principio, el caso planteado era merecedor de un enfoque dirigido únicamente a investigar la causa de la evidente dilación padecida por el

procedimiento judicial objeto de la queja y a tratar de superarla, quedando al margen la supervisión de la corporación local demandada, ya que ésta no incumplía una resolución judicial firme, que aún no se había producido.

Concedimos, pues, a la mencionada queja el trámite previsto en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora, remitiéndola al Ministerio Fiscal. Sin embargo, nos planteamos la posibilidad de admitir la queja ante el Ayuntamiento demandado, en una actuación a simultanear, en cualquier caso, con la anterior, toda vez que éste, mediante Acuerdo adoptado por su Comisión de Gobierno pocos días después de que fuera presentada la demanda, reconoció la deuda, lo que explicaba que no se hubiera personado en el procedimiento ni opuesto a la demanda, al no estar, obviamente, y debido a lo anterior, en condiciones de discutir una deuda que tenía reconocida.

Así pues, el interesado se encontraba en una incongruente situación: por un lado, tenía reconocido su crédito, pero éste, tres años después de su reconocimiento, aún no había sido hecho efectivo por el Ayuntamiento deudor; por otro, y debido a lo anterior, se veía obligado a mantener su demanda contra éste, encontrándose con que el procedimiento judicial a que su reclamación había dado lugar permanecía paralizado por idéntico período.

La admisión de la queja, pues, no sólo ante la Fiscalía con el objeto de investigar las causas de la dilación padecida por el procedimiento judicial, sino ante la corporación local deudora, quedaba perfectamente justificada toda vez que el artículo 168 de la Ley de Haciendas Locales dispone que «la expedición de órdenes de pago (...) deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores».

Así pues, también nos dirigimos al Ayuntamiento, recordándole que había contraído una obligación de pago, mediante Acuerdo adoptado en Abril de 1992, que ya en el siguiente ejercicio, de acuerdo con lo dispuesto en el precepto aludido, tenía carácter preferente, habiendo transcurrido tres ejercicios sin que se hubiera expedido la orden de pago.

De la información que recibimos del Ministerio Fiscal se desprendía, por un lado, que, en efecto, el procedimiento había permanecido paralizado durante el referido período, debido, al parecer, al estado de colapso que el Juzgado -de Primera Instancia nº 2 de los de Sanlúcar de Barrameda- atravesaba, pero por otro se nos informaba que la dilación había quedado superada, habiéndose procedido a la admisión y práctica de las pruebas propuestas, finalizado el período de práctica de las mismas y quedado el asunto pendiente de dictar sentencia.

Por su parte, el Ayuntamiento nos informó que había procedido al pago de la deuda pendiente, en cumplimiento de la obligación de pago contraída, acreditando su manifestación con copia del mandamiento de pago realizado.

El asunto quedó, pues, solucionado en su doble vertiente, aunque, en lo que al procedimiento judicial respecta, resultaba ya innecesaria su prosecución, al haber quedado liquidada la deuda cuya reclamación lo originó.

2.4. Quejas relativas a Profesionales Colegiados.

En nuestros Informes precedentes, hemos venido dedicando un apartado a las "Quejas relativas a Abogados", agrupando bajo dicho epígrafe aquéllas que les conciernen habiendo precedido o no, a la formulación de la queja, alguna reclamación ante el Colegio Profesional respectivo.

Hemos venido distinguiendo, asimismo, el carácter jurídico-privado de la relación abogado-cliente (con fundamento en la relación contractual de arrendamiento de servicios) de la relación jurídico-administrativa que se crea entre el cliente "agraviado" y la Corporación profesional a la que aquél -el abogado-pertenezca y, ante la cual haya acudido éste en reclamación de una actuación disciplinaria.

Sin embargo, la existencia en mayor número de quejas relativas a otros profesionales del Derecho (Procuradores, Graduados Sociales y Notarios) nos aconseja un cambio de rúbrica y agruparlas bajo epígrafe alusivo al carácter corporativo de éstos y a las Corporaciones Públicas que nos sirven de interlocutores: los Colegios profesionales con que sostenemos nuestras actuaciones en estos supuestos.

En cualquier caso, no es misión de esta Institución supervisar la actuación de dichos profesionales, que están sometidos a responsabilidad civil, penal y disciplinaria, según proceda (artículo 442 de la mencionada Ley Orgánica), siendo los órganos colegiales a que estos profesionales pertenezcan los encargados de ordenar la actividad profesional de sus colegiados y ejercer su facultad disciplinaria sobre éstos. Así pues, cuando se someten a nuestra consideración cuestiones relacionadas con dicha actividad profesional, y, analizadas las mismas, se detecta que, en principio, pudieran ser éstas constitutivas de cualquier tipo de las responsabilidades aludidas, se ofrece al interesado la información que le permita acudir a la vía que corresponda en cada supuesto.

Es en el caso de que la responsabilidad detectada se ciña al ámbito disciplinario -de la civil y la penal deberán conocer, obviamente, los órganos jurisdiccionales competentes- cuando ofrecemos al interesado la oportuna información acerca de las competencias colegiales, indicándole la necesidad de formular denuncia colegial y orientándole acerca de la tramitación que a la misma debe concederle la corporación colegial a la que deba dirigirse ésta, para,

finalmente, ofrecerle la posibilidad de dirigirse a nosotros nuevamente, en caso de que observe cualquier irregularidad en el procedimiento a seguir, ya que -ahora sí- la supervisión de la actuación de dichos Colegios profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, y en lo que se refiere a las funciones públicas que tienen encomendadas, como las relacionadas con la actividad profesional de sus colegiados, entra en el ámbito competencial esta Institución.

Son, pues, admitidas, las quejas en las que su formulante, utilizando la vía adecuada, por su propia iniciativa o partiendo de nuestras indicaciones, ha formulado denuncia colegial sin que por parte de la corporación ante la que se ha de seguir parezcan observarse los trámites previstos al efecto en el Reglamento de Procedimiento Disciplinario.

2.4.1. Colegios de Abogados.

Pasamos a comentar a continuación los expedientes más significativos seguidos frente a los Colegios de Abogados andaluces relativos a denuncias formuladas contra letrados pertenecientes a éstos.

En la **queja 95/140**, el interesado exponía que había formulado denuncia colegial ante el Colegio de Abogados de Huelva contra la letrada a la que encargó la dirección técnica de un asunto, que le fue retirada debido a las discrepancias surgidas a lo largo de su relación. El problema radicaba, en palabras del interesado, en que la letrada se negaba a devolverle la documentación que le facilitó para emprender las acciones legales oportunas, lo que le impedía hacerlo bajo la dirección de distinto letrado, peligrando incluso los plazos prescriptivos.

Fue la ausencia de respuesta del Colegio de Abogados a la denuncia formulada lo que originó la presentación de la queja, y la base en que esta Institución se sustentó para proceder a la admisión de la misma.

De la información que, al respecto, nos fue remitida, se desprendía que durante largo tiempo el Colegio había venido manteniendo, en relación con los hechos objeto de la denuncia, una correspondencia conflictiva con la letrada en cuestión, ya que, al principio, negaba estar en posesión de dicha documentación, sin más explicaciones, para rectificar después, añadiendo que la misma se encontraba unida a los Autos originados por la demanda que le encargó formular su cliente, de la que, en sus palabras, después le obligó a desistirse, siendo éste el motivo de que no obrara en su poder.

Por su parte el Colegio aducía, tras explicar lo anterior, que, si bien tenía competencia disciplinaria sobre sus colegiados, carecía de facultades para obligar a los mismos a que devolvieran los documentos que le hubieran sido entregados, dejando a salvo las acciones legales que en derecho correspondieran

al interesado ante los Tribunales de Justicia. En otro orden de cosas, las diligencias incoadas en relación con el asunto expuesto se encontraban aún pendientes de resolución por la Junta de Gobierno.

De las conclusiones a las que llegamos a la vista de la información recibida y de las consideraciones que, al respecto, efectuó esta Institución a la referida corporación colegial es buena muestra el escrito que le dirigimos, cuyos párrafos más significativos se transcriben a continuación:

"Lo primero que llama nuestra atención es que la denuncia colegial formulada por el interesado se remonta a la lejana fecha del 9 de Noviembre de 1994, sin que en el más de un año transcurrido desde entonces se haya adoptado aún resolución alguna en relación con la misma.

Es evidente que una excesiva, y en ocasiones innecesaria, lentitud en la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial, con largos períodos durante los cuales el comunicante no recibe noticia alguna al respecto, origina en el mismo una comprensible desazón, e incluso una indeseada desconfianza de supuesto corporativismo, que serían evitables no dejando transcurrir innecesariamente largos períodos de tramitación.

En lo que al fondo del asunto se refiere, no podemos dejar de recordar que el apartado 6.9 del Código Deontológico de la Abogacía Española, aprobado por la Asamblea de Decanos de 28 y 29 de Mayo de 1987 y modificado el 29 de Junio de 1995, dispone que «El abogado no podrá retener documentos que le hayan sido facilitados por el cliente, bajo pretexto de tener pendiente cobro de honorarios». Ése fue, según el interesado, el que esgrimió la Letrada en cuestión para negarse a devolver la documentación solicitada por éste, y si, como ha manifestado la misma, se encontraba aquella unida a los Autos a los que se refiere en la última respuesta concedida a V.I., bien pudo solicitar su desglose y devolución, pues ello no le ocasionaría dificultad alguna.

Bien es cierto que los Colegios sólo tienen sobre sus colegiados competencias disciplinarias, no pudiéndolos obligar a devolver los documentos requeridos, pero es de esperar, si éstos no aceptan las indicaciones del Colegio en cumplimiento de lo previsto en su propio Código Deontológico, que ejerzan dichas competencias.

Por último, hemos de significarle que sería de gran interés para esta Institución conocer la resolución que adopte al respecto la Junta de Gobierno del Colegio de su digna Presidencia, por lo que le rogamos

nos comunique el resultado final de las Diligencias incoadas tras la denuncia del interesado, al que entendemos que, independientemente de serle notificada la misma a los efectos oportunos, debería facilitársele la información e indicaciones que le permitan recuperar la documentación entregada".

A la fecha nos encontramos a la espera de la oportuna respuesta.

Los expedientes que a continuación se comentan nos dan una idea de que, en ocasiones, es nuestra intervención la que impulsa el dictado de una resolución, cuya ausencia es lo que motiva la presentación de la queja.

En la **queja 95/3362** el interesado planteaba que, disconforme con diversas cuestiones relacionadas con los honorarios profesionales de la letrada a la que encomendó sendos asuntos, dirigió, al respecto, escrito al Colegio de Abogados -de Jerez de la Frontera en este caso- sin que hubiera recibido, varios meses después, respuesta alguna.

Dicha ausencia es la que fundamentó nuestra admisión, instando de la corporación colegial aludida su pronunciamiento al respecto, del que debería dar traslado al interesado.

De la información remitida se desprendía que el asunto planteado por el interesado era una confusa cuestión de liquidación de provisión de fondos, no habiendo interpretado el Colegio que fuera una denuncia colegial sino la petición de aclaración de una serie de cuestiones que creía habían sido suficientemente aclaradas entre letrado y cliente. No obstante lo anterior, y atendiendo a nuestra petición, se le dio traslado al interesado, por escrito, de las aclaraciones oportunas, comunicándole que de los hechos investigados no se desprendía hubiera lugar a la incoación de expediente disciplinario alguno. La respuesta obtenida por escrito permitió que el interesado -así nos lo comunicó éste- optara por emprender determinadas acciones legales.

En la **queja 95/3581**, el interesado se dirigía a nosotros en idéntico sentido: cinco meses después de que formulara denuncia colegial -en este caso ante el Colegio de Abogados de Málaga-, aún no había recibido respuesta alguna a su denuncia, que finalmente, y tras nuestra intervención, se produjo mediante Acuerdo por el que se decretó el archivo de las actuaciones, al considerarse que los hechos denunciados no eran constitutivos de infracción de las normas deontológicas, habiéndole sido notificado, con todas las prescripciones, dicho Acuerdo al interesado, que, disconforme con la resolución recaída, creyó oportuno formular contra la misma recurso ordinario ante el Consejo General de la Abogacía, a la vista de lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

No obstante, hay ocasiones en las que, pese a conseguir nuestra

intervención que se produzca la resolución largamente demorada, no podemos concluir nuestras actuaciones sin antes efectuar a la corporación colegial las oportunas consideraciones en cuanto a la inobservancia de una adecuada tramitación del expediente, aunque éste ya se encuentre concluido, formulando la adecuada Recomendación al respecto.

Ejemplo de ello es lo ocurrido en la **queja 95/2519**, en la que el interesado, habiendo logrado que el Consejo General de la Abogacía revocara el Acuerdo adoptado por el Colegio de Abogados de Málaga que consideró no constitutiva de sanción disciplinaria alguna la actitud del letrado contra el que había formulado denuncia colegial, ordenando a éste la incoación de Expediente Disciplinario contra el referido letrado, no obtuvo la nueva resolución sino año y medio después de que recayera la adoptada por el Consejo.

Así pues, el interesado, que formuló la denuncia a principios del año 1989, tuvo que esperar, primero, a que ésta fuera resuelta por el Colegio; después, y como fuera desestimada y, por tanto, recurrida, a que el Consejo resolviera el recurso; posteriormente, y una vez obtenida una resolución favorable a su recurso, viéndose obligado el Colegio a incoar Expediente Disciplinario frente a su anterior decisión, a que éste demorara su resolución año y medio más: hasta el mes de Mayo de 1995 no se produjo, y ello, tras nuestra intervención. A mayor abundamiento -aunque esto queda ya fuera de la cuestión- el Colegio resolvió finalmente imponer al letrado sanción de apercibimiento por escrito por estimarse la comisión de una falta leve, resolución que ha sido nuevamente recurrida por el interesado ante el Consejo General de la Abogacía, donde se encuentra pendiente de resolución.

A la vista de lo anterior, y como antes comentábamos, hubimos de dirigirnos nuevamente a la referida corporación colegial, pese a que el motivo que originó la presentación de la queja había quedado superado, efectuando las siguientes consideraciones y subsiguiente **Recomendación**:

"Del contenido de la información remitida se desprende que el Expediente, cuya demorada tramitación originó la presentación de queja ante esta Institución, ha concluido al recaer resolución de fecha 31 de Mayo del presente año, debidamente notificada al denunciante, que la ha recurrido ante el Consejo General de la Abogacía.

Le agradecemos la colaboración prestada, y aunque a la vista de la información recibida podemos dar por concluidas nuestras actuaciones, no queremos proceder al cierre definitivo de la presente queja sin antes efectuar, en relación con la misma, las siguientes consideraciones.

Del contenido de su informe se desprende que el Expediente Disciplinario

fue incoado con fecha 8 de Febrero del presente año, en virtud de resolución del Consejo General de la Abogacía que resolvía el recurso planteado por el interesado contra el primitivo acuerdo que, en relación con su denuncia, adoptó esa Junta de Gobierno.

Sin embargo, de la documentación aportada por el interesado con su escrito de queja se desprende que la resolución del Consejo se produjo el 18 de Noviembre de 1993, y ya con fecha 29 de Diciembre de ese mismo año le fue comunicado al denunciante que la Junta de Gobierno de ese Ilustre Colegio, en sesión celebrada el 9 de Diciembre de 1993, adoptó el acuerdo de incoar Expediente Disciplinario al Letrado denunciado. Posteriormente, le fue notificado, en el mes de marzo del año siguiente, que el que fuera designado instructor había renunciado por incompatibilidad, habiéndose efectuado una nueva designación.

Desde esa fecha no volvió a tener el interesado noticia alguna en relación con el Expediente Disciplinario, siendo ése el motivo de que formulara, tras un año de paciente espera, queja ante esta Institución.

De acuerdo con lo anterior, y aunque del informe remitido parece desprenderse que el Expediente Disciplinario se ha tramitado en un plazo de tres meses, el procedimiento ha sufrido una demora de algo menos de año y medio.

Es evidente que una excesiva lentitud en la tramitación de expedientes incoados en virtud de denuncia colegial, en el transcurso de la cual el denunciante no recibe noticia alguna, origina en éste una comprensible desazón, e incluso una indeseada desconfianza de supuesto corporativismo, que serían evitables no dejando transcurrir innecesariamente largos períodos de presunta inactividad.

*Por todo ello, resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la **Recomendación** que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía), de que se establezcan los mecanismos necesarios para no alargar innecesariamente la tramitación de expedientes incoados en virtud de denuncia colegial, respetando los plazos previstos al efecto en el Reglamento de Procedimiento Disciplinario, así como la de mantener informado al denunciante, en el caso de que, como dicho Reglamento prevé, deban prorrogarse dichos plazos, sobre las causas determinantes de la prórroga".*

En similares términos hubimos de dirigirnos al Colegio de Abogados de Huelva, con motivo de la **queja 94/1805**, concluida en el presente ejercicio con una Recomendación de idéntico contenido que la anterior.

También relativa a inobservancia de requisitos procedimentales, en la queja **94/793**, concluida en el presente ejercicio, se pudo conseguir que el Colegio de Abogados de Sevilla, al que hubimos de indicar la necesidad de que se procediera a notificar al interesado la resolución adoptada en un expediente de información previa, que carecía de determinados requisitos formales que podrían causarle indefensión, pues no se le indicaban los recursos que contra dicha resolución cabían, aceptara nuestras indicaciones, procediendo a notificar de nuevo dicha resolución al interesado, con expresión de los recursos que cabían contra ella, órgano ante el que hubiere de presentarse y plazo para hacerlo, ofreciéndosele así la oportunidad de manifestar su discrepancia con la resolución adoptada y a ejercer su derecho a recurrirla.

Sin embargo, la aceptación de nuestras indicaciones se produjo tras vernos obligados a recordar en varias ocasiones la ausencia de respuesta a las mismas, e incluso a advertir que, de persistir su silencio, nos veríamos obligados a declarar la actitud de la mencionada corporación colegial como entorpecedora para con esta Institución.

En idéntico sentido hemos tenido que dirigirnos a la corporación colegial sevillana con ocasión de la tramitación de la **queja 94/411**, en la que hemos formulado Recordatorio legal referido al deber de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones, toda vez que no se ha obtenido respuesta alguna a nuestra primera petición de información, pese al tiempo transcurrido desde que se efectuara. La diferencia con el caso anterior estriba en que tampoco nuestro Recordatorio ha sido atendido finalizado el ejercicio al que el presente Informe se refiere.

2.4.2. Colegio de Graduados Sociales.

Permanecen abiertas nuestras actuaciones en relación con la **queja 94/1896**, cuyas primeras gestiones se comentaron en el pasado Informe Anual. Referíase en este caso a una denuncia formulada contra un Graduado Social ante el Colegio de Graduados Sociales de Sevilla, cuya ausencia de respuesta a la misma motivó la presentación de la queja, y, por ende, la admisión a trámite de la misma.

Aunque la referida corporación ha comunicado a esta Institución la iniciación del oportuno Expediente Informativo al respecto, la ausencia de resolución del mismo durante un período que excede cualquier plazo razonable ha motivado que a comienzos del año en curso dirigiéramos escrito efectuando a la misma las siguientes consideraciones y **Recomendación**:

"Si bien en sendas ocasiones hemos recibido comunicación del Secretario

de esa Corporación mediante la que se nos informaba de la existencia de expediente informativo por ésta y otras causas, de cuyo resultado nos informaría cuando estuviera concluido, el caso es que ha transcurrido más de un año desde que nos dirigimos a Vd. y año y medio desde que la interesada formulara su denuncia, sin que, al parecer, se haya adoptado aún resolución alguna en relación con el expediente que nos ocupa.

Al respecto, conviene significarle que una excesiva lentitud en la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial, con largos períodos durante los cuales el formulante de la denuncia, único mecanismo a su alcance para mostrar su disconformidad con una actuación profesional, no recibe noticia alguna al respecto, como ocurre en el presente caso, origina en el mismo una comprensible desazón, e incluso una indeseada desconfianza de presunto corporativismo, que perjudica inevitable e innecesariamente la imagen de la profesión que se encuentra representada por ese Colegio.

Por otra parte, resulta obvio que, independientemente de las dificultades que la tramitación del expediente que nos ocupa supongan, se ha superado todo plazo razonable para su conclusión, sobre todo si tenemos en cuenta que nos encontramos en presencia de un expediente informativo, que, al parecer, aún no ha alcanzado el rango de disciplinario.

*Por todo ello, resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la **Recomendación** que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía), de que se establezcan los mecanismos necesarios para acortar la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial, así como de que proceda a resolver, a la mayor brevedad posible, el que nos ocupa, notificando a la interesada el Acuerdo que, al respecto, se adopte.*

En cualquier caso, permanecemos a la espera de que se nos comunique el resultado del expediente, de acuerdo con lo prometido".

2.4.3. Colegio Notarial.

Al lector habitual puede resultarle novedosa la introducción de este epígrafe, ausente en Informes Anuales anteriores. La explicación es muy sencilla, y no obedece al hecho de que con anterioridad no se hubieran recibido quejas alusivas a los referidos fedatarios públicos, sino a que, glosando el Informe Anual las quejas admitidas a trámite, las recibidas hasta ahora han merecido, únicamente,

la oportuna orientación relativa al cauce adecuado al que dirigir la discrepancia objeto de las mismas en lo que a las actuaciones de las oficinas de la Notaría Pública se refiere.

La peculiaridad de la **queja 95/3261**, sin embargo, nos ofreció la oportunidad de concederle una tramitación similar a las anteriormente comentadas -las seguidas frente a corporaciones colegiales-. Pasamos, pues, a comentarla.

Nuestra remitente formuló queja ante el Colegio Notarial de Sevilla contra la actuación del notario que autorizó la escritura pública de compraventa de un inmueble, en la que aquélla figuraba como parte compradora, quedando la oficina notarial, como suele ser costumbre, encargada de realizar las gestiones posteriores al otorgamiento de dicha escritura, esto es, de la liquidación de los impuestos correspondientes e inscripción en el Registro de la Propiedad.

En palabras de la interesada, la anómala tardanza en gestionar la inscripción, que no fue efectuada sino hasta un año después de la fecha en que se otorgó la escritura, pese a las múltiples ocasiones en que había urgido de la oficina notarial la realización de dicho trámite, ocasionó a ésta un daño material consistente en el pago de intereses de un "crédito puente" -personal, no hipotecario- solicitado para poder hacer frente a la compra, pero que cedería al préstamo hipotecario a conceder cuando estuviera formalizada la inscripción. Al demorarse ésta injustificadamente, tuvo que seguir abonando los intereses del crédito personal, obviamente mucho más altos que el que hubiera correspondido al hipotecario.

Efectuada la reclamación al Notario, y ante la ausencia de respuesta del mismo, la interesada solicitó, como decíamos, la intervención de la Junta Directiva del Colegio Notarial de Sevilla, que recibió las oportunas explicaciones del Notario en las que éste reconocía el error y se comprometía a "*asumir los perjuicios por recargos o sanciones por extemporaneidad de la inscripción registral*".

A la vista de la respuesta del Notario, la interesada solicitó del mismo el pago de una determinada cantidad, calculada sobre la diferencia existente entre los intereses abonados por el préstamo personal y los que hubieran correspondido, durante el mismo período, a un préstamo hipotecario, según certificación bancaria.

La ausencia de respuesta por parte del Notario a dicha reclamación provocó una nueva petición de intervención de la Junta Directiva del Colegio Notarial de Sevilla, siendo la ausencia de respuesta de ésta a la nueva petición de la interesada lo que motivó la formulación de la queja ante esta Institución.

No nos encontrábamos, pues, en presencia de una queja contra un notario, necesitada de orientación sobre el cauce adecuado al que dirigirla -habíase utilizado el cauce previsto para ello-, sino ante un supuesto

de -presunto- silencio por parte del Colegio Notarial ante el que se había formulado. Planteada la queja en esos términos, la cuestión a dilucidar no podía ser otra que decidir si procedía o no la admisión a trámite de la misma.

La norma básica reguladora de la Organización Notarial se contiene en el Reglamento Notarial aprobado por Decreto de 2 de Junio de 1944, que ha sido objeto de numerosas modificaciones a lo largo de su dilatada vigencia. Su más importante reforma, tras la Constitución, fue abordada por el Real Decreto de 8 de Junio de 1984 que afectó, entre otros títulos del Reglamento, al V "De la Organización del Notariado".

El artículo 307 indica que «Los Notarios, en su organización jerárquica dependen del Ministerio de Justicia, de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de las Juntas Directivas de los Colegios Notariales». Los Colegios Notariales, por su parte, conforme al artículo 314.2, ostentan facultades deontológicas y disciplinarias en primera instancia. Los Decanos de los Colegios, constituidos en Junta de Decanos, forman el Consejo General del Notariado, Corporación de Derecho Público que se crea en el artículo 336 del Reglamento reformado al que nos venimos refiriendo. Este Consejo tiene también facultades deontológicas pero no puede iniciar expedientes disciplinarios, aunque sí proponer su iniciación a la Dirección General citada. Interviene especialmente, el Consejo General, en temas mutualistas.

El Título VI del Reglamento Notarial se ocupa de las correcciones disciplinarias. En él se contienen las faltas y sanciones y el procedimiento adecuado, que se inicia con expediente al que es de aplicación la legislación sobre Procedimiento Administrativo (artículo 355, párrafo quinto).

Si a resultas del expediente se produce resolución de la Junta Directiva colegial imponiendo correcciones disciplinarias, prevé el artículo 361 la existencia de Recurso de Alzada ante la Dirección General citada. Debemos suponer que dicho recurso -hoy recurso ordinario tras la reforma establecida por la Ley 30/92- cabrá contra toda resolución emitida por la Junta Directiva colegial.

Por lo tanto, estamos en presencia de una entidad de Derecho Público, que tiene el carácter de Administración Pública aunque con una tipología distinta a las Administraciones Territoriales. Ésta es de tipo Corporativo o Institucional. Su dependencia orgánica del Ministerio y de la Dirección General citada a efectos de posibles recursos contra las resoluciones de los Decanos no obstaba, pues, para que el Defensor del Pueblo Andaluz pudiera, como viene haciendo con los Colegios de Abogados, Procuradores y Graduados Sociales -y otros en otras áreas- llevar a cabo una labor supervisora en defensa de derechos constitucionales y del principio de eficacia y objetividad.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reserva como competencia

exclusiva de la Comunidad Autónoma «los colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 13.24 E.A.A.) y en el artículo 53.1 y 2 del mismo Estatuto se contemplan otras atribuciones autonómicas sobre notarios y notarías.

Nada obstaba, pues, para que la queja fuera admitida a trámite, por lo que solicitamos del Colegio Notarial de Sevilla la emisión del preceptivo informe, que nos fue enviado y pasamos a comentar.

Los hechos -que ocupaban la primera parte del informe- resultaban ser básicamente coincidentes con los expuestos por la interesada; no obstante, iban más allá en el tiempo, es decir, después de que se formulara la queja ante esta Institución habían acaecido hechos nuevos.

Comenzamos, pues, en el momento en que la interesada se dirige por segunda vez al Colegio Notarial, cuya falta de respuesta motiva la presentación de la queja.

En esta segunda ocasión -nos decía nuestro informante-, la interesada solicitó directamente de la Junta Directiva el cumplimiento de lo asumido por el Notario en su contestación, a cuyo fin adjuntaba el certificado bancario a que antes aludimos. Seguidamente, la Junta Directiva remitió dicho escrito al Notario. Al no obtener contestación de éste, se le recordó en dos ocasiones, la última de ellas en fecha en ya había sido presentada la queja ante esta Institución, y sin esperar la contestación del Notario, la Junta Directiva comunicó a la interesada que *«para fijar los daños efectivamente producidos ha de concretarlos de común acuerdo con el Notario o, en su defecto, que se decidan por resolución judicial. No obstante, se ha trasladado su escrito al colegiado en aras de lograr una solución pactada, puesto que esta Junta Directiva no tiene facultades para obligar al Notario al pago de una cantidad unilateralmente decidida por Vd.»*

A la vista de esa contestación, según el órgano notarial, la interesada dirigió sus pretensiones al Consejo General del Notariado y a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Poco después, se produjo la respuesta del Notario; en resumen, ratificaba la asunción de su responsabilidad, pero discrepaba de los perjuicios que se dicen causados que, entendía, habrían de acreditarse de forma evidente, lo que no ocurría, en su opinión, con la mera presentación del certificado bancario.

Tras la relación expositiva que antecede, nuestro informante realizaba el informe solicitado en un triple aspecto:

Negaba tajantemente cualquier presunta responsabilidad al respecto de la Junta Directiva, puesto que ésta había tratado de solucionar el problema,

pese a entender que el tema planteado escapaba al ámbito propio de sus competencias, al tratarse de una gestión de escrituras posterior a su autorización, problema que la Dirección General de los Registros y del Notariado tiene resuelto en el sentido de que las relaciones de gestión que puedan establecerse entre el Notario y su cliente, una vez autorizado el instrumento público por éste, engendran actuaciones extranotariales que deben tener su asiento en las normas del mandato, o, en su caso, en el de la gestión de negocios ajenos sin mandato (Resoluciones de la D.G.R.N. de 3 y 22 de Agosto de 1978, 12 de Septiembre de 1980, 7 de Mayo de 1981 y 26 de Septiembre de 1985, entre otras).

De acuerdo con lo anterior, en el presente supuesto el Colegio Notarial carecía, pues, de competencias disciplinarias sobre el Notario. Por último, como quiera que no se discutía la responsabilidad del Notario en cuanto a los posibles perjuicios causados, que éste asumía, a falta de acuerdo en su concreción, debería acudir la interesada a la jurisdicción ordinaria para acreditarlos.

Por nuestra parte, nada podíamos objetar respecto del contenido del informe emitido por el Colegio Notarial de Sevilla.

En efecto, conviene señalar que el artículo 146 del Reglamento Notarial dispone lo siguiente: «El Notario responderá civilmente de los daños y perjuicios ocasionados con su actuación cuando sean debidos a dolo, culpa o ignorancia inexcusable (...) A tales efectos, quien se crea perjudicado, podrá dirigirse por escrito a la Junta Directiva del Colegio Notarial, la cual, si considera evidentes los daños y perjuicios hará a las partes una propuesta de la indemnización por si estiman procedente aceptarla como solución del conflicto».

Es evidente que, a efectos prácticos, el principal problema que se le plantearía a la interesada sería que el Notario no asumiera su responsabilidad, pero eso ya lo tenía conseguido, ya que la postura de éste era de total aceptación de la misma, discrepando únicamente en lo que se refiere a la evaluación de los perjuicios económicos derivados de dicha responsabilidad.

El problema, entonces, y salvado lo anterior, residía en la cuantificación económica de los perjuicios ocasionados y, en ese sentido, independientemente de que el origen de los mismos se encontrara en una actuación extranotarial, y, por tanto, no supervisable por el Colegio, es que incluso en caso de serlo, tampoco podría éste obligar al Notario a abonar el importe exigido unilateralmente por la perjudicada, ya que lo que prevé el aludido precepto es la labor de mediación y, en última instancia, la realización de una propuesta sobre la indemnización que estime conveniente, por si las partes estiman procedente aceptarla como solución del conflicto.

Es obvio que la Junta Directiva había realizado una labor de mediación, tratando de poner de acuerdo a las partes, aunque no hubiera

formulado esa "propuesta" debido al rechazo de sus competencias disciplinarias en el asunto que nos ocupa, al considerarlo fuera del ámbito de las actuaciones notariales. De cualquier manera, de haber formulado la propuesta y no ser ésta aceptada por el Notario, tampoco podría haber exigido su cumplimiento.

Es, pues, la vía jurisdiccional, si no media acuerdo, la adecuada para exigir no ya la responsabilidad, puesto que está asumida, sino la cuantificación de la misma.

En cualquier caso, nuestra intención al admitir la queja había sido la de instar del Colegio un pronunciamiento, ausente en el momento en que la queja fue formulada, y ese pronunciamiento ya se había producido.

Si la interesada discrepaba del mismo, la vía adecuada para sostener su discrepancia era la que, de hecho, y según nuestro informante, ya había utilizado: elevar su pretensión a la Dirección General de los Registros y del Notariado y/o al Consejo General del Notariado, que deberían pronunciarse a favor o en contra de la tesis que el Colegio Notarial de Sevilla venía sosteniendo.

Por tanto, debido a lo anteriormente expuesto, y una vez realizadas las gestiones comentadas, dimos por concluidas nuestras actuaciones, tras informar detalladamente a la interesada acerca de las mismas.

2.5. Actuaciones en materia de extranjería.

Contemplamos bajo este epígrafe las quejas que vienen directamente afectadas por esta materia, constituyendo el objeto de las mismas presuntas conculcaciones de unos derechos -los garantizados por el Título Primero de la Constitución-, de los que los españoles gozan sin limitación alguna, y que en el caso de los ciudadanos extranjeros son gozados «en los términos que establezcan los tratados y la ley» (artículo 13.1 de la Constitución).

La regulación que concreta el alcance de ese mandato constitucional -Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España- pretende reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, equiparando su ejercicio al de los españoles, para el que se establecen las mayores garantías jurídicas, que sólo pueden ceder ante las exigencias de la seguridad pública, distinguiéndose de los derechos cuyo ejercicio debe ser reconocido sin limitaciones, al ser consustanciales a la persona.

Las principales limitaciones impuestas por la referida Ley Orgánica afectan a cuestiones relacionadas con la entrada, estancia y residencia, empleo, trabajo y establecimiento, y salidas del territorio nacional de los ciudadanos extranjeros, siendo, por tanto, éstos, los temas que se plantean en las quejas a las

que nos venimos refiriendo.

Conviene, antes de continuar, referirse brevemente a la importante novedad normativa habida, cuando nos encontrábamos ya redactando este Informe, en relación con la cuestión que comentamos: la publicación, con fecha 23 de Febrero de 1996, del Real Decreto 155/1996, de 2 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, que deroga el Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ejecución de dicha Ley, aunque éste continuará vigente hasta el 23 de Abril de 1996, ya que el nuevo Real Decreto y el Reglamento que por éste se aprueba no entrará en vigor hasta los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Como quiera que el presente Informe Anual corresponde al ejercicio de 1995, queda para el próximo el comentario que merece tan importante norma, de la que únicamente hacemos esta breve reseña dadas las importantes novedades que introduce -la referencia a los derechos y libertades de los extranjeros, el establecimiento de un nuevo sistema de visados, de control de entradas, de permisos de residencia y de trabajo, así como la regulación de un nuevo procedimiento sancionador, entre otras-, que, a buen seguro, repercutirán en el contenido de futuras quejas que, en relación con la materia comentada, se planteen.

Continuemos, pues, con el recorrido de las quejas recibidas. Como, año tras año, venimos diciendo, pese a la ausencia de competencias al respecto, al ser la materia de la que tratan de ámbito estatal, el Defensor del Pueblo Andaluz, dada la situación geográfica de la Comunidad Autónoma sobre la que ejerce sus competencias, próxima al continente africano, lo que la convierte en inmediata zona de entrada, de paso hacia otros lugares del territorio nacional, y también de asentamiento de los ciudadanos que provienen de ese continente, viene siendo testigo inmediato de los problemas que acucian a ese colectivo de inmigrantes, que se dirigen a nosotros, por sí mismos o representados por Asociaciones de talante humanitario, planteando cuestiones relacionadas con entradas en el territorio, permisos de residencia, de trabajo, visados, reagrupaciones familiares, y otras, ya relativas a sus condiciones de vida y convivencia con los ciudadanos autóctonos. La ausencia de competencias directas de esta Institución para intervenir en este tipo de quejas que, debido a ello, tienen que ser remitidas a la Institución estatal, no nos impide que dejemos constancia de los problemas planteados en las mismas, que hemos tenido oportunidad de conocer de primera mano. Por otra parte, desde varios años atrás, contamos con el apoyo, en virtud de las normas de colaboración y coordinación entre ambas Instituciones, del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, para intervenir en casos más urgentes e importantes que requieren una inmediata actuación y defensa, en esta materia, sin perjuicio de dar cuenta a dicha Institución de nuestras gestiones, lo que contribuye a dar una respuesta más adecuada a los graves problemas que subyacen en este delicado ámbito.

Así, en la **queja 95/3802**, el interesado, de nacionalidad marroquí, planteaba haber solicitado la exención de visado a efectos de obtener un permiso de residencia, como cónyuge de una ciudadana extranjera pero residente legal en España y padre de una niña nacida de ese matrimonio en nuestro país. La exención de visado le había sido denegada al haberse detectado que contra el interesado pesaba tiempo atrás un expediente de expulsión; como consecuencia de la denegación de la exención de visado, el interesado había sido conminado a abandonar el país. La resolución se encontraba recurrida en sede contencioso-administrativa, en base a lo cual el interesado pedía se suspendiera la orden de expulsión en tanto el recurso contencioso-administrativo no quedara resuelto.

Dadas las especiales circunstancias recogidas en el escrito de queja, realizamos determinadas actuaciones de carácter urgente, encaminadas a conocer si la situación planteaba requería o no una inmediata intervención, ante el Gobierno Civil, a través de las que pudimos saber que, de momento, el interesado se encontraba en libertad sin que aún se hubiera llevado a efecto la orden de expulsión, por lo que la queja, sabido lo anterior, fue remitida al Defensor del Pueblo Estatal, al exceder la cuestión de fondo el ámbito competencial de esta Institución.

Idéntico tratamiento, por concurrir en ellas similares circunstancias, fue el concedido a la **queja 95/3556** o a la **queja 95/3276**.

No son únicamente los inmigrantes norteafricanos los que se ven afectados por este tipo de problemas; sobre la población inmigrante proveniente de América latina pesan parecidas dificultades, aunque quizá no con la misma rigurosidad, como se ponía de manifiesto en la **queja 95/3323**, en la que un ciudadano de nacionalidad uruguaya manifestaba su desconcierto al habersele concedido un permiso de residencia por sólo un año, después de haber obtenido, en momentos anteriores, permisos de cinco años de duración, y pese a venir residiendo en España desde el año 1974 y ser padre de una niña de nacionalidad española.

Más grave, la situación expuesta en la **queja 95/290**, formulada por un ciudadano de nacionalidad chilena, casado con española, al que le había sido denegada la exención de visado -y, como consecuencia de ello, notificado orden de salida obligatoria del territorio nacional-, que había solicitado al objeto de obtener el permiso de residencia con base a su carácter de ciudadano comunitario como cónyuge de española, por entender la resolución denegatoria que carecía de medios personales de vida, pese a que había acreditado que, siendo esto cierto, su esposa disponía de medios suficientes para ambos. No obstante, en ninguno de los dos casos expuestos parecía inminente la expulsión de los interesados, por lo que, al no resultar necesario realizar desde esta Institución actuación de carácter

urgente alguna, las quejas, dada la afección estatal de la materia objeto de las mismas, fueron remitidas a la Institución Estatal.

Hay ocasiones, sin embargo, en las que nuestra labor se orienta a facilitar a los interesados, que someten a nuestra consideración problemas relacionados con la materia comentada, una adecuada información que les permite solventarlos. Así, en la **queja 95/3201**, la interesada, de nacionalidad española, exponía lo siguiente. Años atrás casó con un ciudadano de nacionalidad jordana, trasladándose a Jordania, donde nacieron sus hijos. Retornada, junto con éstos, a España, y entendiendo que, al ser españoles de origen, tenían la nacionalidad española, solicitó para ellos el Documento Nacional de Identidad, cuya expedición le fue denegada por entenderse que, de acuerdo con las fechas de sus nacimientos, ostentaban la nacionalidad jordana, siéndoles de aplicación la normativa vigente al respecto en dicha fecha, en la que aún no había sido modificado el artículo 17 del Código Civil, que en su actual redacción dispone «son españoles de origen los nacidos de padre o madre españoles», pero que en la anterior disponía «son españoles: 1º los hijos de padre español, 2º los hijos de madre española, aunque el padre sea extranjero, cuando no sigan la nacionalidad del padre». Constituyendo el objeto de la queja la denegación de que habían sido objeto sus hijos, que la interesada entendía como un impedimento insalvable para el acceso de los mismos a la nacionalidad española deseada, pese a su origen español, fue necesario aclararle que esto no era así, sino que lo único que se le impedía era el acceso automático a la expedición del Documento Nacional de Identidad, previamente a lo cual tenían que hacer una declaración de opción a la nacionalidad española de su madre, ante el Encargado del Registro Civil de su domicilio.

En otro orden de cosas, durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere hemos tenido ocasión de conocer, al hilo de la tramitación de la **queja 95/2516**, la problemática que afecta al colectivo de inmigrantes magrebíes asentados en determinadas zonas de nuestra Comunidad en lo que se refiere no ya a problemas derivados de la aplicación de la Ley de Extranjería, de los que nos hemos ocupado en la anterior exposición, sino del día a día: condiciones de trabajo, vivienda, escolarización de los menores y, en fin, convivencia con los habitantes autóctonos de una población cada vez más numerosa cuya integración presenta graves dificultades, hecho sobre el que venimos llamando la atención desde anteriores Informes.

La tramitación de la mencionada queja tiene su origen en unos hechos ocurridos, a principios del ejercicio comentado, en el municipio de El Ejido (Almería).

La primera noticia que tuvimos de un suceso que centró la atención informativa de los medios de comunicación desde que ocurriera fue a través de un escrito remitido a esta Institución, vía tele-fax, por una Asociación. Del contenido del

mismo se desprendía que idéntico texto había sido remitido a diversas autoridades e instituciones, entre ellas al Defensor del Pueblo Estatal.

Comenzaba el relato efectuado en el mencionado escrito exponiendo que, sobre las 10,30 del día 10 de Marzo de 1995, efectivos de la policía local de El Ejido se personaron en el domicilio de un numeroso grupo de inmigrantes, que en ese momento se encontraban en sus respectivos trabajos, para, tras retirar parte de las pertenencias, proceder a la clausura de la puerta de entrada de la vivienda. Sobre las 12,30, cuando empezaron los habitantes de la misma a regresar de sus lugares de trabajo, se encontraron con que la policía custodiaba el edificio, impidiéndoles la entrada, produciéndose un forcejeo en el que resultaron golpeados tres inmigrantes.

El argumento mantenido por el Ayuntamiento para proceder al desalojo era la necesidad de restablecer las condiciones de higiene y salubridad de la vivienda. Nuestros comunicantes insistían en que el lanzamiento no estaba judicialmente autorizado, ya que, aunque fue solicitado en esos términos, el Auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de El Ejido autorizaba sólo la entrada para que se adoptasen las medidas de salubridad e higiene de la vivienda, pero no el desalojo de sus moradores.

El hecho -mantenían nuestros remitentes- no era aislado, sino que *"venía a ser el más espectacular de una serie de prácticas similares"*, que a continuación relacionaban y entendían se correspondían con una política municipal de *"limpieza y acoso a las personas que viven en estos habitáculos, indignos desde luego, pero sin otra alternativa que quedarse a la intemperie"*.

Anunciaban, por último, su encierro, junto con el grupo de inmigrantes afectados, en la parroquia de la localidad, en tanto esperaban se asumieran las responsabilidades correspondientes para realojar dignamente a los desalojados, e instaban a las autoridades e instituciones a las que se dirigía el escrito -recuérdese que eran varias- *"para que tomen las medidas que consideren estén bajo su responsabilidad para superar la grave situación creada como consecuencia de la decisión tomada por el Ayuntamiento de El Ejido"*.

Desde que recibimos el escrito comentado fue nuestra intención recabar una más completa y plural información, comenzando por la comprobación de que idéntico texto hubiera sido recibido por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y, de ser así, qué decisión y consiguientes actuaciones tenían intención de adoptar al respecto.

Desde la Institución estatal fuimos informados que, en efecto, se había recibido idéntico escrito, encontrándose elaborada una propuesta de admisión, bien entendido que la consecuente actuación iría dirigida a recabar información del Ayuntamiento de El Ejido relativa a las circunstancias en que se

produjo el desalojo, al haber partido la orden de la Corporación y haber sido ejecutada por fuerzas de la policía local.

Comprobado lo anterior, mantuvimos una serie de contactos telefónicos con diversas autoridades autonómicas relacionadas con el problema planteado -Delegación Provincial de Gobernación, Dirección General de Acción e Inserción Social de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y Delegación provincial de la misma-, así como con la propia Asociación remitente.

De las conversaciones mantenidas y de la documentación que nuestros interlocutores fueron enviando se desprendía que los hechos eran los siguientes:

De acuerdo con la documentación obrante en el expediente administrativo que culminó con el desalojo del grupo de inmigrantes magrebíes, resultaba que éstos, tiempo atrás, habían ocupado un edificio sito en la c/ Europa nº 7 de San Agustín, población cercana a El Ejido y perteneciente a dicho término municipal, propiedad del IARA, que se encontraba en situación de abandono al no tener asignado destino alguno.

Dado el abandono en que se encontraba el edificio y la sobreabundancia de ocupantes, se habían recibido quejas de vecinos colindantes molestos por los olores que el edificio desprendía y preocupados porque pudiera convertirse en un foco de infección extensible a toda la zona.

El 2 de Febrero de 1995 se inició, por denuncia de la policía local, expediente disciplinario contra el propietario del edificio -el IARA- que concluyó con Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 14 de Febrero mediante el cual se ordenaba al IARA la ejecución de las obras de recuperación de salubridad de la vivienda y alrededores mediante la limpieza de la misma, en un plazo de 24 horas, advirtiéndole que en caso de incumplimiento se procedería por el Ayuntamiento a la ejecución subsidiaria de lo ordenado.

Incumplido el plazo, el Ayuntamiento solicitó del Juzgado de Instrucción nº 1 de El Ejido autorización para entrar en el domicilio y desalojar a los moradores que hubiere, a fin de restablecer las condiciones de salubridad.

El Juzgado dictó, al efecto, Auto de fecha 2 de Marzo, cuya parte dispositiva decía textualmente:

«Se autoriza la entrada de los funcionarios que corresponda del Excmo. Ayuntamiento de esta ciudad en el domicilio sito en c/Europa nº 7 de San Agustín, propiedad del IARA, al objeto de que por aquéllos se lleven a cabo las medidas u operaciones precisas para restablecer las condiciones de higiene y salubridad necesarias, dando así

cumplimiento a los fines de la ejecución subsidiaria acordada por aquél órgano administrativo.

La entrada se practicará con absoluto respeto a los principios y derechos constitucionales, sin que se lleve a cabo el desalojo de los moradores ni de sus enseres y mobiliario doméstico por no ser aquél necesario para la consecución de los fines pretendidos».

El 8 de Marzo del mismo año, la Alcaldía dictó Decreto por el se comunicaba a los ocupantes del edificio que se iba a proceder a la limpieza de la vivienda, por lo que debían dejarla libre de personas y cosas mientras duraran los trabajos de desinfección, y a fin de evitar posibles intoxicaciones la vivienda no podría ser ocupada durante los 4 días siguientes a la realización de estos trabajos, todo ello en base al Acuerdo adoptado en su día y visto el Auto del Juzgado y el art. 25 h) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Régimen Local.

Realizado el desalojo, la vivienda fue clausurada, transcurriendo los cuatro días sin que se restableciera la ocupación. Sus ocupantes se encerraron en la parroquia de la localidad, y empezaron a crearse preocupantes situaciones de tensión entre la población.

El día 21 de Marzo, la Dirección General de Acción e Inserción Social, que iba a mantener ese día una entrevista con el representante de la Asociación, que también lo es de la Federación Andaluza, propició una entrevista personal de éste con el Defensor del Pueblo Andaluz.

En el transcurso de dicha entrevista, el presidente de la citada Asociación expuso sus puntos de vistas, clarificando el Defensor las cuestiones competenciales de la Institución en relación con el problema planteado. Fuimos informados, igualmente, de que el problema se mantenía, aunque apaciguado, ya que el grueso de los encerrados en la Iglesia de San Agustín habían ido abandonando el encierro y trasladándose donde habían podido, quedando solamente en ese momento unas 15 personas.

Clarificadas las posturas, y asumidas por el representante de la Asociación las cuestiones competenciales en lo que una posible actuación de la Institución se refiere, perfiló su petición concretándola, mediante escrito recibido el 29 de Marzo, en dos puntos: un pronunciamiento de la Institución sobre los hechos ocurridos, así como del procedimiento seguido, y la elaboración de un informe en orden a instar de la administración responsable la búsqueda de soluciones, todo ello en relación con el problema de la vivienda, y en aras de la convivencia pacífica y del respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes que trabajan y residen en Andalucía.

La situación planteada no nos resultaba ajena. La visita realizada a la

provincia de Almería en la primavera de 1993 -a ella nos hemos referido en Informes Anuales anteriores- resultó ciertamente orientadora y nos permitió conocer "in situ" el ámbito residencial del problema planteado, ofreciéndonos una perspectiva distinta sobre la problemática de la "extranjería".

Hasta ese momento, nuestro conocimiento del tema, al menos en el Área de Justicia, y a través de las quejas formuladas, se había centrado en el aspecto de la estancia ilegal en España y la consideración de expedientes concretos de expulsión, con especial incidencia del -ya en ese momento- extinguido proceso de regularización de trabajadores extranjeros del año 1991. En definitiva nos había ocupado la aplicación de la Ley de Extranjería.

En ese plano -lo hemos repetido hasta la saciedad- nuestra ausencia de competencias es palmaria, a pesar de lo cual hemos efectuado, por razones de urgencia ya comentadas y en vía de colaboración con la Institución estatal, determinadas actuaciones que han sido ampliamente comentadas en éste y anteriores Informes Anuales.

La comentada visita a Almería nos permitió conocer una perspectiva bien distinta de la problemática de la extranjería: en esa zona se encuentra la mayor concentración de inmigrantes africanos en Andalucía, atraídos por las oportunidades de trabajo que les ofrece la "nueva agricultura", el cultivo intensivo bajo plásticos y las nuevas técnicas de cultivo y comercialización. Muchos han legalizado su situación laboral y por ende su estancia legal en España. Otros, por causas diversas, no están legalizados pero están allí porque, de uno u otro modo, tienen trabajo.

La aplicación de la Ley de Extranjería pasa entonces a un segundo plano y hasta las condiciones de trabajo dejan de constituir su principal problema. Modos y condiciones de vida, reagrupamientos familiares, integración social frente a discriminación, escolarización de los hijos y, sobre todo, la falta de vivienda, se convierten en los problemas principales.

La Administración afectada, en primer lugar, por estos problemas es la Local, que no puede eludir un cada vez más acentuado protagonismo, lleno de tensiones en su relación con los inmigrantes, y con frecuencia adornado de modos autoritarios y actitudes escasamente comprensivas.

Pero los problemas le desbordan y necesita el apoyo de otras instancias para hacer frente a los mismos: de vivienda, sanitarios, educativos, sociales, de orden público, presupuestarios, etc., y aquí es donde aparece la competencia autonómica. En un breve recorrido normativo, la encontramos cuando el Decreto 287/90, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales, las determine -artículo 5º.7- en colaboración con los órganos competentes del Estado dada la exclusiva competencia estatal en materia de

inmigración y extranjería.

Al estudiar el contenido de las competencias atribuidas a la Dirección General de Política Migratoria en dicho Decreto -artículo 5º citado- se observa cómo los seis primeros apartados se refieren a emigración andaluza, el octavo a "estudios y análisis de los movimientos migratorios" en general, y tan sólo el apartado 7 comentado se centra en competencias en materia de "promoción e integración cultural y social de los inmigrantes residentes en el territorio andaluz".

La única novedad habida desde entonces se traduce en la desaparición de la citada Dirección General de Política Migratoria, cuyas competencias asume la de Acción e Inserción Social, integrada en la que hoy es la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

A la consideración de todos no puede escapar que el problema planteado es de una enorme magnitud y complejidad y que las posibles soluciones pueden dar lugar a numerosos conflictos, no sólo competenciales, sino de tipo político y social, que exceden, incluso, el ámbito autonómico, y alcanzan la política de Estado e intereses supranacionales.

Parece, por otra parte, evidente que el trabajo de los inmigrantes magrebíes en la zona del Poniente, legales o no, es indispensable para la agricultura de la zona; los motivos, aunque se adivinan, requerirían de un estudio sociológico que, de momento, no ha lugar. Partiendo de ese hecho, no pueden cerrarse los ojos ante las consecuencias que esa necesidad origina: si trabajan, residen, y sus condiciones de vida no pueden ser soslayadas.

La postura del Defensor del Pueblo Andaluz, sin necesidad de llegar a la búsqueda de soluciones que, en cualquier caso, tienen que encontrar las administraciones competentes implicadas, no puede ser otra que la de transmitir su preocupación, que no tiene por qué traducirse en pasividad, pues bien puede instarse dicha búsqueda, e intentar acercar a las partes en conflicto.

Sentado lo anterior, y centrándonos de nuevo en los hechos que originaron la presentación de la queja que venimos comentando, no parecía haber obstáculo alguno para que decidiéramos recabar del Ayuntamiento directamente afectado por los mismos la oportuna información al respecto, no sólo acerca de la situación en general sino de lo recientemente ocurrido, toda vez que, con la documentación que poseíamos, parecía constatarse la existencia de una actuación disonante con el contenido de una resolución judicial. También respecto de la administración autonómica más directamente implicada -la Dirección General de Acción e Inserción Social de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales- podíamos recabar información al respecto, haciéndola extensiva a sus actuaciones en materia de vivienda, y a su colaboración con las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes y a sus prospecciones de futuro.

En el extenso informe que nos fue remitido por el Ayuntamiento de El Ejido se reflejaban los problemas que acarreaba al mismo esa presencia -ya permanente- de población inmigrante norteafricana en su circunscripción territorial, así como las acciones que venía realizando dirigidas a la integración de ese colectivo, pudiéndose comprobar que desde el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento se prestaba una atención preferente a la problemática de la inmigración, a través de diversas acciones dirigidas a lograr dicha integración, no exenta de dificultades, principalmente respecto de determinados grupos étnicos y, en general, de los que no tienen regularizada su situación -los "ilegales"-, que se marginan, por miedo a la expulsión, de cualquier actividad "oficial".

Por otra parte, y en lo que a los hechos acaecidos en el poblado de San Agustín se refiere, la Corporación municipal nos informaba de la existencia de pendencia judicial al respecto, toda vez que uno de los afectados por los mismos había interpuesto contra la resolución -ampliamente comentada con anterioridad- del Ayuntamiento por la que se le comunicaba que debería desalojar la vivienda para la realización de trabajos de limpieza en la misma Recurso por el Procedimiento Especial de la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, solicitando se declarara su nulidad, por entender que vulneraba sus derechos a la integridad moral, a la intimidad personal, a la inviolabilidad de domicilio y a la tutela judicial efectiva.

En un momento posterior, el Ayuntamiento de El Ejido nos remitió copia de la sentencia recaída en el referido procedimiento, cuyo Fallo declaró la inadmisibilidad del recurso formulado contra el Acuerdo de la Alcaldía, argumentando diversas razones: por extemporaneidad en su interposición -causa por sí misma suficiente para declarar su inadmisibilidad-, por falta de legitimación activa del demandante, y por entender que se trata de un supuesto de legalidad ordinaria excluido del ámbito de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. La sentencia adquirió firmeza.

Por su parte, la Dirección General de Acción e Inserción Social de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales nos informó de las acciones seguidas desde la misma en relación con la problemática planteada.

Refiriéndose a los datos disponibles en ese momento, que correspondían al año 1994, manifestaba haber destinado un 30% de los recursos financieros con que la Consejería cuenta para la atención e integración de inmigrantes extranjeros, destacando la cooperación con las Corporaciones Locales, *"especialmente significativa por lo que supone la asunción por la Administración Local del protagonismo que le corresponde en la atención de un nuevo colectivo"*. Así, los programas desarrollados por los Ayuntamientos de la provincia -El Ejido, Roquetas de Mar, Adra, Níjar, Vícar, La Mojonera y Cuevas de Almanzora- habían contado con una financiación autonómica por importe de 24.200.000 pesetas. En

segundo lugar, los desarrollados por diversas entidades sin fin de lucro y organizaciones sindicales en orden a la promoción social, laboral y cultural de inmigrantes residentes en Almería -Almería Acoge, Cruz Roja, UGT, entre otras- contaron con una aportación económica de 27.625.000 pesetas.

En cuanto al problema de la falta de viviendas normalizadas -continuaba informándonos el mencionado Centro Directivo- se reconocía como una de las carencias más importantes que sufre el colectivo: su residencia se establece en cortijos o almacenes agrícolas -donde o cerca de donde trabajan-, que en su mayoría carecen de agua corriente y electricidad.

En cuanto a la infrecuencia del uso -en régimen de alquiler- de viviendas "normalizadas", se conjugan dos posturas: por un lado, la de los propios inmigrantes, que suelen seleccionar zonas de residencia en función de sus necesidades -proximidad a su lugar de trabajo, normalmente alejado de núcleos poblacionales- y de sus posibilidades económicas -difícilmente accesibles al alquiler-; por otro, la de los propietarios de las viviendas, que desconfían del uso que vaya a dárseles, de la regularidad en el pago del alquiler, y de otras cuestiones que determinan su negativa a alquilarlas. Con la finalidad de paliar esta situación nació el Programa de Accesibilidad a la Vivienda en régimen de alquiler de personas inmigrantes residentes en Andalucía, al amparo del que se suscribió un convenio de colaboración con la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía y con determinada Compañía de Seguros -para garantizar a los propietarios el cobro de su renta, en caso de impago- que si bien supone un primer paso importante, no parece haber tenido una respuesta adecuada a la expectativa creada: habiendo comenzado su ejecución en el primer trimestre del año 1994 en cuatro provincias andaluzas -Almería, Granada, Málaga y Sevilla- al 31 de Marzo de 1995 el número de viviendas alquiladas al amparo del Programa eran 14 y 40 los inmigrantes beneficiarios.

Finalizamos ya el comentario dejando constancia de que continuaremos recabando la oportuna información al respecto e instando, en su caso la adopción de las medidas que deban adoptarse, conjunta y coordinadamente entre las distintas Administraciones -Central, Autonómica y la Local afectada-, dirigidas a lograr la integración social de los inmigrantes, a través de actuaciones coordinadas y programas específicos en materia de educación, formación profesional, vivienda e integración social, con absoluto respeto a sus derechos culturales, que contribuyan a su inserción social, abundando en los que hasta el momento se vienen aplicando con cierta timidez, pues sólo la integración del colectivo puede evitar que su numerosa presencia en determinadas zonas de nuestra Comunidad -es un hecho incontrovertido su asentamiento en las mismas- se convierta en una fuente de problemas de muy difícil solución.

VIII.- TRABAJO.

1. Introducción.

Además de las quejas relativas a cuestiones de Seguridad Social y Empleo, conforman el contenido del Área las que afectan a competencias autonómicas gestionadas desde la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, en su vertiente de Administración Laboral, no en cuanto gestora de Servicios Sociales, puesto que éstas últimas se supervisan por la Institución desde el Área de Salud y Servicios Sociales.

En cuanto a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, su diseño y contenido competencial no han sufrido variación alguna en el presente ejercicio, manteniéndose la misma estructura que establecía el Decreto 154/1994, de 10 de Agosto, en torno a dos grandes áreas: los temas tradicionalmente considerados como de Servicios Sociales, que se encomiendan a la Secretaría General de Asuntos Sociales, dentro de las que el referido Decreto incluye, por primera vez, todo lo relacionado con el Programa de Solidaridad, y los temas de trabajo propiamente dichos, nucleados en torno a dos Direcciones Generales a las que aludiremos repetidas veces a lo largo de ese espacio: la de Trabajo y Seguridad Social, a la que corresponden, entre otras, las competencias de Tiempo Libre, y las de Formación Profesional y Empleo que gestiona, también entre otras, las competencias de Formación Profesional Ocupacional y los programas de fomento de empleo.

El número de quejas recibidas en este año ha sido similar al anterior pero con una importante diferencia en cuanto al tipo de las mismas: el número de quejas admitidas se ha duplicado hasta alcanzar una cifra muy superior a la de años atrás y muy superior también al de las quejas rechazadas.

Continúan, sin embargo, siendo muy numerosas las quejas remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al afectar a competencias propias del Estado gestionadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas son, precisamente, las quejas sobre cuestiones de Seguridad Social y Empleo a que antes aludíamos. La mayoría de ellas se refieren a trámites de pensiones; incidencias en expedientes de incapacidad; dificultades con la Tesorería General; accidentes de trabajo; subsidios por incapacidad temporal, especialmente los referidos a trabajadores del Régimen Especial Agrario; discrepancias con el importe de las pensiones recibidas y otras. En lo que afecta a la protección por desempleo, las quejas más frecuentes se refieren a denegaciones de subsidios por incompatibilidades con otras percepciones de la unidad familiar; demoras en la respuesta inicial a las solicitudes formuladas; infracciones y sanciones, etc.

Se trata, por consiguiente, de quejas cuyo objeto se contrae a competencias estatales que no han sido objeto de transferencia alguna y cuya gestión corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de Empleo, por lo que deben ser remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Entre las quejas remitidas (**queja 94/1907**, **queja 95/323** y **queja 95/3082**, entre otras) debemos destacar un grupo referido, todavía, a la problemática derivada de las previsiones sobre cotización en el Régimen Especial de Autónomos que se contenían en el Decreto 2530/1970, de 20 de Agosto, en el sentido de mantener la obligación de cotizar hasta el último día del mes en que se hubiese comunicado la baja, en el citado régimen, a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Ocurría que en ocasiones -muy frecuentemente, en realidad- los afectados abandonaban la actividad que motivó su encuadramiento y dejaban de cotizar pero por ignorancia, desidia o error no lo comunicaban a la Entidad Gestora que, pasado mucho tiempo, les reclamaba las cotizaciones no ingresadas por aquel motivo. Esta cuestión ha suscitado en los últimos años numerosas quejas, incluso en éste que nos ocupa, a pesar de que el problema está ya en vías de solución tras la reforma que operó en el Decreto citado, en su artículo 13 concretamente, el Real Decreto 2110/1994, de 28 de Octubre, indicando ahora que la falta de presentación de la baja no supondrá la exigencia del pago de cuota siempre que los interesados puedan demostrar «por cualquier medio de prueba admitido en derecho, que el cese en la actividad tuvo lugar en otra fecha a efectos de la extinción de la obligación de cotizar».

Como hemos venido explicando en anteriores Informes Anuales, razones de eficacia y de una mejor atención a los ciudadanos que acuden a nosotros nos invitan en muchos casos a proporcionar información u orientación a sus remitentes evitando, de este modo, la remisión de la queja a nuestro homólogo estatal que no podría, en esos casos, actuar de otra manera. Asimismo, razones de urgencia o necesidad de los interesados nos impulsan a veces a llevar a cabo gestiones ante las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras tratando de impulsar la solución a los problemas planteados.

Al primer grupo -informaciones u orientaciones proporcionadas- pertenecen algunas reclamaciones (**queja 94/1919** y **queja 95/3456**, formulada por una Asociación de Pensionistas, y otras) cuyos remitentes eran perceptores de pensiones de jubilación en cuyas cuantías se incluían los respectivos complementos por cónyuge a cargo, que les fueron suprimidos una vez se constató por el Ente gestor que sus esposas eran receptoras de subsidios de garantía de ingresos mínimos de la Ley de Integración Social de los Minusválidos. En todos los casos se les informó de las previsiones al respecto de los sucesivos Reales Decretos sobre revalorización de pensiones, correctamente aplicados por el

Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En lo que afecta a gestiones nuestras ante los Organismos competentes destacaríamos las efectuadas en relación con los retrasos producidos en el pago de los subsidios por baja maternal, muy numerosos en este año. Dos han sido las causas de las demoras. De una parte la nueva configuración que se da a la baja por maternidad en la Ley 42/1994, de 30 de Diciembre -que llevó a cabo importantes modificaciones en la recién promulgada Ley General de la Seguridad Social- y que pasa a considerar la baja maternal como contingencia autónoma independiente de las incapacidades temporales. El artículo 38 de dicha Ley incorpora una nueva disposición adicional a la Ley General disponiendo que en lo sucesivo la gestión de la prestaciones económicas por maternidad se encomienda a las respectivas entidades gestoras. Hasta que éstas tuvieron preparados los nuevos mecanismos administrativos de gestión transcurrieron unos meses en que dejaron de abonarse los subsidios por maternidad con el consiguiente reflejo en las quejas.

Por otra parte también ha sido causa de retrasos en estos pagos la discrepancia existente entre servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Intervención Delegada sobre la exigencia o no del requisito de estar trabajando las interesadas -afiliadas al Régimen Especial Agrario- en el momento de iniciarse el descanso maternal. Mientras se resolvieron esas discrepancias, numerosos subsidios dejaron de abonarse y ello motivó alguna de nuestras gestiones (**queja 95/3393**).

También hemos efectuado gestiones, con resultado positivo, en relación con quejas sobre retrasos en tramitaciones de expedientes de invalidez -**queja 95/2841**, entre otras- o sobre pago duplicado de cotizaciones con obligación de devolución por parte de la Tesorería General, como ocurrió en relación con la **queja 95/3379**.

En cuanto al considerable aumento experimentado por el número de quejas admitidas -insistimos, de un cien por cien- caben señalar dos causas motivadoras: de un lado el incremento considerable de la actividad de fomento de empleo a través de sus diversas modalidades, especialmente con las últimas transferencias recibidas en materia de formación ocupacional, y de otro, la crisis que desde 1983 arrastra el Programa de Solidaridad como consecuencia del agotamiento prematuro de las partidas presupuestarias.

En efecto, el llamado "Programa de Solidaridad de los Andaluces para al Erradicación de la Marginación y la Desigualdad" -que bien pudiera adoptar una denominación menos grandilocuente- en vigor desde 1990, atraviesa desde la fecha indicada una profunda crisis que se manifiesta en la ingente cantidad de solicitudes pendientes de tramitación a finales de 1995 como consecuencia del reiterado -año tras año- agotamiento de las partidas presupuestarias destinadas

para el mismo, de tal modo que en Diciembre del año que nos ocupa todavía quedaban pendientes de ejecutar numerosas resoluciones estimatorias correspondientes a solicitudes de 1993: es decir, más de dos años de retraso. A este problema dedicaremos nuestra mayor atención en las páginas siguientes, aunque podemos adelantar que una inadecuada previsión presupuestaria, agravada por la defectuosa regulación jurídica del mismo y las prórrogas presupuestarias han originado una alarmante falta de efectividad del Programa, en cuanto a todas las medidas que contempla aunque con especial incidencia en los contratos temporales que prevé, con la consiguiente desesperación de los solicitantes a los que, además, se mantiene formalmente desinformados puesto que ninguna comunicación reciben sobre las causas de las dilaciones procedimentales.

En cuanto a las novedades normativas producidas en 1995 en materia laboral debemos reseñar, por su trascendencia general -aunque de momento sin reflejo en el contenido de las quejas-, la aparición de tres disposiciones estatales con rango de Ley. Nos referimos a los Reales Decretos Legislativos 1 y 2 de 1995, de 24 de Marzo y 7 de Abril respectivamente, mediante los que se aprobaron el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y el de la Ley de Procedimiento Laboral. La otra norma legal aludida aparecida a finales del año, es la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales.

Por lo que respecta a la producción normativa autonómica en materia laboral, escasa y poco novedosa, reseñar las disposiciones anuales reguladoras de los diversos programas de fomento de empleo, especialmente los Decretos 55 y 56/1995, de 7 de Marzo, el segundo de ellos específicamente destinado a Programa de Empleo para la mujer, y el Decreto 28/1995, de 21 de Febrero, que se refiere a la Formación Profesional Ocupacional.

Para terminar estas consideraciones introductorias, debemos aludir a nuestra valoración sobre la colaboración prestada a esta Institución por la Consejería que nos corresponde supervisar en el Área de Trabajo, comentando el resultado final, en este aspecto, de dos expedientes citados en nuestro último Informe (**queja 94/300** y **queja 93/2491**). En ambos casos, decíamos el pasado año, se había denotado una extraordinaria falta de colaboración al no sernos remitida la información necesaria para proseguir nuestras actuaciones.

En el primer caso (**queja 94/300**) la situación quedó superada como se recoge en el apartado correspondiente a nuestro análisis de quejas admitidas.

En cuanto al segundo supuesto (**queja de oficio 93/2491**), se trataba de un expediente de oficio sobre las Residencias de Tiempo Libre, bloqueado en su tramitación como consecuencia del silencio persistente de la Consejería ante nuestra reiterada solicitud para que se nos facilitaran las Auditorías efectuadas por

la Consejería de Economía y Hacienda, referidas al ejercicio de 1993, en cada una de las seis Residencias de Tiempo Libre existentes en Andalucía. La solicitud inicial se remontaba al 27 de Junio de 1994. Tras numerosos requerimientos nos llegan los documentos solicitados, a comienzos de Diciembre de 1995, año y medio después, tiempo durante el cual nuestras actuaciones han tenido que permanecer suspendidas. No estamos, por lo tanto, en presencia de un ejemplo positivo, de conducta colaboradora con el Defensor del Pueblo Andaluz, tal y como se previene en el apartado 1 del artículo 19 de nuestra Ley reguladora.

A continuación pasamos a analizar las principales actuaciones llevadas a cabo comenzando por analizar las referidas al Programa de Solidaridad antes aludido, que son las más numerosas.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

2.1.1. Dificultades presupuestarias y dilaciones en la ejecución del Programa.

Como se ha indicado en la Introducción del Área, un numerosísimo grupo de quejas se centran en los retrasos que se vienen produciendo desde hace años, aunque cada vez con mayor intensidad, en la ejecución del Programa de Solidaridad. Estas dilaciones se manifiestan ante los interesados de diverso modo: con silencios administrativos cada vez más prolongados; lentitudes exasperantes en la fase de instrucción de los expedientes; informaciones verbales desalentadoras en los servicios de información al público -que no pueden ocultar a los afectados la situación de retraso generalizado-; resoluciones extemporáneas; alargamiento innecesario de los tiempos de notificación de las mismas y, finalmente, falta de ejecución de las ayudas concedidas.

Como enseguida tendremos ocasión de comprobar, la mayoría de las quejas recibidas por estos motivos se refieren a peticionarios cuyas solicitudes se han estimado favorablemente y a los que se ha concedido, como medida adecuada, un contrato temporal de los contemplados en el Decreto regulador, contrato a celebrar con una Entidad colaboradora -generalmente Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales- pero cuyo efectivo inicio se demora extraordinariamente.

La causa de esta situación no es otra que el agotamiento prematuro de las dotaciones presupuestarias que cada año se prevén para cubrir el Programa, lo que ocasiona que multitud de solicitudes, cuyos peticionarios reúnen los requisitos para integrarse en el mismo, queden sin cobertura presupuestaria y, por

lo tanto, tal y como está configurado el Decreto regulador, deben quedar a la espera de nuevas dotaciones, generalmente las que constituyen primeras remesas del presupuesto del año siguiente; de modo que con cargo a las partidas presupuestarias de un año, se atienden las solicitudes informadas favorablemente el año anterior o dos años antes, motivo por el cual familias que solicitaron acogerse al Programa en 1993 son atendidas, como veremos a continuación, a finales de 1995, o todavía aguardan pacientemente el contrato, que no llega.

El panorama descrito da lugar a escritos de queja "prematuros", "extemporáneos", o de mera precaución, como el de aquellos peticionarios que en cuanto formulan su solicitud, acuden a la Institución buscando se les ampare ante el anunciado tiempo indefinido de espera, incompatible con el estado de necesidad que padecen sus familias. Ilustrativo al respecto es el siguiente párrafo correspondiente a la **queja 95/2703**:

"En este momento me encuentro en paro y sin cobrar ningún tipo de prestación ya sea desempleo como ayuda familiar, teniendo como gastos mensuales el pago de la casa, la luz, el agua, y sobre todo la comida de mi familia, algo vital para poder sobrevivir.

He solicitado el denominado salario social, pero según me han comunicado suelen tardar alrededor de 6 a 9 meses como mínimo por lo que Vd. entenderá la necesidad la tengo ahora y quizá dentro de ese tiempo ya no lo necesite.

Lo que quiero solicitarle es que a través de ese Departamento el cual Vd. preside pueda buscarme alguna solución, la preferible sería el agilizar la aprobación del salario social, para que así pueda trabajar esos 6 meses que conceden, y poder hacer frente a las deudas que por causa del paro se han ido acumulando sobre mi".

El siguiente cuadro, referido tan sólo a quejas centradas en medidas de empleo temporal concedidas y no ejecutadas -no incluye, por lo tanto, las quejas que se refieren a cursos de formación profesional o al Ingreso Mínimo de Solidaridad, vulgarmente conocido como "salario social"- recoge los tiempos de tramitación de los expedientes a que aluden las quejas que se indican en la primera columna. Bajo el epígrafe "Duración de los Trámites" se expresa el tiempo transcurrido entre la fecha de solicitud y la fecha efectiva del contrato.

Nº QUEJA	FECHA SOLICITUD	FECHA CONTRATO	DURACIÓN TRÁMITES
93/1168	MAYO'92	25-05-93	12 MESES

93/1179	ENER'92	24-05-93	17 MESES
93/2438	20-01-93	03-03-94	14 MESES
93/2536	05-03-93	04-04-94	13 MESES
94/818	18-01-94	22-05-95	17 MESES
94/825	17-02-94	02-11-95	20 MESES
94/1056	02-06-93	15-07-94	15 MESES
94/1844	20-05-93	13-09-95	28 MESES
94/1845	15-04-93	02-05-95	25 MESES
95/45	MARZO'93	13-03-95	24 MESES
95/119	MARZO'93	18-05-95	26 MESES
95/2587	OCTUB'93	22-11-95	25 MESES
95/2616	07-06-93	13-09-95	27 MESES
95/2892	18-05-93	11-09-95	28 MESES
95/3073	JUNIO'93	AGOSTO'95	26 MESES
95/3207	18-08-93	02-11-95	27 MESES
95/3234	SEPT'93	02-11-95	26 MESES
95/3897	05-04-94	15-12-95	20 MESES

Como puede observarse, las primeras quejas que se citan en el cuadro se refieren a expedientes administrativos iniciados -por solicitud de los interesados- en 1992 o primeros meses de 1993 y a ellos corresponden los períodos más breves de tramitación. No obstante, se observa también que algunas solicitudes de Marzo o Abril de esa última fecha tardan ya más de dos años en atenderse. Teniendo en cuenta que todo expediente requiere unos meses mínimos de tramitación -seis es el máximo establecido por la normativa autonómica para la del Programa de Solidaridad- pueden señalarse los últimos meses de 1993 como los del inicio de los problemas presupuestarios al principio indicados (rápido agotamiento de las consignaciones presupuestarias previstas). Luego, habrá que añadir a ellos las prórrogas presupuestarias correspondientes a 1995 y al ejercicio actual para terminar de conformar un cuadro de colapso en el desarrollo de un Programa que, aun admitiendo no pueda ser tan ambicioso como se configuró en su diseño inicial, sí debe estar presto a resolver las situaciones familiares más hirientes que puedan presentarse, lo que no ocurre en el momento actual -al cierre del ejercicio 1995- con tramitaciones superiores a los dos años. Veamos con más

detalle algunas de las quejas atendidas.

Comenzaremos por referirnos a expedientes aludidos en nuestro anterior Informe Anual. Por ejemplo, la **queja 94/818** formulada por una persona que había solicitado, en la provincia de Málaga, acogerse al Programa, el 18 de Enero de 1994 y que al final del ejercicio continuaba sin respuesta alguna. Dado que la información recibida de la Delegación Provincial exponía como causa del retraso el agotamiento de las consignaciones presupuestarias y que esta misma causa había sido ya detectada en otras Delegaciones, formulamos a la Dirección General competente amplio Recordatorio de deberes legales y varias Recomendaciones que hicimos públicos en nuestro anterior Informe.

La evolución de este expediente ha sido la siguiente: por una parte, la Delegación Provincial confirma que el interesado comenzó a trabajar para el Ayuntamiento de Málaga el 22 de Mayo de 1995, lo que significa que se han invertido ¡17 meses! en atender la solicitud; por otra parte, como la Dirección General se limitó en su respuesta a señalar como causa de los problemas la existencia de un presupuesto prorrogado sin ninguna otra apreciación sobre nuestras Recomendaciones, consideramos estar en presencia de un supuesto del artículo 29.2 de nuestra Ley reguladora y elevamos todos los antecedentes al Consejero para que éste conociese directamente nuestras propuestas de mejoras para el Programa, sin que hasta la fecha hayamos recibido respuesta alguna, por lo que volvemos a traer al presente Informe el contenido concreto de nuestras **Recomendaciones**, que fueron las siguientes:

PRIMERA: Dado que las consignaciones presupuestarias se vienen mostrando insuficientes a la vista de las peticiones formuladas en los últimos años, en el próximo ejercicio deben formularse previsiones presupuestarias más realistas, destinadas a las diversas medidas que comporta el Programa de Solidaridad.

SEGUNDA: Puesto que las quejas recibidas afectan, casi todas a medidas de empleos temporales que plantean mayores problemas de coordinación entre administraciones, considero la conveniencia, temporalmente al menos, de una mayor dotación presupuestaria en favor del Ingreso Mínimo de Solidaridad con objeto de paliar con mayor urgencia, las situaciones más lacerantes.

TERCERA: Con carácter urgente deben proponerse y ejecutarse modificaciones presupuestarias tendentes a ampliar los créditos destinados a medidas de empleo, de tal manera que a mitad del ejercicio 1995 hayan podido ser atendidas las peticiones correspondientes a 1994".

CUARTA: Que en todos aquellos supuestos en que no sea posible tramitar

completos los expedientes dentro del plazo establecido en el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, se informe a los peticionarios, cuya solicitud haya sido informada favorablemente aunque por dificultades transitorias no puedan ser ejecutadas las medidas propuestas, de todo lo concerniente a su petición, evitando de este modo situaciones de indefensión y desconcierto."

La remitente de la **queja 94/825** era una madre de cuatro hijos, todos a su cargo exclusivo al estar separada de su marido, del que no recibe ayuda alguna, por lo que su situación era de extrema necesidad. Su solicitud de acogida al Programa databa del 17 de Febrero de 1994. Una laboriosa tramitación por nuestra parte, teniendo como interlocutora a la Delegación Provincial de Cádiz, trató de desentrañar las causas de la extraordinaria demora detectada en la ejecución de la medida de solidaridad concedida a la interesada. Ante las confusas informaciones que nos llegaban de la citada Delegación, hubimos de reclamar copia íntegra del expediente administrativo en el que se apreciaba claramente la inicial paralización de trámites a la espera de nuevas remesas presupuestarias. Finalmente, a la interesada se le concedió la participación en un curso becado de formación profesional que comenzó a ser impartido el día 2 de Noviembre de 1995: a los veinte meses de la solicitud inicial.

También citadas en nuestro anterior Informe, culminaron felizmente -es decir, se ejecutó la medida de empleo concedida a los interesados- la **queja 94/1844** y **queja 94/1845**, tramitadas junto con otras (**queja 95/2587** y **queja 95/2616**) ante la Delegación Provincial de Sevilla, al ser muy parecidas y participar del mismo problema de origen: el agotamiento prematuro de las disponibilidades presupuestarias.

Tras los informes iniciales en cada una de las quejas, en los que ya se nos explicaba el alcance del problema presupuestario, trasladamos a la Delegación Provincial copia del Recordatorio de deberes legales y Recomendaciones formulados en su día a la Dirección General competente -luego trasladadas al Consejero como superior jerárquico, como ya hemos comentado- pensando "*que alguna de ellas pudiera ser de inmediata aplicación por esa Delegación*", como le indicábamos. Al mismo tiempo le solicitábamos copia completa de los expedientes administrativos.

Los expedientes arrojan luz sobre lo ya sabido: paralización generalizada del Programa de Solidaridad desde mediados de 1993 e inexecución, en consecuencia de los expedientes de 1993 a partir del agotamiento de las dotaciones presupuestarias. A este respecto señalar que las solicitudes correspondientes a nuestros afectados se formularon respectivamente en Abril, Mayo, Junio y Octubre de 1993, respectivamente. La conclusión lógica es que ningún expediente de 1994 y 1995 ha podido ser atendido, en la Delegación Provincial de Sevilla, mientras no se ejecuten todos los de 1993.

En lo referido a las Recomendaciones formuladas afirmaba el informe recibido que *"han sido valoradas positivamente por esta Delegación Provincial, aunque entendemos que es la Recomendación Cuarta la única que no excede de la competencia de este órgano gestor"*. En efecto, las primeras Recomendaciones venían referidas a las competencias propias de la Dirección General -aunque de interés su conocimiento por las Delegaciones Provinciales- mientras que la Cuarta es de aplicación a la gestión ordinaria de los expedientes, que corresponde a las Delegaciones, alusiva a una adecuada información hacia los interesados respecto de sus solicitudes.

Sobre esta cuestión el informe recibido se extendía en explicarnos, con precisión y claridad, la línea de trabajo de su "Servicio de Información al Público". Finalmente, las cuatro quejas citadas pudieron ser concluidas puesto que los afectados fueron contratados temporalmente por la Diputación Provincial de Sevilla, tres de ellos, y el cuarto por la Asamblea Provincial de la Cruz Roja. En cuanto a los tiempos invertidos en atender las respectivas solicitudes, oscilan entre los veinticinco meses, de dos de ellos, veintisiete meses, de otro, y veintiocho meses de la correspondiente a la **queja 94/1844**. Demoras insoportables, incompatibles con el estado de necesidad de todas las unidades familiares afectadas.

Similar evolución han seguido otras quejas recibidas a lo largo de 1995 remitidas por personas que habiendo solicitado acogerse al Programa de Solidaridad en 1993 ó comienzos de 1994, continuaban sin tener noticias positivas de sus instancias. Los escritos nos llegan sobre todo de las provincias de Cádiz y Sevilla, en las que el volumen de peticionarios es mucho mayor que en las demás (**queja 95/2892, queja 95/3234, queja 95/3207, queja 95/3073**) pero también de otras provincias, como Jaén, Huelva o Granada. De esta última provincia, un grupo parroquial adscrito a "Cáritas" nos informaba sobre la suerte seguida por uno de los solicitantes del Programa (**queja 95/3897**):

"Tras conseguir las certificaciones oportunas de las distintas administraciones públicas, D. ... solicitó el "Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía" en fecha 5 de Abril de 1994.

Con fecha 24 de Abril de 1995, un año más tarde, se dicta la Resolución aprobatoria de la medida empleo, a desarrollar en el Patronato de la Alhambra y el Generalife.

Al día de hoy, han transcurrido siete mes más, y aún no se ha formalizado el contrato ni se ha iniciado la prestación laboral: el Patronato no ha recibido los fondos de la Delegación Provincial para poder afrontar los costes salariales.

Le rogamos interceda ante la Delegación Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales de Granada para la rápida ejecución de la Resolución aprobatoria. No hay que olvidar que los beneficiarios de este programa son personas sin ningún tipo de ingresos por lo que la situación de D. ... es de extrema gravedad".

VEINTE MESES después de su petición, el afectado fue efectivamente contratado, para seis meses, por el Organismo citado.

También nos escribió angustiada una señora, de cuarenta y dos años, separada de su esposo, preso por condena prolongada, con cuatro hijos menores de edad, a su exclusivo cargo, (**queja 95/2892**) que nos decía:

"Hace dos años me enteré del Salario Social, me presenté en mi Ayuntamiento en el Área de Bienestar Social y solicité dicho Salario. Esto fue en Abril del año 1993. He esperado pacientemente noticias, sin dejar de buscar, mientras, empleo.

El año pasado, concretamente el 23 de Julio, recibí estos papeles (adjunto fotocopia) por los que se me aprobaba lo solicitado, y por los que me hacían un contrato de trabajo por 6 meses con otros 6 de desempleo.

Desde entonces no hago más que ir al Ayuntamiento, para ver qué pasa, pues no logro firmar dicho contrato. Me vienen dando largas desde entonces, diciéndome: «Quizás dentro de un mes». «Ahora no hay dinero, a lo mejor dentro de unos meses», etc, etc, etc. y así sucesivamente.

En Noviembre de 1994 me dijeron que esperaban una remesa de dinero y que ahí venía lo mío, siendo así, que para Diciembre ya empezaría a trabajar. Desesperada e ilusionada, esperé impacientemente, pero llegaron las Pascuas y todo seguía igual. «No te preocupes me dijeron, «si ya lo tienes aprobado, además, para Enero ya empezarás a trabajar».

Pasó Enero, Febrero y todo seguía igual. Volví a pasarme por el Ayuntamiento, entonces me dijeron que sólo habían enviado parte de la remesa del dinero y que lo habían utilizado para casos más urgentes. Pero que no me preocupara que para dentro de un mes esperaban otra remesa y que todo estaría solucionado.

Según noticias, la remesa ha llegado, pero tampoco esta vez ha sido para mí".

La información recibida de la Delegación informante permitía establecer estos hitos cronológicos que son bien expresivos de la situación general existente:

- * Mayo de 1993: solicitud.
- * Octubre de 1993: informada favorablemente con propuesta de medida de empleo a cargo de la Diputación Provincial.
- * Octubre de 1993: agotamiento de la dotación presupuestaria que impide, en principio, dictar resolución.
- * Marzo de 1994: se dicta resolución estimatoria concediendo la medida de empleo temporal reseñada.
- * Julio de 1994: se notifica la resolución.
- * 11 de Septiembre de 1995: se ejecuta la resolución administrativa mediante la efectiva contratación de la interesada, VEINTISIETE MESES DESPUÉS de la solicitud inicial.

Otras muchas quejas continúan en tramitación al no haber sido aún atendidas, en modo alguno, las peticiones de los interesados. Una de las más antiguas **-queja 94/1498-** se refiere a un solicitante cuya petición se formuló en Octubre de 1993 y que dos años después aún no había sido contratado por su Ayuntamiento, tal y como exigía la ejecución de la medida de empleo temporal que le fue concedida. Tardaba tanto tiempo en hacerse efectivo el contrato prometido que cuando éste llegó ya el interesado había, al parecer, encontrado una ocupación incompatible con el Programa de Solidaridad por lo que la aplicación de éste quedaba en suspenso hasta tanto se aclarasen las circunstancias laborales del afectado.

En nuestro último informe nos deteníamos en el análisis de la **queja 94/1592**, formulada por una persona soltera, aunque con un hijo menor de edad a su cargo, que se expresaba así en su escrito inicial:

"Mi situación económica me ha hecho tener que recorrer toda clase de ventanillas en la Junta de Andalucía, en las dependencias del Ayuntamiento, de la Diputación Provincial y de toda clase de organismos y entidades públicas. Papeles y más papeles que hasta el presente no me han servido sino para amanecer cada mañana con mayor desesperación. Sólo en Cáritas parroquial he recibido alguna ayuda aunque de ninguna manera la que preciso para vivir".

Tras un complejo intercambio de escritos entre la Delegación

Provincial de Sevilla y la Institución, conocimos que el interesado, que había formulado solicitud de acogida al Programa en Junio de 1994, fue propuesto inicialmente para medida de empleo sin que se pudiese hacer efectiva tal medida puesto que a mediados de 1995 todavía no se había atendido ninguna solicitud de las presentadas en el año 1994, por falta de créditos presupuestarios.

Ante dicha situación, la Delegación informante había solicitado modificaciones presupuestarias para atender, preferentemente, expedientes con medidas de empleo en Corporaciones Locales y expedientes propuestos para Ingresos Mínimos (Salario Social). Al final del año que comentamos, continuaba sin ser resuelta la petición del interesado.

En similar situación se encuentra el remitente de la **queja 95/2755** aunque su solicitud de acogida al Programa data de Enero de 1994 sin que, dos años después, haya podido ser atendida su petición. En Junio de 1995 la Delegación Provincial, informante -la de Sevilla- nos señalaba lo siguiente:

"Hemos de indicar que la causa que ha impedido que la Comisión Provincial de Valoración estudie este expediente, radica en la carencia de presupuesto, dado que las dotaciones presupuestarias para el ejercicio 1994 se encontraban agotadas. Circunstancia que ya pusimos de manifiesto en Informe de fecha 10-02-95, con motivo de solicitud de información de esa Institución a esta Delegación Provincial, respecto del expediente PS-SE-1445/94, s/ref. 94/1592. Por todo ello fue necesario esperar las dotaciones presupuestarias para el ejercicio 1995.

Las dotaciones presupuestarias a las que aludimos no se producen hasta el día 1 de Marzo de 1995 (adjuntamos copia del escrito remitido por el Director General de Acción e Inserción Social, en el que se contiene la distribución del Crédito). Y en tal sentido destacamos que la Medida de Empleo contó con una dotación inicial de 137.087.756 pesetas, cuyo importe fue dedicado íntegramente a atender los expedientes de tramitación contable.

Descrita la actual situación, y en el supuesto de no producirse nueva dotación presupuestaria en lo que resta de ejercicio, hemos de aguardar a que se produzcan la distribución del Crédito Presupuestario en las distintas aplicaciones para el ejercicio 1996".

Como puede observarse, un retraso generalizado de más de dos años en la citada Delegación.

Respecto de la Delegación Provincial de Huelva, se nos formula la **queja 95/3782** ante los retrasos padecidos en un expediente iniciado a comienzos

del año que nos ocupa, concerniente a una unidad familiar compuesta de tres personas, que está atravesando una penosa situación. La primera información recibida de la Delegación citada alude a un laborioso proceso de comprobación, en este caso concreto, de los requisitos de la unidad familiar que estaría retrasando, justificadamente, la resolución del expediente. Sin embargo su información de tipo general es preocupante: el 11% de las familias que solicitaron a lo largo de 1994 acogerse al Programa todavía no han sido, siquiera, visitadas por los equipos sociales, por lo que los solicitantes de 1995 tendrán que esperar bastante para ser atendidos.

Para finalizar nuestras referencias a quejas en trámite nos detendremos en la **queja 95/2761** formulada por un joven, casado y con dos hijos de corta edad, que describía su situación del siguiente modo:

"Me encuentro en paro y sin cobrar ningún tipo de prestación ya sea desempleo como ayuda familiar, teniendo como gastos mensuales el pago de la casa, la luz, el agua, y sobre todo la comida de mi familia, algo vital para poder sobrevivir.

Como no poseo ningún tipo de ingreso, debo más de 10 meses de alquiler de la vivienda, 5 ó 6 meses del recibo del agua, y un sin fin de deudas, tan solo recibo algún tipo de ayuda por parte de Cáritas y la Cruz Roja, siendo especialmente en comida.

He solicitado el denominado salario social, pero según me han comunicado suelen tardar alrededor de 6 a 9 meses como mínimo.

Dicho salario social conforme a la fotocopia de la solicitud que se acompaña, en la cual se refleja que lo solicité el día 23 de Mayo de 1994, lo que quiere decir que va a ser 11 meses".

Ante las primeras informaciones recibidas de la Delegación Provincial de Cádiz sobre la práctica paralización del expediente administrativo concerniente al peticionario, formulamos **Recordatorio** de deberes legales en los siguientes términos:

"La Constitución Española, en su artículo 103.1, ordena que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y señala, entre sus principios de funcionamiento, el de eficacia, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Entendemos que la tramitación administrativa comentada es poco eficaz y pugna con el principio de legalidad.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución, aunque específicamente referido al ámbito de la Seguridad Social, constriñe a todos los

poderes públicos a que atiendan, con prestaciones sociales suficientes, las situaciones de necesidad.

Como V.I. conoce, los expedientes del Programa de Solidaridad responden, en principio, a situaciones de extrema necesidad de los peticionarios, por lo que dilaciones como las observadas en este caso concreto, empeoran aún más su situación.

El artículo 12 de nuestro Estatuto de Autonomía, preceptúa que la Comunidad Autónoma promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos sean reales y efectivas, en consonancia con similar precepto constitucional. Por ello, el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre, recoge dicha aspiración en su exposición de motivos.

Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 42 recoge la obligación de resolver de todas las Administraciones públicas, señalando el plazo máximo para ello y contemplando la posible ampliación del mismo, siempre sujeta a garantías, al tiempo que señala las responsabilidades directas para los supuestos de incumplimiento de dicha obligación.

También conviene recordar a V.I. los principios ordenadores del procedimiento que se contienen en el Capítulo II del Título VI de dicha Ley, a la que nos remitimos en aras de la brevedad.

Finalmente, como norma reglamentaria más próxima a nuestro ámbito autonómico, el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, (BOJA 114 de 1993), estableció el plazo de resolución de los procedimientos acogidos al Decreto 400/1990, en seis meses, ampliamente rebasado en este caso concreto.

*Al mismo tiempo, le formulamos a V.I. **RECOMENDACIÓN** en el sentido de impulsar este procedimiento con la mayor celeridad, que permita una pronta resolución del mismo, notificándola al interesado con todas las garantías legales".*

Posteriormente, ante la confusión de la respuesta recibida y la continuación de la inactividad administrativa, hubimos de formular nuevas consideraciones a la Delegación afectada indicándole, entre otros aspectos, lo siguiente:

*"Teniendo en cuenta que la solicitud fue presentada el **23-05-94** y que, según nos expresa en su informe, a **19-09-95** el expediente se*

encuentra «en la actualidad completo y propuesto para medida de formación profesional en la próxima comisión a celebrar el 25 de Septiembre» esa Delegación Provincial ha tardado 16 meses en estudiar la situación de esta unidad familiar y determinar la medida que resulta adecuada para ser PROPUESTA ante la Comisión Provincial, y continuar así con el procedimiento.

Esta Institución se siente profundamente preocupada por los perjuicios que esta tardanza puede estar añadiendo a la gravísima situación en la que, de por sí, se encuentra la familia del Sr. ... Todo ello sin contar con el daño que se está causando al propio espíritu solidario que impregna el Decreto 400/1990.

*Hemos de concluir, al contrario de lo que interpreta esa Delegación Provincial, que este expediente no estará completo hasta que no se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo iniciado el **23-05-94** con la solicitud del interesado.*

A este respecto, debemos formularle, al amparo del artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES relativo a los siguientes preceptos normativos:

De acuerdo con el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad, la tramitación del expediente no finaliza con la propuesta de la CPV sino con la Resolución del Delegado Provincial mediante la cual se establecerán «los términos en los que se hará efectiva la medida así como su duración ...» (Artículo 9.1).

De acuerdo con la Disposición Adicional del Decreto 28/1995, de 21 de Febrero sobre Programas de Formación Ocupacional de la Junta de Andalucía «las ayudas económicas para acciones de formación profesional ocupacional previstas, en el artículo 9.2 de Decreto 400/1990, se fijan en la cuantía que en cada caso corresponda a la unidad familiar, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 8.e) del citado Decreto». Con lo cual, la ejecución de la medida irá precedida de una necesaria tramitación contable cuya duración deberá soportar nuevamente el interesado antes de poder disfrutar efectivamente de la medida.

De acuerdo con el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, el plazo de resolución de los procedimientos acogidos al Decreto 400/1990, será de 6 meses, plazo que está siendo ampliamente rebasado en el caso que nos ocupa.

En consecuencia, amparándonos en el citado artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, le formulamos a V.I. RECOMENDACIÓN en el sentido de que, de forma inmediata, se dicte resolución que ponga fin a este procedimiento, y que la misma sea notificada al interesado en la forma prevista por el artículo 58 de la Ley 30/1992 reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ejecutada con pleno sometimiento a la normativa reguladora del Programa de Solidaridad de los Andaluces".

A pesar de ambas Recomendaciones, en el momento de redactar este Informe continúa sin ser atendida la situación de necesidad del interesado.

Ante las numerosas quejas recibidas y la situación generalizada de retrasos, en el mes de Octubre decidimos iniciar la **queja de oficio 95/3667** con objeto de conocer la situación concreta en cada Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, a cuyo efecto enviamos a cada una de ellas la siguiente comunicación:

"Desde 1990, fecha de implantación del Programa de Solidaridad, esta Institución ha recibido múltiples quejas de numerosos ciudadanos planteando diversas cuestiones, entre otras las de aquellos que, habiendo solicitado acogerse al Programa, no habían recibido la respuesta por parte del Organismo encargado de resolver, a pesar de que en la mayoría de los casos se habían agotado los plazos previstos legalmente al efecto. Se inician las oportunas investigaciones, incluso se abre expediente de Oficio, todo lo cual nos permite detectar las primeras disfunciones administrativas en la ejecución del Programa. Al mismo tiempo, se observa la excesiva rigidez del Decreto 400/1990 en materia de incompatibilidades, y se emiten Recomendaciones en el sentido de flexibilizar la citada norma. La Administración competente muestra su disposición a atender las Recomendaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, aunque alega problemas presupuestarios para dar respuesta adecuada a algunas de dichas recomendaciones.

Es a partir de 1993 cuando, desde algunos de los Órganos Gestores del Programa y con ocasión de los expedientes de queja en trámite, se nos comienza a informar sobre las dificultades presupuestarias a las que se enfrentan para desarrollar el Programa de Solidaridad. Durante el presente año se han sucedido las noticias sobre la carencia de créditos para hacer frente a las ayudas, si bien, dado que los créditos se encuentran desconcentrados, la situación no es idéntica para todas las Delegaciones Provinciales que gestionan el Programa, como tampoco son idénticas las soluciones intentadas

desde cada una.

Pensamos que las dificultades presupuestarias pueden ser la causa de parte de las disfunciones administrativas que venimos denunciando con insistencia durante los últimos años. Incluso es posible que generen otras nuevas, puesto que las solicitudes para acogerse al Programa se siguen presentando: son numerosas las familias que, ante la situación de crisis generalizada, encuentran en el Programa de Solidaridad una vía para satisfacer sus necesidades más inmediatas.

Actualmente tenemos en trámite numerosos expedientes de queja donde se ponen de manifiesto estas y otras irregularidades, muchos de los cuales afectan a solicitudes cuyo tiempo de tramitación está durando entre 13 (el que menos) y 29 meses (el que más), y en los que los interesados exponen su desesperación por llevar demasiado tiempo esperando una resolución administrativa, al tiempo que manifiestan su desconcierto cuando los propios Funcionarios Públicos les comunican que, aunque se les ha concedido la ayuda, ésta no se puede hacer efectiva hasta que se resuelva el problema derivado de la carencia de crédito.

No es necesario recordar la trascendencia de este Programa como instrumento de lucha contra la marginación económica, sobre todo teniendo en cuenta la situación de crisis general que afecta cada vez a un mayor número de familias. Entendemos pues, que si no se afronta el problema presupuestario con carácter de urgencia, podemos encontrarnos, en breve espacio de tiempo, ante un auténtico fracaso del Programa, ya que puede dejar completamente desasistida a toda la población que el Decreto 400/1990 conceptuó como única destinataria del mismo.

*Por todo lo anterior, a la luz del artículo 10.1 de nuestra Ley reguladora, y con objeto de ampliar la información de esta Institución sobre la situación de los expedientes tramitados en desarrollo del Programa de Solidaridad por esa Delegación Provincial, iniciamos Queja de Oficio. A tales efectos, le rogamos nos remita **a la mayor brevedad posible**, todo la información que disponga esa Delegación sobre expedientes del Programa de Solidaridad correspondientes a los años 1993, 1994 y 1995. En concreto, respecto de cada ejercicio económico nos interesa conocer:*

- Crédito inicial disponible **para cada medida**.
- Número de solicitudes presentadas.
- Número de solicitudes atendidas, en cada una de las medidas del Programa, entendiendo por "solicitudes atendidas" las efectivamente

- ejecutadas en cada medida y distinguiendo esos expedientes según pertenezcan al correspondiente ejercicio económico o a otro anterior.*
- *Número de expedientes en fase de propuesta de pago que hayan sido fiscalizados o se encuentren pendientes de fiscalizar ante la Intervención Provincial.*
 - *Número de expedientes cuya tramitación administrativa se encuentra paralizada por las dificultades presupuestarias.*
 - *Fechas de agotamiento de dotaciones presupuestarias.*
 - *Modificaciones presupuestarias solicitadas para hacer frente a esa insuficiencia, indicando el resultado obtenido.*
 - *Medidas arbitradas desde esa Delegación Provincial para tramitar las solicitudes que se siguen presentando, ante posibles dificultades presupuestarias".*

En los primeros días de Diciembre reiteramos nuestra petición a cada una de las Delegaciones, habiéndosenos contestado por alguna que sería la Dirección General de Acción e Inserción Social la que nos enviaría información global de la ejecución del Programa, sin que al terminar el año hubiésemos recibido la misma.

2.1.2. Otras consecuencias de las dificultades presupuestarias.

Lo que hemos dado en llamar problemas o dificultades presupuestarias o, como decíamos en nuestro pasado Informe *"la deficiente gestión presupuestaria"*, que de todo hay, han motivado, como acabamos de analizar, una situación de paralización generalizada de expedientes, muchos de ellos informados favorablemente o incluso con resolución estimatoria notificada a los interesados. Pero además, los retrasos acumulados van produciendo otros efectos perversos, como los derivados del cambio de circunstancias en las unidades familiares por el transcurso del tiempo o los efectos de la cronicidad de las mismas en las situaciones de necesidad, con la acumulación continua de solicitudes de acogida al Programa y las sucesivas prórrogas anuales. Veamos algunos supuestos planteados.

A través de la **queja 95/3031**, planteaba el interesado que hacía un año (junio de 1994) que había solicitado, en la Delegación Provincial de Cádiz, acogerse al Programa de Solidaridad; su unidad familiar se completa con esposa y tres hijos pequeños. A pesar del año transcurrido no tenía información alguna de su expediente por lo que decidió acudir en queja a la Institución.

El primer informe recibido aludía a los problemas derivados de la denominada "ventanilla única" a cuya ineficacia achacaba la Delegación la tardanza en la tramitación del expediente. A la vista de ello solicitamos copia íntegra del expediente administrativo y en él pudimos observar la existencia de un informe

social que indicaba, apoyándose en la propia información verbal del interesado, que éste había iniciado un trabajo por cuenta ajena en Septiembre de 1995 aunque sólo sería por cinco meses. Luego hemos sabido que con fundamento en esa circunstancia, por superar los ingresos provenientes de dicho contrato los topes máximos permitidos en el Decreto regulador del Programa, se le deniega éste.

Con independencia de que sigamos tramitando la queja para conocer el texto concreto de la resolución denegatoria y poderla evaluar adecuadamente, es evidente que, al haber transcurrido 16 meses desde la solicitud hasta que el interesado encontró -al parecer, puesto que no existe documentación al respecto- un precario empleo, el Programa no ha sido solidario en absoluto con la familia en cuestión. Es más, para cuando llegue la resolución denegatoria al interesado éste, según su propia información, ya estará de nuevo desempleado, o a punto de ello, y necesitado de la predicada solidaridad de un Programa cuyas dilaciones escandalosas producen ineficacias como la comentada.

Similares circunstancias se observaron en la **queja 94/1498** a la que antes hemos aludido y que han provocado la revocación de la resolución estimatoria que concedía al interesado la medida de empleo.

También hemos analizado expedientes administrativos cuyos promotores llegaron a cumplir la edad de 65 años -excluyente del Programa- sin que se hubiese dictado resolución alguna. Un supuesto curioso es el recogido en la **queja 95/81** cuyo remitente alcanzó la edad aludida a los ocho meses de su solicitud. El Instituto Andaluz de Servicios Sociales le concedió pensión no contributiva lo que acarreó la desestimación de cualquier media de solidaridad por incompatibilidad con aquélla, incompatibilidad inexistente durante el período de seis meses que como máximo está previsto para la tramitación de estos expedientes.

Por ello, recomendamos a la Delegación Provincial de Sevilla que fuese, en este caso concreto, respetuosa con el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre, regulador del Programa y se resolviese sobre la consideración o no del solicitante como destinatario del mismo, atendiendo para ello las circunstancias vigentes en el momento de presentar la solicitud o, como muy tarde, hasta el último día del plazo de 6 meses antes aludido, evitando en lo sucesivo que demoras injustificadas den lugar a cambios excluyentes en las unidades familiares afectadas.

Dado que esas recomendaciones no fueron compartidas por la Delegación aludida, como conclusión de nuestras actuaciones le remitimos las siguientes consideraciones que interesa recoger aquí íntegramente para ilustrar mejor nuestra posición al respecto.

"Tras analizar el contenido de su respuesta, observamos que en ella se elude por completo el tema de los efectos que ocasiona la tardanza a la que, lamentablemente, se están acostumbrando los solicitantes del

Programa de Solidaridad. A la vez, pensamos que el texto de las Recomendaciones pudo ser algo inconcreto, a la luz de la interpretación que se ofrece desde esa Delegación Provincial.

En consecuencia, hemos considerado oportuno elevar a V.I. una serie de aclaraciones al texto de las Recomendaciones que le formulamos en su día, al tiempo que ratificamos íntegramente cuanto en ellas exponíamos.

Respecto a la primera Recomendación, siguiendo el esquema de su respuesta, V.I. afirma que su actuación en este expediente se ha ajustado en todo momento a lo dispuesto por el Decreto 400/1990, y en este sentido encuentra en el expediente dos causas de incompatibilidad: el solicitante ha cumplido 65 años de edad, y actualmente es beneficiario de una prestación de carácter no contributiva.

*Sin embargo, no alude al hecho de que, cuando esas dos circunstancias aparecen, esa Delegación Provincial acumulaba un **retraso** de dos meses en la tramitación del expediente. Con lo cual, el interesado no solo reunía los requisitos durante todo el período de tramitación del expediente (entendiendo por tal período el máximo de 6 meses que establece el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, aplicable a este procedimiento), sino que continuó reuniéndolos hasta dos meses después.*

Por lo tanto, compartimos su interpretación cuando afirma que no es posible "aprobar la concesión de medidas a los solicitantes con efectos retroactivo, por haber reunido estos los requisitos exigidos en un período determinado de la tramitación", pero siempre que dicha tramitación se ajuste a los plazos legales. Lo que no es de recibo, es consentir que la tardanza de la Administración deba ser soportada por los solicitantes del Programa incluso cuando ello acarree su exclusión.

Se afirma también que, en el supuesto de que se le hubiese reconocido la ayuda en su momento, la misma habría sido objeto de extinción cuando el interesado hubiese cumplido 65 años. No compartimos esta interpretación, ya que «Resuelta la aplicación de esta medida por la Consejería de Trabajo, se devengará desde el primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud» (artículo 10.2 del Decreto 400/1990). En sentido estricto significa que cuando se dicta Resolución concediendo una subvención, en este caso en la modalidad Ingreso Mínimo de Solidaridad, nacen derechos y obligaciones tanto para él como para el Órgano encargado de

ejecutar la medida. Concretamente, desde ese momento se le adeuda la cuantía correspondiente al período señalado anteriormente.

En definitiva, una interpretación, a nuestro juicio errónea, y la tardanza en la tramitación ha privado al interesado del derecho a disfrutar de una ayuda económica que se habría devengado en el período comprendido entre los meses de septiembre/94 y marzo/95, tiempo durante el cual el interesado contó en todo momento 64 años de edad.

En segundo lugar le recomendábamos que en lo sucesivo se adoptasen medidas para evitar que, el incumplimiento de los plazos previstos para resolver estos procedimientos convirtiera a los solicitantes del Programa de Solidaridad, en unidades familiares excluidas del mismo por cumplir, durante ese tiempo (el equivalente a la tardanza) con alguna de las causas de incompatibilidad previstas.

En su respuesta V.I. argumenta dificultades presupuestarias, elude cualquier tipo de responsabilidad y afirma carecer de competencia y capacidad para adoptar medidas al respecto.

Desde nuestro punto de vista, atendiendo al caso concreto que nos ocupa, y con la certeza de que podrán aparecer supuestos similares, le recomendamos que en los supuestos de unidades familiares en las que alguno sus miembros esté próximo a cumplir 65 años (siempre que para este hecho falten más de 6 meses), y la medida propuesta consista en el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se podrían agilizar los trámites iniciales del procedimiento, dentro del respeto a la legalidad vigente, al objeto de que estos ciudadanos no se encuentren excluidos definitivamente del ámbito de aplicación de Programa de Solidaridad, debido a cuestiones que les son completamente ajenas.

Finalmente, es cierto que esta Institución conoce las dificultades presupuestarias que afectan al desarrollo del Programa de Solidaridad, cuestión que está siendo objeto de investigación tras la apertura de un expediente de queja de oficio. Por otro lado, estimamos acertada la postura de esa Delegación Provincial cuando decide elevar el problema a las instancias idóneas y desde aquí le animamos a continuar en esta línea.

Pero no debemos olvidar que el Programa de Solidaridad tiene como objetivo principal erradicar la marginación y la desigualdad en Andalucía, lo que provoca que las solicitudes para acogerse al mismo reflejen situaciones familiares alarmantes que no están siendo

atendidas. Este es el verdadero problema que está sufriendo en estos momentos el Programa, siendo la cuestión presupuestaria un elemento coyuntural que, como tal, requiere la adopción de medidas por parte de todos los Organismos que, de una u otra manera, ejerzan competencias en el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre y demás normativa reguladora del Programa de Solidaridad".

2.1.3. La necesidad ineludible de revisar el Programa y perfeccionar, al mismo tiempo, su marco jurídico.

Desde hace varios años venimos insistiendo en la necesidad de proceder a una revisión seria del Programa que nos ocupa a la vista de las numerosas disfuncionalidades y lagunas que venimos observando en su aplicación y en su escasa normativa. En ese sentido iban nuestras conclusiones en la **queja de oficio 91/1797** que hicimos públicas a través del Informe Anual de 1992 y en los de sucesivos años.

El propio Decreto regulador, que ya ha cumplido cinco años de vigencia, previó una primera revisión del Programa a 1 de Enero de 1992 que no se ha llevado a cabo, al menos en cuanto a su necesario reflejo normativo, que permanece inalterable.

Todos nuestros Informes Anuales recogen amplios apartados en los que sistemáticamente incluimos las Recomendaciones efectuadas y las Sugerencias de modificaciones normativas que la experiencia de nuestras investigaciones nos aconseja formular: flexibilizar el riguroso régimen actual de incompatibilidades; clarificar el concepto de unidad familiar para evitar la exclusión de supuestos extremos de necesidad; agilizar los trámites para permitir una mejor incidencia del Programa en las situaciones de marginación; establecer mecanismos ágiles de información a los interesados, precisar con mayor detalle los requisitos de concesión de las prórrogas y de los efectos iniciales de las medidas concedidas, etc. Éstas han sido algunas de las Recomendaciones y Sugerencias emitidas.

Por otra parte, el actual colapso presupuestario exige también la urgente revisión del Programa y cambios normativos consecuentes: no puede continuar por más tiempo el actual panorama que incluye miles de solicitudes -no sabemos cuántas- pendientes de contestar, cuyos peticionarios no tienen más noticias que los rumores que les llegan o las comunicaciones verbales de los respectivos servicios provinciales de información.

Otros aspectos también reclaman la revisión que comentamos. Uno de ellos, la denominada "ventanilla única", que habrá de simplificar trámites en la fase de aportación de datos y certificaciones provenientes de Organismos Gestores

de prestaciones públicas -incompatibles con la percepción de los beneficios del Programa- a cuyo fin se firmó un Convenio de Colaboración entre la Consejería de Trabajo y la Delegación del Gobierno en Andalucía y se emitió una Circular conjunta entre dicha Consejería y el Instituto Andaluz de Servicios Sociales; dicho sistema se pone en cuestión por parte de algunas Delegaciones Provinciales; por ejemplo, la Delegación de Cádiz, con motivo de uno de sus informes en la **queja 95/3031**, exponía como una de las causas de los retrasos producidas deficiencias en la aplicación del convenio citado, y añadía:

"La aplicación de los Acuerdos de concertación plasmados en el Convenio de Colaboración y la Circular conjunta, a los que se viene haciendo referencia a lo largo de ese informe, lejos de conseguir el fin pretendido de simplificar los trámites administrativos, centralizándose la recogida de peticiones y tramitación de documentos, en orden a facilitar a los interesados como a la Administración, la petición, expedición y recogida de dichos documentos, y en aras de la simplificación de procedimientos y trámites administrativos, en la práctica, el sistema de "Ventanilla Única", ha supuesto una traba administrativa para que los expedientes puedan ser completados a efectos de documentación y está suponiendo, que expedientes que tuvieron entrada durante el año 1994 se encuentren aún sin Resolución administrativa, con el consiguiente perjuicio para los solicitantes.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y con el fin de completar el expediente que nos ocupa, se ha procedido por esta Delegación Provincial a requerir de oficio directamente del interesado, la aportación de los certificados a expedir por el Instituto Nacional de Empleo ...".

Más adelante comentaba:

"Se ha producido en lo que se refiere a las relaciones de cooperación inter-administrativas una serie de impedimentos, que han supuesto un considerable retraso en la expedición de certificados solicitados tanto al Instituto Nacional de la Seguridad Social, como al Instituto Nacional de Empleo, por lo que se ha reiterado en oficio remitido por la Dirección General de Acción e Inserción Social al Excmo. Sr. Gobernador Civil de Cádiz lo establecido, en la Estipulación Segunda del Convenio de Colaboración suscrito entre la Delegación de Gobernación y esta Consejería, con fecha 13 de Abril de 1993 que establece que para facilitar la tarea antes descrita un funcionario responsable de cada una de las Delegaciones Provinciales de Trabajo se trasladaría regularmente a las Direcciones Provinciales correspondientes en solicitud de los certificados que fuesen precisos

en cada momento".

Recientemente, con motivo de la tramitación de la **queja 94/1622**, hemos vuelto a plantear a la Dirección General de Acción e Inserción Social cuestiones que ponen de manifiesto la necesidad de revisión a que venimos aludiendo.

Se trataba de un supuesto de exclusión, al superar los ingresos declarados por la unidad familiar los límites establecidos en el Decreto regulador.

En relación a dichos límites, nos preguntábamos hasta qué punto la aplicación del Decreto permite conocer la verdadera realidad económica de las familias solicitantes, puesto que se refiere a «ingresos y recursos económicos de cualquier tipo con que cuente la unidad familiar» (artículo 10.1) no contemplando la posibilidad de que se descuenten gastos fijos e ineludibles, como son los derivados del alquiler de una vivienda. En el caso que nos ocupa, según los datos aportados por el interesado en su escrito de queja, si se tuvieran en cuenta estos gastos ineludibles sus ingresos serían muy distintos e inferiores a los límites aludidos.

Por lo tanto, si el Decreto previese la posibilidad de deducir los gastos derivados del alquiler de la vivienda, esta unidad familiar habría sido beneficiaria del Programa en alguna de sus modalidades o, en último extremo, del Ingreso Mínimo de Solidaridad durante 6 meses.

Lo contrario significa que el programa no prevé cobertura económica mínima para una familia cuyo titular, en el momento de solicitarlo, llevaba 4 meses sin trabajar, que transcurridos los 7 meses de tramitación continúa sin trabajo, y al que se le sugiere que vuelva a solicitarlo porque, después de este año de estéril espera burocrática, sus necesidades económicas habrán adquirido tal gravedad que nada podrá impedir la concesión de la ayuda en alguna de sus modalidades.

Por ello, a los afectados les cuesta entender que, estando dirigido, según se afirma en el Preámbulo del Decreto, «a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad, con actitudes y capacidades para integrarse en la misma» y que pretende «a través de alguna de las medidas (...) la integración de las capas marginadas de la sociedad andaluza», el Programa de Solidaridad excluya de su ámbito de aplicación a familias que se encuentran en idéntica situación a la que nos ocupa. Más aún cuando el propio régimen de incompatibilidades del Decreto exige una situación familiar de necesidad extrema, es decir, que se hayan "cobrado" todas las ayudas sociales posibles o que no se esté en condiciones de obtenerlas, para tener algunas posibilidades de acceder al Programa. En consecuencia, se pretende que el beneficiario deje transcurrir un primer año de auténtica miseria (e insolidaridad pública) para luego acudir al Programa de Solidaridad.

Por ello sugeríamos a la citada Dirección General que se propusiese la modificación del Decreto de forma que, en el cálculo de los ingresos totales de los solicitantes, se contemple la posibilidad de deducir gastos derivados del alquiler de la vivienda habitual.

También sugeríamos que se emprendiese una revisión global del Programa de forma que permita evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de integración social que impregnan la filosofía del mismo, tras cinco años desde su puesta en marcha, y que contemple aspectos tales como el seguimiento que se hace de las unidades familiares a las que se les ha concedido la ayuda desde que se implantó el Programa; resultados sobre seguimiento de la integración sociolaboral de las familias beneficiarias; variación de las situaciones socioeconómicas o sociolaborales como consecuencia directa del disfrute de la ayuda; número total de prórrogas concedidas y circunstancias apreciadas en estos casos; y total de unidades familiares que han resultado beneficiadas en más de una ocasión.

En respuesta a nuestras sugerencias, la Dirección General aceptaba incluir, en su caso, la deducción de gastos de alquiler *"en una futura reforma del Decreto regulador ... (ya que), siempre y cuando se demuestre documentalmente, nos parece una propuesta razonable"*.

En cuanto a la revisión global del Programa exponía lo siguiente: *"es un proyecto sobre el cual viene trabajando esta Dirección General de cara a ser realizada en el último trimestre de este ejercicio -entiéndase de 1995-; en dicha evaluación se comprenderán multitud de aspectos para que constituya un instrumento eficaz de examen del cumplimiento de los objetivos previstos para un Programa de esta naturaleza"*.

Esperemos que la tan demorada evaluación se complete y concluya con la necesaria revisión normativa que esta Institución viene demandando desde hace años.

2.2. Relaciones colectivas de trabajo y crisis económica.

Por tercer año consecutivo traemos a esta sección un apartado relativo a aquellas quejas que, como decíamos en uno de nuestros Informes Anuales anteriores, *"evidencian la situación de crisis en las relaciones laborales"*, pero en un plano colectivo, no en sentido individual, como muchas otras quejas nos plantean, generalmente sin presencia alguna de la Administración Pública, por lo que solemos considerarlas como de ámbito privado.

Éstas a las que ahora nos referimos, se formulan por colectivos de trabajadores que bien temen perder su empleo, y para evitarlo extienden sus movilizaciones y gestiones ante los más diversos ámbitos, bien los han perdido ya y

solicitan amparos administrativos para paliar la difícil situación que atraviesan.

En nuestro anterior informe nos referíamos a la **queja 94/1716** formulada por un grupo de trabajadores pertenecientes a la plantilla de la empresa Huelva Farmacéutica S.A. (HUFASA) de sus distintos centros de trabajo en Andalucía, solicitando nuestro apoyo para el mantenimiento de sus empleos. Dado que dichos trabajadores habían acudido a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social solicitando ayuda, nosotros quisimos conocer las actuaciones de ese Departamento tendientes a salvaguardar los puestos de trabajo.

Un amplio informe de la citada Dirección General ponía de manifiesto las actuaciones llevadas a cabo por ese Centro Directivo tanto en lo relativo a las reuniones mantenidas con los representantes de la Empresa, el Comité Intercentros y los interventores judiciales, como en lo relacionado con el expediente de regulación de empleo y las posibilidades de encontrar nuevo socio inversor, a cuyo fin mantuvieron diversos contactos con despachos profesionales. Para el Director General *"la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, ha hecho todos los esfuerzos posibles para lograr la continuidad de la Empresa salvando el mayor número de puestos de trabajo. De no encontrarse un última solución en cuanto a que apareciese un nuevo comprador, probabilidad bastante remota, no cabe sino resolver en derecho el expediente de regulación de empleo"*, se podía leer en su informe.

Esa era la situación a finales de Febrero del pasado año, conforme a la información recibida. Posteriormente se nos comunicó que el dilatado y complicado proceso de negociación y mediación no había concluido satisfactoriamente, por lo que el conflicto entre Empresa y trabajadores continuaba dilucidándose en el ámbito judicial tras haber denegado la Dirección General el expediente de despido colectivo intentado por la Empresa.

Esta Institución considera que las actuaciones que la Administración Autonómica ha llevado a cabo son correctas conforme a lo que sus competencias le posibilitan y, además, están en la dirección marcada en su día por la Comisión Parlamentaria de Economía, Industria y Energía que instaba al Gobierno Autonómico a extremar las cautelas antes de resolver acerca del expediente de regulación de empleo, a llevar a cabo una labor de mediación con respecto a la empresa y a buscar, si ello era necesario, un socio o comprador que permitiese el mantenimiento de los puestos de trabajo. Entendemos que esa triple dirección de la recomendación parlamentaria fue seguida, en todo momento, por la Dirección General aludida, aunque no consiguiera los objetivos pretendidos.

También aludíamos en nuestro anterior Informe Anual a la situación de crisis de la empresa ERCROS (FESA-ENFERSA) y su reflejo en la Institución a través de varias quejas de la que informábamos ampliamente. A finales de 1994, **-queja 94/2129-**, nos llegó también una petición de ayuda por parte de una persona

que había sido trabajador de dicha empresa y que fue incluido en el expediente de regulación de empleo que dio origen, a su vez, al acuerdo de 5 de Mayo de 1993 entre la Consejería de Trabajo y los sindicatos UGT y Comisiones Obreras, según el cual la Junta de Andalucía asumiría determinados compromisos en el caso de que el Ministerio de Trabajo autorizase las extinciones de contratos laborales solicitadas por la empresa.

Entre esos compromisos figuraba el de la colaboración económica con los trabajadores que pudieran ser declarados en situación de incapacidad permanente. En el apartado B del punto segundo de dicho Acuerdo, la Junta de Andalucía se comprometía a aportar dos millones de pesetas por cada trabajador despedido que tuviera expectativas de poder ser declarado en situación de invalidez permanente, es decir, que fueran "incapacitables".

Como consecuencia de la resolución del expediente de regulación de empleo, 174 trabajadores tendrían esa consideración. Conforme a ello el Consejero de Trabajo dictó resolución de fecha 14 de Diciembre de 1993, en el expediente de subvención específica 31/93, concediendo al Sindicato Comisiones Obreras de Andalucía una subvención por importe de trescientos cuarenta y ocho millones de pesetas (348.000.000 pesetas) destinada a abonar un complemento de DOS MILLONES DE PESETAS a cada uno de los 174 trabajadores relacionados en el anexo, acogidos al apartado "Bajas por Incapacidad" del mencionado acuerdo, entre los que se encontraba el compareciente.

El día 1 de Febrero de 1994 se ordenó el pago y se realizó la transferencia de los 348 millones de pesetas sin que hasta la fecha ni el compareciente ni un numeroso grupo de compañeros del mismo, según éste nos manifestaba, hubieran percibido el importe de la subvención, a pesar de los escritos de reclamación presentados.

Con siete meses de retraso, que incluso motivó un **Recordatorio**, a la Dirección General, de sus deberes legales de colaboración con la Institución, nos llegó información detallada sobre el desarrollo del expediente de subvención aludido. En definitiva, lo ocurrido fue que el sindicato encargado de ejecutar la subvención excluyó de la misma a un grupo de once trabajadores -los reclamantes- al no reunir éstos, según dicha organización, los requisitos exigidos en la resolución concedente de la subvención puesto que habían sido incluidos en dos sistemas distintos de indemnización y habían percibido ya los correspondientes al sistema más favorable de ambos, por lo que no procedía su inclusión entre los beneficiarios de este expediente. En consecuencia, la central sindical reintegró los veintidós millones correspondientes a estos once trabajadores a la Tesorería General de la Junta de Andalucía.

Sin embargo, los afectados siguen considerando que tienen derecho a percibir las subvenciones señaladas hasta el punto de que han nombrado un

representante legal ante la Consejería de Trabajo para sostener su reclamación que, al cierre del ejercicio, continuaba sus trámites, por lo que aún continuaremos atentos a su resolución final.

Durante el presente año hemos continuado recibiendo colectivos de trabajadores de empresas en crisis de algunas de cuyas quejas continuamos ocupándonos, como ocurre con las de los trabajadores de la Mutua Sevillana de Taxis y los de sus Talleres (**queja 96/4006** y **queja 95/4007**). Por una parte, formulan queja respecto de la Dirección General de Seguros puesto que consideran que las funciones de control y administración que en su nombre se realizan no han sido correctas y no están contribuyendo adecuadamente al fortalecimiento de la entidad. Al tratarse de un organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, hemos tenido que remitir esta queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que pueda, en su caso, iniciar actuaciones.

Simultáneamente nos expusieron también sus contactos con la Administración Autonómica planteándoles la posibilidad de recibir apoyo financiero a través de algunas de las vías existentes para el fomento del empleo y su mantenimiento. Al respecto hemos solicitado recientemente informe a la Delegación en Sevilla de la Consejería de Gobernación, que ha actuado como coordinadora de las gestiones que se realizan, sin que todavía podamos formular ninguna consideración al respecto salvo la preocupación que nos causa la difícil situación de estos colectivos que, aun conscientes de nuestras limitadas posibilidades de actuación, acuden a nosotros para que también seamos sus portavoces en la dramática coyuntura en que se encuentran, que podría conducirles, a medio plazo, a una situación generalizada de desempleo si no encuentran los apoyos necesarios para salir adelante.

Similares consideraciones cabe realizar en torno a la crisis en la empresa pública Astilleros Españoles, que también se ha visto reflejada en las actuaciones de esta Institución por la presencia en nuestra Comunidad Autónoma de tres factorías de la misma, en Cádiz, Puerto Real y Sevilla, dos de las cuales se verían gravemente afectadas por el plan estratégico de competitividad presentado en su día por la dirección de la empresa. En el mes de Septiembre del año que nos ocupa se produjeron gravísimos incidentes en Cádiz y Sevilla a raíz de los cuales esta Institución contactó con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al objeto de unificar criterios ante posibles actuaciones mediadoras si el conflicto lo requería y las partes lo estimasen conveniente. Ambas Instituciones dieron a conocer sus puntos de vista y disposición haciendo público el siguiente comunicado:

"El Defensor de Pueblo Español ha venido siguiendo con honda inquietud el curso de los acontecimientos surgidos como consecuencia de la situación por la que atraviesan las diversas factorías de Astilleros Españoles, S.A.

Dentro de este marco general que afecta a la totalidad de los centros de producción de dicha empresa, las circunstancias especiales que han ocurrido en las factorías de Cádiz, Puerto Real y Sevilla han motivado que el Defensor del Pueblo Andaluz se haya dirigido al Defensor del Pueblo Español para coordinar su posible intervención en este conflicto.

A tal efecto, el Defensor del Pueblo Andaluz ha transmitido al Defensor del Pueblo Español las sugerencias y propuestas que le han hecho llegar los representantes sindicales de los trabajadores. En consecuencia, ambas Instituciones han acordado lo siguiente:

PRIMERO: Manifestar la preocupación de ambas Instituciones ante los acontecimientos y expresar su solidaridad con el problema humano derivado de la posible pérdida de puestos de trabajo.

SEGUNDO: Comunicar a la opinión pública que las dos Instituciones desean trasladar conjuntamente a la Administración General y Autonómica dicha preocupación por el conflicto que están viviendo, entre otras, la ciudad de Sevilla y la Bahía de Cádiz como consecuencia de la problemática creada en Astilleros Españoles.

TERCERO: Tanto el Defensor del Pueblo Español como el Andaluz instan a las partes en conflicto a negociar, con carácter inmediato, una solución pactada que ponga fin a la grave situación planteada".

Posteriormente, conforme se acordó por ambas Instituciones, dicho comunicado se puso en conocimiento del Presidente de la Junta de Andalucía en los siguientes términos:

"Como ya conoce V.E. por los medios de comunicación social, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz emitió un comunicado público la semana pasada recogiendo a preocupación derivada de las noticias acaecidas tras la ruptura de las negociaciones de los agentes sociales (trabajadores-D.C.N.) y en sintonía con el resto de Instituciones, Gobierno Andaluz y Parlamento de Andalucía, en favor de una salida no traumática de la crisis producida.

Tras las visitas y contactos realizados en esta Institución, especialmente con los Secretarios Generales de los sindicatos UGT y CC.OO, acepté el compromiso manifestado por ellos de transmitir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales sus sugerencias y peticiones, dado el carácter público de la empresa y el ámbito competencial que excedía del marco de esta Comunidad Autónoma.

Como V.E. conoce, este tipo de conflicto social excede del ámbito de nuestras competencias y, en consecuencia, de nuestra posible y modesta intervención. Pero, al mismo tiempo, las especiales circunstancias y gravedad del asunto, máxime en la Bahía de Cádiz, como V.E. conoce sobradamente, aconsejaba que esta Institución expresase un mensaje de solidaridad con el ánimo de reforzar el aspecto negocial y de consenso que evitase consecuencias de violencia que deben quedar fuera de cualquier posible solución.

Vista, pues, la necesidad de coordinación y colaboración con el Defensor del Pueblo Estatal y, tras varias comunicaciones telefónicas, tuvimos un encuentro en Madrid, el martes pasado, donde reflexionamos y tuvimos en cuenta todos los datos existentes, tanto de las Instituciones como de los sindicatos andaluces.

Por ello, le remito el acuerdo firmado por ambos Defensores y hecho público el miércoles en Madrid y el jueves en Andalucía, para su conocimiento directo.

Igualmente acordamos que el Defensor Estatal informase al Gobierno Central y el Andaluz lo hiciese al Gobierno Autónomico".

2.3. Programas para el Fomento del Empleo.

La acción de fomento del empleo que lleva a cabo el Gobierno autonómico se regula a través de sucesivos Decretos anuales en los que se contemplan diversos programas cuyos incentivos son muy variados: incentivos a la contratación de jóvenes; incentivos para la contratación de desempleados de larga duración; ayudas al empleo de la mujer; para la integración laboral de los minusválidos, etc.

De entre los diversos programas contemplados en las normas aludidas, el de Promoción del Empleo Autónomo -o para el fomento del autoempleo individual, como también se le denomina- es el que en más ocasiones ha sido objeto de queja y de nuestras actuaciones en el presente ejercicio. Concretamente sobre las subvenciones reintegrables a la inversión y las denominadas rentas de subsistencia hemos recibido diversas quejas a las que enseguida aludiremos. Antes haremos referencia a una queja de contenido singular tanto por la entidad formulante como por su objeto.

Una Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios formuló queja (**queja 94/300**) al considerar que estaba siendo discriminada, respecto de otras organizaciones, en cuanto a la concesión de subvenciones de

apoyo al empleo programadas en el Decreto 3/1992, de 14 de Enero. Los formulantes de la queja consideraban que las fundamentaciones de las resoluciones denegatorias recibidas eran contradictorias entre sí o adolecían de excesiva discrecionalidad. Ponían como ejemplo solicitudes de subvenciones similares concedidas unas y denegadas otras con argumentos análogos como no ir acompañadas de garantías de inserción profesional o carecer de carácter prioritario. Un mismo proyecto, alegaban, un año fue denegado por ausencia de dotación presupuestaria y al siguiente año por no tener carácter prioritario.

Como comentábamos en nuestro anterior Informe Anual, nuestra petición de informe inicial tardaba en ser atendida hasta el punto de haber tenido que agotar dos requerimientos de envío y una advertencia de declaración de actitud entorpecedora hacia la Institución tras recordarle al Director General de Formación Profesional y Empleo su deber de auxilio al respecto.

Casi un año después de nuestra solicitud, el informe recibido ponía de manifiesto la desproporción entre las disponibilidades presupuestarias y las numerosas solicitudes recibidas, lo que exige, afirmaba, *"una selección de los proyectos en función de su diseño, viabilidad e incidencia en el mercado laboral"*. Respecto de las supuestas contradicciones en los fundamentos denegatorios de las subvenciones se extendía el informe exponiendo, entre otros argumentos, el siguiente:

"Cada Delegación Provincial distribuye el presupuesto asignado entre los proyectos presentados, pudiendo darse el caso de que una provincia deniega un proyecto por falta de disponibilidad presupuestaria o por no garantizar suficientemente la inserción laboral, mientras que otra provincia con menos solicitudes o con solicitudes para ejecutar proyectos que comparativamente podrían adecuarse en menor grado a los criterios de selección, sí concede aquél".

Posteriormente, las alegaciones recibidas de la Organización que interpuso la queja abundaba en un cambio de orientación en la concesión de subvenciones, más equitativo, en su opinión, durante los años 1994 y 1995, al menos respecto de los comparecientes; por nuestra parte, al no apreciar elementos suficientes en que sustentar la existencia de las discriminaciones inicialmente alegadas, dimos por finalizadas nuestras actuaciones tras recordar a la referida Dirección General la necesidad de atender con mayor prontitud nuestros requerimientos de informe.

En cuanto a las subvenciones reintegrables a la inversión, como apoyo financiero a proyectos viables aunque con dificultades de financiación, hemos recibido varias quejas en los dos últimos años. Una de ellas, todavía en tramitación, ha sido presentada por la dueña de una guardería infantil que solicitó una subvención reintegrable dentro del programa de autoempleo individual. Cinco

meses después continuaba sin recibir respuesta alguna, lo que motivó su queja que, como decíamos, se encontraba al cierre del ejercicio todavía pendiente de la recepción del informe inicial solicitado (**queja 95/3687**).

También tuvimos que formular **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a la Institución en sus investigaciones a la misma Dirección General antes aludida -que no enviaba su informe inicial- con motivo de la **queja 94/2124** cuyo remitente solicitó en su día una subvención reintegrable a la inversión, por importe de un millón de pesetas. Se trata de una medida de fomento de la ocupación a través del autoempleo y la economía social de las reguladas en el artículo 2.b) y 10 y ss. del Decreto 24/94, de 1 de Febrero, hoy derogado pero al que se acogió en su día la solicitud del interesado. La medida se define en el artículo. 16 como de «apoyo financiero a proyectos empresariales de economía social que presentan especiales dificultades para acceder a operaciones de préstamos, mediante la concesión de subvenciones reintegrables».

La Disposición Final Primera del Decreto condicionaba la concesión de estas subvenciones (de todas las del Decreto) a la existencia de dotación presupuestaria para cada ejercicio económico. Por su parte, la Orden de 2 de Febrero de 1994 que desarrolla aquel Decreto aborda las subvenciones reintegrables a la Inversión como Programa B6 en los artículos 53 a 56, ambos inclusivos. El artículo 54, concretamente, establece quiénes pueden ser beneficiarios de este Programa: las Cooperativas, las Sociedades Anónimas Laborales, y los trabajadores autónomos, como es el caso del compareciente.

Las solicitudes del tipo de la que nos ocupa se han de resolver antes de finalizar su plazo máximo de presentación (antes del 30 de Junio de aquel año) o dentro de los tres meses siguientes a la finalización de dicho plazo (30 de Septiembre), prevé el artículo 115.1 de la Orden que, además, en su apartado 4 prevé también que «no obstante si no recae resolución expresa en los plazos establecidos, las solicitudes presentadas se entenderán desestimadas».

Como ya hiciese el Decreto antes mencionado, la Orden de 2 de Febrero de 1994 vuelve a recordar en su Disposición Final Primera que las subvenciones que regula estarán condicionadas a la existencia de dotación presupuestaria.

El informe recibido -muy extemporáneamente y tras un **Recordatorio** del deber de colaboración, como hemos indicado- aducía que la solicitud no fue seleccionada -da a entender, aunque reunía los requisitos para ello- por insuficiencia de dotación presupuestaria *"si bien tampoco se emitió resolución desfavorable al respeto"*.

Por su parte, el Decreto 55/95, de 7 de Marzo, que derogó el anteriormente comentado, no indicaba ya la condición de existencia de dotación

presupuestaria para la "concesión" de estas subvenciones, si bien su única Disposición Adicional parecía referirse a esa condición en lo que afecta a las cuantías de las ayudas previstas.

El informe recibido terminaba indicando que el interesado volvió a solicitar la ayuda en el siguiente ejercicio acogiéndose, precisamente a este último Decreto citado y añadía respecto a dicha solicitud "*encontrándose la misma en tramite de resolución*". Meses después, en efecto, nos confirmaba el interesado que se le había concedido la nueva subvención solicitada.

En resumen, la primera solicitud no fue estimada, al haberse producido silencio administrativo negativo por prescripción de la norma ya comentada.

En este expediente, en cuanto al fondo, no cabe apreciar irregularidad si partimos de la base de la aducida insuficiencia presupuestaria. Sí incumplió la Delegación Provincial informante su obligación de resolver, en tiempo y forma, en los términos que le obliga el artículo 42 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que se le recordó oportunamente.

Como indicábamos al principio de este epígrafe, la actuación de fomento de empleo denominada Renta de Subsistencia ha sido también objeto de varias quejas en el presente ejercicio. Consiste dicha iniciativa en subvencionar los costes empresariales de puestos de trabajo en el primer año de autoempleo mediante la garantía de unos ingresos mínimos durante el período indicado.

A este tipo de subvenciones se refiere, por ejemplo, la **queja 95/3720** alusiva a una petición formulada en Junio de 1994 que más de un año después todavía no había sido contestada en modo alguno. Afirmaba el interesado en su escrito que, verbalmente, se le había indicado, una de las veces en que acudió a la Delegación Provincial requiriendo información, que existía insuficiencia presupuestaria y que ese era el motivo del silencio sobre su petición. Esta queja continúa todavía en tramitación pues no se nos ha enviado aún el informe inicial interesado.

Una buena muestra de los problemas que plantea a los interesados el rápido agotamiento de las dotaciones presupuestarias la constituye la **queja 95/2975** cuyo autor exponía que:

"En Julio de 1994 solicité la renta de subsistencia al amparo de un decreto de la Junta de Andalucía que otorgaba 500.000 pesetas a toda aquella persona que iniciara una actividad como autónomo.

Hasta la fecha no he tenido contestación a aquella solicitud por parte de la

Delegación de Trabajo, sólo a través de llamadas telefónicas por mi parte he podido informarme que en la provincia de Cádiz sólo se ha pagado a los que han solicitado antes del mes de Junio-94 por falta de asignación presupuestaria.

Ahora, para 1995, me han informado en la citada Delegación nuevamente para pagar la Renta de subsistencia, pero me dicen que no pueden concedérmela porque ya no cumplo los requisitos al llevar casi un año trabajando como autónomo. (Para 1995 hay dinero para renta de subsistencia).

Considero injusto que cuando cumplía todos los requisitos para cobrar la Renta de subsistencia no me la dieran por falta de presupuesto, todo esto con silencio administrativo incluido, y ahora que existe asignación presupuestaria me contestan, vía teléfono, (llamo yo), que no puedo percibirla por llevar más de tres meses trabajando como autónomo".

En la oportuna petición de informe que, al respecto, dirigimos a la correspondiente Delegación Provincial, interesábamos de ésta que, cuando menos, procediera a resolver expresamente, sin más dilaciones, la solicitud formulada por el interesado.

La petición fue, finalmente, resuelta en sentido negativo por agotamiento de la dotación presupuestaria. Por nuestra parte formulamos diversas consideraciones a la Delegación Provincial afectada indicándole, entre otros extremos, que:

"Durante todo el tiempo transcurrido, el solicitante, en la creencia de que reunía los requisitos exigidos para ello, ha permanecido expectante creyendo que, tarde o temprano, le sería concedida la subvención solicitada, ocasionándosele la lógica frustración con una resolución denegatoria, comunicada un año después, que se fundamenta en una circunstancia -el agotamiento del presupuesto- que, si bien está reglamentariamente prevista como causa de denegación, pudo ser dada a conocer de inmediato, permitiendo al interesado realizar las oportunas previsiones económicas".

Por ello le formulamos **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** del siguiente tenor:

"La Constitución Española, en su artículo 103.1, ordena que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y señala, entre sus principios de funcionamiento, el de eficacia, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Entendemos que la

tramitación administrativa comentada es poco eficaz y pugna con el principio de legalidad.

Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 42 recoge la obligación de resolver de todas las Administraciones Públicas, señalando el plazo máximo para ello y contemplando la posible ampliación del mismo, siempre sujeta a garantías, al tiempo que señala las responsabilidades directas para los supuestos de incumplimiento de dicha obligación.

La misma Ley, en su artículo 58.2, además de señalar como plazo máximo para efectuarlas el de 10 días desde la producción del acto, establece los requisitos mínimos que deben contener las notificaciones que se practiquen a los interesados, entre los cuales destacamos la obligación de indicar los recursos que quepan contra la resolución notificada.

También conviene recordar a V.I. los principios ordenadores del procedimiento que se contienen en el Capítulo II del Título VI de dicha Ley, a la que nos remitimos en aras de la brevedad.

Finalmente, como norma reglamentaria más próxima a nuestro ámbito autonómico, el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, (BOJA 114 de 1993), estableció el plazo de resolución de los procedimientos relativos a Ayudas para la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo en seis meses, ampliamente rebasado en este caso concreto.

Por ello, nuestra Recomendación no puede ser otra que la del cumplimiento de los preceptos legales citados, y cuantos otros fueren de aplicación, en relación con la tramitación de los expedientes cuyo conocimiento y resolución compete a esa Delegación Provincial, al tiempo que indicarle la necesidad de que se establezcan los mecanismos necesarios para prever un crédito presupuestario suficiente para atender las subvenciones solicitadas durante el ejercicio económico correspondiente, en acogimiento a las Medidas de Fomento de Empleo, por quienes reúnan los requisitos para ello".

Al terminar el año continuábamos a la espera de la respuesta a nuestro **Recordatorio** y **Recomendación** efectuados, en la confianza de ser prontamente atendidos.

2.4. Formación Profesional Ocupacional.

Las quejas relativas a cursos de formación profesional ocupacional continúan siendo numerosas, especialmente las que conciernen a retrasos en el pago de becas y retrasos o resoluciones denegatorias en el pago de las ayudas de transporte y manutención. Vamos a comenzar, sin embargo, por referirnos a una queja del pasado ejercicio, a la que ya aludíamos en nuestro anterior Informe Anual, que se refiere al incumplimiento por parte de la empresa colaboradora del compromiso de contratación laboral posterior de los alumnos; nos estamos refiriendo a la **queja 94/1302**.

Con fundamento en el Decreto 2/1992, de 14 de Enero, que establecía los Programas de Formación Profesional Ocupacional a impartir por la Junta de Andalucía, la empresa colaboradora se había comprometido a contratar al 75% del alumnado, compuesto por doce licenciados en Ciencias Químicas, Biología y Farmacia, a los que había impartido un cursillo de formación para personal que trabajaría en un laboratorio de aguas destinado a su depuración. Una vez finalizado el curso la empresa incumplió su compromiso hasta el punto de carecer, incluso, de cualquier plan futuro de inserción laboral de los alumnos, lo que llevó a éstos a reclamar, sin resultado alguno, ante la Dirección General competente, solicitando soluciones ante el incumplimiento de la empresa colaboradora que había percibido, sin embargo, el 50% de la subvención otorgada por un importe superior a veintitrés millones de pesetas, habiendo, no obstante, renunciado al resto.

En nuestro Informe Anual del pasado año incluíamos las tres **Sugerencias** formuladas a la Dirección General de Formación Profesional y Empleo:

- "1ª) Que se estudie la conveniencia de incluir en los Convenios de Colaboración que se formalicen en el futuro, al amparo del Decreto 2/92, de 14 de Enero, estipulaciones o cláusulas que obliguen a las entidades colaboradoras que incumplan lo suscrito, no sólo a dejar de percibir el porcentaje pendiente de subvención, sino también a devolver las cantidades anticipadas, salvo acreditadas circunstancias de fuerza mayor.*
- 2ª) Que en idénticos supuestos de incumplimiento por parte de las entidades colaboradoras, que no contraten al personal formado, éstas queden obligadas a ofertar las vacantes o ampliaciones de sus plantillas a aquellos alumnos que hubiesen finalizado con aprovechamiento los mencionados cursos, con preferencia sobre cualesquiera otros.*
- 3ª) Que las entidades colaboradoras acrediten fehacientemente la existencia de los compromisos o acuerdos mercantiles de los que dependa la futura contratación de los alumnos formados, como paso previo a la*

formalización del correspondiente convenio de colaboración, para mayor garantía del buen fin de las subvenciones concedidas".

La respuesta de la Administración a esas Sugerencias informa de la aceptación de la primera, que se ha incorporado a la Orden de 31 de Marzo de 1995 que en sus artículos 21 y 22 contempla diversos supuestos de devolución de las cantidades percibidas en concepto de subvención. Asimismo, los Convenios de colaboración elaborados a su amparo recogen esta previsión ante incumplimientos que puedan producirse.

Respecto de la segunda de nuestras sugerencias -que se obligue a las empresas a reservar para el futuro plazas vacantes a los alumnos no contratados- estima la Administración que podría entenderse, por su carácter de penalización hacia las empresas incumplidoras, como subsumida en la anterior medida de devolución.

La tercera sugerencia no la consideran oportuna por entender que establecería un condicionamiento que alejaría a las empresas interesadas. Hay que señalar, sin embargo, que nuestra tercera sugerencia trataba de responder de modo especial a un aspecto muy concreto de este supuesto singular; la empresa incumplidora alegaba que no había podido contratar a los alumnos porque algunos proyectos de construcción de depuradoras habían fracasado, por lo que sus expectativas empresariales se habían visto reducidas.

En cuanto a los retrasos que se puedan producir en el pago de las becas, que se contemplan solamente para determinados supuestos, no son numerosas las quejas recibidas, pudiéndose destacar, sin embargo, dos formuladas por una Asociación de minusválidos físicos (**queja 95/3636** y **queja 95/3637**) referidas a cursos de formación acogidos al Programa dirigido a colectivos con riesgo de exclusión del mercado laboral que se contempla en el artículo 19 del Decreto 23/1994, de 1 de Febrero. Ambas quejas, todavía en tramitación, se refieren a acciones formativas impartidas en los tres primeros meses del año que nos ocupa y cuyas correspondientes ayudas a los alumnos, previstas dada la condición de minusválidos de éstos, no habían sido abonadas en el momento de formalizarse las quejas, siete meses después. Aunque la cuantía de las becas no es muy importante, el estado de necesidad de ambos alumnos no puede soportar tales retrasos. Al cierre del ejercicio no habíamos recibido aún respuesta por parte de la Delegación Provincial competente.

El mayor número de quejas atendidas durante el presente año se refiere a las ayudas en concepto de desplazamiento, manutención y alojamiento que se contemplan cuando las condiciones de acceso a la formación así lo requieran. En vías de solución favorable para los interesados se encuentran la **queja 95/3756**, **queja 95/3880** y **queja 95/3881**, todas ellas por asistencia a un curso sobre "Eliminación y Control de Residuos Industriales" impartido por una

Fundación para la investigación y prevención de la salud laboral, según convenio firmado en su día con la Agencia de Medio Ambiente. Los interesados, tras reiteradas peticiones a diversos Departamentos y a la Fundación colaboradora, continuaban sin percibir las ayudas solicitadas, dos años después de terminar su asistencia al mencionado curso. Como apuntábamos, informaciones recibidas recientemente nos corroboran la solución satisfactoria para algunas de las peticiones de los alumnos, aunque no para todas, por lo que continuamos con la tramitación de estas quejas a la espera de conocer todas las circunstancias en que se desarrolló el citado curso.

También en vías de solución se encuentra la **queja 95/3649** formulada por un alumno de un curso sobre "Turismo Rural", impartido a mediados del año que nos ocupa, dirigido a jóvenes desempleados. Aunque al cierre del ejercicio éste aún no había percibido la cantidad que le ha sido concedida en concepto de desplazamiento, ésta quedaba tan solo pendiente del trámite de intervención por parte de la Delegación Provincial correspondiente, por lo que dada la fecha todavía reciente de finalización del curso, suspendimos nuestras actuaciones a la espera del pago efectivo al interesado, una vez le informamos sobre la resolución estimatoria.

Solución diferente tuvo la **queja 95/3194** cuyo remitente, vecino de Málaga, asistió a un curso de Formación Profesional Ocupacional impartido en la Universidad de dicha ciudad, solicitando posteriormente ayuda por desplazamiento y manutención.

La ayuda solicitada le fue denegada por entender la Consejería de Trabajo que no tenía derecho a ella al residir en el mismo municipio de la impartición del curso.

El interesado discrepaba de ello pues entendía que la Orden reguladora del curso no distingue entre residentes y no residentes, no existiendo condición alguna en el derecho al disfrute de la ayuda a excepción de la distinción de su cuantía, mayor «si el desplazamiento implica alojamiento fuera del domicilio habitual».

La argumentación jurídica de la Consejería residía en la Orden de 13 de Abril de 1994 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de desarrollo del Real Decreto 631/93, de 3 de Mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, disposiciones a las que -entiende- hay que acudir, como normas supletorias de las autonómicas.

El artículo 6 del Real Decreto dispone que los alumnos que asistan a los cursos de formación profesional «podrán tener derecho a las siguientes ayudas a) De transporte, manutención y alojamiento».

El artículo 17.2 de la Orden estatal dispone que «Se tendrá derecho a la ayuda de transporte y manutención cuando sea preciso desplazarse para asistir a un curso de un municipio a otro, distantes entre sí, por lo menos, cincuenta kilómetros, y siempre que las clases sean por la mañana y por la tarde. De no reunir todos los requisitos podrá solicitar una ayuda de transporte si ha de trasladarse de un municipio a otro distinto».

El interesado, por su parte, sostiene que la norma autonómica de aplicación -artículo 9 de la Orden de 2 de Febrero de 1994 de la Consejería de Trabajo- no distingue sino la cuantía de las ayudas, que no quedan sujetas a condición alguna.

Nosotros entendemos, sin embargo, que el precepto autonómico esgrimido por el interesado sí condiciona la concesión de las ayudas, desde el momento en que dispone que los alumnos podrán percibir ayudas de desplazamiento, manutención y alojamiento cuando las condiciones de acceso a la formación lo requieran, añadiendo, a mayor abundamiento, que es competencia de la Delegación Provincial la aprobación de las mismas en función de la distancia y medios de transportes que existan en la zona. Es evidente, a la vista de lo anterior, que las ayudas no tienen porqué concederse a todos los que asistan al curso, sino a los que la necesiten porque de lo contrario no podrían acceder a la formación.

Aunque lo deseable hubiera sido que se especificara de manera más concreta el sentido de la expresión «cuando lo requieren las condiciones de acceso a la formación» es obvio que, tratándose de ayudas de manutención, transporte y alojamiento, la condición reside en la cercanía o lejanía del domicilio del alumno respecto del lugar donde se imparten los cursos: la ayuda le permitirá, en el caso de que tenga que desplazarse, acudir a los cursos, y ésta irá en función de los gastos que la lejanía del lugar le pueda ocasionar, de transporte y manutención si, pese al necesario desplazamiento, puede volver a pernoctar en su domicilio, y de alojamiento si ha de pernoctar en el lugar en el que el curso se imparte.

No tiene sentido que se establezca una ayuda de transporte y manutención, como pretendía el interesado, al alumno que reside en el mismo domicilio del de impartición del curso, pues una ayuda no es una beca por asistencia, cuya concesión también está prevista, pero para un determinado tipo de alumnos (minusválidos).

Incluso, en línea con la Administración, podríamos ir más allá: todos los preceptos aludidos disponen que los alumnos *podrán* percibir ayudas, no que *tendrán* que percibirlas. Esa "expectativa" queda materializada cuando la Orden de desarrollo -la estatal a la que la Consejería acude como norma supletoria- dice que se tendrá derecho a la ayuda «cuando sea necesario desplazarse de un municipio a otro», quedando materializada la expectativa si se reúnen los requisitos a los que alude la citada norma, entre los que, contrariamente a lo que entiende el

interesado, se encuentra la distancia existente entre el municipio de residencia del alumno y el de la impartición de los cursos. Es decir, el «podrán» se convierte en «tendrán» siempre que se den las circunstancias previstas para ello, y éstas se concretan en el distinto (y distante) domicilio del alumno respecto del lugar donde se imparta el curso. Por todo lo anterior, nuestra resolución no estimó la existencia de irregularidad en la queja comentada.

Para finalizar nuestras referencias a quejas relativas a cursos de formación profesional ocupacional, comentaremos a continuación dos quejas (**queja 94/1735** y **queja 95/113**) de similar contenido que ponen de manifiesto uno de los más graves problemas suscitados en los últimos años en el entorno competencial de la Consejería de Trabajo: el agotamiento prematuro de las dotaciones presupuestarias. A la primera de ella ya aludíamos en nuestro anterior Informe Anual.

Ambas se refieren a la denegación de ayudas por desplazamiento, manutención y alojamiento respecto de alumnos que habían participado en un curso impartido por la Federación Onubense de Empresarios. La causa de la resolución denegatoria -que reconocía a los alumnos el cumplimiento de los requisitos personales exigidos- fue el agotamiento de las dotaciones presupuestarias del ejercicio al que se adscribía el curso en cuestión, que había finalizado en Marzo de 1994. Uno de los comparecientes argumentaba en su escrito de queja que *"si no existía presupuesto para la realización de tal curso, no deberían de haberlo convocado aún sabiendo que el interesado se vería obligado a realizar un desembolso económico por tal concepto"*.

Sobre la cuestión planteada entendemos que el debate se centra en si la percepción de ayudas por parte de los alumnos que asistan a cursos de formación ocupacional puede condicionarse o no a disponibilidades presupuestarias, sin mayores matices. De ser así, alumnos como los interesados -que hicieron un curso con pleno aprovechamiento, debiéndose trasladar a diario a la capital, Huelva, desde pueblos alejados, o bien alojarse en Huelva pagando alquiler, donde además, tenían que costearse su manutención-, quedarán en inferioridad de condiciones con los que puedan hacer los cursos viviendo normalmente en sus casas, si se les priva de las ayudas *"por falta de disponibilidad presupuestaria para dicho concepto"*, como en estos casos ha ocurrido.

La base normativa en que se asienta la resolución denegatoria es el artículo 9.3 de la Orden de 31 de Marzo de 1993, dictada por la Consejería de Trabajo, en desarrollo del Decreto 33/1993, de 30 de Marzo, por el que se establecen los programas de formación profesional ocupacional de la Junta de Andalucía. Dicho artículo condiciona la percepción de las ayudas, entre otros requisitos, «a la existencia de disponibilidad presupuestaria». Por su parte, el Decreto citado nada indica sobre la existencia de ayudas a alumnos, aunque recoge su disposición adicional 2ª, «en todo lo no dispuesto en este Decreto será

de aplicación supletoria el R.D. 1618/90, de 14 de Diciembre por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, o normas que lo sustituyan y/o desarrollen».

Ese Real Decreto (que fue derogado por R.D. 631/93, de 3 de Mayo), en su artículo 24.1, penúltimo párrafo, condiciona algunas ayudas a las disponibilidades presupuestarias, pero en su apartado 2 no establece dicha condición para los alumnos que tengan que desplazarse de su localidad de residencia para asistir a los cursos, como ocurre en el presente supuesto.

Recapitulando: una Orden autonómica establece un condicionante no previsto en el Decreto que le sirve de base que, a su vez, encuentra su fuente inspiradora en un Reglamento estatal (el R.D. 1618/90) que, con buena técnica normativa, matiza la condición de la existencia de dotaciones presupuestarias en el sentido de no imponerla con carácter general, como hace la Orden autonómica.

Aquel Real Decreto salva de la condición a los alumnos que tengan que desplazarse de su residencia habitual para hacer los cursos. Esta Orden convierte a estos en ciudadanos de peor condición pues si no hay ayuda no podrán acceder a los cursos con lo que, parece evidente, se atenta al principio constitucional de igualdad.

Curiosamente uno de los interesados, al formular recurso contra la resolución denegatoria, aduce esa discriminación pero se sustenta en el actual R.D. regulador del Plan Nacional de Formación -R.D. 631/93, de 3 de Mayo-, que no establece la aludida condición presupuestaria para ningún supuesto. También es una buena fundamentación jurídico-normativa.

En consecuencia, entendemos que la Orden que fundamenta la denegación infringe el principio de jerarquía normativa, atentando, de paso, al principio constitucional de igualdad, recogido en el artículo 14 de la Constitución, en su vertiente de residencia, es decir, que tampoco por razón de residencia puede prevalecer discriminación alguna, como ocurre en el presente caso. El artículo 14 cierra su enumeración con una fórmula abierta «... o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Por todo lo anterior, se dictó **Sugerencia** a la Delegación Provincial afectada trasladase al Director General competente nuestra propuesta de modificación de las normas reguladoras de las ayudas a los alumnos participantes en cursos de formación ocupacional, suprimiendo la referencia a la existencia de dotaciones presupuestarias o, al menos, salvando de ello los supuestos de alumnos que deban desplazarse de su residencia habitual.

Al mismo tiempo formulamos **Recomendación** para reconsiderar la posibilidad de prestar alguna ayuda al alumno reclamante y a cuantos puedan estar

en su situación, si ello fuese posible.

Aunque nuestra Recomendación no fue atendida al haberse desestimado previamente el recurso administrativo ordinario interpuesto por los reclamantes, quedamos a la espera de la respuesta de la Dirección General de Formación Profesional y Empleo sobre la **Sugerencia** de posible reforma normativa.

IX.- ECONOMÍA Y HACIENDA.

1. Introducción.

Dentro de este Área comentaremos todas aquellas quejas relacionadas con las Administraciones financieras. Por vez primera, en este ejercicio vamos a tratar, dentro del mismo Capítulo, las cuestiones relacionadas con esta materia, a diferencia de lo que se hacía en Informes anteriores en los que se presentaba el resultado de nuestras actuaciones dentro de distintos Capítulos, según que el acto por el que se presentaba la queja hubiera emanado de un órgano encuadrado en la Administración Local o Autonómica.

En cuanto a la actitud que han mantenido las Administraciones responsables en este ámbito, destacaremos que continúan llegando las reclamaciones por el descontento que genera entre los contribuyentes las dilaciones en la tramitación de los expedientes de comprobación de valores en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Por otra parte, cabe resaltar la actitud dilatoria del Ayuntamiento de Sevilla mantenida en la tramitación de distintos expedientes de queja, en los que el ciudadano pretendía el que por parte de la Corporación se procediera a la devolución de un ingreso satisfecho.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Quejas relacionadas con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

Los expedientes de queja relacionados con las transmisiones patrimoniales, básicamente, vienen motivados bien por el retraso en su tramitación, en orden a la comprobación de valores, bien por la mera disconformidad con la nueva liquidación dictada por la Administración.

No obstante ello, a veces a las disfuncionalidades propias de esas tramitaciones, se vienen a añadir otras que ponen de manifiesto lo lejos que estamos todavía de la construcción de un concepto de Administración sensible y eficaz, de servicio al ciudadano, como demanda el modelo de Administración de nuestro texto Constitucional.

Desde esa preocupación por las anomalías que, desde hace tiempo,

veníamos observando en la tramitación de estos expedientes, significativamente respecto de la existencia de grandes retrasos en la tramitación de los expedientes de comprobación de valores, efectuados por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda, en relación con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, hemos estimado oportuno, en este ejercicio, iniciar la **queja de oficio 95/4016** a fin de detectar los motivos de estos retrasos, determinando si los trámites legales de obligado cumplimiento y las garantías establecidas a favor de los contribuyentes provocan, inevitablemente, un retraso estructural o, por el contrario, si la razón estriba, sobre todo, en una ausencia de medios personales y materiales en las dependencias encargadas del impulso de este tipo de expedientes. En principio, nos dirigimos a las Delegaciones Provinciales de Granada y Huelva para, posteriormente, extender la actuación a las restantes seis Provincias.

En concreto, a las citadas Delegaciones Provinciales de Granada y Huelva les manifestábamos, además de los motivos que justificaban la actuación de oficio, que en fechas recientes, una Delegación Provincial nos había hecho llegar su imposibilidad de concretar un plazo medio de resolución de los expedientes de comprobación de valores, indicando que éste podía oscilar "*entre un mes y un año*". Ante esta respuesta, interesábamos información sobre:

- Número de expedientes de comprobación de valores incoados anualmente por ambas Delegaciones (referidos a los últimos cinco años).
- Promedio aproximado de tiempo que se necesita para la tramitación de estos expedientes desde su fecha de incoación hasta su fecha de resolución.
- Fechas de presentación de las autoliquidaciones que hayan dado origen a expedientes de comprobación de valores que se estuvieran incoando por esas Delegaciones a la fecha de recepción de nuestro escrito.
- Indicación sobre el orden de tramitación de estos expedientes, señalando si se sigue un estricto orden de antigüedad o si se producen alteraciones de este orden, en cuyo caso, interesábamos conocer los motivos que las justificaron.
- Número de resoluciones, o porcentaje aproximado, dictadas en los expedientes de comprobación de valores que se recurren por los contribuyentes, señalando el tanto por ciento de las mismas que son estimadas por esas Delegaciones.
- Razones que originan estas dilaciones, indicando si son debidas a los trámites inevitables del procedimiento legalmente establecido o a falta de medios personales y materiales. Asimismo, interesábamos que nos trasladaran su opinión sobre las actuaciones a efectuar para acabar con este problema.

Dado que la queja de oficio se inició a finales del año, nos encontramos a la espera de recibir la oportuna respuesta.

En segundo lugar, comentaremos la **queja 95/3047**, en la que el interesado nos decía que había obtenido una resolución favorable a sus intereses, al haber anulado el Tribunal Económico-Administrativo Regional una liquidación que le había practicado la Oficina Liquidadora del Puerto de Santa María (Cádiz), por el concepto de Transmisiones Patrimoniales, pese a lo cual no se producía la devolución del ingreso.

Aunque después de admitirse a trámite la queja el interesado recibió la devolución, a la vista de la documentación obrante en el expediente observamos unas disfuncionalidades que nos llevaron a continuar nuestras actuaciones. Tales anomalías consistieron en un retraso, en principio injustificado, en proceder a la devolución, por lo que nos interesamos por esta cuestión, informándonos que ello era debido a que, de acuerdo con el informe del Interventor, antes de proceder a la devolución en ejecución de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo, se debía proceder a practicar una nueva liquidación, con base al principio de economía procesal y, tras ello, abonar o reclamar la diferencia al contribuyente.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, así como la documentación enviada, se estimó oportuno, por nuestra parte, comunicarle a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Cádiz que advertíamos que, en el informe del Jefe de Servicio de Gestión de Ingresos Públicos, se indicaba que, a partir del mes de Agosto, se ha vuelto al sistema anterior procediéndose a incoar expediente de devolución antes de realizar la nueva valoración. Creemos que ésta es la actuación que resultaba procedente de acuerdo con lo establecido en el art. 10 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de Septiembre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que señala, entre otras cosas, que procederá la inmediata devolución de un ingreso efectuado en el Tesoro con ocasión del pago de una deuda tributaria «cuando así se derive del cumplimiento de la resolución de un recurso o reclamación de naturaleza administrativa ...». La interpretación de este precepto no deja lugar a dudas. Por tanto, si así lo acuerda una resolución del Tribunal Económico-Administrativo, se debe proceder a la devolución de los ingresos indebidos por más que ello se haga "sin perjuicio de la liquidación complementaria que proceda a consecuencia de la resolución del expediente de comprobación de valores".

Por ello, dado que se había efectuado la pertinente devolución al reclamante y que el procedimiento que actualmente observa la Delegación Provincial de Cádiz es el que se ajusta a lo previsto en el Real Decreto 1163/1990, estimamos que, aún lamentando las disfuncionalidades producidas con

anterioridad, el problema que motivó la presentación del escrito de queja por parte del reclamante se encuentra solucionado.

Este procedimiento de devolución, de alguna manera, resulta congruente con la regulación establecida para los recursos administrativos de índole tributaria, puesto que ni la interposición del recurso de reposición previo al económico-administrativo, ni la propia reclamación económico-administrativa suponen la suspensión de la ejecución del acto administrativo salvo que se garantice en la forma legalmente establecida el pago de la deuda.

La Administración opta por la recaudación a pesar de que luego pueda resultar procedente la devolución en el caso de estimación de la reclamación del interesado, en aras a no perjudicar los intereses públicos en la obtención de ingresos. La consecuencia necesaria es que la estimación de la reclamación debe conllevar de forma inmediata la devolución de lo indebidamente ingresado, sin perjuicio de la liquidación complementaria que proceda, para no perjudicar, en este caso, los legítimos intereses de los administrados, pese a la simplificación de trámites que el procedimiento implantado temporalmente por la Delegación citada hubiera podido suponer.

No obstante ello, siendo conscientes de la necesidad de buscar soluciones que coadyuven a la mayor eficacia administrativa y considerando positivamente la supresión de trámites administrativos que no resulten indispensables, sin menoscabo de las garantías de los contribuyentes y salvaguarda de los intereses públicos, se formuló al Delegado Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Cádiz **Sugerencia** al objeto de que, si se estima conveniente en términos de oportunidad y legalidad, se proceda a estudiar un procedimiento incidental de simplificación de trámites en supuestos como el presente, siempre que queden garantizados todos los derechos del deudor tributario, a fin de favorecer la imprescindible eficacia que debe presidir la actuación administrativa, de acuerdo con lo previsto en el art. 103.1, de la Constitución. Se trataría de arbitrar una técnica que respetando el carácter inmediato de la devolución establecido en el art. 10 del R.D. 1163/1990, en aras a la observancia del principio de economía procedimental, estableciendo un plazo máximo para la ejecución de estos trámites y dotando a todas las Delegaciones Provinciales de esa Consejería de los medios humanos y técnicos necesarios para ello, se diera prioridad a las valoraciones que se deban efectuar en cumplimiento de las Resoluciones dictadas por los Tribunales Económico-Administrativos, con la finalidad de que se practique de forma inmediata la nueva liquidación y se pueda producir, de esta forma, la compensación entre lo ingresado por el contribuyente y lo que, según la Resolución dictada, debió ingresar. Todas estas operaciones se deben realizar, sin menoscabo de los recursos que puedan corresponder al contribuyente para garantía de los derechos que tiene reconocidos.

A la fecha de cierre del presente Informe, nos encontramos a la

espera de la respuesta de la citada Delegación Provincial.

En el supuesto de la **queja 95/203**, el motivo de que el interesado acudiera a la Institución era que manifestaba que se había procedido al embargo de una cuenta bancaria que compartía con otros titulares, sin que se hubiera producido notificación previa sobre la existencia del débito.

Admitida a trámite la queja y una vez recibido el informe, resultó, en síntesis, que se habían practicado distintas notificaciones tanto comunicando el débito -derivado de una liquidación paralela en el impuesto de Transmisiones Patrimoniales por importe de 108.155 pts.-, como la providencia de apremio, siendo devueltas unas veces por domicilio desconocido y, en otra, por ausente, precediéndose a la publicación en el BOP, además de haberse realizado varios intentos de notificación por correo ordinario. Respecto de la cuenta embargada con varios titulares, en la diligencia de embargo se recogía en qué condiciones se podía efectuar el mismo, de tal manera que, en el caso de que el embargo afectare a cuentas de titularidad conjunta, se procedería, salvo prueba documental fehaciente en contrario que demostrara un reparto distinto, a dividir el saldo en partes iguales al número de titulares. De ser el saldo de la cuenta, en su tercera parte, suficiente para cubrir el importe de la deuda, tampoco podría constatarse irregularidad. Por estas razones, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación del expediente de queja.

2.2. Disfunciones en la tramitación de expedientes de devolución de ingresos.

Como claro exponente de la distinta posición que tiene la Administración cuando realiza una actividad recaudatoria, en la que establece plazos rígidos para el pago en período voluntario de las deudas con la Hacienda Pública -cualquiera que sea la naturaleza de éstas- y cuando, por el contrario, es deudora, en el que parece no existir plazo alguno (aunque legalmente esté previsto, previos trámites legales, el pago de intereses) para satisfacer sus débitos, vamos a incluir un expediente que, como prueba evidente de cuanto decimos, tuvimos que resaltar ya en el ejercicio anterior. En alguno de estos casos, no se puede hablar de una mera disfuncionalidad, sino de una negligente actitud de la Administración y una desconsideración hacia el ciudadano.

Tal fue el caso de la **queja 95/105** tramitada ante la Administración Económica del Ayuntamiento de Sevilla. La dejadez, no exenta de una cierta desconsideración hacia el ciudadano y a esta Institución, sólo fue comparable a la ineficacia en la tramitación administrativa.

En efecto, el interesado, en su escrito de queja, presentado con fecha 27 de Enero de 1995, nos decía que el 31 de Marzo de 1993 le habíamos

comunicado desde esta Institución el archivo del expediente de **queja 92/1913** por cuanto el Ayuntamiento había iniciado las actuaciones para proceder a la devolución de un ingreso (el reconocimiento del derecho a la devolución solicitada a instancia del interesado se había producido con fecha 17 de Febrero de 1993). Pues bien, transcurridos dos años, no se había procedido a devolver la cantidad, por lo que reclamaba ésta y los correspondientes intereses.

Tras abrir el nuevo expediente de queja, se procedió a interesar informe al Ayuntamiento de Sevilla, instándole a atender la petición del interesado dado el inadmisibles retraso producido. El Teniente-Alcalde Delegado de Hacienda del citado Ayuntamiento nos comunicó que se habían remitido las actuaciones a la Delegación de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes. Esta Institución consideró inaceptable la pasividad detectada, aunque para concretar el problema interesó nuevo informe a la citada Autoridad, haciéndole llegar que nuestra primera petición de informe en esta queja databa de 16 de Febrero de 1995, por lo que habían tenido que transcurrir tres meses para que se nos hiciera saber que se habían remitido las actuaciones al Negociado de Multas, dependiente de la Delegación de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes, a fin de que se resolviera lo procedente.

Procedimos a recordarle que con fecha 17 de Febrero de 1993, ya la Delegación de Hacienda nos había indicado en torno a este problema, y con ocasión de la tramitación del primer expediente de queja presentado por el interesado, que el Negociado de Multas había iniciado los trámites para la devolución de la cantidad embargada al reclamante. Es decir, habían pasado 2 años y 3 meses de absoluta pasividad municipal para proceder a la devolución de una cantidad indebidamente embargada. De manera inaceptable, se señalaba ahora que la Delegación de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes debía resolver lo procedente. No nos explicábamos cuál era la razón de que debiera resolver dicha Delegación, ni el plazo en el que la dictaría. La tramitación municipal en el presente caso vulneraba, de forma total y absoluta, el principio de eficacia que debe presidir la actuación de la Administración.

Por esta razón, instábamos del Delegado de Hacienda del Ayuntamiento de Sevilla que diera las instrucciones oportunas para que en el plazo máximo de un mes se resolviera, informándonos de las razones que motivaban esta resolución y de la causa del retraso, en principio, totalmente inadmisibles que se había producido, además de interesarle copia de las actuaciones remitidas a la Delegación de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes.

Después de reiterar por dos veces el informe interesado, no obtuvimos contestación alguna, por lo que tuvimos que formular a la citada Autoridad **Recordatorio** del deber legal que tienen todos los poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, deber legal contenido en el art. 19, aptdo. 1, de la citada Ley. Al

mismo tiempo, se procedió a calificar la **actitud entorpecedora** del Teniente Alcalde.

Posteriormente, hemos tenido conocimiento de que, por fin, ha cobrado el ciudadano. No obstante, esta circunstancia no nos lleva a modificar nuestra valoración sobre la forma en que se ha tramitado este expediente y por ello damos cuenta al Parlamento de Andalucía.

Relacionada, también, con expedientes de devolución de ingresos, pero por un motivo muy distinto al anterior, resaltamos la **queja 93/1781**, que pone, a nuestro juicio, de manifiesto las consecuencias que se derivan de un planteamiento excesivamente recaudatorio y no de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y al servicio del ciudadano, tal y como demanda el art. 103, aptdo. 1, de la Constitución y el concepto de Administración participada que se deriva, entre otros, del art. 9 de la Constitución.

La queja afectaba, también, a la Administración Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla y, en ella, lo que se planteaba era que, según el interesado, su esposa al ir a pagar la licencia fiscal industrial del Ejercicio 91, pagó sin embargo el IBI de una Entidad totalmente ajena a su patrimonio, por algún error y debido a que no sabe leer. Solicitaba la devolución de lo pagado indebidamente y la anulación del recargo con que posteriormente pagó la licencia fiscal. Presentó el oportuno escrito sin que hasta la fecha de la presentación de la queja hubiera tenido respuesta. En su respuesta, el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal (OPAEF), dependiente de la Diputación Provincial de Sevilla, nos decía que había remitido al Ayuntamiento de Sevilla el expediente de devolución de ingresos indebidos del interesado, por cuyo motivo nos dirigimos a esta Corporación.

El informe recibido del Ayuntamiento nos obligó a comunicar a éste que las características especiales que se presentaban en el caso, en el que el abono del Impuesto de Bienes Inmuebles se realizaba por persona totalmente ajena al sujeto pasivo por un error atribuible a su condición de analfabeta (esposa del reclamante), que le impidió comprobar que el impuesto que pagaba era distinto y de otro sujeto pasivo, cuando pretendía abonar la licencia fiscal industrial del ejercicio 91 correspondiente a su marido, no podían ser obviadas a la hora de abordar la reclamación.

En consecuencia, le decíamos al Ayuntamiento que el art. 18.3 del Reglamento General de Recaudación, se puede interpretar de forma favorable al interesado, puesto que no se están poniendo en cuestión elementos fundamentales del impuesto, sino que la reclamación deriva y se fundamenta precisa y exclusivamente del error producido en el acto de pago. Por todo ello formulábamos **Sugerencia** en el sentido de que se reabriera de oficio el expediente de devolución de ingresos indebidos y tras el correspondiente período de pruebas, si se llegaba al

convencimiento del error padecido en el ingreso citado, se efectuara la pertinente devolución al reclamante.

Pues bien, en este ejercicio tenemos que destacar que, una vez recibida la respuesta del Ayuntamiento de Sevilla, se ratificó en sus opiniones, mostrando desacuerdo con nuestra Recomendación, por lo que le comunicamos al citado Ayuntamiento que estimamos que ha quedado claro de una forma meridiana que el interesado no sólo no era el obligado al pago del impuesto en cuestión, sino que, además pagó con base a un simple error. Ese Ayuntamiento lo viene a reconocer al haber seguido actuaciones tendentes a localizar la Entidad que figura en el valor recibo y que han resultado infructuosas. Según el art. 10.1,a) del Reglamento General de Recaudación están obligados al pago de las deudas tributarias los sujetos pasivos de los tributos. En este caso, el sujeto pasivo del impuesto es la Entidad afectada, lo que está perfectamente determinado. No hay razón alguna para que el error del reclamante al abonar el impuesto, le haga situarse como sujeto pasivo, cuando no es titular del bien inmueble gravado por el Impuesto y, por tanto, no ha acreditado la capacidad contributiva que justificaría la exacción del Impuesto. El hecho imponible de este impuesto está constituido por la propiedad de bienes inmuebles de naturaleza urbana o rústica. El interesado no posee este inmueble, luego no cabe en forma alguna que ese Ayuntamiento mantenga que no se trata de un ingreso indebido. Para nosotros es un caso claro y evidente de ingreso indebido. Según el art. 31.1 de la Constitución, todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica y, evidentemente, en relación con el hecho imponible en cuestión, en modo alguno el reclamante ha manifestado capacidad económica alguna.

El error se produce en el momento del pago, por lo que se encuadra perfectamente dentro de lo previsto en el art. 18.3 del Reglamento General de Recaudación. Respecto de la situación de discriminación en relación con el resto de los interesados con idénticas pretensiones, que habían sido desestimadas, a la que aludía el Ayuntamiento en su escrito, entendimos que el precedente administrativo no vincula respecto de las actuaciones posteriores de la Administración, sino que obliga a que se motiven adecuadamente las razones por las que ésta se aparta, en un caso concreto o a partir de este, de la posición que se venía manteniendo. Con ello, se acredita que no se está produciendo una vulneración del principio de igualdad recogido en el art. 14 de nuestra Constitución, que es, en definitiva, el gran problema que plantea, respecto del precedente, el cambio de criterio de la administración y, en todo caso, comunicábamos el precedente «contra legem», basado en un criterio erróneo de interpretación de la norma aplicable, debe ser modificado de forma motivada por criterios acordes con los derechos de los administrados. Existen, al respecto abundantes sentencias del Tribunal Supremo (RAJ, 1982, 4771; RAJ, 1982, 7730, etc.)

Por todo ello, nos vimos obligados a ratificarnos en el contenido de la Recomendación formulada y a instar de nuevo al Ayuntamiento de Sevilla a abrir de

oficio expediente de devolución de ingresos y a que, tras el correspondiente período de pruebas, si se llegara al convencimiento del error padecido en el ingreso, se efectuara la pertinente devolución al reclamante.

Por nuestra parte, se volvió a insistir en las argumentaciones ya realizadas, subrayando que el art. 18, aptdo. 3, del Reglamento General de Recaudación establece que «En ningún caso el tercero que pague la deuda estará legitimado para ejercitar ante la Administración los derechos que correspondan al obligado al pago. Sin embargo podrá ejercitar los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto de pago». Pues bien, este último inciso se añade como consecuencia del informe de la Dirección General del Servicio Jurídico y del Dictamen del Consejo de Estado nº 54268 de 11 de Octubre de 1990 para evitar consecuencias injustas cuando el tercero que ingresa la deuda incurre en error material al ingresar.

Por ello, el valor recibo sería correcto, como lo puede ser en el caso de los pagos por duplicidad, cuando se paga por recibo, siendo así que el pago se encuentra domiciliado en banco, pero ello no es óbice, a nuestro entender para no iniciar el procedimiento de devolución de ingresos indebidos regulado a través de Decreto 1163/90, de 21 de Septiembre. A tal fin, el art. 7.2 señala «Asimismo, cuando la Administración rectifique, de oficio o a instancia del interesado, cualquier error material, de hecho o aritmético padecido en una liquidación u otro acto de gestión tributaria y el acto objeto de rectificación hubiese motivado un ingreso indebido, serán de aplicación las disposiciones recogidas en este capítulo, si bien corresponderá en todo caso al mismo órgano que dictó el acto instruir el procedimiento y acordar la resolución que proceda, reconociendo, en su caso, el derecho a la devolución».

Ésta es la vía que entendimos que debía haber seguido el Ayuntamiento. Sin embargo, a pesar de la Recomendación formulada y los posteriores escritos de 31 de Octubre y 30 de Diciembre de 1994 y de 7 de Marzo de 1995, seguía discrepando de nuestra postura, por lo que, con objeto de no prolongar indefinidamente la tramitación de la queja, dimos por concluidas nuestras actuaciones, por cuanto que no se aceptó nuestro posicionamiento, que entendimos suficientemente fundamentado, por lo que procedemos a la **inclusión** del expediente de queja en el Informe Anual, sin perjuicio de reconocer que no se trata de falta de colaboración, sino de una razonada discrepancia con la postura de esta Institución.

2.3. El problema de la mora en el pago de sus deudas a los empresarios por parte del Ayuntamiento.

En el ejercicio anterior destacábamos la **queja 94/332**, tramitada a

instancias de una Asociación de Empresarios de Málaga que había solicitado la intervención de la Institución con objeto de ayudar a paliar el problema que las pequeñas y medianas empresas locales venían sufriendo como consecuencia del enorme retraso existente en el pago de las certificaciones de obras. Manifestaban que la situación se había agravado como consecuencia de que algunas Corporaciones Locales, amparándose en la llamada "Caja Única", utilizaban para otros fines las subvenciones y fondos procedentes de la Administración Central y Autonómica, para fines específicos.

Con este motivo se presentó la queja citada que motivó el que, desde esta Institución se formularan sendas **Sugerencias** a la Consejería de Economía y Hacienda y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), de cuya respuesta damos cuenta, resumidamente, en este Informe.

La Consejería de Economía y Hacienda, en cuanto a la fiscalización del destino dado a las subvenciones concedidas, nos decía, con independencia de que su actuación de control se destinaba a la comprobación de flujos reales y no monetarios, lo siguiente:

"En cuanto a la cuestión planteada, relativa a la comprobación del destino dado a las subvenciones concedidas por esta Comunidad Autónoma a los distintos municipios, debo informarle que:

En el Plan de Control de Subvenciones de 1993, aprobado por la Intervención General, de un total de 342 expedientes de comprobación, se ha verificado alteración sustancial de la finalidad de las subvenciones concedidas a Ayuntamientos, en cuatro supuestos.

Los casos referidos constituyen supuestos de incumplimiento de condiciones impuestas al conceder la subvención, de cuyo resultado se ha dado traslado a los órganos gestores para que instruyan y resuelvan el correspondiente expediente de reintegro.

En cuanto a la necesidad de que se informe a todas las empresas que se relacionan con esta Comunidad Autónoma del contenido del artículo 27 de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, he de comunicarle que tal práctica es habitual, realizándose ordinariamente al tiempo en que los interesados se personan en las dependencias de esta Administración solicitando información. De esta manera, se puede afirmar que son muy pocos los contratistas que desconocen el derecho que les asiste al abono de intereses de demora cuando se producen los supuestos contemplados en el mencionado artículo; cosa distinta es que hagan uso de este derecho o no.

Para finalizar, le comunico que será tenida en consideración la sugerencia formulada por V.E. relativa a que se estudie la posibilidad de efectuar una modificación legal del citado artículo 27, de forma que no resulte necesaria la solicitud por escrito de los intereses que en cada caso puedan corresponder. El proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, actualmente en tramitación parlamentaria, se decanta, asimismo, en la línea en la sugerencia expuesta por V.E. al reconocer el derecho a los intereses de demora eliminando la previa intimación."

Por su parte, la FAMP nos comunicó que:

"... no parece pertinente dirigirnos con carácter general a las Corporaciones Locales de Málaga en el sentido sugerido en su escrito inicial, todo ello sin perjuicio de que podamos hacerlo en aquellos casos en que a esa Institución le conste fehacientemente las circunstancias de ilegalidad sugeridas, a cuyo fin le agradeceríamos nos remitieran relación de las mismas.

En cualquier caso, en las actividades formativas e informativas que realizamos desde la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, insistimos siempre y lo seguiremos haciendo, en los criterios legales y económicos aplicables a la gestión de la Hacienda Pública Local, dentro del máximo respeto a la Autonomía Local que nos imponen las Leyes y nuestros propios Estatutos".

A la vista de ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones no sin antes comunicar a la Asociación de Empresarios que, en el caso de que le constara que algún municipio de la provincia de Málaga no destinaba la subvención otorgada a la finalidad para la que había sido concedida, nos lo comunicara a fin de realizar las actuaciones procedentes tanto ante la Consejería de Economía y Hacienda, como ante la FAMP.

Posteriormente recibimos nuevo escrito de esta Asociación de Empresarios en el que nos denunciaban el problema de la deuda que mantenían tres municipios concretos, lo que motivó la apertura de la **queja 95/301** y, ante los hechos expuestos procedimos a interesar informe a dichos Municipios sobre las razones que motivan estas dilaciones en los pagos y las fechas previstas para que sean satisfechos los débitos. La respuesta, en síntesis, fue la siguiente:

- Mijas nos señaló que, a raíz de nuestra petición de informe, se ha efectuado el pago de casi una tercera parte de la deuda, alegando que el resto se irá abonando según se disponga de liquidez, aunque quedaban pendientes deudas de 1992.

- Marbella advertía, por su parte, que se habían abonado ya importantes cantidades a los constructores y que las razones del retraso habían sido el alto grado de impagos sufridos en la gestión recaudatoria de impuestos y tributos presupuestarios, cantidad próxima a los diez mil millones de pesetas, y añadía que en la medida que se liquiden en vía ejecutiva, se atenderán rigurosamente los distintos compromisos adquiridos.

- Torremolinos nos comunicó que se iban abonando las deudas referentes a parte del año 1993 y posteriores, ya que las referentes a 1992 están en parte satisfechas; el retraso lo imputaba a circunstancias fortuitas que han originado desfases en la Tesorería Municipal, todas ellas ajenas a la Corporación Municipal.

Todo ello hizo que, aunque esta Institución comprende las dificultades económicas que padecen los municipios por el número tan enorme de competencias que deben gestionar y las dificultades existentes para conseguir los fondos necesarios para ello, lo que hace que se produzcan déficits temporales de liquidez con cierta periodicidad, nos dirigiéramos a estos Ayuntamientos para comunicarles que, no obstante ello, lo cierto es que las circunstancias anteriores no pueden justificar en modo alguno, que se produzca una reiterada inobservancia de lo dispuesto en la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por lo que se les formulaba **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 168 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, antes citada, que dispone que «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». Estas Corporaciones habían incurrido en una clara inobservancia de este artículo pues, en caso contrario, no hubiera podido producirse la existencia de impagos de obligaciones de ejercicios anteriores. Esta irregularidad tiene un claro efecto negativo sobre la economía de las Empresas que, como consecuencia de los impagos municipales, atraviesan graves dificultades que, en ocasiones conllevan suspensiones de pagos y quiebras. Por ello, transmitíamos nuestra opinión a fin de que esas Corporaciones se concienciaran de la importancia que tiene una estricta observancia de la disposición legal antes citada para el funcionamiento de las empresas que contratan con la Administración.

2.4. Reclamaciones económico-administrativas: la supresión del recurso de reposición en la vía local.

También en este supuesto, como ha ocurrido con otros expedientes de queja, la tramitación se ha dilatado durante un largo período de tiempo. La cuestión, en su planteamiento e inicio de actuaciones, fue comentada en el Informe del ejercicio anterior, en el apartado 2.1, que llevaba esta denominación.

En resumen, nuestras actuaciones estuvieron dirigidas a valorar el impacto que había tenido en las Corporaciones Locales la supresión del recurso de reposición en la esfera local. Impacto que creímos importante, sin perjuicio de la dudosa legalidad que ofrecía el Real Decreto 803/1991, de 28 de Mayo, cuando contempló la vigencia -según este Real Decreto de acuerdo con la Disposición Adicional Quinta de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre- del recurso para los actos de naturaleza tributaria por los motivos expuestos en el Informe del ejercicio anterior, toda vez que quedan fuera de la vía de recurso todos los demás actos de las Corporaciones locales (salvo alguna excepción, tal vez dudosa, como las que impugnan decisiones de tribunales calificadoros).

Por otro lado, en el ejercicio anterior anunciábamos que esta Institución estudiaría, a la vista de las opiniones recibidas de los distintos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, iniciar una actuación en coordinación con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para interesar la modificación de la actual regulación del procedimiento de revisión de los actos administrativos en lo que concierne al recurso de reposición.

En consecuencia, y de acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora, una vez recibimos respuesta de las distintas Corporaciones Locales, resolvimos dirigirnos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para, al amparo de lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas, tramitar este expediente en régimen de cooperación entre ambas Instituciones, y con este fin darle cuenta de esta problemática que está afectando de forma importante a los ciudadanos residentes en nuestra Comunidad, para que si por aquella Institución Constitucional, se estimaba razonable y oportuno, previos los trámites que fueran procedentes, se estudiara la posibilidad de realizar una actuación destinada a dictar una **Sugerencia** para la modificación, en este aspecto, de la Ley 30/1992 con objeto de que se proceda a la urgente regulación del recurso de reposición en la esfera local, cualquiera que sea la naturaleza de los actos que se impugnen, siempre con carácter facultativo, atendiendo de esta forma una amplia demanda de los ciudadanos, y que coadyuvará, a nuestro juicio, al fortalecimiento de la configuración de los Ayuntamientos como administración de servicio al ciudadano, lejos de la apariencia de subordinación que puede crear un sistema que sólo permita discutir sus decisiones en sede judicial; creando, en algunos casos, una situación de indefensión material; ello sin perjuicio de que, asimismo, sea inaplazable la puesta en marcha de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo. Cuestión ésta que si bien, sin lugar a dudas facilita la rápida y efectiva tutela de los Tribunales, no constituye a nuestro juicio una alternativa a la proposición que se trasladaba a la citada Institución Estatal.

En respuesta a nuestra actuación hemos recibido escrito del Defensor

del Pueblo de las Cortes Generales por el que nos da cuenta de las actuaciones realizadas dentro de ese marco de colaboración y de la posición que, sobre el problema planteado, ha trasladado al Presidente de las Cortes Generales, cuyo contenido transcribimos a continuación:

"Del conjunto total de quejas que se reciben en esta Institución, en relación con la Administración de Justicia, un buen número de ellas, hacen continua referencia a dilaciones en la resolución de los procedimientos contencioso-administrativo que se encuentran pendientes en los distintos órganos jurisdiccionales (Sala Tercera del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia).

Es posiblemente dicha jurisdicción la que actualmente presenta un mayor número de retraso en la resolución de las cuestiones que a ella llegan.

Recientemente, el Defensor del Pueblo Andaluz, ha remitido a esta Institución una comunicación, en la que al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas, se plantea la conveniencia de sugerir la modificación de la Ley 30/1992, con objeto de que se proceda a la urgente regulación del recurso de reposición en la esfera local, cualquiera que sea la naturaleza de los actos que se impugnen, siempre con carácter facultativo. Igualmente, hace constar el Defensor del Pueblo Andaluz, la necesidad de poner en marcha los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo.

Una vez estudiada la mencionada comunicación por el gabinete técnico correspondiente y valorada la situación que actualmente presenta la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha acordado efectuar el informe que a continuación se detalla:

(...)

Cualquier decisión fundamentada en Derecho, requiere para mayor seguridad que la misma pueda ser objeto de, al menos, dos valoraciones por órganos diferentes. Partiendo de esta idea, es evidente que las decisiones adoptadas por las Entidades Locales deben tener la posibilidad de ser revisadas. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto que la práctica del recurso de reposición, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 30/92, tuvo unos bajísimos porcentajes de éxito que giraban en torno al 2% de los recursos formulados.

Teniendo en cuenta ese dato, esta Institución entiende que lo más adecuado sería permitir que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin más dilaciones, entrase a conocer la controversia, en un proceso rápido y sin coste para el ciudadano, todo ello teniendo en cuenta que el artículo 41 del proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (B.O. de las Cortes Generales de 30 de Septiembre de 1995), establece el recurso de reposición con carácter potestativo.

Partiendo del proyecto de ley mencionado y teniendo en cuenta que en el mismo se regula de nuevo el recurso de reposición con carácter potestativo, sólo queda el insistir en que la nueva Ley reguladora de lo contencioso-administrativo establezca un procedimiento rápido, no formalista y sin exigencia de requisitos de postulación (ni abogado ni procurador), para que de forma directa e inmediata, el ciudadano que considere inadecuada una decisión administrativa de su Ayuntamiento, pueda solicitar de los juzgados de lo contencioso-administrativo la revisión de esa decisión. Evidentemente la existencia de un procedimiento especial, rápido y no formalista, estaría necesariamente ligado a aquellas cuestiones que cuantitativa o cualitativamente resultaran de poca complejidad, de esta forma se daría un trato diferenciado a las resoluciones administrativas en función de su importancia, evitando que decisiones de poca trascendencia, se vean sometidas al proceso tipo que se define en los artículos 45 y siguientes del proyecto de Ley.

Aunque son plausibles las enmiendas que se han presentado al art. 22 del proyecto de Ley, en el sentido de permitir a los funcionarios que puedan comparecer por si mismos en defensa de sus derechos estatutarios o la que hace referencia a la supresión del procurador como requisito de postulación necesario, es preciso avanzar en el sentido apuntado anteriormente con el fin de establecer un procedimiento sencillo y a la vez breve con el que se puedan resolver de forma rápida pero a la vez con las debidas garantías aquellas cuestiones que por su poca importancia no requieran del proceso tipo.

De esta forma, al establecer de nuevo el recurso de reposición con carácter potestativo y al permitirse al ciudadano un mecanismo ágil e inmediato frente a determinadas resoluciones de la Administración, tendríamos un marco jurídico completo que en última instancia, permitirá el garantizar de forma efectiva las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

A la vista de todo lo anterior, he considerado oportuno, haciendo uso

de la facultad que me confiere el art. 11.2 de la Ley 3/1981 reguladora de esta Institución, remitir a V.E. la presente comunicación, con objeto de dejar constancia ante el órgano que constitucionalmente tiene asignada la potestad legislativa, de cual es el parecer del Defensor del Pueblo ante la futura reforma de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Por nuestra parte, se envió escrito al Defensor del Pueblo por el que expresábamos nuestra satisfacción por el criterio mantenido por dicha Institución. Ello, sin perjuicio de aclarar que nuestra propuesta de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, con objeto de regular de nuevo el recurso de reposición en la esfera local (suprimido por la Disposición Derogatoria de dicha Ley 30/1992, sin perjuicio de lo dispuesto en su Disposición Adicional Quinta), tenía como fundamento las presumibles -y ahora confirmadas- dilaciones que se iban a producir en la aprobación de la futura Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Desde luego, una vez que se apruebe esta Ley y se contemple la posibilidad del recurso de reposición con carácter facultativo en su articulado, resultará innecesaria, a todas luces, la modificación para este fin de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre. En todo caso, transmitíamos, junto con la nuestra, la opinión mayoritaria de las Corporaciones Locales de Andalucía, favorable a la citada modificación de la Ley 30/1992, a fin de reimplantar con carácter facultativo el recurso de reposición en la esfera local. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.5. Quejas relacionadas con el Impuesto de Bienes Inmuebles.

En este ejercicio se han continuado recibiendo distintos escritos de reclamación afectantes al Impuesto de Bienes Inmuebles, siendo la figura impositiva -si exceptuamos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuyas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales- que da lugar a un mayor número de expedientes.

En el supuesto de la **queja 94/1143**, el interesado nos decía que era propietario de una suerte de terreno de 3.480 m², sito en el término de Barbate (Cádiz), paraje de Los Caños de Meca. Este terreno, desde su adquisición en 1978, estaba calificado como Zona Urbana y, por ello, pagaba Contribución Territorial Urbana. En el año 1986, solicitó del Ayuntamiento de Barbate, Cédula Urbanística de dicho terreno al objeto de proceder a construir edificación Urbana, y con fecha 5 de Diciembre de 1986 el Ayuntamiento le contestó que dicho terreno está considerado en el PGOU (15-5-86), como Suelo No Urbanizable. En Enero de 1987 formalizó recurso de reposición contra el Ayuntamiento, por su Decreto de cambio de calificación Urbana por Rústica. A este recurso no se dio respuesta por el Ayuntamiento. Promovió recurso ante el Tribunal Contencioso Administrativo, de la

Audiencia Territorial de Sevilla, que fue fallado a favor del Ayuntamiento de Barbate, considerando la finca como Rústica. Por ello y a la vista del fallo anterior, con fecha 12 de Noviembre de 1990 solicitó al Gerente del Consorcio para la Gestión Urbana de Cádiz (Catastro), la baja de dicha finca como Urbana y que los recibos producidos y pagados desde 1.988 como Urbana se anulen y devuelvan su importe. Visto el silencio administrativo, tanto del Ayuntamiento como del Catastro, y que continúan emitiendo y cobrando los recibos de Contribución como Urbana de dicho terreno, con fecha 3 de Octubre de 1991, se dirigió al ayuntamiento de Barbate solicitando se cumpla la sentencia, no se giren más recibos como Urbana y se le devuelva lo pagado. Sin embargo, continua sin obtener respuesta alguna.

Una vez que obtuvimos la preceptiva respuesta del Ayuntamiento de Barbate, procedimos a enviar resolución a la Alcaldía-Presidencia por la que comunicábamos a esta Autoridad que, a la vista de lo que nos indicaba, compartíamos plenamente la consideración del Decreto dictado por esa Alcaldía en el sentido de que independientemente de la clasificación del suelo donde se asienten, las edificaciones tendrán siempre el carácter de construcciones de naturaleza urbana y tributarán en cuanto a tales.

Por tanto, no apreciamos irregularidad en este aspecto en lo que se refiere a la actuación municipal. Lo que sí entendemos que resultaba notoriamente irregular y totalmente rechazable es que en dictar esta resolución tan simple y que hubiera podido evitar todas las molestias ocasionadas al interesado e incluso la tramitación de este expediente de queja, se hubieran tardado más de tres años.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 29 y 61 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, que recogían el deber de la Administración de adecuar toda su actuación a los principios de economía, celeridad y eficacia y la necesidad de tramitar los procedimientos administrativos en un plazo máximo de seis meses salvo causas excepcionales debidamente justificadas. Este plazo se reduce a tres meses en la Actual Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, se formuló **Recordatorio** de observar el cumplimiento de los arts. 146, 147 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que entendimos igualmente incumplidos por dicha Corporación en el presente caso.

El Ayuntamiento, en su respuesta, mostró su desacuerdo con nuestra valoración al entender, básicamente, que no habíamos tenido en cuenta la figura del silencio administrativo y que, por tanto, la reclamación del interesado resultó tácitamente desestimada, por lo que no se habían tardado más de tres años en resolver el expediente incoado. Estimamos aconsejable formular un nuevo **Recordatorio** legal de la necesidad de observar los preceptos y principios citados y de la obligación de resolver de forma expresa las peticiones y recursos de los

ciudadanos. Ello, por cuanto, según la doctrina, el silencio no es, propiamente, una forma de terminar el procedimiento, sino una presunción establecida por la Ley en garantía del administrado ante la pasividad de la Administración en resolver. En este sentido, no queremos dejar de citar una sentencia de 26 de Diciembre de 1985 (Art. 1541), que señala:

«... el silencio no es una excusa legal a invocar por la Administración para poder así resolver o no , según le venga en gana, sino que es un mecanismo o artificio inventado para proteger el particular de las consecuencias perniciosas que pueden seguirse del incumplimiento por parte de aquélla de la obligación que tiene de resolver».

Se podrían citar infinidad de Sentencias, pero vale la muestra, para resaltar que, en modo alguno, la figura del silencio puede justificar la pasividad o desidia de la Administración, como, erróneamente, puede deducirse del contenido del escrito municipal. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También afectante al Impuesto de Bienes Inmuebles era la **queja 95/2845**, en la que la reclamante exponía que se había presentado en las Oficinas del Ayuntamiento de Sevilla con objeto de abonar el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles, 2º Semestre de 1994, fuera de plazo, razón por la que no podía abonarlo a través de Entidad Bancaria.

En su escrito decía que se encontraba separada de su marido y en el Convenio regulador de la separación, la vivienda donde reside había quedado para uso y disfrute suyo, por lo cual pagaba sus plazos de compra y el Impuesto de Bienes Inmuebles. Indicaba que en la Oficina antes citada no le habían admitido el abono del citado plazo del IBI por estar pendientes de pago los recibos del impuesto de circulación de los años 1992, 1993 y 1994 del coche que disfrutaba su marido. No entendía qué tiene que ver el pago de un impuesto con otro y por qué se le exigía el pago de algo que correspondía a su cónyuge.

A la vista de tales hechos, procedimos a interesar el preceptivo informe del Ayuntamiento de Sevilla sobre si los hechos eran ciertos y, en este caso, razón de que se hubiera impedido el pago que quería efectuar la reclamante a pesar de tratarse de distintos impuestos y si esta forma de actuar era común en el Ayuntamiento cuando se producen situaciones semejantes a la expuesta. Igualmente, interesábamos que se señalara la fecha en que la interesada podía personarse en el Ayuntamiento para efectuar el pago fuera de plazo del citado 2º Plazo de 1994 del Impuesto de Bienes Inmuebles.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Sevilla reconoció la irregularidad en que se venía incurriendo, derivada de una errónea interpretación del art. 45.3 del Reglamento General de Recaudación y, al mismo tiempo, nos decía que se habían dado órdenes por la Tesorería Municipal para acabar con esta situación, indicando

que la interesada podía pagar cuando lo estimara oportuno. En consecuencia, considerando que la Administración aceptaba la pretensión formulada, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El reclamante en la **queja 95/142** nos decía que era propietario de una plaza de garaje y que las liquidaciones del Impuesto de Bienes Inmuebles de los años 1990, 1991 y 1992, todavía a nombre de la firma vendedora, le fueron pasados al cobro como a los demás vecinos. Se hizo una reclamación colectiva entendiéndose que las superficies de las plazas de garaje que habían sido tenidas en cuenta para girar las liquidaciones, no eran correctas, entre otras la de su plaza de garaje. A pesar de la reclamación interpuesta, el interesado expone que abonó las tres liquidaciones.

Posteriormente, recibió resolución del Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla rectificando la liquidación de dichos años e indicando que podía solicitar la devolución de las diferencias a su favor. Con fecha 20 de Enero de 1994, solicitó la devolución aludida.

Por último, el reclamante exponía que, en vez de contestársele, devolviéndole la diferencia a su favor, con fecha 23 de Enero de 1995, recibió liquidación del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente a 1990, por el importe ya corregido al igual que el nombre del titular. Tras personarse en las oficinas del Servicio de Recaudación, a pesar de haber acreditado que ya tiene pagadas dichas liquidaciones, incluso por más dinero, no le admiten sus alegaciones y le señalan que debe abonar esta nueva liquidación y esperar a que se le devuelvan las diferencias de las que solicitó hace más de un año.

Tras admitir a trámite la queja, se interesó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla por si podía ser resuelto el problema a través de la figura de la compensación regulada en los arts. 63 a 68 del Reglamento General de Recaudación.

El Ayuntamiento nos remitió respuesta aceptando la compensación que se le había interesado, respecto al recibo del ejercicio 1990 que se le reclamaba al interesado. En consecuencia, la cuestión se dio por resuelta y por concluidas nuestras actuaciones.

Por cuestiones de índole procedimental, fue tramitada la **queja 95/3324** en la que el reclamante nos exponía que con fecha 21 de Noviembre de 1994, había formulado personalmente reclamación ante el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) contra recibo de pago del Impuesto de Bienes Inmuebles que grava la vivienda de su propiedad sita en esa localidad, por considerar excesiva la valoración de la misma realizada a efectos de base imponible de dicho impuesto. Posteriormente, con fecha 24 de Noviembre de 1994, formuló recurso de reposición por los mismos motivos. Nos indica que hasta la

fecha no ha recibido notificación alguna de ese Ayuntamiento, dándosele cuenta de la resolución del recurso interpuesto y sí, por el contrario, carta del Servicio de Recaudación municipal para cobro de la mitad del período contributivo del IBI de 1995, en el que no se cambia la base imponible.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución procedió a interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) a fin de que se contestara expresamente al interesado. Una vez recibido el informe, entendimos que cabía rechazar algunos de los fundamentos en que se apoya la resolución, por cuanto se alegaba falta de notificación del nuevo valor catastral y se omitía una justificación basándose únicamente en la presunción de legalidad del procedimiento de revisión de los valores catastrales. A la vista de lo que nos comunicaba el Ayuntamiento y del contenido de la resolución dictada ante el recurso de reposición interpuesto por el reclamante, cabía efectuar las siguientes consideraciones:

- El interesado, en su recurso de reposición, señalaba que se había incumplido lo previsto en el art. 70.4, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en tanto en cuanto no se le había notificado, como es preceptivo, el nuevo valor catastral.

- En la resolución y en su considerando 2º, ante esta cuestión se manifiesta que; *"... con efectos de 1 de Enero de 1994, la Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz asigna nuevos valores a las unidades urbanas de este municipio, como consecuencia de una revisión catastral, cuyo procedimiento incluyendo la notificación de valores a los interesados, conforme al artículo 8 de la LGT, tiene presunción de legalidad."*

- Esta presunción de legalidad es atribuible a cualquier acto administrativo, a tenor de lo dispuesto en el art. 57 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Efectivamente el art. 8 de la ley General Tributaria lo corrobora indicando que los actos de determinación de las deudas y bases tributarias gozan de presunción de legalidad; pero añade: *"... que sólo podrá destruirse mediante revisión, revocación o anulación practicadas de oficio o a virtud de los recursos pertinentes"*.

- Es decir, existe la presunción de que la Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz habrá practicado la preceptiva notificación individual de los nuevos valores catastrales. Pero es lo cierto que el reclamante lo niega. Entendemos que la resolución dictada ignora este motivo de impugnación de la liquidación practicada, plenamente admitido por la Jurisprudencia y rechaza el recurso de reposición sin haber tenido la prudencia de abrir un período de prueba a fin de comprobar si esta notificación individual del nuevo valor catastral se había practicado individualmente y de forma correcta al propietario; o de haber considerado innecesaria la apertura

del mismo, explicitar, al menos, los datos que poseen para desestimar el recurso del interesado. Ante ello, podríamos hablar de que se produce una cierta indefensión al reclamante al que se le deja ante la única posibilidad de formular un recurso contencioso-administrativo, cuyos gastos y trámites no se justifican normalmente ante la escasa cuantía de las reclamaciones de índole tributaria.

En atención a los hechos expuestos, formulábamos **Recomendación** al citado Ayuntamiento para que se procediera a la revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía adoptada ante el recurso de reposición del reclamante y, en su consecuencia, se abriera un período de prueba al amparo de lo dispuesto en el art. 80, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de verificar la veracidad de lo alegado por el interesado.

La respuesta nos llegó ya finalizando el año 1995 y supone la no aceptación de la Recomendación formulada, puesto que indica que no corresponde abrir el período de prueba que considerábamos procedente, por lo que sólo nos cabe incluir el expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.6. El Impuesto de Bienes Inmuebles y las viviendas de acceso diferido a la propiedad: la determinación del sujeto pasivo.

En este apartado queremos destacar las reclamaciones de unos ciudadanos, (**queja 95/198 y queja 95/2501**), que consideran que no estas sujetos al pago del Impuesto de Bienes Inmuebles, a pesar de ser poseedores de viviendas de protección oficial adjudicadas en régimen de acceso diferido a la propiedad. Estiman que su consideración de sujeto pasivo del citado impuesto se producirá en el momento que se produzca la total amortización del inmueble. Por nuestra parte, tras estudiar la problemática expuesta, consideramos que la situación de los poseedores de estas viviendas no se encuadra en ninguno de los supuestos previstos en los arts. 30 y ss. de la Ley General Tributaria y art. 65 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que permita atribuirles la condición de sujeto pasivo.

Es verdad que, de haberse constituido las Juntas Administradoras o Comunidades Civiles de Administración, se podría haber repercutido el impuesto por parte de la Junta de Andalucía, titular de las viviendas, a dichas Juntas Administradoras pero, al no darse esta circunstancia, la única posibilidad existente a nuestro juicio era que la Junta de Andalucía pagara el impuesto sin perjuicio de su posterior repercusión a los cesionarios tal y como está previsto en el art. 132 del Decreto 2114/68, de 24 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial.

Dada la claridad del último precepto citado en relación con estos hechos en cuanto a la determinación del sujeto pasivo tuvimos que formular el oportuno **Recordatorio** Legal sobre la necesidad de que la Junta de Andalucía se haga cargo de este tributo sin perjuicio de su posterior repercusión a los cesionarios, así como las siguientes **Recomendaciones** y **Sugerencias**:

1.- Que por la Delegación Provincial afectada se asuma el pago directo de las liquidaciones del IBI que se estén girando por parte de los Ayuntamientos de esa provincia que recaiga sobre las viviendas de protección oficial cedidas en régimen de acceso diferido a la propiedad cuya titularidad ostente la Junta de Andalucía, con independencia de que con posterioridad se proceda a la repercusión del importe que corresponda en los beneficiarios de las referidas viviendas, mediante la fórmula que proceda, según los supuestos de que se trate y que han quedado expuestas a lo largo del presente escrito; ello, claro está, siempre que tal actuación se lleve a cabo de la misma manera en todas las promociones de viviendas de estas características y para los mismos períodos impositivos, radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.- Que a tales efectos, se remitan las instrucciones oportunas a todos los Ayuntamientos afectados, al menos a los radicados en esa provincia; para el caso de que esa Delegación considere carecer de competencias en orden a las líneas de actuación que aquí se proponen, se dictó **Sugerencia** para dar traslado de las mismas a la Autoridad que corresponda a la mayor brevedad posible, al objeto de que por ésta, bien directamente o a través de esa Delegación, se remita a esta Institución respuesta expresa a la presente resolución.

Al no recibir respuesta, a finales de 1995 se elevaron las actuaciones del caso al Consejero de Obras Públicas y Transportes, encontrándonos a la espera de su respuesta.

2.7. Impuesto de Actividades Económicas. Liquidación errónea.

El caso que planteaba la **queja 94/1321** era la posible irregularidad en la actuación del Ayuntamiento de Sevilla en las liquidaciones que venían practicándose a un Arquitecto Superior por el Impuesto de Actividades Económicas.

Refería en su queja que cuando la Administración Municipal inicia en 1992 la gestión de este Impuesto, que al interesado correspondía pagar como profesional, detectó un error en la clasificación de la calle donde se encontraba el estudio profesional. A pesar de ello, señalaba el afectado, se le giró la liquidación correspondiente, que fue debidamente recurrida y, cerca de un año después, se reconocía el error padecido.

A pesar del reconocimiento del error, el Ayuntamiento emitió las liquidaciones del 1º y 2º semestre de 1993, y 1º de 1994, conteniendo el mismo error, y obligando al afectado a presentar nuevos recursos para cada acto e inclusive ante la Recaudación Ejecutiva.

Formuló las oportunas reclamaciones ante la Administración Municipal, sin obtener respuesta.

Recibido el informe municipal resultaba que, a pesar de que por los Servicios Municipales encargados de la Gestión del Impuesto de Actividades Económicas habían reconocido reiteradamente la existencia de errores en las liquidaciones practicadas al afectado, se continuaron practicando nuevas liquidaciones con los mismos errores tanto en período voluntario como en vía de apremio.

De las actuaciones realizadas y de los hechos denunciados por el interesado, confirmados por el propio informe municipal recibido, se desprende la existencia de una falta de eficacia y coordinación administrativa en los Servicios Municipales de Gestión del Impuesto de Actividades Económicas y de Recaudación ya que, a pesar de las reclamaciones formuladas por el afectado y estimadas por la Administración, se continuaban practicando nuevas liquidaciones con los mismos errores y, por tanto, con las consiguientes molestias y perjuicios para el interesado.

Por ello procedimos a formular **Recordatorio** de deberes legales que se concretaba en el cumplimiento de lo dispuesto en las siguientes normas:

1.- Principio de eficacia que ha de regir la actuación de la Administración Pública conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 147, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y el de celeridad que, junto al de eficacia, se infiere del art. 77, aptdo. 1, y art. 29, aptdos. 1 y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, (vigente en este procedimiento, conforme a lo establecido por la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Asimismo, la citada Ley de Procedimiento Administrativo, señala:

Art. 45.1. «Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Art. 101. «Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 116 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior».

Art. 102. «La Administración pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por Ley se exija la intervención de los Tribunales».

2.- La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de Noviembre de 1992, establece:

Art. 94. «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo, serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior».

Art. 95. «Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exija la intervención de los Tribunales».

3.- La Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 51, dice:

«Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley».

4.- El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 28 de Noviembre de 1986, señala:

Art. 208.1. «Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de Abril».

En consecuencia, en cumplimiento de los preceptos citados, objeto de este **Recordatorio** legal, formulamos **Recomendación** concretada en la necesidad de que, por los Servicios Municipales, se adoptaran las medidas oportunas en orden a corregir los errores detectados en el Padrón del Impuesto de Actividades Económicas, respecto al interesado, al objeto de que, en sucesivas liquidaciones, se consignara correctamente la categoría vial e índice de situación de la actividad gravada.

Puntualmente se recibió respuesta aceptando las Resoluciones

formuladas, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.8. Quejas afectantes a la Compañía Telefónica.

Respecto del funcionamiento de la Compañía Telefónica Nacional de España, en este ejercicio sólo destacaremos dos quejas referentes a una misma cuestión: el problema que tienen los vecinos del Municipio de Carrión de los Céspedes (perteneciente a la provincia de Sevilla) que, sin embargo y a efectos de las demarcaciones de la citada Compañía, aparece incluido en la provincia de Huelva.

La **queja 95/318** fue planteada por un ciudadano individualmente, pero posteriormente la Alcaldía-Presidentencia del municipio nos envió también otra (**queja 95/3371**) por la que nos comunicaba que el sentimiento de recibir un trato discriminatorio, en lo que a tarifas telefónicas se refiere, es común a todos los vecinos de la localidad, municipio que geográfica y administrativamente pertenece a la provincia de Sevilla. Nos continúa diciendo que una gran parte de la población tiene sus puestos de trabajo en Sevilla o mantiene relaciones laborales con dicha ciudad, reseñando la vinculación con los organismos públicos de la misma, siendo prácticamente nula la relación de esta localidad con la provincia de Huelva.

Por otra parte, el citado municipio se halla incluido en un Distrito telefónico de la provincia de Huelva, estando por ello los vecinos obligados a pagar tarifas de conferencias interprovinciales en sus habituales llamadas a Sevilla, por lo que el sentimiento de agravio comparativo de esta población con respecto a las vecinas se incrementa al observar que los recibos de la Cía. Telefónica de España superan en muchos casos hasta el 40% con respecto a la localidad de Huévar, distante tan sólo 7 Km. de Carrión de los Céspedes. Por todo ello, esta Corporación, en representación de todos los vecinos de la localidad, solicitaba el cambio de Distrito de Tarificación Telefónica a fin de dejar de pertenecer al D.R. 2166 de Huelva e integrarse en uno de la provincia de Sevilla; siéndole absolutamente imposible al citado Ayuntamiento, según nos comunica él mismo, asumir el coste de la obra que según Telefónica correspondería a dicho municipio, en una cantidad que asciende a veinticinco millones, quinientas noventa y cuatro mil ciento cincuenta y dos pesetas (25.594.152 pts).

En el escrito de queja presentado por el Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes consta documentación relativa la problema planteado, del cual ya tiene conocimiento la Delegación del Gobierno en Telefónica de España, la cual, junto con esta Compañía no tiene inconveniente en acceder al cambio de distrito solicitado, pero siempre y cuando los costes necesarios sean sufragados por la Corporación Municipal, la cual manifiesta no tener recursos para ello, así como las infructuosas gestiones realizadas ante diversos organismos para conseguir la

financiación necesaria. Por otra parte, también consta en el expediente que nos ha sido remitido, un escrito de una Federación de Asociaciones de Consumidores, del año 1993, en el que se da cuenta de una reunión mantenida el día 1 de Octubre de dicho año, entre representantes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Salud Pública y Consumo, Telefónica y las Federaciones de Consumidores de Andalucía, para solventar el problema de los usuarios del servicio telefónico de aquellos municipios que, perteneciendo geográfica y administrativamente a una provincia, dependen telefónicamente de otra distinta. Al parecer en la citada reunión, se acordó lo siguiente:

a) Telefónica comunicará a la Dirección General de Salud Pública y Consumo el número exacto de los municipios afectados.

b) La Dirección General de Salud Pública y Consumo se dirigirá a los ayuntamientos de dichos municipios instándoles a que manifiesten su voluntad de acogerse al Plan.

c) La Dirección General de Salud Pública y Consumo comunicará a Telefónica la relación definitiva de municipios incluidos en el Plan. Telefónica realizará el presupuesto total y el plazo de ejecución, del que se dará cuenta a la Consejería de Obras Públicas para su presupuestación y financiación.

A la vista de estos hechos, interesamos informes:

En primer lugar, respecto de Telefónica interesamos que informaran sobre las posibilidades que existan de acceder a la solicitud de los interesados, relativa al cambio del Distrito de Tarificación Telefónico D.R. 2166 de Huelva e integrarse en uno de la provincia de Sevilla. Asimismo, se interesó que nos comunicaran el estado actual de las actuaciones encaminadas a la ejecución del Plan de Acción Conjunta, promovido por la Federación, para solventar el problema de los usuarios del servicio telefónico de aquellos municipios que, perteneciendo geográfica y Administrativamente a una provincia, dependen telefónicamente de otra distinta. Especialmente, se interesaba si ya ha sido comunicada por la Dirección General de Salud Pública y Consumo la relación definitiva de los municipios incluidos en dicho Plan y si entre éstos se encuentra el de Carrión de los Céspedes; si ya ha sido elaborado el presupuesto total y el plazo de ejecución, por Telefónica de España S.A y si la Consejería de Obras Públicas y Transportes tiene ya conocimiento de todas estas actuaciones.

En segundo lugar, a la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica, dependiente de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, también interesábamos informe sobre las posibilidades que existan de acceder a la solicitud de los interesados, relativa al cambio del Distrito de Tarificación Telefónico D.R. 2166 de Huelva e integrarse en uno de la Provincia de Sevilla y cuales otros extremos que estimara de interés para aclarar esta cuestión.

Por último, a la Diputación Provincial de Sevilla solicitábamos informe sobre las posibilidades que existan de acceder a la solicitud de los interesados, relativa al cambio del Distrito de Tarificación Telefónica D.R. 2166 de Huelva e integrarse en uno de la provincia de Sevilla y los posibles compromisos que haya asumido esa Diputación Provincial en orden a solventar el problema planteado.

En su informe, Telefónica nos comunicó lo siguiente:

"Se ha llegado a un principio de acuerdo entre la Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales y Telefónica de España para financiar el coste de las obras necesarias para cambiar aquellos municipios andaluces cuya adscripción telefónica en cuanto a distrito de tarificación no corresponde a su provincia administrativa de pertenencia y que, oportunamente, solicitaron estar incluidos en el Plan de Acción Conjunta.

Efectivamente, Carrión de los Céspedes está incluido en dicho Plan y según el mismo, este municipio quedaría integrado el 31 de Marzo de 1996.

Para que este Plan de Acción pueda hacerse efectivo solamente queda proceder a la firma del mismo que, entendemos, se realizará en las próximas fechas y dar a continuación conocimiento del mismo a la Delegación del Gobierno en Telefónica de España, S.A."

Posteriormente, la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica también nos confirmó lo informado por la Dirección Provincial de Telefónica, por lo que esta Institución entiende que el problema se encuentra en vías de solución.

X.- SALUD.

1. Introducción.

Durante el año 1995 las cifras absolutas de quejas recibidas en el Área de Salud han aumentado ostensiblemente. Las quejas sobre la asistencia sanitaria de urgencia en la localidad de Pizarra desvirtúan la trayectoria numérica del cuadro de submaterias especificado en anteriores Informes anuales, y rompe drásticamente la evaluación de las tendencias. No obstante, una segregación unitaria de esta queja colectiva de presentación individual reconduce el orden estadístico. Debemos indicar que la presentación de la queja sobre la asistencia sanitaria de Pizarra se articuló de forma individual por expreso deseo de los vecinos de la localidad, que pretendían personalmente mostrar su queja y rechazo por la situación denunciada, no permitiendo que ni el Ayuntamiento ni los partidos políticos o asociaciones captaran el protagonismo y responsabilidad de la queja.

Estando así las cosas, resulta que en el marco de actuación del área de salud se han recibido durante el año 1995 un total de 2340 quejas individuales, que una vez reconducidas en el sentido anteriormente señalado, representan en torno a unas 200 quejas distintas y nuevas, afectantes a la temática sanitaria. Son todos asuntos nuevos y de diversa naturaleza y complejidad.

En líneas generales, descartando la queja mayoritaria de Pizarra, se reconoce una tendencia, quizás cíclica según los años, de leve descenso sobre el número total de quejas que plantean problemas nuevos. Las razones generales de este retroceso ya se han explicado en otros momentos preliminares del informe; respecto a las consideraciones sectoriales que justifiquen el descenso, habría que buscarla en la disminución del número de quejas sobre los derechos del personal. La falta de gestión de procesos de personal, la mayor parte suspendidos judicialmente, ha condicionado una drástica reducción de los conflictos entre la administración y los interesados, y por tanto, el afloramiento de quejas.

Respecto al nivel de colaboración recibido por parte de las administraciones sanitarias, debemos de reiterar la valoración ofrecida el año pasado. Consideramos como bueno el grado de colaboración prestada por los centros asistenciales -hospitales y distritos de atención primaria-, excepto algunos casos, que curiosamente son los mismos que el año pasado, en especial el Hospital "Virgen del Rocío", de Sevilla. Del mismo modo, las respuestas de las Delegaciones Provinciales suelen ser puntuales y completas. Habría que reconocer el cambio positivo que se ha producido en la Delegación Provincial de Salud de Sevilla, que ha pasado de dos años consecutivos de declaración de entorpecimiento, a una labor de franca colaboración y puntual atención. Sin embargo, sí es necesario notar las resistencias que muestran las Delegaciones para aceptar las Recomendaciones y Resoluciones que se dictan desde esta

Institución, y la falta de cumplimentación de las mismas.

Sin embargo, los tiempos de espera para recibir los informes referidos son muy amplios y desvirtúan la función supervisora. Claro ejemplo de ello representa la **queja 95/2563**, por la que nos hemos visto obligados a declarar como actitud entorpecedora la no colaboración del propio Consejero de Salud, relativa a la situación de los niños ventilodependientes, que solicitado informe en el mes de Junio de 1995, a la fecha de la redacción del presente Informe, Marzo de 1996, continúa sin recibirse; máxime en una materia de alta sensibilización social y afectante a menores.

Desde aquí, instamos a los responsables de la Consejería de Salud un mayor grado de colaboración con la Institución, reflejado en una más rápida, rigurosa y eficaz respuesta a nuestras Resoluciones, dado que en esta materia de salud debemos ser mucho más exigentes y, por ello, pedimos, en esta materia, si cabe, una mayor sensibilidad por los importantes valores humanos y jurídicos en juego.

También hacemos extensibles, en cierta manera, al Director Gerente del SAS la falta de una colaboración puntual con la Institución. Nos preocupa la excesiva tardanza que aplica en determinadas quejas y las resistencias, en algunos casos que estimamos como posibles, a las Resoluciones dictadas.

Del primer caso, podríamos destacar la **queja de oficio 94/1284**, que se promueve para valorar las consecuencias que del cierre de las camas hospitalarias se derivan para el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos andaluces. Solicitado informe en el mes de Julio de 1994 se aporta el día 26 de Mayo de 1995, casi en la temporada siguiente. A tenor del nivel de colaboración prestada, y del desfase de la información se decidió suspender la investigación. Y en segundo lugar, el grado de aceptación de las Recomendaciones dictadas desde esta Institución es muy bajo, en especial, en materia de personal. Ejemplo de ello se puede comprobar en las actuaciones llevadas a cabo en la **queja 94/360** y otras, sobre las irregularidades de los concursos de oposición y traslado del personal del SAS, que se explica en el apartado sobre los derechos del personal de las Instituciones sanitarias.

Pasando a otro asunto, de nuevo, como cada año, y siguiendo el sistema, se da cuenta del conjunto de quejas más significativas instruidas en el Área de Salud, así como del resultado de las investigaciones, y en especial aportando las consideraciones y reflexiones que se han hecho uso en las recomendaciones dictadas a la administración sanitaria.

El informe que se aporta recoge un amplio semblante de las dificultades y problemas que han padecido los ciudadanos andaluces en sus relaciones con la administración sanitarias y sus instituciones asistenciales. Este

año el contenido del informe comprende los siguientes apartados: el derecho a la asistencia sanitaria, el derecho a la protección de la salud de los enfermos mentales, el derecho a la prestación sanitaria urgente, la suspensión del derecho a la asistencia sanitaria: las listas de espera, los centros sanitarios, la gestión administrativa del SAS, los derechos de los consumidores y los derechos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias.

Sin duda, este año destacaríamos el trabajo realizado sobre la situación de los enfermos mentales en Andalucía, que aunque da respuesta formal a una queja en concreto, se utiliza como oportunidad para presentar nuestra posición institucional ante la situación jurídica y de hecho en la que se encuentran muchos ciudadanos andaluces pacientes de enfermedades mentales.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Derecho a la asistencia sanitaria.

En este primer apartado se recogen las quejas más significativas que refieren distintos aspectos del derecho a la asistencia sanitaria y del repertorio de sus contenidos. Veamos la casuística más interesante.

*** Los problemas asistenciales de los enfermos diabéticos en Andalucía (queja 95/3827).**

Comparece una Federación ante esta Institución, denunciando la situación sanitaria que padece este colectivo de afectados, en especial en función de la descoordinación reinante para la obtención de las prestaciones sanitarias precisas para controlar a la enfermedad crónica. Parten de las premisas establecidas en el Plan Andaluz de Salud, que recoge como tema prioritario e importante el tratamiento de las terribles lesiones que origina la diabetes. En este sentido, se diseñaron cuatro objetivos concretos, que son:

"- 41.- Durante el período 1993-1997 deberán reducirse las diferencias de tasas actuales de morbi-mortalidad intrauterina y perinatal entre mujeres diabéticas y no diabéticas.

- 42.- Para el año 1995, la población diabética deberá conocer los aspectos esenciales y los autocuidados necesarios sobre su enfermedad.

- 43.- Antes de 1997, se habrá desarrollado en los servicios sanitarios una estrategia global de atención al enfermo diabético, estructurada por niveles sanitarios perfectamente coordinados.

- 44.- Para el año 2000 habrán disminuido en un 15% los casos de ceguera e insuficiencia renal terminal y en un 30% las amputaciones de extremidades debidas a complicaciones de la diabetes."

Los interesados consideran que la práctica totalidad de los citados compromisos sanitarios, procedentes de acuerdos a nivel Europeo, hechos norma sanitaria con nuestras Leyes y Planes específicos, son incumplidos sistemáticamente, o mal interpretados y están carentes de desarrollo en un Plan de Asistencia Integral al Paciente Diabético.

A juicio de la Federación, mientras tanto, lo que está sucediendo en Andalucía, con un nivel porcentualmente superior a la media nacional y casi 600.000 enfermos diabéticos en la Comunidad es lo siguiente:

- El 50% de las amputaciones, no traumáticas, que se realizan en nuestra Comunidad son a causa de la diabetes.
- El 80% de los casos de ceguera que existen en Andalucía lo son por causa de la diabetes.
- El 40% de los nuevos casos de diabetes infantil, son detectados con ingresos en U.C.I., por cetoacidosis diabética, con el riesgo que implica para la vida de estos niños.
- El nivel de autocontrol y formación entre los diabéticos andaluces es posiblemente el más bajo de Europa, ya que esto es sólo privilegio de unos pocos.
- Casi un tercio de las camas hospitalarias en nuestra Comunidad están siendo ocupadas por diabéticos, ingresados por patologías asociadas al mal control de la diabetes. Sobre todo en provincias donde es nulo o insuficiente el nivel de información en educación diabetológica y autocontrol.

Los diabéticos andaluces declaran "*...exigimos, dejar de pagar con nuestros ojos, riñones, arterias, y en suma con nuestra vida el precio de nuestra ignorancia. Una educación apropiada es parte esencial del cuidado de la diabetes. Queremos que nuestras políticas sanitarias, la de nuestro Gobierno Andaluz, se destinen a "añadir años a nuestra vida y vida a nuestros años", dotándonos de un nivel de calidad de vida similar a la de quienes no padecen esta enfermedad crónica. Los diabéticos andaluces sentimos rabia cuando sabemos que diabéticos de otras Comunidades Autónomas, vascos, catalanes, valencianos... disfrutan de mejores servicios sanitarios en lo que a diabetes se refiere, lo que nos hace sentir un fuerte sentimiento de agravio comparativo ...*".

La referida queja se halla en proceso de estudio, además, nos planteamos elaborar un estudio específico de la prestación sanitaria que se le

ofrece a los enfermos diabéticos en Andalucía. Esperamos que en próximo informe podamos desarrollar los resultados de la investigación y las aportaciones presentadas.

*** La situación sanitaria de los presos andaluces (queja 95/3291 y queja 95/3226).**

Se dirige a esta Institución el personal facultativo que presta sus servicios en las Instituciones Penitenciarias de Jaén y Almería, denunciando las deficiencias que presenta la prestación sanitaria que se ofrece a los presos andaluces. Parten de unas informaciones previas:

- La población reclusa actual ronda los 42.000 presos. Alrededor del 55% son U.D.V.P. (Usuarios de droga por vía parenteral); el 26% están infectados por el VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana); el 50% ha tenido contacto y/o padece alguna Hepatitis Vírica (B, C,...); el 34'7% están infectados por el bacilo de la Tuberculosis.

- El perfil es el de una población joven, de un promedio de edad de alrededor de los 30 años, con muy bajo nivel cultural y de estudios, sin descartar en muchos casos la carencia total de alfabetización; multirreincidentes; con penas cortas (estancia media en prisión de 2 años); y cuyo primer contacto con la sanidad se produce con motivo de su ingreso en prisión.

- La infraestructura sanitaria no es la más adecuada, ya que el 40% de los centros penitenciarios tienen una antigüedad superior a los 30 años, con unos índices de ocupación en torno al 120%; el 70% de los centros no dispone de equipo de radiodiagnóstico; el 83% de las prisiones no tiene electrocardiógrafo; el 6% de la población reclusa no dispone de camas de enfermería suficientes en el interior de la prisión para poder ser atendidos, cuando la ley contempla que todo establecimiento penitenciario debe contar con un número de camas de enfermería equivalente al 12% de la capacidad del establecimiento, siendo en la actualidad la "ratio" de 55 camas de enfermería por cada 1.000 internos.

Advierten que estas carencias se evidencian aún más si cabe, cuando se analiza la atención especializada (médicos especialistas, exploraciones complementarias, cobertura farmacéutica, ...), puesto que Instituciones Penitenciarias no dispone de una red hospitalaria ni de médicos especialistas, por lo que para tratar de garantizar la asistencia especializada de los presos y que ésta se realice en las mismas condiciones que si de un ciudadano en libertad se tratase, lo hace por medio de convenios con las distintas redes asistenciales del Sistema Nacional de Salud, o por contratos privados con empresas profesionales (por acto médico) que acuden a prestar sus servicios a algunos centros penitenciarios. Anualmente se producen unos 4.000 ingresos hospitalarios; el 13% de los centros

penitenciarios no tienen garantizada la asistencia especializada en su hospital de referencia de la red pública en alguna de sus facetas: urgencias, consultas externas, ingresos programados, intervenciones quirúrgicas,..., con las consiguientes deficiencias sanitarias.

Por otro lado denuncian, que con la reforma sanitaria en salud mental, la desaparición de los hospitales para enfermos mentales crónicos (hospitales psiquiátricos, "manicomios") y la falta de estructuras intermedias, una gran parte de los enfermos mentales crónicos terminan en prisión, al no existir centros alternativos para proporcionar asistencia a estos enfermos, con las consiguientes repercusiones sanitarias sobre los mismos, convirtiéndose los servicios sanitarios de las prisiones en la única solución asistencial de estos presuntos delincuentes/enfermos considerados como imputables o parcialmente imputables. Y alrededor del 45% de los establecimientos penitenciarios no disponen de médicos especialistas en psiquiatría para atender a estos enfermos ni al potencial psicopatológico que existe en prisión.

En cuanto a recursos humanos, los servicios médicos de los centros penitenciarios están diseñados como equipos de atención primaria y formados por los siguientes profesionales: médicos generalistas, enfermeros/ATS y auxiliares de enfermería; no habiendo médicos especialistas, ni farmacéuticos, ni técnicos de radiodiagnóstico. Las ratios de distribución teóricas, pero no reales, son: un médico por cada 115 internos, un enfermero cada 120 y un auxiliar de enfermería cada 237. Y, como se puede apreciar, la pirámide organizacional se encuentra invertida, habiendo, proporcionalmente, más médicos que personal de enfermería, que es en definitiva el tipo de profesional que tiene que garantizar el cuidado integral del preso/enfermo.

Teniendo en cuenta el perfil socio-sanitario de la población reclusa, la incidencia de patologías específicas en ella (infecciones VIH/SIDA, hepatitis, tuberculosis, salud mental...), la estancia media muy corta en prisión, la multirreincidencia, las carencias de recursos humanos, materiales y de infraestructura, los déficits en atención especializada, la nula formación continuada de los profesionales sanitarios, etc., se observa que en los centros penitenciarios existe una gran demanda asistencial y que en estos momentos no se garantiza plenamente el derecho a la salud del preso en España en las mismas condiciones que si de un ciudadano en libertad se tratase.

Reflexionan que si además consideramos la población reclusa como una población marginal a la que se debe facilitar la reinserción en la sociedad, desde un punto de vista sanitario, y a la vista de que la futura asistencia sanitaria del preso tras la excarcelación va a correr a cargo del Sistema Nacional de Salud, se hace en cualquier caso imprescindible que también la asistencia sanitaria durante el tiempo de privación de libertad se lleve a efecto por el Sistema Nacional de Salud.

Acaban planteando una serie de reivindicaciones relativas al derecho a la salud del preso andaluz y una propuesta de integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Nacional de Salud.

Al venir referida la queja a las Instituciones Penitenciarias, centros no trasladados a la Comunidad Autónoma Andaluza, se decidió remitir la queja al Defensor del Pueblo Estatal, a fin de que plantee su contenido ante el Ministerio de Justicia e Interior. No obstante, por referirse a la protección a la salud de ciudadanos andaluces hemos decidido reflejarla ampliamente en este Informe y realizar un seguimiento efectivo sobre la investigación de la queja en coordinación con el Defensor estatal. Y más en concreto, quedamos comprometidos a estudiar la situación de los enfermos mentales en las prisiones andaluzas, así como la situación de los enfermos de SIDA encarcelados.

*** Ancianos sin apoyo asistencial (queja 95/162).**

El interesado, de 73 años de edad, viene cuidando de su mujer, enferma de cáncer, desde hace dos años, sin que tenga a nadie que le ayude, por lo que debe asumir todas las tareas domésticas.

A principios de Enero de 1995, ante la necesidad de ponerle una sonda a su esposa, fue a colocársela personal de Urgencias del Centro de Salud de Mijas. Más tarde, volvió a llamar al Centro para que le cambiaran la sonda, pero le contestaron que él mismo podría hacerlo. Dado que carecía de experiencia alguna al respecto, llamó nuevamente al Centro de Salud, a la Sra. Médica de cabecera, quien se negó a responderle por teléfono. Por indicación de la ATS, fue personalmente a hablar con la Doctora, pero ésta reaccionó en forma desconsiderada y le amenazó con demandarle.

En atención a las circunstancias que padece, el interesado se ha dirigido en varias ocasiones al Centro de Salud de Mijas, solicitando asistencia sanitaria periódica a domicilio, pero no se la han concedido.

Por otra parte, los recursos económicos con que cuenta se reducen a una pensión de 25.000 ptas. que percibe cada uno de los esposos. Hasta la fecha tampoco ha gestionado otro tipo de ayuda o recurso como servicio de ayuda a domicilio, hospitalización domiciliaria o ayuda a tercera persona.

Se estimó conveniente proceder a la admisión de la queja formulada y dirigir nuestra actuación en una doble vía:

- De una parte, requerir informe de la Gerencia Provincial del Servicio Andaluz de Salud en Málaga, a fin de que informe acerca de la presunta

desatención recibida por el interesado en el Centro de Salud de Mijas, y en especial, sobre una supuesta actitud desconsiderada por parte de la Sra. Médica de Cabecera.

- De otra, dirigirse a los Organismos competentes a fin de poder tramitar los servicios de ayuda a domicilio y de hospitalización domiciliaria, así como gestionar un posible aumento de los ingresos percibidos por la unidad familiar, mediante la transformación de la pensión FAS de cualquiera de ellos en una pensión no contributiva.

No obstante, con fecha 6 de Marzo de 1995, el interesado, mediante contacto telefónico, nos comunica su intención de que se proceda al archivo de la queja, ya que se esposa ha fallecido en fecha reciente.

*** Un contagiado de SIDA desea recibir la indemnización (queja 95/125).**

El interesado denuncia la indefensión que padece ante la imposibilidad de reclamar indemnización alguna a la Administración, por la muerte de su esposa por varias enfermedades que tuvieron su origen en una transfusión de sangre realizada a ésta en el año 1984, mediante la que sufrió el contagio del virus VIH (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida).

La queja formulada incide en un problema de contagio del virus VIH, como consecuencia de una actuación realizada en el sistema sanitario público antes de la obligatoriedad de la prueba de detección de anticuerpos de este virus.

A fin de paliar la situación en que se encontraban los afectados por dicho contagio, el Real Decreto Ley 9/1.993, de 28 de Mayo (BOE de 1 de Junio), estableció una serie de ayudas a las que podrían tener únicamente acceso los afectados y sus familiares, a condición de que renunciaran previamente al ejercicio de todo tipo de reclamaciones contra cualquiera de las Administraciones Públicas Sanitarias o el personal de las mismas, y formalizaran su solicitud dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación en el BOE del citado Real Decreto-Ley.

Inicialmente, la Administración del Estado adoptó medidas de carácter preventivo, tendentes a combatir la transmisión por contagio de esta enfermedad. A tal efecto, se estableció mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 6 de Septiembre de 1985, la obligatoriedad de la prueba de detección de anticuerpos frente al virus asociado al Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), por las industrias fraccionadoras de plasma y los fabricantes e importadores de hemoderivados.

Sin embargo, la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 4 de Diciembre de 1985, mediante la que se desarrolla el Real Decreto 1.945/1985, de 9

de Octubre, por el que se regula la hemodonación y los Bancos de Sangre, no estableció la necesidad de practicar control alguno sobre la presencia del virus VIH, limitándose a exigir para la detección de agentes infecciosos la realización de pruebas sobre sífilis y hepatitis vírica.

Finalmente, fue la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 18 de Febrero de 1987, la que estableció la obligación de practicar pruebas de detección anti VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana) en las donaciones de sangre.

Superada esta primera fase de prevención, y dado el alcance social del problema originado, se planteó la conveniencia de pasar a una fase de intervención directa sobre las necesidades sanitarias y sociales que la enfermedad había provocado. Así, ante la situación en que se encontraban aquellas personas que resultaron contaminadas por VIH, como consecuencia de transfusiones sanguíneas o hemoderivados, dentro del sistema sanitario público antes del establecimiento de la obligatoriedad de las pruebas de detección anti VIH, se reguló la concesión de ayudas sociales, mediante Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de Mayo, publicado en el BOE el día 1 de Junio de 1993. A dichas ayudas podrían tener únicamente acceso los afectados y sus familiares, a condición de que renunciaran previamente al ejercicio de todo tipo de reclamaciones contra cualquiera de las Administraciones Públicas Sanitarias o el personal de las mismas, y formalizaran la correspondiente solicitud dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación en el BOE del citado Real Decreto-Ley.

El caso que se nos plantea respondía a la previsión contenida en la referida norma, pues, según se deduce de las manifestaciones realizadas por el interesado, su esposa resultó contaminada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana a consecuencia de diversas transfusiones de sangre que le fueron practicadas en el año 1984, con motivo de una hemorragia producida en el transcurso del parto de su sexta hija. Por tanto, la infección tuvo lugar antes de que fueran obligatorias las pruebas de detección anti VIH.

Sin embargo, el presumible acomodo de este caso entre los supuestos regulados por el mencionado Real Decreto-Ley encuentra un obstáculo que deriva precisamente de la inactividad mantenida por el interesado, al no haber solicitado del Ministerio de Sanidad y Consumo las ayudas en él previstas.

Así pues, en la medida en que no se cumplimentó en el plazo habilitado al efecto la correspondiente solicitud, habría de entenderse caducado el derecho del interesado a instar, para sí y para los hijos cuya representación legal asume, el reconocimiento de la condición de beneficiarios de tales ayudas.

Ahora bien, el rigor con el que podría calificarse formalmente la inactividad del interesado hay que atenuarlo en función de las circunstancias que

concurrir en este supuesto. De este modo, conviene tener en cuenta que el período de dos meses (Junio y Julio de 1993) que contempla el referido Real Decreto Ley para la solicitud de ayudas coincide en el tiempo con la fase terminal de la enfermedad padecida por la esposa del interesado, etapa durante la que estuvo hospitalizada, hasta fallecer el día 12 de Agosto de 1993. En estas circunstancias, no sería temerario aventurar que la atención que el interesado hubo de prestar al cuidado de su mujer y de sus hijos menores, disminuyó proporcionalmente la posibilidad de acceder a la información necesaria para emprender las medidas que le hubieran permitido obtener la concesión de las ayudas convocadas.

Esa misma reflexión puede generalizarse a otros supuestos, pues el grado de desconocimiento de una norma también puede resultar potenciado cuando los acontecimientos previstos en la misma se remontan a un período de tiempo notoriamente distante, propiciando que sus protagonistas hayan minorado su nivel de sensibilización al respecto. Tal sucede en esta materia, pues se convocan ayudas en Junio de 1993 para personas contagiadas antes de 1987.

Por tanto, si bien la publicación en el BOE del citado Real Decreto-Ley garantizó formalmente la posibilidad de conocimiento de los afectados, cabe plantearse si el plazo establecido es adecuado para que los interesados pudieran conocer realmente la norma y ejercitar las acciones tendentes a la concesión de las correspondientes ayudas.

Para responder a esta cuestión es necesario partir de que el legislador, al regular cualquier tipo de procedimiento, no debe instaurar unos requisitos de modo arbitrario o gratuito, sino que el establecimiento de ciertas formalidades ha de estar al servicio de la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos o constituirse como una garantía del interés público. Por ello, en la exigencia del cumplimiento de determinados presupuestos rituales debe huirse de un exceso formalista que convierta dichos requisitos, al margen de su finalidad, en obstáculos que impidan a los ciudadanos la realización de sus legítimas pretensiones.

Así, en la fijación de algunos plazos puede observarse cómo tiene una fuerte incidencia la mayor o menor proximidad de los hechos de cuya regulación se encarga la norma. En este sentido, es significativo, por ejemplo, que el Real Decreto-Ley 6/1978, de 6 de Marzo, que regulaba los beneficios a militares que tomaron parte en la Guerra Civil, estableciera un plazo de un año para formalizar las correspondientes solicitudes. Este período, por insuficiente, fue ampliado a otro año más por el Real Decreto Ley 18/1979, de 19 de Octubre.

En otras ocasiones, el incumplimiento de un plazo no se sanciona con el decaimiento del derecho, sino declarando la vigencia de los efectos económicos a partir de la fecha de la presentación de la correspondiente solicitud. Un ejemplo

de ello se encuentra en la Ley 35/1980, de 26 de Junio, reguladora de las pensiones a excombatientes de la zona republicana.

A estos supuestos les sirve de contrapunto el Real Decreto-Ley que nos ocupa, que con referencia a acontecimientos sucedidos hace más de siete años, establece un plazo de dos meses para la solicitud de ayudas, sin atenuar en modo alguno ese plazo de caducidad.

Ahora bien, cabría cuestionarse si la reapertura del plazo indicado, como remedio jurídico al problema ocasionado, violentaría dos principios que confluyen en cualquier procedimiento y son dignos de respeto: la igualdad y la seguridad jurídica. Ambos tienen por finalidad reclamar una protección de la confianza de los ciudadanos en que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas.

Esta medida, por demás, lejos de quebrantar el derecho a la igualdad, se constituye en su apoyo y refuerzo, pues no conviene olvidar que el artículo 41 de la Constitución convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, dispensando un mismo tratamiento cuando las circunstancias concurrentes en diversos sujetos son idénticas. De este modo, si la desigualdad en el nivel de protección de los ciudadanos queda disculpada cuando el régimen jurídico aplicable a unos y otros es distinto, el mantenimiento de un trato diferente requiere de una justificación objetiva y razonable de la discriminación producida cuando se dan unas mismas circunstancias.

En este sentido, conviene preguntarse si existe una justificación que, ante situaciones de necesidad de carácter permanente, como las provocadas directamente a los afectados por el contagio del virus VIH en el sistema sanitario público o a sus familiares, permita defender la concesión o denegación de ayudas, algunas de carácter vitalicio, basándose únicamente en la formalización de la correspondiente solicitud dentro o fuera del plazo establecido, máxime cuando éste no ha sido muy amplio.

A nuestro entender, hay una falta de razonabilidad en el trato desigual producido, pues no parece que la reapertura de un nuevo plazo para la concesión de ayudas, aun limitando sus efectos económicos al momento de presentación de la solicitud, represente un ataque al principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3º de la Constitución, en cuanto que no afecta al orden público ni al interés de terceros.

En definitiva, estimamos que la regla "*dura lex, sed lex*" debe paliarse en supuestos como el presente mediante la adopción de la medida citada, pues, en suma, la igualdad entre los individuos, superando un ámbito puramente formal, debe ser real y efectiva, y en cumplimiento del mandato constitucional contenido en

el artículo 9.1º, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para ello.

Sirvan estas breves reflexiones sobre la queja formulada, por el deseo de exponer ante el Defensor del Pueblo Estatal, al que se remitió la queja, un breve razonamiento que hemos realizado al hilo de la reclamación presentada ante nosotros y por si estimaba oportuno y pertinente sugerir a los Ministerios de Sanidad y Consumo, y Economía y Hacienda, como promotores del Real Decreto-Ley mencionado, las disfunciones prácticas ocasionadas por la brevedad del plazo fijado para la solicitud de las referidas ayudas sociales, así como las posibles medidas a adoptar para darles una solución aceptable.

El Defensor del Pueblo Estatal acoge los planteamientos e insta al Ministerio de Sanidad y Consumo a resolver el problema planteado. En este sentido, el Ministerio asumiendo positivamente el caso decide admitir la petición. Así, de este modo, el Defensor estatal nos expresa lo siguiente: *"... en su respuesta, el citado Ministerio nos comunica que la Comisión de Ayudas Sociales a afectados por VIH como consecuencia de actuaciones producidas en el sistema sanitario público, en su sesión de fecha 31 de Octubre de 1995, y atendiendo a las circunstancias especiales que concurren en el caso que le afecta, ha acordado estimar el escrito presentado ante el Defensor del Pueblo Andaluz, como escrito inicial de solicitud de ayuda social... En consecuencia, se ha procedido a iniciar el expediente administrativo, solicitándole... la documentación necesaria para la comprobación de los requisitos establecidos en el Real Decreto 9/1993, de 28 de Mayo."*

*** Trato desconsiderado a una usuaria (queja 95/2655).**

La interesada nos expone las dolorosas circunstancias que padeció en el Hospital General de Jerez de la Frontera, con motivo del parto prematuro que tuvo el día 5 de Junio de 1994, que describió en la Hoja de Reclamaciones que presentó en el mismo organismo. La interesada nos decía que había padecido desconsideración hacia su persona, un trato inhumano y desinformación general.

El hospital le contesta en términos de disculpa para los servicios clínicos argumentando el inconsistente sofisma de que los criterios clínicos son los únicos a tener en cuenta haciendo caso omiso de las vivencias o comentarios de otros trabajadores, con lo que se permite una actitud negligente de atención a los enfermos. La interesada al respecto nos explica:

"Actualmente mi hijo, aunque hasta dentro de varios años no se podrán conocer las secuelas provinientes de su sufrimiento fetal en el momento del nacimiento, se encuentra en fase de recuperación, a pesar de que ha tenido que ser reingresado en el hospital en otras

dos ocasiones y de que hemos tenido que adquirir complejos aparatos, como es un aspirador de secreciones de vías respiratorias para poder mantenerlo en el calor del hogar familiar.

Sin embargo, mi familia y yo hemos sufrido y seguimos sufriendo un proceso angustioso del que dan testimonio los partes médicos, que considero se podría haber evitado o mitigado con una atención más humana y responsable por parte del servicio médico recibido, todo ello agravado por las secuelas que podrían manifestarse en mi hijo de manera definitiva".

Desde esta Institución, observamos que nos encontramos en un caso típico de desconsideración del sistema sanitario en sus relaciones con los usuarios. En el informe que remite el hospital, sólo se ofrecen justificaciones de índole asistencial sin contemplarse la realidad humana del problema objeto de la queja, tal como señalaba la ciudadana. Desde esta perspectiva, sin entrar a valorar la faceta asistencial, que escaparía de nuestras propias competencias, sí se deduce que el trato humano y personal que ha recibido, y según la propia percepción de la afectada, ha adolecido de la corrección requerida por un sistema de servicios sanitarios. En esta actuación, entendemos que el principio a la dignidad humana y la libre personalidad de cada ciudadano debe ser el elemento rector del sistema sanitario, y en especial de los centros hospitalarios, cuando en mayor medida queda comprometida la salud y la vida, y que la actividad sanitaria debe desarrollarse en el marco de los derechos personalísimos, cuidando hasta sus últimas consecuencias las exigencias de los derechos subjetivos que se derivan del valor superior, como son: el derecho a una información adecuada y apropiada para cada ciudadano, la acogida dentro de unos niveles de confortabilidad general, el escrupuloso respeto a la individualidad y a la diferencia, el trato personal y humano, el mantenimiento de una actitud de servicio, la asignación de un facultativo responsable frente al paciente, y en general, una atención personal y respetuosa. Y consecuentemente, apreciamos que, en este caso que nos relata la ciudadana, no se han dado estas características, por eso se toma la decisión de incorporar el contenido de esta queja en este informe, en el apartado referido a la prestación sanitaria.

*** La operan y no le informan de la intervención (queja 95/3189).**

Compareció el padre de la afectada, que fue intervenida en el Hospital "Carlos Haya", en Febrero de 1995 de Colecistectomía Laparoscópica y biopsia hepática por hematopía crónica, practicada en ese hospital, sin que, según manifiesta, haya recibido una información completa y adecuada del proceso médico seguido en el hospital, a pesar de haberlo requerido específicamente tanto por escrito como de forma verbal. En concreto, formula una serie de preguntas: "1.- ¿Qué diagnóstico determinó la necesidad de quitarle la vesícula biliar a mi hija?; 2.-

¿Por qué le comunicaron verbalmente que abandonara el hospital sin ningún documento oficial acreditativo de alta médica (a pesar de haberlo requerido)?; 3.- ¿Por qué, hasta el día de hoy, aún no se nos ha entregado ni enviado la preceptiva y ordenada información oficial del proceso: operatorio, postoperatorio, biopsia hepática, resultado general, etc., a pesar de haber sido solicitada (tanto verbal como por escrito) reiteradamente?; 4.- ¿Por qué si en el Historial Médico, previo a la intervención, faltaban unas analíticas de sangre y H.I.V. (que según el cirujano que la operó eran de vital importancia) no se pidieron la tarde anterior a la intervención (como yo sugerí a la enfermera que apreció su falta), toda vez que se le habían efectuado a mi hija con anterioridad y constaban en el pabellón A, del Hospital "Carlos Haya"?

La Dirección Gerencia del Hospital Provincial "Carlos Haya" remite un informe en el que se indica que efectivamente no debió extirparse la vesícula, pero que el diagnóstico fue correcto ya que las pruebas ecográficas fueron determinantes para inducir al mismo, y que los análisis indicados no tendrían relevancia en la realización de la operación, sirviendo únicamente para completar el diagnóstico de la hepatopatía.

En todo caso, el ciudadano sigue manteniendo serias dudas sobre el proceso médico desarrollado, y denuncia abiertamente el trato recibido y la falta de información que ha padecido, a pesar de los expresos requerimientos de aclaración de su proceso médico.

*** Paciente en estado urgente sometido a lista de espera (queja 94/151).**

El interesado nos pone de manifiesto en su escrito que, a través de la Sección de Gestión del Usuario del Hospital de Jerez de la Frontera, ha solicitado de un Hospital de Sevilla una operación de cirugía cardiovascular, sin que hasta la formulación de la queja hubiera recibido respuesta alguna. La urgencia de la intervención quirúrgica se acentúa en su caso porque, junto a la enfermedad coronaria que padece, se encuentra sometido a hemodiálisis y sufre una osteoporosis galopante, lo que podría ocasionarle que quedara excluido de una posible donación de riñón.

Puestos en contacto telefónico con la Sección de Gestión del Usuario del Hospital de Jerez de la Frontera, donde nos indican que dicha solicitud se remitió al Hospital Universitario "Virgen Macarena" de Sevilla, el 11 de Noviembre de 1994, no habiendo recibido hasta este momento ninguna comunicación al respecto.

Ante el supuesto planteado, se estima conveniente proceder a la admisión de la queja y requerir al Hospital Universitario "Virgen Macarena" a fin de que conteste a la petición formulada y acoja al paciente.

El Director Gerente del Hospital Universitario "Virgen Macarena" nos remite el informe solicitado, en el que nos comunica, con fecha 12 de Mayo de 1995, que el interesado va a ser trasladado en los próximos días al Servicio de Cirugía Cardiovascular de dicho Centro, al estar prevista su intervención quirúrgica.

*** No le informan de los riesgos de la operación (queja 95/2916).**

La interesada nos comunica que en el Hospital "Carlos Haya" le efectuaron una litotricia sin informarle previamente que padecía una malformación congénita en los riñones. A consecuencia de la misma, se le produjeron una considerable cantidad de hematomas y un posterior fracaso renal agudo. Esta falta de información, en cuanto al aumento de riesgo que la operación podía suponer por la citada malformación, fue objeto de sendas denuncias dirigidas por la interesada al Delegado Provincial de Salud y al propio hospital. Con fecha 10 de Enero de 1995, el Delegado Provincial contesta que *"el Director del Hospital realizará las actuaciones oportunas para esclarecer los hechos que relata en su escrito, y le enviará respuesta sobre su asunto"*. Sin embargo, hasta el momento de la presentación de la queja la reclamante no había recibido de la Dirección Gerencia ningún tipo de contestación al escrito presentado.

El hospital refiere que desconoce las complicaciones que posteriormente se produjeron ya que la paciente recurrió a otro hospital que le generaba más confianza, y ofrece una información difusa sobre la asistencia sanitaria prestada a la afectada.

*** Una mala experiencia asistencial (queja 95/2928).**

Nos comunica el compareciente que su padre fue ingresado en el Hospital Universitario "Virgen de la Victoria" de Málaga, aquejado de una trombosis. Tras permanecer ingresado en dicho Centro, y sin que hubiera ninguna mejoría perceptible, fue dado de alta el día 7 de Marzo de 1994, y trasladado en ambulancia al Hospital Marítimo de Málaga, para continuar tratamiento rehabilitador, según informe firmado por tres facultativos. Entre 24 y 48 horas después del traslado, su padre falleció, dejando a los familiares en la más absoluta perplejidad, puesto que en el Hospital Universitario en ningún momento se les informó de la gravedad del caso o de la posible muerte de su padre. Además, al ingresar en el Hospital Marítimo, el facultativo que se hizo cargo del enfermo les dijo que en ese caso no había posibilidad alguna de rehabilitación, y que quien había pronunciado semejante diagnóstico estaba totalmente equivocado.

Por otra parte, el interesado manifiesta que el trato recibido por su padre mientras permaneció en el Hospital Universitario fue denigrante, por su

dejadez y abandono, así como por la falta de profesionalidad y de humanidad del facultativo que le atendió. Asimismo, denuncia que habiendo presentado una reclamación ante el Gerente del Hospital Universitario, exigiendo responsabilidades y solicitando el nombre de la Doctora que atendió a su padre, éste le ha contestado pidiendo excusas, pero sin comunicarle el nombre de dicha facultativa.

Sobre las experiencias vividas, el compareciente aporta un relato estremecedor:

"Mi padre ingresó en el Hospital Clínico el 19 de Febrero de 1994. Fue puesto en una sección denominada "Preencame", y que no era más que un sórdido y oscuro sótano, donde se hacinaban ancianos y gentes que sufrían sin ser atendidos. Permaneció allí hasta el 23 de Febrero, fecha en que lo trasladaron a una planta. Pues bien, durante eses tiempo que va del 19 al 23 de Febrero, mi padre está sin medicación, sin diagnóstico, sin ningún tipo de pruebas que pudieran determinar lo que había que hacer. Y durante ese tiempo las trombosis se repiten, sin que nadie haga nada, y su estado empeora, porque desde el primer momento fue abandonado y dejado a su suerte, sin que nadie tomara medidas acerca de su situación, hasta que es trasladado a la planta el día 23 de Febrero, día en que la misma doctora que le atendió dijo literalmente: "El Scanner demuestra que hay tres trombosis, no una como creíamos al principio". Por supuesto que la habrían dado más trombosis, en aquel sótano pestilente y tercermundista.

Una vez en la planta, el 24 de Febrero le sobrevino otra trombosis, estando yo delante. Fue hacia la uno o las dos de la tarde. Se llamó al médico de guardia, que, lejos de ingresarlo en la UVI, o tomar medidas severas contra aquella trombosis, se limitó a pedir una radiografía del tórax. Eran las nueve y media de la noche y todavía no se le había hecho la radiografía".

El Hospital ofrece asépticamente la información sanitaria:

- "1.- D., conoce desde el mismo momento del traslado de su padre el nombre de los facultativos que atendieron a su padre, que no son otros que los que firmaron el preceptivo informe de alta.*
- 2.- Este informe obra en poder de la familia desde el mismo momento que ocurrieron los hechos.*
- 3.- Esta Gerencia, por un error administrativo inexcusable, aún no ha contestado la reclamación interpuesta por D.*

- 4.- *Un año después es difícil averiguar si ha habido trato descortés hacia el pariente y/o sus familiares, máxime cuando se producían los hechos no hubo ninguna reclamación en este sentido.*
- 5.- *Sobre la gravedad del estado de D., cuando fue trasladado al Hospital de Torremolinos se puede deducir del juicio clínico que consta en el informe de alta, juicio clínico que, me consta, se matizó y amplió de forma verbal.*
- 6.- *La lamentable muerte del Sr., fue un acontecimiento imprevisto, pero probable, dentro de la patología que tenía el paciente y que desde nuestro punto de vista, no es achacable a ningún tipo de negligencia y/o mala práctica".*

*** Las dificultades padecidas para obtener un medicamento urgente (queja 95/2928).**

El día 13 de Mayo de 1995 le indicaron al compareciente en el Hospital Infantil que no podían recetarle un medicamento, remitiéndole para ello al Ambulatorio. Llegado al Ambulatorio de Torreblanca, en el mismo le dijeron que tampoco podían recetarle, pues, por tratarse de un Servicio de Urgencias, carecían de recetas. Formulada la correspondiente reclamación, el Director del Servicio Especial de Urgencia contesta que dicho Servicio está destinado a la atención sanitaria de urgencia, no figurando entre sus funciones la dispensación automática de recetas prescritas por otros médicos, y que, asimismo, de tal cometido se está informando periódicamente a los Hospitales, que generalmente siguen estas indicaciones, aunque en este caso no se haya procedido así.

Los directivos del hospital nos expresan lo siguiente:

"Efectivamente, en los servicios hospitalarios y extrahospitalarios de urgencia no se prescribe sistemáticamente en recetas de modelo oficial, estimándose más oportuno dar conocimiento, mediante informe de alta, del proceso atendido al facultativo de cabecera, pediatra en su caso, y asegurar así y merced a la prescripción del medicamento, o tratamiento alternativo que estime recomendable este profesional, su seguimiento y control.

Cuando el alta se produce en horas inhábiles para los Servicios de Atención Primaria se suelen facilitar desde el dispositivo de urgencias tantas dosis de medicación como sean precisas hasta asegurar la consulta por parte de los facultativos de cabecera. Este proceder es el habitual y no genera problemática especial, salvo en casos como el que nos ocupa en que la información no fue correctamente transmitida, según

podemos deducir. En este sentido, hemos enviado nota al interesado informándole de las razones, que estimamos fundadas, por las cuales se ha adoptado este proceder".

*** Un problema de salud pública (queja 95/3806).**

La citada queja se halla aún pendiente de investigación, no obstante, la destacamos por la incidencia que muestra en la salud pública y la actuación de la administración. En ésta, el interesado se queja de una incorrecta actuación de las Autoridades Sanitarias de su localidad. Nos refiere que, tras consumir el pasado 8 de Octubre un alimento aderezado con salsa mahonesa en un bar de Arcena, sufrieron tanto él como su acompañante un proceso de salmonelosis que precisó incluso su internamiento hospitalario.

El interesado refiere en primer lugar la tardanza en diagnosticar la enfermedad en el Centro de Salud donde acudió, a pesar de la clara sintomatología que presentaba, a continuación manifiesta su perplejidad ya que, a pesar que desde que sufrió los primeros síntomas indicó al personal sanitario la posible procedencia de su sintomatología, por parte de éste no se adoptó ninguna medida de profilaxis, teniendo conocimiento de que resultaron afectadas alrededor de quince personas.

Del mismo modo se queja de que, a pesar de ser evidente que el aludido bar incumplió la normativa sobre manipulación de alimentos, desde esa Delegación no se ha incoado ningún expediente sancionador.

*** Presunta mala praxis (queja 95/2987).**

La interesada manifiesta que el pasado 20 de Mayo murió su esposo a consecuencia de un infarto, habiendo transcurrido apenas 48 horas desde que fue dado de alta en el Servicio de Urgencias del Hospital "Ciudad de Jaén", donde se le diagnosticó una cervicalgia, tras la realización de unas radiografías de cuello, sin otro reconocimiento o análisis que apoyase tal diagnóstico, por lo que denuncia una posible negligencia médica.

No profundizamos más en el caso ya que los interesados decidieron presentar una denuncia ante el Juzgado competente.

*** Necesidad de oxígeno líquido (queja 95/3647).**

El interesado nos manifestaba padecer una insuficiencia respiratoria crónica agudizada, con pulmonale crónico, siéndole prescrito por el especialista en

neumología del Hospital "Reina Sofía" de Córdoba un reservorio portátil de oxígeno líquido, expresándose en los siguientes términos:

"... El paciente ... precisa un flujo de al menos 2 litros por minuto para mantener una saturación de oxígeno del 89-90% en ejercicio (según test de los 6 minutos).

Siendo un hombre relativamente joven, con una buena expectativa de vida, mientras se le trate de insuficiencia respiratoria creo que no debe verse recluido en su domicilio, por lo que precisa oxígeno líquido en mochila para todas las salidas del domicilio..."

En esta tesitura, el reclamante se dirigió a la Delegación Provincial de Salud de Córdoba, solicitando con fecha 12 de Mayo de 1994, la aludida prestación, siendo desestimada por no encontrarse incluida en el catálogo de servicios objeto de concierto aprobado mediante Orden de esa Consejería, reiterando no obstante su petición, en sucesivas misivas, obteniendo respuestas negativas.

Dada la pésima calidad de vida que soporta el interesado, recluido en su domicilio y auxiliado por terceras personas para las tareas más esenciales de la vida, encontrándose en la creencia de que existen derechos constitucionales que amparan que el Sistema Sanitario Público deba proporcionarle el reservorio de oxígeno portátil, y teniendo conocimiento de que los residentes en otras Comunidades Autónomas disfrutan de esta prestación sanitaria, se dirigió en queja a esta Institución haciendo valer su derecho.

El planteamiento de fondo de esta queja ya fue tratado en recomendaciones anteriores formuladas por esta Institución tales como la **queja 92/1095** y la **queja 92/1350**, con alcance limitado a Gerencias Provinciales del SAS. En aquellas ocasiones la Consejería se negó a extender la prestación sanitaria consistente en las mochilas de oxígeno líquido, en estos momentos la presente queja se halla aún pendiente de investigación, y pretendemos renovar los argumentos que posibiliten el reconocimiento de la citada prestación.

*** La situación socio-sanitario de los enfermos terminales de SIDA (queja 95/3588).**

No cabe duda que el fenómeno socio-sanitario que representan los enfermos de SIDA es causa suficiente para motivar nuestra intervención con intención de tratar de investigar el conjunto de prestaciones sociales que las organizaciones públicas están dispensando, así como inspeccionar el cumplimiento de las garantías de los derechos fundamentales en relación con estos enfermos. Con este motivo, en el curso de este año, se decidió iniciar una queja de oficio

sobre la realidad socio-sanitaria de los enfermos terminales de SIDA. En especial desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los enfermos de SIDA en Andalucía:

- Derecho a no ser discriminado
- Derecho a la libertad y seguridad
- Derecho al honor y a la intimidad
- Derecho a la libre circulación
- Derecho al trabajo
- Derecho a la asistencia sanitaria
- Derecho a la asistencia social.

Con la finalidad expresada se han realizado una serie de visitas a centros hospitalarios y de acogidas. Esperamos que en el Informe próximo podamos ofrecer los resultados del trabajo llevado a cabo, y se pueda determinar el estado vigente de los derechos fundamentales de estos pacientes.

2.2. El derecho a la protección de la salud de los enfermos mentales.

En el curso del año 1995 hemos tratado de intensificar las acciones de investigación de las quejas referidas a la situación de los enfermos mentales en Andalucía. Entendíamos que el derecho a la protección a la salud de estos enfermos presentaba deficiencias que era necesario poner nuevamente en evidencia ante la atonía de la administración en promover medidas específicas que recondujeran la situación. Con esta finalidad, a últimos de año hemos presentado, con ocasión de una queja concreta, nuestra posición sobre la situación de los enfermos mentales en Andalucía y la repercusión de los derechos fundamentales comprometidos. No obstante, antes de dar cuenta de la misma, procedemos a presentar los casos más significativo tratados en el año 1995.

*** Un enfermo mental encarcelado denuncia su situación (queja 95/315).**

El interesado en queja refiere la situación de encarcelamiento que padece desde el año 1987, en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla. Al reconocérsele la eximente de enajenación mental se le aplicó como medida sustitutoria el ingreso en el referido centro sin determinación de los plazos de reclusión. El enfermo reflexiona que si no se le hubiese reconocido su enfermedad mental, causa de inimputabilidad de responsabilidad penal, a pesar de haber cometido un delito grave, aunque en grado de tentativa, ya estaría en libertad tras ocho años de reclusión en un centro penitenciario común. Se lamenta, que a pesar de haber salido absuelto de condena por el delito cometido, la ausencia de medidas de reinserción y rehabilitación determina las nulas posibilidades que tiene de salir del hospital penitenciario.

Puestos en contacto con el centro penitenciario, nos informan que el afectado es un interno que lleva ocho años en prisión por orden judicial y en base a su enfermedad mental y su evolución. En esos momentos el equipo de tratamiento del centro consideraba que está evolucionando favorablemente y lo han propuesto para salida terapéutica. Ahora bien, nos comentan que la situación de internamiento, según está determinada, no puede cambiar hasta que no exista otra alternativa, es decir un medio de acogida en el exterior y alguien que se hiciese responsable de que continuara un tratamiento psiquiátrico. Su familia no lo acepta ni se hace responsable de él -han sufrido sus agresiones y renuncian, por miedo, a ayudarlo-, y al no existir centros asistenciales sociales su internamiento se puede volver vitalicio. Nos afirman que si realmente existieran centros residenciales terapéuticos este enfermo no tendría que estar en el hospital penitenciario; la ausencia de alternativa condiciona su permanencia.

*** Otro enfermo mental reclama salir de prisión (queja 95/3426).**

Otro enfermo mental solicita nuestra intervención para eludir la medida de prisión ante la evidencia de su estado sanitario. Solicita que se le conceda una plaza asistencial que le permita evitar su internamiento en una cárcel. Afortunadamente en este caso, el interesado ingresó en una Comunidad Terapéutica y pudo soslayar la medida represora. Presentamos este caso por que evidencia la importancia de la creación de estas estructuras sanitarias para la atención de los enfermos mentales, y en especial, para la asistencia de los casos socialmente más conflictivos. Su ausencia conduce hacia la desasistencia o arrastra al enfermo a dispositivos inapropiados que dificultan su rehabilitación y reinserción.

*** La situación de los enfermos mentales recluidos en los centros penitenciarios (queja de oficio 95/3587).**

A tenor de las quejas indicadas anteriormente y con la intención de abordar de una forma más sistemática la situación de los enfermos mentales que tienen dificultades con las autoridades judiciales, y que permanecen recluidos en centros penitenciarios, se decidió iniciar una queja de oficio sobre esta realidad socio-sanitaria.

En los escritos recibidos los enfermos se quejan del incumplimiento de la legalidad por parte de los Tribunales, Jueces de Vigilancia Penitenciaria e Instituciones Penitenciarias por prorrogar "sine die" su internamiento.

Debido a la poca información que nos remiten es difícil hacerse una idea de la situación real que padecen los internados, aunque se advierte que son

personas a las que se les reconoció la eximente completa de su responsabilidad criminal, y el tribunal decretó "... su internamiento en uno de los establecimientos destinados a los enfermos de aquella clase, del cual no podrán salir sin previa autorización del mismo tribunal". (art.8.1 Código Penal). Y que, por tanto, se encuentran a disposición del propio tribunal, que resolverá según la evolución de la enfermedad. El art.8.1 in fine del Código Penal anterior, contempla la posibilidad de que el tribunal sentenciador cuando lo estime procedente, «... a la vista de los informes de los facultativos que asistan al enajenado y del resultado de las demás actuaciones que ordene, podrá sustituir el internamiento, desde el principio o durante el tratamiento, por algunas de las siguientes medidas: - a) sumisión a tratamiento ambulatorio.; y otras...»

El problema que nos denuncian y que en realidad les afecta sensiblemente se refiere al levantamiento de la medida de internamiento, toda vez que a la vista de la falta de progreso de la enfermedad mental -son crónicos irreversibles-, el internamiento se convierte vitalicio. Además, en estos casos la situación de los enfermos se complica, ya que son sus familias, las que podrían ayudarles y responsabilizarse de los incapaces, las inicialmente agredidas -ambos padres- y por tanto, la posibilidad de reintegración en sus familias biológicas es casi imposible, y porque además los servicios sanitarios andaluces carecen de recursos residenciales específicos para este tipo de enfermo mental con peligrosidad social potencial.

Este tipo es, concretamente, el que queremos investigar. Pretendemos promover ante el Servicio Andaluz de Salud una queja de oficio para valorar los recursos asistenciales a disposición de este tipo de enfermos que, contando con centros residenciales apropiados -de larga o media estancia-, podrían salir de las cárceles para pasar a ser atendidos en centros específicos más adecuados a su patología.

Además el nuevo texto del Código Penal, que recepciona la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el asunto, limita la permanencia de los ingresados en un Centro Penitenciario Psiquiátrico como medida sustitutoria, a la que le hubiera correspondido si fueran imputables penalmente. En buena lógica, en Mayo cuando entre en vigor el nuevo Código Penal, muchos de los enfermos actualmente recluidos tendrán que abandonar el Hospital Penitenciario, sin que se conozca la alternativa asistencial que se reserva a estos enfermos con largas experiencias de institucionalización.

Un alto funcionario de la Secretaria General de Asuntos Penitenciarios analizaba de este modo el problema:

«La reincorporación de los internados al medio extrapenitenciario, tiene en el caso de los enfermos mentales una doble dificultad, de una parte el rechazo usual hacia estas personas por parte de familia y medio y, de

otra el desarraigo que presupone el ingreso, durante tanto tiempo, en instituciones que provocan una desocialización y generan modelos relacionales atípicos.

Si en la sociedad civil se ha producido el deseable desmantelamiento del hospital psiquiátrico como eje de la atención en salud mental, ello no debería ser coartada para que las estructuras comunitarias no asuman su responsabilidad a la hora de prestar apoyo y ayuda terapéutica a aquellos enfermos penitenciarios psiquiátricos, o que por la poca relevancia del delito pudieran ser atendidos en dispositivos civiles, sea en régimen de internamiento o ambulatorio.

Si lo que llevó al desmantelamiento de los "manicomios" fue la consideración de su ineficacia terapéutica y su desenmascaramiento como verdaderos almacenes de miseria humana, hagamos entre todos un esfuerzo porque los centros penitenciarios psiquiátricos no se conviertan en los nuevos "almacenes"».

La referida investigación se encuentra en estos momentos en fase de estudio; reservamos los resultados para presentarlos en el Informe del año próximo.

*** Una enferma mental sin sitio donde ir (queja 95/3156).**

Este caso es sumamente llamativo, en función de los sucesos acontecidos. La hija de la afectada presenta la queja y relata el caso:

"Mi madre empezó a dar problemas en casa, manifestándose con alteraciones de conducta, negativismo a medicación y a comer, se orinaba en la cama, se negaba a levantarse..., en fin, algo muy desagradable. Acudimos a Salud Mental, la cual no hizo nada y se negaban a su ingreso, puesto que lo que querían era evitar por todos los medios más ingresos en el Hospital psiquiátrico, y no sólo eso, sino deshacerse de todos los enfermos que había en el Hospital. Por fin, y gracias a la ayuda de su médico de cabecera se ingresó en el Hospital donde pasó un par de meses. Decidieron darle el alta y me dijeron que la vuelta a casa era inadecuada por la naturaleza de su enfermedad psiquiátrica (trastorno orgánico de la personalidad de carácter irreversible) y que, por otra parte, en casa ya había otro enfermo mental, con esquizofrenia paranoide.

Dijeron que lo mejor era ingresarla en una Residencia Asistida por tiempo indefinido. En el Hospital se ocuparon de buscar la Residencia y de trasladarla. Sospecho ahora que se ocuparon de todo (excepto del asunto económico) porque les convenía, querían desmantelar el

Hospital y dar el Mayor número de altas. Sabiendo que tarde o temprano surgirían problemas con ella en casa parchearon el caso, mandándola a una Residencia en Málaga donde se encuentra desde entonces.

Desde el 87 hasta ahora la Residencia se ha ido pagando a través de una ayuda individualizada del IASS, la cual el año pasado fue denegada. El caso es que ni la Gerencia del IASS ni Salud Mental me solucionan el problema, lo que hacen es tirarse el uno al otro la pelota. En la Gerencia me dicen que no saben si aprobarán para este año la ayuda, que no tienen centros para este tipo de enfermos, y por su parte Salud Mental insiste en que tras la desmantelación del Hospital no se crearon otros tipos de centros y no hay nada."

Con los datos que hasta ese momento conocíamos se colige que la madre de la interesada se encuentra desasistida por parte de las Instituciones Públicas. En efecto, el IASS deniega el ingreso en sus centros dependientes por no encajar ni en el supuesto de ancianidad (más de 65 años), ni en el supuesto de minusvalía psíquica (oligofrenia). Por otro lado el SAS, aparte de la asistencia psiquiátrica ambulatoria, y el tratamiento de crisis agudas en Centros Hospitalarios, no ofrece alternativa residencial en casos como el que nos ocupa, donde no es posible la convivencia, el proceso patológico es irreversible y se requiere un tratamiento especializado.

Del mismo modo, respecto de la resolución denegatoria de subvención, se aprecia otra irregularidad, en este caso procedimental, toda vez que dicha resolución, carece de la suficiente motivación, ya que el único argumento motivador que se expresa es la "*insuficiente dotación presupuestaria*", sin ninguna referencia a los elementos objetivos que determinen la prioridad de unas solicitudes de subvención sobre otras.

Lo cierto es que esta señora es derivada, hace más de ocho años, del Hospital Psiquiátrico -en función del vaciado de los enfermos que la Reforma Psiquiátrica establecía- a una residencia de ancianos asistidos privada, con una subvención específica por parte del IASS, y que al cabo del tiempo, por problemas presupuestarios, tratan de echarla también del referido centro.

Se solicita informe de las Direcciones Gerencias del IASS y SAS, respecto de la inexistencia de centros residenciales u otra dotación asistencial, adecuada al supuesto que nos ocupa. Asimismo, se solicita informe de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en Almería respecto de la insuficiente motivación de la resolución denegatoria de la subvención.

Los informes recibidos, comprendiendo la gravedad del caso, hasta ahora no han ofrecido una solución efectiva al problema planteado, y la situación se

halla aún pendiente de resolución favorable.

*** Un enfermo mental cuidado por su anciana madre de 88 años (queja 95/2894).**

La interesada, viuda, nos manifiesta en su escrito que convive con su hijo de 51 años de edad aquejado de demencia senil, el cual presenta un comportamiento agresivo que imposibilita la convivencia, motivo por el que solicitó su ingreso en centros de titularidad pública, al parecer sin éxito.

Manifiesta que es imposible convivir con él, pero no encuentra vías para su internamiento, y tampoco puede acudir a centros privados por no permitírsele su economía.

La interesada se queja de la falta de asistencia social y sanitaria a disposición de su hijo y reclama el oportuno servicio de rehabilitación y reinserción social que ofrece el art. 20 de la Ley General de Sanidad.

Se solicitan sendos informes a las administraciones sanitarias y de servicios sociales, en ambos casos se nos facilita una información difusa y poco comprometida con la situación del enfermo y su madre. Debemos añadir también, que el demente padece etilismo crónico y cuenta con tres episodios de suicidio frustrado.

A la vista de la ausencia de reacción favorable por parte de las administraciones implicadas, se decide girar visita de inspección con los responsables para abordar directamente el problema denunciado por la señora.

En la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales se plantea el problema social que nos presenta la señora en la queja, en relación a las posibilidades residenciales que aporta el IASS al caso referido. Resumiendo nos confirma lo que ya sabíamos, que la administración de servicios sociales sólo dispone de centros residenciales para ancianos y deficientes psíquicos, y que por tanto, el caso del afectado no encaja en ningún lugar específico. Afirman que no disponen de centros para casos conflictivos, y menos aún para enfermos mentales.

Comprendiendo la magnitud del problema y las dificultades personales y sociales que encierra, reconoce que el IASS no dispone de recurso alguno para intervenir en este difícil caso. Se muestra incompetente y en parte despreocupado, *"¡éste es un asunto de salud, no nuestro!, ¡nosotros no podemos atender a los enfermos mentales, es lo que nos falta!"*.

En definitiva, considera que la administración de asuntos sociales no dispone de recursos para intervenir ni tiene capacidad para crearlo u ofrecerle alguna alternativa al ciudadano.

En la Delegación Provincial de Salud igualmente se plantea el caso de la queja. Y comprendiendo la propia realidad del problema, nos muestra su incompetencia para poder intervenir. Desde la Delegación no se dispone de más recursos que aquéllos que están configurados desde la Consejería de Salud.

Reflexionamos sobre la situación en la que se encuentran los enfermos mentales en Andalucía, y se reconoce la gravedad del estado y la falta de recursos específicos para atender a estos enfermos. Son conocedores que la asistencia sanitaria que se le presta a los enfermos es insuficiente, y que se necesitan centros asistenciales que acojan a estos enfermos.

Después de dos horas de hablar sobre la problemática general, y de interesar una mayor información del caso, conversando con el responsable del hospital, el jefe de servicio de psiquiatría, se nos comunica que no pueden hacer nada por este señor. El psiquiatra se niega a dejarlo ingresado permanentemente, el caso no es tributario de ingreso, sino sólo de cuidados de atención.

A los pocos días, la Coordinadora Asistencial de la Delegación de Salud se pone en contacto con la Institución, refiriendo que han tratado de buscar una alternativa, pero que en el seno del sistema sanitario andaluz no existen soluciones para estos casos, no disponen de capacidad para ofrecer cuidados y atención a los enfermos mentales, fuera de la asistencia ambulatoria y los ingresos en el hospital.

En definitiva, en las visitas, se deja constancia de la falta de disponibilidad de ambas redes -de servicios sociales y salud- para intervenir en este problema sanitario y social.

Hemos querido presentar este caso, y las intervenciones realizadas, para acreditar la realidad que padecen diariamente estos enfermos. Como vemos, ambas redes asistenciales no atienden estos supuestos dramáticos.

*** La situación de los enfermos mentales en Andalucía (queja 95/3096).**

Últimamente han vuelto a aumentar las quejas denunciando el desamparo que asiste a los enfermos mentales y sus familiares, y entre ellas, y con el afán de ejemplarizar la denuncia, hemos seleccionado la presentada por D. ..., en la cual nos refleja la situación socio-sanitaria que padece su hijo y la familia. El interesado nos manifestaba que tiene un hijo de veinticuatro años, esquizofrénico paranoico, con obesidad severa (142 kg.), el cual, por su enfermedad, presenta trastornos de comportamiento que hacen imposible la convivencia familiar, con riesgo incluso para su integridad personal por su conducta a veces agresiva. Ante tal situación, demanda de los servicios públicos (SAS e IASS) el internamiento de

su hijo en un centro especializado, obteniendo respuestas negativas de los mismos, de tal manera, que en la actualidad únicamente recibe tratamiento ambulatorio en el Centro de Salud de su localidad y en el supuesto de crisis extraordinariamente severas, es internado durante unos días en la Unidad Hospitalaria de Psiquiatría del Hospital Provincial de Córdoba.

Este tipo de queja no es nueva en la Institución, sino más bien constituye la tipología que denominamos crónica, es decir, como las enfermedades de esa naturaleza, que se mantienen en el tiempo con vocación de continuidad, además afectante a un asunto que desde la óptica del Defensor del Pueblo conmueve las entrañas institucionales de la Oficina. Prueba manifiesta de la continuidad del problema que se plantea lo representa el testimonio de los Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, en los cuales, año a año, se reiteran los contenidos de las quejas recibidas y las aportaciones elaboradas.

Desde hace años, esta Institución ha venido prestando especial atención a los problemas relativos a la salud mental, dejando constancia de los mismos en los sucesivos informes, que ahora tenemos intención de reflejar y sintetizar como punto de partida de esta resolución.

Así en el Informe de 1989 se estimaba necesario admitir la hospitalización psiquiátrica como prestación del sistema sanitario, y en concreto se destacaba una queja en la cual un padre interesaba un centro adecuado para atender a su hijo psicópata esquizofrénico paranoide crónico. En este contexto, y al amparo de las iniciativas del propio Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, se subraya la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el sentido de que el internamiento psiquiátrico de un beneficiario de la Seguridad Social en cualquier establecimiento de la red hospitalaria es una prestación comprendida dentro de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, que debe correr a cargo de la misma conforme a lo dispuesto en el art. 19.1 del Decreto 2766/1967, de 16 de Noviembre.

A este respecto, se dejaba claro que la resolución de este importante problema no puede circunscribirse exclusivamente al aspecto sanitario de la hospitalización de los casos graves, tal como hoy se hace, sino que teniendo en cuenta que nos encontramos ante un supuesto con perfiles socio-sanitarios, las entidades con responsabilidad en servicios sociales, han de cooperar a la resolución del problema, articulando los medios y sobre todo los establecimientos indispensables para los supuestos crónicos y todos aquéllos que no requieran una hospitalización de urgencia.

A tal efecto, y en tanto se implante la infraestructura psiquiátrica precisa, debería profundizarse en la búsqueda de fórmulas alternativas que permitieran la adecuada asistencia de los enfermos mentales, entre las que, además de la organización de los recursos existentes y de la coordinación de las redes sanitarias de las diferentes administraciones públicas competentes en la

materia, debería encontrarse el reintegro de los gastos ocasionados por el internamiento psiquiátrico en centros privados, cuando no pueda efectuarse en ningún establecimiento de la Seguridad Social y sea prescrito por especialistas de la misma.

Más tarde en el año 1990, se continúa recibiendo un número importante de quejas sobre la falta de asistencia sanitaria, consistente en el internamiento, para los enfermos mentales. Además, se evidencia el drama familiar que acarrea la convivencia con un enfermo psíquico deteriorado. La queja típica que se nos formula, es por ejemplo la contemplada en la **queja 90/510**, donde la interesada denuncia la situación en la que se encuentra su hermano -esquizofrénico paranoide- al cerrársele la posibilidad de ingresarlo en el manicomio, y no disponer la familia de medios para atenderlo y cuidarlo, manifestando que no hay alternativa paralela al manicomio para asistir a su hermano. En estos casos se refleja que la realidad diaria supera la creación de la nueva red de salud mental, y se hace necesario intensificar la puesta en marcha de los citados centros de rehabilitación y de internamiento que estén previstos.

En el año 1991, en el apartado de la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces, se destacan los problemas de los enfermos mentales, significando que los casos más llamativos se registran en torno a los enfermos esquizofrénicos jóvenes, de 20 a 30 años de edad, que se encuentran en procesos cronificados.

En este informe se valoraba que el desamparo de los enfermos mentales por falta de centros residenciales provoca que sean las familias las únicas responsabilizadas del cuidado y la atención de los enfermos. Y se aprecia que, más grave es la situación de aquellos enfermos mentales que no cuentan con familia que los atiendan, o están desahuciados por las mismas, al final acaban malviviendo en las vías públicas y dedicados a la mendicidad, porque, además, no reciben ningún tipo de ayuda económica.

Esta Institución denunciaba que el contenido del artículo 20 de la Ley General de Sanidad, -desarrollo del artículo 43 de la Constitución-, que afecta a los enfermos mentales, se encuentra aún lejos de la realidad andaluza, y que este desamparo socio-sanitario repercute de forma dramática, según los protagonistas, en los familiares de los enfermos.

En la dación de cuentas de las incidencias de las quejas de salud, se vuelven a reiterar las críticas, y se reproducen las denuncias sociales de los afectados. En las mismas, los esquemas se repiten: padre o madre que se lamenta de la falta de recursos socio-sanitarios que existen para atender al hijo esquizofrénico, joven, pero crónico. La **queja 90/1949**, fue la que más nos conmovió, una señora nos exponía:

*"La firmante, madre de D. ..., 44 años de edad, manifiesta que su hijo padece una psicosis esquizofrénica, que le hace mantener un comportamiento excesivamente violento en todo momento, tanto con la madre como con los demás familiares y vecinos del pueblo. Varias veces ha sido denunciado por comportamiento violento ante la Guardia Civil y Policía Local (se adjunta un certificado del Alcalde de la localidad, que manifiesta que ha sido detenido quince veces). Actualmente, está pendiente de juicio por comportamiento violento con la policía. El enfermo ha estado ingresado 10 años en el Hospital Psiquiátrico de Miraflores, con diagnóstico de irreversibilidad de la enfermedad, y **ha sido mandado a casa por política sanitaria**".*

En el año siguiente, en el Informe de 1992 hicimos un breve balance histórico de la evolución del tratamiento que la administración sanitaria le ha dispensado a estos pacientes a partir de 1984, fecha en la que se gestan los inicios de la reforma psiquiátrica en Andalucía.

Analizado el proceso de desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos, se acaba reflexionando que lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, es que la deshospitalización forzada de los enfermos mentales no ha ido acompañada de la paulatina creación de las estructuras intermedias de atención al enfermo mental crónico, o en proceso de cronicación, de tal forma que un dispositivo sustituyera al otro, con continuidad y orden. Se observa cómo las alternativas creadas a la solución del ingreso forzado, en el ámbito del sistema andaluz, han sido de índole experimental y testimonial. Evidentemente, en función de los ínfimos niveles de implantación de las redes alternativas, las consecuencias de la deshospitalización no han tardado en aparecer.

Se ha dejado constancia cómo la ausencia de alternativas residenciales para atender a los enfermos mentales crónicos, está provocando el abandono y marginación de los enfermos en el entorno social en el que se desenvuelven. Situación que en algunos casos llega hasta el abandono total. Son varias las quejas que en ese año se recibieron en relación con jóvenes esquizofrénicos que habitan en las calles de las ciudades.

En otras ocasiones, son los padres y los familiares más próximos los que padecen la permanente situación de crispación e inestabilidad que un enfermo de estas características genera en su ámbito familiar. También se recibieron varias quejas de madres impotentes ante el dolor que les produce la situación de su hijo enfermo mental abandonado.

Entre todas las quejas recibidas sobre la asistencia de salud mental en el año 1992, había una de ellas que destaca sobre las demás, y pensamos que es representativa de la tipología de la situación que queremos testimoniar: el joven

psicótico no atendido por la familia. Es el caso de una persona de unos 30 años de edad, enfermo mental y que vive sólo. Este expediente de queja es especialmente significativo, además de por la relevancia social del caso, porque en el mismo se contiene un informe de sumo interés para valorar el alcance del problema que presentamos.

El caso concreto quedó reflejado en las páginas 537 y ss. del Informe Anual de 1992, y al mismo nos remitimos para constatar la realidad fáctica, pero lo más destacable eran las valoraciones que el propio Coordinador de Salud Mental, responsable administrativo del sistema, ofrecía:

"...nos encontramos ante un paciente psicótico joven, con escasas expectativas de curación, resistencia terapéutica, etc., reuniendo el perfil de aquellos pacientes que se beneficiarían de una estructura asistencial intermedia que pudiera asumir internamiento de media-larga estancia... Los hechos y circunstancias que se refieren son conocidos por mí y son ciertos en lo sustancial. Personalmente estoy de acuerdo también con los calificativos de la situación ("lastimoso, degradante, vergonzoso"), así como con la exigencia de apertura de centros intermedios.

Un aspecto transcendente de la situación, no contemplado explícitamente en la reclamación, es el riesgo que supone para D.. que, advertido y denunciado en casos similares, ha llevado a graves lesiones e incluso al fallecimiento de los sujetos, confirmando, también en Huelva, el resultado de otras experiencias de reformas mal ejecutadas y en las que la muerte accidental es uno de los factores que más contribuye a la reducción del número de internados.

Faltan, pues, los dispositivos, centros o estructuras intermedias, ausencia que, en Huelva, y a mi modo de ver, no depende de carencias de recursos, que los hay, y sobrados, sino de la deficiente gestión de los mismos, así como de incapacidad o falta de voluntad política para ordenar, organizar y rentabilizar los recursos existentes. Esta incapacidad o falta de voluntad se demuestra diariamente en el modo, se conoce y se consiente el deficiente funcionamiento de determinados servicios, o en el incumplimiento de compromisos públicos suscritos por las autoridades sanitarias.

En el caso concreto de D., como en otros enfermos psicóticos crónicos, las carencias o insuficiencias no pueden ser imputables al desorden e insuficiencia de los servicios sociales, que también condiciona hospitalizaciones psiquiátricas indebidas, ni a la carencia de servicios de atención de enfermería, domiciliaria o psicopedagógicos (ancianos o retrasados mentales que también ingresan aquí). La carencia o

insuficiencia es, antes que nada, del dispositivo sanitario especializado."

En otra queja que se recoge en el informe, es el propio enfermo mental, quien nos solicita el ingreso en un centro adecuado. Nos dice:

"Padezco una enfermedad llamada esquizofrenia desde hace 9 años y medio, y he estado 9 veces en el hospital psiquiátrico, con un promedio de 2 semanas por estancia (...). El motivo de mi carta es que me he convertido en un marginado, con un profundo deterioro social, soy un chivo expiatorio... pido encarecidamente que me ingresen en un centro psiquiátrico de régimen abierto, por tiempo indefinido."

En Informes Anuales posteriores se vuelve a insistir básicamente en los mismos planteamientos. En definitiva, en los últimos cinco años se ha venido constatando la reiterada denuncia social por la situación que padecen los enfermos mentales, y la ausencia de dispositivo sanitario especializado.

En esta ocasión, en función de la oportunidad de la propia queja en primer lugar destacada, la multirreincidencia de este tipo de quejas recibidas, la alarma social y familiar creada, la expectativas generadas con la reforma de salud mental, el incumplimiento de los compromisos programáticos de la reforma, la inactividad e inhibición de los poderes públicos implicados, etc., éstos y otros elementos que surgirán a lo largo de la resolución, justifican esta intervención institucional del Defensor del Pueblo Andaluz, en aras a la defensa de los derechos y libertades públicas de los enfermos mentales en Andalucía.

Es nuestra intención, proceder a elaborar una resolución, que presente la posición de la Institución respecto a la situación de los enfermos mentales en Andalucía, explicando los acontecimientos promovidos por la reforma, evaluando los dispositivos creados y sus resultados, y en especial reflejando la situación de hecho que impera en la realidad y sus repercusiones de índole jurídica respecto a los afectados, con la finalidad de promover Recomendaciones que remuevan los obstáculos que dificultan el libre ejercicio de los derechos constitucionales.

En este sentido, optamos por establecer la siguiente estructura del trabajo propuesto:

* Estado de los derechos fundamentales de los enfermos mentales antes de la Reforma.

* Objetivos de la Reforma de Salud Mental.

- * Actuación de la Reforma.
- * Situación de hecho de los enfermos mentales crónicos.
- * Situación jurídica de los enfermos mentales en Andalucía.
- * Recomendaciones.

Antes de comenzar, y después de haber dado cuenta de los antecedentes y del contenido y la estructura del trabajo que se presenta, debemos señalar que se trata de elaborar una aportación de síntesis respecto a una temática que preocupa a esta Institución y ha acumulado un número de quejas considerable durante más de cinco años, sin que los poderes públicos hayan adoptado las medidas necesarias para atajar el problema socio-sanitario objeto de reiteradas denuncias, y haber permitido que se cronifique. Pero esta reflexión se realiza desde la estricta perspectiva de la tutela de los derechos fundamentales en juego y en defensa de unos ciudadanos especialmente débiles frente a los poderes públicos; y desde este punto de observación pretendemos enjuiciar los resultados de la Reforma de la Salud Mental en Andalucía, gestada programáticamente hace ya más de diez años, constatando la realidad actual, tanto desde el prisma de la situación de hecho de los enfermos como de los derechos que gozan. Desde esta posición, asumiendo los límites, y en función de las quejas y los resultados de la reforma que pulsamos, pasamos a dar cuenta del trabajo desarrollado, que hemos hecho llegar a los responsables de los organismos pertinentes y de los colectivos implicados en dicha problemática, a fin de que se pueda debatir, enriquecer y, en su caso, aceptar nuestras Recomendaciones.

1. Estado de los derechos fundamentales de los enfermos mentales antes de la Reforma de Salud Mental.

No parece que ofrezca duda la opinión generalizada de que el anterior sistema manicomial se caracterizaba por la implantación de un modelo netamente represivo, atentatorio a los derechos civiles de los pacientes y suministrador de unas pésimas condiciones de vida, que en nada contribuían al bienestar y terapia de los enfermos mentales. En el ámbito del sistema de los hospitales psiquiátrico predominaba la función represora sobre la asistencial, hasta tal punto, que el propio Decreto de 3 de Julio de 1931 sobre asistencia a los enfermos mentales, calificaba a los manicomios de prisiones más que clínicas médicas. En estos centros los enfermos mentales carecían del disfrute de una gran parte de sus derechos constitucionales, las propias limitaciones de su enfermedad y el régimen de reclusión que soportaban les situaban en una posición jurídica discriminatoria y de desventaja respecto al resto de ciudadanos.

La Comisión Ministerial para la reforma psiquiátrica, al valorar el

panorama de la atención a la salud mental y de la asistencia psiquiátrica, describe la *"... discriminación del enfermos psíquico en cuanto a la protección asistencial y de sus derechos civiles."*

Más explícitas -en el propio ámbito andaluz- fueron las conclusiones que presentó la "Comisión de estudio de la situación jurídica en la que se encuentra la población ingresada en establecimientos psiquiátricos andaluces", creada por la Orden de la Consejería de Salud y Consumo de 2 de Mayo de 1984. Entre las conclusiones, respecto a los derechos de los enfermos mentales ingresados en hospitales psiquiátricos, se pueden destacar las siguientes:

- *No se encuentran en la actualidad suficientemente garantizados por la legalidad vigente los derechos fundamentales de los internos y particularmente los derechos de información, comunicación, dignidad humana y el principio de voluntariedad.*
- *La realidad pone de manifiesto la anomalía jurídica y asistencial de internos no necesitados de tratamiento psiquiátrico o de internamiento en este tipo de Centros, así como la práctica inexistencia de incapacitación judicial.*
- *Frente a la situación de internamiento que por sí representa una limitación importante a los derechos fundamentales y un riesgo de lesión a los mismos, no se aprecia en la población psiquiátrica andaluza un aumento de conflictividad jurídica, lo que denota una situación de práctica indefensión de la misma.*
- *La ausencia de instituciones tutelares constituidas convierte a los responsables del centro en guardadores de hecho de los internos, quedando en sus manos la protección de esas personas y la administración de sus bienes".*

En la valoración del disfrute de los derechos básicos de los internos se deducen carencias y deficiencias de relieve. Y en el mismo informe, respecto al disfrute de los derechos fundamentales, se acababa recomendando:

- "- Promover las condiciones necesarias para que los derechos fundamentales de los internos referentes a la información y comunicación se desarrollen adecuadamente.*
- *Corregir las deficiencias detectadas en orden a la protección del derecho a la dignidad humana e intimidad de los internos."*

Además, en el estudio, se constata la elevada implicación social que conllevaba el ingreso en estos centros manicomiales: *"... hay que resaltar que casi el 90 por 100 de los internos que no deben estar ingresados, su permanencia es debida a causas sociales, entre las que destacan las dificultades familiares.";* "Los

datos relativos a las visitas y colaboración de las familias respecto a los internos descubren la situación de abandono en que se encuentran y la necesidad de que las instituciones públicas asuman la función asistencial de los mismos en centros adecuados."

En síntesis, resta reconocer que en los anteriores centros psiquiátricos los enfermos mentales padecían marginación, no disfrutaban de sus derechos fundamentales, y se les privaba del ejercicio de sus derechos civiles. Ahora bien, justo es indicar que los citados centros representaban un verdadero recurso social de acogida, cuidados, y de asistencia sanitaria, para los enfermos mentales desamparados y abandonados por sus familias.

2. Objetivos y síntesis de la Reforma de Salud Mental.

Con objeto de superar la situación de vulneración de los derechos fundamentales, y erradicar la intervención manicomial descrita anteriormente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza -en el año 1984- se decide gestar un cambio profundo de las estructuras y de los modos y formas de asistir a los enfermos mentales, que se denominó la Reforma de Salud Mental.

Los objetivos de la Reforma Psiquiátrica que se ha desarrollado en Andalucía, y que los poderes públicos ofertaron a la sociedad, quedaron registrados en una serie de documentos técnicos elaborados por la propia Consejería de Salud y Consumo. De esta manera la presentación del libro sobre la Reforma Psiquiátrica en Andalucía, recoge la pretendida y decidida voluntad política de la administración autonómica de transformar las estructuras especializadas en salud mental, que permita la sustitución programada de los dispositivos tradicionales de asistencia psiquiátrica por una red de servicios para la atención a la salud mental, red de estructura diversificada centrada en la comunidad e integrada en el Servicio Andaluz de Salud. De este modo, en la página 8 del documento se marcan los objetivos generales de la reforma:

"Con el propósito general de mejorar la cobertura y calidad de atención a los problemas de salud mental de la población andaluza y en el marco de un proceso más global de desarrollo de un nuevo sistema de atención sanitaria, se plantean tres objetivos:

- La unificación del conjunto de recursos sanitarios para la atención a dichos problemas.*
- La programación de las actuaciones y,*
- La modificación de la estructura de servicios, sustituyendo los dispositivos tradicionales por una red diversificada, de cobertura*

general, de base y orientación comunitaria e integrada en los sistemas generales de Servicios Sanitarios y Sociales."

Posteriormente en la página 18 del texto se indica la estrategia de implantación del modelo:

"El desarrollo de la Reforma Psiquiátrica supone la articulación en el tiempo de tres tipos de actuaciones de realización coordinada y simultánea:

- el desmantelamiento de los ocho Hospitales Psiquiátricos mediante la desinstitucionalización del máximo número de pacientes ingresados y la transferencia a los Servicios Sociales de aquéllos que no puedan alcanzar un nivel de autonomía adecuado (ubicándolos en dispositivos normalizados más adecuados que el Manicomio).*
- la implantación escalonada de la nueva red de servicios, previa decisión sobre el número de unidades y su dotación material y humana, y*
- el desarrollo, desde estos servicios, de un nuevo modelo de funcionamiento basado en la Salud Mental Comunitaria, lo que significa fundamentalmente formación de personal y evaluación de los resultados del proceso."*

Por último el Decreto 338/1988, de 20 de Diciembre, de ordenación de los servicios de atención a la salud mental, expone el ámbito territorial que permitirá la atención integral y la cobertura de las prestaciones de salud mental, así como las estructuras de coordinación en cada uno de los dispositivos y en el conjunto de ellos. Y ya, en el propio texto normativo, el art. 1, apartado 2 declara, «La actuación de los Servicios de Salud Mental se dirigirá al logro, en dicho campo de salud, de los siguientes objetivos: promoción de la salud, prevención de la enfermedad y asistencia y rehabilitación en los supuestos de pérdida o alteración de la salud».

Esta selección documental sintetiza los compromisos públicos de adecuar los recursos asistenciales al nuevo modelo que se trata de implantar. Un estudio más detenido se realiza en el Informe Técnico sobre las Bases para la reforma psiquiátrica en Andalucía.

Lo que en este momento nos interesa destacar, de cara a los derechos sociales en juego, y a los compromisos de los poderes públicos, es que se oferta a la sociedad un cambio de las estructuras para garantizar una asistencia integral y respetuosa con los derechos fundamentales de los enfermos mentales; y que el camino de actuación va dirigido, entre otras medidas, al cierre de los manicomios y a la apertura de nuevos centros de atención en salud mental.

3. Actuación de la Reforma de Salud Mental.

La puesta en marcha de la Reforma de Salud Mental emprendida en el año 1984 se articulaba en base a dos líneas de actuación: el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos y la implantación de una red de servicios.

El manifiesto doctrinario afirmaba "*...que el desarrollo de un modelo comunitario de atención a la salud mental resulta incompatible con la pervivencia de los manicomios.*". Abundando se decía que los hospitales psiquiátricos no aportaban soluciones a los problemas reales de los enfermos mentales, y que un mínimo del sentido de la justicia social impone la búsqueda de soluciones alternativas para los internados. Y con esta finalidad, desde el año 1984 se actúa, en un doble sentido, evitando el ingreso de nuevos enfermos y procediendo al paulatino vaciado de los internos.

Así, en los años sucesivos se produjo una acentuada reducción de los ingresos, con una ínfima presencia de nuevos pacientes entre la población institucionalizada. De tal modo, que en el período 1985-1988 tan sólo se realizaron, en toda Andalucía, 102 ingresos. Consecuentemente los enfermos mentales de nueva aparición, a partir de 1984, excepto una ridícula minoría, no han conocido las medidas institucionalizadoras. Son hijos de la reforma comunitaria. Muchos de estos enfermos, que eran jóvenes en 1984, después de diez años padeciendo, han cronificado la enfermedad y se encuentran incursos en procesos degenerativos. Los enfermos reciben asistencia sanitaria ambulatoria con regularidad y hospitalaria sólo para solventar los episodios agudos, el resto de apoyo terapéutico lo deben de obtener de sus propias familias.

Respecto a la evolución de la situación de los hospitales psiquiátricos, se procedió a clasificar a los internos en función de la unidad asistencial que requerían, en tres tipos de unidades: a) unidad geriátrica, para pacientes Mayores de 65 años, en orden a la posible transferencia a la red de servicios sociales; b) unidad de deficientes mentales, para pacientes diagnosticados de oligofrenia; y c) unidad de rehabilitación, para el resto de los pacientes. De esta forma, el vaciado de los hospitales se ha canalizado a través de estas tres vertientes:

- los ancianos, a través de su ingreso en residencias. Ahora bien, esta forzada marcha, sin el incremento de los ya deficitarios centros residenciales de ancianos, ha implicado en muchos casos una medida que ha acarreado una verdadera pérdida de la calidad de vida que le reportaba el manicomio. Hemos comprobado casos, en los que los enfermos mentales ancianos habían sido ingresados en residencias masificadas, pobremente dotadas, y sin asistencia específica para atender sus peculiaridades asistenciales. La Residencia "Patronato San José" de San Fernando (Cádiz), es un fiel exponente del caso que se refleja.

Un número considerable de enfermas mentales del Hospital Psiquiátrico del Puerto de Santa María fueron derivadas a esta residencia privada, que se subvenciona con un presupuesto de 700 pesetas/día por persona -el coste de una residencia pública de ancianos asistidos es diez veces superior-. Las condiciones en las que se desenvuelven las ancianas enfermas mentales es ciertamente deplorable y lastimoso. El abandono familiar es absoluto. El lugar era un verdadero almacén de miseria humana, una concentración de enfermos mentales a los que se les suministraba los mínimos elementos de subsistencia. Las condiciones que les reportaba el manicomio eran mucho más positivas, tanto por la asistencia como la prestación sanitaria que recibía.

- respecto a los enfermos psíquicos que permanecían en los manicomios, la salida se ha orientado en dos direcciones: la mayor parte, derivándolos a sus familias, y los menos, con el ingreso en centros de los servicios sociales. Siempre que el enfermo dispusiera de familia con posibilidades de acoger al interno se ha reintegrado al seno familiar, a veces años después de abandonarlo y en un estado de avanzado deterioro físico y psíquico. La derivación hacia centros asistenciales de la red de servicios sociales ha sido escasa ante la escasez de plazas disponibles, ya que estos centros son insuficientes en sí mismos para atender a la población necesitada de la atención social. Algunas de estas personas han sido remitidas, a pesar de no contar con edad suficiente para ello, a residencias de ancianos.

- el resto de los enfermos mentales, integrados en la unidad de rehabilitación, estaba representado por aquéllos que carecían de apoyo familiar, no eran aún ancianos, y no disponían de alternativa socio-sanitaria al propio manicomio. Teóricamente serían los usuarios de los dispositivos asistenciales que la reforma psiquiátrica iba a crear.

El proceso de desinstitucionalización se inició en 1985 y se mantiene aún en nuestro días. Después de más de 10 años de actuación de la reforma de salud mental continúan subsistiendo parte de los recursos manicomiales, y aún un grupo considerable de enfermos mentales residuales permanecen en los hospitales psiquiátricos que se mantienen abiertos. Por expertos en el tema, se ha dicho que la desinstitucionalización se está llevando a cabo con *"...la ausencia de planificación, la precipitación, la falta de preparación de los pacientes, la carencia de recursos comunitarios y la insuficiente financiación económica para asegurar la calidad de los cuidados ha sido una constante de este proceso"*. Por nuestra parte, debemos de convenir que el cierre de los manicomios ha representado paradójicamente una verdadera pérdida de la calidad de vida de los internos, que se han visto desterrados hacia las residencias de ancianos o a manos de unos familiares que no estaban preparados para tan ingente labor. Hemos asistido más bien, a un cierre forzado, precipitado, sin solventarse previamente la tarea de inserción y tratamiento específico de los enfermos así como la formación de los nuevos cuidadores.

Evaluando, resta afirmar que después de diez años de gestión de la reforma psiquiátrica, reforma, que, en sus planteamientos teóricos, consideramos necesaria y positiva, no se ha ultimado el anunciado desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos, y que en el desarrollo seguido no se ha alcanzado el objetivo de generar un proceso programado de sustitución del hospital por una red alternativa de servicios diferenciados y situados en la comunidad.

El psiquiatra García López, refleja la situación del siguiente modo:

"... El desmantelamiento del manicomio en muchos casos no ha sido sino un eufemismo pseudoprogresista que encubre el despido de centenares de enfermos largamente institucionalizados, deteriorados, faltos de autonomía y sin una asistencia posterior garantizada. Todo ello como consecuencia de una política administrativa y economicista de reducción de camas "inmovilizadas", y sin que se hayan creado suficientes estructuras extrahospitalarias y comunitarias que faciliten a los enfermos que las ocupaban la rehabilitación y la reinserción social. Consecuentemente, muchos de ellos han pasado a otras instituciones (asilos de ancianos, cárceles, etc.), o son mantenidos por la comunidad "con alfileres", sobreviviendo en el seno de familias de muy pocos recursos y menos apoyos, o malviviendo en la calle, a expensas de la caridad pública o privada."

El otro pilar de la reforma psiquiátrica descansaba sobre la base de la implantación de nuevas estructuras sanitarias centradas en la comunidad e integradas en el dispositivo sanitario general. El Decreto 338/1988, de ordenación de los servicios de atención a la salud mental, define los dispositivos y la regulación de la organización, composición y funciones de los mismos, y trata de asegurar la debida coordinación entre ellos. De este modo se configuran los Equipos de Salud Mental de Distrito, las Unidades de Salud Mental de los Hospitales Generales, las Unidades de Rehabilitación, Unidad de Salud Mental Infantil y las denominadas Unidades de carácter experimental, en la que se comprendía a la Unidad de docencia y Psicoterapia, Comunidad terapéutica y Hospital de día. En los papeles de la reforma, se decía que *"la implantación de los nuevos dispositivos es la condición necesaria pero no suficiente, para el desarrollo de un modelo de atención comunitario, eficiente y no marginador, a los problemas de salud mental de la población"*.

Los problemas surgen respecto al grado de cumplimiento de la creación y dotación de estos dispositivos de salud mental previstos para atender a los enfermos mentales salidos, o por salir, del manicomio, y los nuevos casos que iban apareciendo, y en general para atender adecuadamente y en los márgenes del nuevo modelo de abordaje de los problemas de salud mental. El Mayor desequilibrio entre lo definido y lo realizado se verifica respecto a los dispositivos de

atención hospitalaria de continuidad, en concreto, los hospitales de día y las comunidades terapéuticas; que, por cierto, son los dispositivos que vienen a sustituir la intervención socio-sanitaria que representaban los manicomios. En concreto, el proyecto de reforma consideraba conveniente un dimensionamiento de 8 hospitales de día y 7 comunidades terapéuticas. Unidades que se consideraban imprescindibles para atender a los enfermos mentales crónicos. Sin embargo, actualmente sólo se han constituido 2 hospitales de día y una comunidad -tabla 13 del Plan Andaluz de Salud-. Este desfase de disponibilidad de recursos ha venido provocando el problema que ahora se presenta, como es la falta de asistencia específica para los enfermos mentales crónicos que carecen de apoyo familiar o éste se revela como inadecuado.

La máxima crítica del proceso de la reforma de salud mental se concentra en la ausencia de actuación para crear los dispositivos de atención continuada, de medio y largo plazo. Además, la carencia de las comunidades terapéuticas y los hospitales de día ha ido acompañada de una salida en cascada de los enfermos mentales ingresados en los antiguos manicomios, más la incorporación de nuevos enfermos, que después de diez años se encuentran en procesos crónicos y degenerativos, aparte de haber agotado la paciencia y la resistencia de más de un familiar. Esta doble concurrencia, de la falta de los recursos necesarios y el incremento de la población tributaria de los mismos, ha propiciado la situación de desasistencia que se viene denunciando hace tiempo. Ya que el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos no se ha desarrollado en *"...un proceso programado de sustitución por una red alternativa de servicios diferenciados y situados en la comunidad"*. Y este recorte de los recursos disponibles ha pesado sobre los propios enfermos mentales y sus familias. Los afectados han sufrido un enorme coste por la aplicación de una reforma de salud mental, que por una parte, le cerraba los centros hospitalarios psiquiátricos y por otra, se abstenía de configurar los dispositivos alternativos. Se ha dispuesto de premura para desmantelar los manicomios -aunque relativa porque van diez años en la labor- y pereza y pasividad para dotarse de los centros diseñados por la reforma.

En general, los efectos negativos de estos modos de producirse la reforma, no tardaron en aparecer: enfermos mentales sin asistencia específica, y familias desechas.

A continuación pasamos a dar cuenta de la situación de hecho que hemos detectado al estudiar las quejas que se nos presentan sobre los enfermos mentales y las reflexiones que nos surgen al hilo de las misma.

4. La situación actual de los enfermos mentales en Andalucía.

La reforma psiquiátrica emprendida en Andalucía ha propiciado una

progresiva deshospitalización de los enfermos mentales, como consecuencia inmediata de la aplicación de los postulados de la psiquiatría comunitaria. De unas estructuras en las que el internamiento era el paradigma de la intervención sanitaria sobre el enfermo, se ha pasado, sin solución de continuidad, al favorecimiento de la inserción del individuo en su núcleo familiar, con el consiguiente desmantelamiento de la red de hospitales psiquiátricos.

Las actuaciones que desde la Administración sanitaria se han desarrollado han ido encaminadas a acomodar la realidad de los enfermos mentales al modelo teórico establecido, aun sin contar con la disponibilidad de medios suficientes para su total puesta en práctica. Si el tránsito de uno a otro sistema estuvo presidido por el propósito de restituir a los enfermos mentales el pleno disfrute de sus derechos fundamentales, profusamente violentados por el anterior modelo manicomial, se olvidó, en cambio, que la precipitada implantación del nuevo sistema habría de provocar no pocas disfuncionalidades que repercutirían asimismo sobre los derechos del enfermo.

La desproporción entre los ambiciosos objetivos propuestos y la escasa dotación de recursos asistenciales se pone de manifiesto en el examen de algunos datos expuestos en el Plan Andaluz de Salud. Baste como ejemplo que en 1993 Andalucía tenía dos Hospitales de Día y una sola Comunidad Terapéutica. Ello suponía que el dispositivo de hospitalización activa, de media y larga duración, según define el artículo 13.1º del Decreto 338/1.988, de 20 de Diciembre, a la citada Comunidad Terapéutica, contaba sólo con quince plazas para cubrir todo el territorio andaluz.

Puede decirse, por ello, que en múltiples facetas, la reforma psiquiátrica, aun con planteamientos teóricos perfectamente definidos, ha dado la espalda a la realidad. Si era una aspiración unánime el cierre de los hospitales psiquiátricos, como superación del tratamiento represivo que habían sufrido los enfermos mentales en épocas pasadas, no es asumible que el coste de dicha operación haya recaído sobre el propio enfermo y su núcleo familiar, transformando una situación caracterizada por una asistencia deficiente por otra en la que impera la falta de asistencia.

Afortunadamente, las carencias que ha originado el proceso de reforma no han incidido con igual intensidad en todos los usuarios de nuestro sistema de salud mental. En este sentido, podemos decir que los pacientes que peor trato han recibido han sido los aquejados, en la terminología empleada por el Plan Andaluz de Salud, de psicosis crónicas con necesidad de hospitalización a medio o largo plazo. En estos supuestos, el comportamiento asocial del enfermo o su conducta violenta no aconseja, de una parte, su integración en la familia, y, de otra, la Unidad de Psiquiatría del Hospital General se revela insuficiente para tratamientos de prolongada duración, en cuanto que está concebida como un recurso temporal para procesos agudos. En tales casos, la deshospitalización de

los enfermos no ha ido acompañada de la creación de estructuras alternativas, provocando con ello una alarmante desasistencia.

Es cierto que bajo el enfoque de la psiquiatría comunitaria el internamiento de los pacientes es, como regla general, una medida desaconsejable, puesto que el enfermo mental es un ciudadano más que no debe ser apartado de la sociedad como un peligro para la misma, sino que ha de acercarse y apoyarse en la comunidad para poder superar su enfermedad. Sin embargo, este argumento no puede ser empleado hasta el punto de identificar internamiento con reclusión lesiva para los derechos del paciente. Así, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Diciembre de 1971 (Resolución 2856), manifiesta:

"De ser posible, el retrasado mental debe residir con su familia o en un hogar que reemplace al propio, y participar de las distintas formas de la vida de la comunidad. El hogar en que viva debe recibir asistencia. En caso de que sea necesario internarlo en un establecimiento especializado, el ambiente y las condiciones dentro de tal institución deberán asemejarse en la Mayor medida posible a los de la vida normal".

Quiere ello decir que el internamiento de un enfermo mental en un centro sanitario especializado es perfectamente compatible con el más escrupuloso respeto a sus derechos y libertades, a condición, naturalmente, de que se dote al mismo de los servicios y dispositivos necesarios para el tratamiento integral de los pacientes, y se oriente como una preparación a la vida en comunidad.

No puede aceptarse, por tanto, que el tratamiento del enfermo mental haya de oscilar entre dos extremos contrapuestos: una hospitalización psiquiátrica de corte manicomial, de un lado, y, de otro, una total e indiscriminada deshospitalización. Entre ambas opciones existen mecanismos que no pueden ser ignorados y cuya implantación contribuiría decididamente a colmar una laguna en el sistema de la salud mental. En este sentido, la creación y fomento de estructuras extrahospitalarias intermedias (comunidades terapéuticas, centros y hospitales de día, talleres ocupacionales, etc.) es en la actualidad la gran asignatura pendiente.

Sin embargo, pese a tratarse de una necesidad acuciante, la Administración sanitaria no se muestra lo suficientemente receptiva como para acometer las medidas que frenen el problema existente. Las formulaciones teóricas, las declaraciones de intenciones, los proyectos de futuro que en un tiempo se barajaron no han tenido la debida materialización, y la visión que nos da el presente es absolutamente deficiente. Nos encontramos ante uno de los colectivos más postergados en la sociedad andaluza, que por sus propias características carece de voz propia y cuyas reivindicaciones han de ser encauzadas a través de

asociaciones de familiares afectados, con una mínima capacidad de presión. Ante esta situación no puede justificarse en modo alguno la pasividad de la Administración, que está, aún, lejos de hacer frente a este problema. Cuando los enfermos estaban internos en hospitales psiquiátricos, se conocía con bastante exactitud su estado, aun cuando éste fuera deleznable y constituyera una auténtica piedra de escándalo. Tras el cierre de dichos centros, los enfermos que residían en los mismos han quedado disgregados, con lo cual ha desaparecido el foco donde se concentraban los problemas de la salud mental, pero éstos no han quedado resueltos. En efecto, las carencias asistenciales de los enfermos mentales no han sido solventadas, sino desplazadas hacia otros núcleos, como el familiar, minorándose con ello la capacidad de detección de la desasistencia, que no se proyecta ya sobre colectivos localizados en unas dependencias oficiales, sino a título individual y en ámbitos generalmente privados.

Por ello, es preciso plantearse dónde se encuentran en la actualidad nuestros enfermos mentales. La respuesta a esta cuestión ha de tomar necesariamente como punto de partida a la familia, que se ha erigido como la principal receptora de los enfermos deshospitalizados.

Es innegable que la familia, como célula mínima de convivencia dentro de nuestra sociedad, comporta grandes ventajas para el enfermo mental, en cuanto que parece el medio idóneo para iniciar su rehabilitación y donde poner en práctica modelos de conducta tendentes a lograr una plena inserción social. Asimismo, el ambiente familiar, comúnmente presidido por el afecto y la comprensión entre sus miembros, puede ser un medio eficaz para ayudar al enfermo a conseguir una deseable estabilidad emocional. No cabe duda que la hospitalización del paciente provoca un desarraigo que muchas veces es totalmente contraproducente para su tratamiento, y desde esta perspectiva, la familia representa una gran alternativa.

No obstante, sólo desde una concepción utópica de la familia puede ser ésta considerada como la panacea para el tratamiento del enfermo mental. La realidad se empeña en mostrarnos de forma continua ejemplos en los que las relaciones familiares no sólo no constituyen el clima ideal en el que pueda desarrollarse la terapia del enfermo, sino que en ocasiones son concausa y fermento de la propia enfermedad mental. De este modo, en un proceso lógico parece que la medida previa a la deshospitalización de los pacientes y su remisión a la familia, sería efectuar un análisis acerca de si el ambiente familiar reúne las condiciones mínimas para que el estado del enfermo no experimente un mayor deterioro. Lamentablemente, el progresivo cierre de los hospitales psiquiátricos, con la consiguiente reducción de plazas, y la falta de establecimientos alternativos, ha conducido a un planteamiento mucho más prosaico: dónde enviar al enfermo, si no es con la familia.

Por otra parte, cuando se adopta la medida de restituir al enfermo al

seno familiar sin la realización de ningún estudio anterior, se presume que los parientes del enfermo se encuentran en disposición de garantizar que cuentan con medios suficientes para poner en práctica la terapia que a aquél se le prescriba. Nada más lejos de la realidad. Piénsese, en primer término, que los parientes dispuestos a asumir la carga que representa el cuidado y asistencia al enfermo es enormemente reducido, de manera que cuando en este ámbito se hace referencia a la familia, ha de entenderse en su mínima expresión, es decir, reducida a los padres o a los hijos del enfermo. La conflictividad que generan los enfermos mentales en el seno familiar provoca el desentendimiento y la huida de responsabilidades entre quienes mantienen con aquéllos un menor grado de parentesco.

Esta situación se agrava aún más en los casos de familias monoparentales (madres solteras, personas viudas, divorciadas o abandonadas por su cónyuge), en los que el cuidado del enfermo recae exclusivamente sobre una única persona. La falta de ayuda en tales supuestos, unida generalmente a unos recursos económicos escasos, provoca no sólo el agotamiento del cuidador, sino que puede incidir directamente en una desasistencia al enfermo. Así, el mero cumplimiento de la jornada laboral puede ocasionar que el enfermo haya de permanecer encerrado en el hogar familiar durante buena parte del día, sin ningún tipo de atención directa.

Asimismo, la edad de los familiares que han de cuidar al enfermo es un factor decisivo, que en multitud de ocasiones pasa desapercibido, o que siendo conocido, se ignora por completo. En los casos de enfermos mentales con actitudes violentas, se hace necesario contar con un mínimo de aptitudes físicas para corregir su actuación, que puede llegar a agresiones a los familiares e incluso a autolesiones. Pero estas condiciones están ausentes en muchas personas, que siendo sexagenarias o septuagenarias, han de enfrentarse a enfermos con una edad inferior a la suya en veinte o más años. Esta desproporción da lugar a que los mismos enfermos no sigan en absoluto el tratamiento prescrito e incluso a que sometan a maltrato y a vejaciones a sus propios progenitores.

Ante la falta de otras alternativas, es frecuente que los familiares de enfermos mentales acudan con éstos a las Unidades de Psiquiatría de los Hospitales Generales, a fin de procurar su internamiento. Sin embargo, debido a que dichas Unidades están concebidas como una opción terapéutica para el tratamiento de procesos agudos o reagudización de procesos crónicos, carecen de la infraestructura necesaria para dispensar una terapia a medio o largo plazo, con lo que se desvirtúa la función que están llamados a cumplir. Ello, unido a la saturación que padecen tales Unidades, provoca que el enfermo sea dado de alta de forma apresurada, incluso antes de que se encuentre en condiciones idóneas para reintegrarse a la comunidad. Esta circunstancia va a motivar que periódicamente deba producirse un reingreso, con lo cual se culmina un círculo vicioso en el que quedan encerrados el enfermo y su familia.

La desnaturalización de las Unidades de Psiquiatría, en cuanto residencias temporales de enfermos crónicos, también ha incidido en el nivel de asistencia que se proporciona a los enfermos que sufren procesos agudos. Precisamente por la escasez de plazas hospitalarias, se emplean criterios muy restrictivos para recomendar el ingreso, e incluso una vez que éste se ha acordado, llegan a producirse situaciones de peregrinaje por diversos Hospitales hasta encontrar una plaza disponible. Además, una vez que el enfermo padece una crisis aguda, a veces con brotes violentos, no existe previsto un dispositivo coordinado de emergencia que actúe con rapidez, desplazándose al domicilio del enfermo y valorando de forma directa e inmediata la situación en que se encuentra. Desde esta perspectiva, las Unidades de Psiquiatría se han convertido en Unidades de recepción de enfermos, marginando su capacidad de intervención extrahospitalaria.

Especial énfasis merece, por otra parte, la situación económica en que se encuentra la familia que alberga en su seno a un enfermo mental. Esta cuestión fue abordada por el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 37/52, de 3 de Diciembre de 1982, en los siguientes términos:

"La relación entre incapacitación y pobreza ha quedado claramente demostrada. Si bien el riesgo de deficiencia es mucho Mayor entre los pobres, también es cierto lo contrario. El nacimiento de un niño deficiente o el hecho de que una persona de la familia se incapacite suele imponer una pesada carga a los limitados recursos de la familia y afecta a su moral, sumiéndola aún más en la pobreza. La suma de estos factores hace que la proporción de impedidos sea más alta en los estratos más pobres de la sociedad. Por esta razón, el número de familias pobres afectadas aumenta continuamente en términos absolutos. Los efectos negativos de estas tendencias obstaculizan seriamente el proceso de desarrollo".

En efecto, parece evidente que los especiales cuidados que requiere un enfermo mental representa para su familia una mayor carga económica. De un lado, porque los recursos de que dispone el propio enfermo son inexistentes o muy limitados, habida cuenta de que se encuentra marginado del mercado de trabajo, al que le es sumamente difícil acceder, dada la especialización existente, y los escasos talleres donde procurarse una formación profesional. Por otra parte, porque la atención continua que pueden requerir obliga a algún miembro de la familia a dedicarse exclusivamente a esta labor, lo que le impide desarrollar con regularidad cualquier tipo de relación laboral. Así pues, la falta de ingresos o su minoración es una constante para aquellas familias que han de hacer frente a este tipo de situación. En tales casos, el apoyo económico proveniente de la Administración es mínimo, y siempre ligado a la concesión de una prestación no contributiva o de una subvención. Este factor económico se torna decisivo cuando

el enfermo mental debe ser ingresado en un centro residencial para recibir un tratamiento a medio o largo plazo que el propio sistema sanitario público no puede proporcionarle por falta de estructuras suficientes. Entonces, quedando como única alternativa la hospitalización privada, es cuando se pone de manifiesto el grado de desigualdad que puede existir en el tratamiento sanitario de dos personas en razón de la situación económica en que se encuentren ellas mismas o sus familias. El elevado coste que estos centros privados representa para tantas familias, en atención a los ingresos de que disponen, impide el acceso de muchos enfermos, a los que se les niega, en definitiva, el tratamiento que su estado aconseja.

Esta quiebra al principio de igualdad provocada por el sistema sanitario público se ha intentado paliar a través de mecanismos tales como el reintegro de gastos o la concesión de subvenciones. Sin embargo, la realidad se ha encargado de cuestionar la eficacia de esas técnicas para acometer las insuficiencias económicas de los afectados en estos casos. Así, el reintegro de gastos se asienta sobre la premisa del "solve et repete": es necesario que se haya procedido en primera instancia a realizar una serie de pagos para poder reclamar posteriormente el reembolso de los mismos. Pero en muchos supuestos, las economías domésticas son tan precarias que ni siquiera es posible anticipar los primeros pagos, con lo cual el mecanismo falla desde su misma base.

De otro lado, el cuantioso volumen de gastos que la técnica del reintegro causa a la Administración sanitaria, así como la excepcionalidad con la que está previsto por el Real Decreto 63/1.995, de 20 de Enero (BOE nº 35, de 10 de Febrero), de Ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, ha conducido a unos criterios de interpretación muy restrictivos en la consideración de los casos en que es necesaria la asistencia sanitaria al margen del sistema público de salud. No es aventurado afirmar que si desde la sanidad pública se dispusiera de centros asistenciales propios donde poder desarrollar terapias de salud mental a medio y largo plazo, la necesidad de tratamiento mediante ingresos en residencias dejaría de ser entendida como medida urgente y perentoria para ser examinada como un medio conveniente para la mejor rehabilitación del enfermo.

Asimismo, la concesión de subvenciones como intento de reducir el sacrificio económico que para una familia supone el ingreso de uno de sus miembros en un centro privado de salud mental, se revela como un instrumento a todas luces insuficiente para atajar este problema. La escasa dotación económica con que se cubren las partidas destinadas a este fin se alza como uno de los principales obstáculos para que este tipo de medida pueda tener una cierta eficacia. Mas esta dificultad, con ser importante, no es la única. El otorgamiento de subvenciones coloca a los enfermos y a sus familias en una situación de permanente inseguridad, en cuanto que no consolida ningún tipo de derecho y la continuidad de la prestación asistencial queda condicionada cada año a la estimación de la correspondiente solicitud. De este modo, no es infrecuente que un

recorte presupuestario prive a un enfermo de la ayuda económica con que hacer frente al pago de los honorarios de un centro privado, después de haber recibido subvenciones durante varios años consecutivos, produciéndose con ello una desaconsejable interrupción en el tratamiento a que venía siendo sometido.

Ahora bien, no sólo son las modestas cantidades destinadas a ayudas lo que hace que la subvención no sea la solución idónea para resolver el problema de los internamientos de enfermos mentales en residencias, sino su propia configuración como acto graciable. Desde el momento en que la concesión de una prestación se convierte en un acto discrecional, deja de ser un derecho, y los ciudadanos carecen de medios para exigirlos en todo caso.

Otro aspecto a tener en cuenta en el ámbito familiar del enfermo es la formación de aquellos parientes que han de prestarle asistencia directa. Puede decirse que la atención que la Administración presta a esta faceta es mínima, y que muchas personas con hijos que sufren una enfermedad mental ignoran en qué consiste ésta y cuál ha de ser su comportamiento frente a la misma. Este desconocimiento les lleva a adoptar en ocasiones actitudes frente al enfermo totalmente contraproducentes, llegando incluso a agravar su situación. En tales casos, son las asociaciones de familiares de enfermos, quienes asumen esta tarea de formación e información; pero esta loable labor no puede eximir en ningún caso a la Administración de asumir el protagonismo que esta cuestión requiere, fomentando en todos los niveles asistenciales la deseable orientación de los parientes del enfermo.

En el análisis de la situación actual de los enfermos mentales tampoco puede obviarse el tema de la responsabilidad derivada de sus actos, con la consiguiente repercusión que ello tiene para su propio patrimonio y para el de su familia. En este sentido cabe manifestar que un buen número de enfermos mentales, pese a encontrarse "de facto" bajo la guarda de sus familiares, no han sido objeto de proceso de incapacitación alguno, por lo que sus actos de disposición en el tráfico jurídico aparecen como plenamente válidos, colocándoles en muchos casos en una situación de auténtica indefensión frente a posibles desaprensivos. Junto a este hecho se encuentra el de la imputación de responsabilidad por los daños causados a terceros, en su persona o en su patrimonio, por los enfermos mentales. En este sentido, conviene manifestar primeramente que el enfermo mental, como regla general, no representa un peligro para la comunidad, aun cuando ello no pueda hacerse extensivo al colectivo en su integridad. Cerraríamos los ojos a la realidad, si no constatásemos que algunos enfermos mentales, por sus comportamientos agresivos y violentos, pueden generar daños personales y patrimoniales. Cuando ello sucede, la responsabilidad derivada de tales actos puede recaer sobre el propio sujeto o sobre los familiares que lo tengan bajo su guarda, dependiendo de su grado de imputabilidad. Sin embargo, hay ocasiones en que pese a estimarse como medida más adecuada para el tratamiento del enfermo su ingreso en un centro de salud mental, éste no se

produce por insuficiencia de plazas. Si posteriormente sobreviene un evento dañoso causado por el enfermo, la Administración queda exenta de responsabilidad, en cuanto que no asume su guarda, recayendo aquélla sobre los familiares con quienes conviva, pese a que dicha convivencia no sea sino consecuencia directa de una deficiencia administrativa.

Tras estas reflexiones, puede decirse que la familia, como principal destino de los enfermos mentales deshospitalizados, no se ha mostrado en múltiples casos como el medio adecuado para su rehabilitación e inserción social. Esta falta de idoneidad no se puede imputar sin más a una actitud egoísta e insolidaria de sus miembros; basta con observar el enorme esfuerzo realizado por muchos padres, que animados por la esperanza de poder recuperar a sus hijos para retornarlos a una vida en comunidad, han asumido con absoluto desvelo sus cuidados, aun al precio de renunciar a algunos aspectos de su propia vida. Pero esa encomiable labor ha resultado a veces inútil, porque se han visto desasistidos por la Administración, privados de un auxilio que han reiterado una y otra vez. La falta de formación y de información sobre la enfermedad, la ausencia de estructuras extrahospitalarias, la saturación de los dispositivos hospitalarios, la falta de ayudas para superar la penuria de las economías domésticas han conformado una barrera contra la que han percutido los mejores propósitos y los ha convertido en estériles.

Sin embargo, la realidad se explica por sí sola: enfermos con tratamientos inadecuados, incapacidad para hacer cumplir a algunos enfermos el tratamiento prescrito, imposibilidad de controlar sus actos, prácticas represivas sobre enfermos en el seno familiar, incluso con privación absoluta de libertad, actos violentos de enfermos sobre sus cuidadores, etc. No quiere ello decir que la familia no sea un buen instrumento donde desarrollar el tratamiento del enfermo mental, sino que no puede ser el único. Si muchos familiares asumieron en exclusiva el cuidado del enfermo, como una especie de obligación natural e inherente a unos lazos de consanguinidad, y bajo la creencia de que "no hay medicina que cure lo que el afecto no cura", puede afirmarse que este modelo ya está agotado.

La creación de estructuras asistenciales complementarias, pero también, a veces, sustitutivas del núcleo familiar, es una exigencia no sólo real, sino urgente. El sistema de salud mental no puede fundamentarse en exclusiva sobre una base tan decididamente voluntarista como la familia. Como prueba fiel de ello podemos reflejar aquí una preocupación constante de muchos padres de enfermos mentales: ¿qué será de su hijo tras su muerte?.

Justamente, esta pregunta nos da la oportunidad de plantearnos cuál ha sido el destino de aquellas personas que fueron deshospitalizadas tras la reforma psiquiátrica, sin disponer de una familia o que posteriormente fueron abandonadas por ésta. Una parte de ese colectivo, constituida por personas de edad avanzada, hubo de ser derivada, ante la falta de centros residenciales dentro del sistema sanitario, hacia los centros de servicios sociales, integrados

fundamentalmente por Residencias para la Tercera Edad y Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos Profundos. Sin embargo, estos Centros, que no fueron concebidos para atender este tipo de situaciones, acogieron de forma muy limitada a los ancianos que padecían una enfermedad mental. Es significativo, en este sentido, el análisis del Decreto 28/1.990, de 6 de Febrero (BOJA nº 37, de 30 de Marzo), por el que se establecen los requisitos para ingreso y traslado en las Residencias para la Tercera Edad y los Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos Profundos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales. Así, en su artículo 1.1º.b) se fija como exigencia para el ingreso en Residencias de la Tercera Edad:

"No padecer enfermedad que requiera la atención imprescindible en Centro Hospitalario o cuyas características puedan alterar la normal convivencia en el Centro".

Este requisito difícilmente podía ser superado por pacientes con psicosis crónicas, caracterizados por tendencias al deterioro y a la incapacidad psicosocial y por comportamientos problemáticos en su entorno inmediato.

Los Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos Profundos, por su parte, tenían como destinatarios (art. 2.a):

"a quienes no pudiendo ser asistidos en su medio familiar, ni hacer uso de la ayuda a domicilio, reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar afectados por una minusvalía psíquica, severa o media asociada a otro tipo de discapacidades físicas o sensoriales graves (...)"*.

En suma, estos Centros estaban previstos para individuos que sufrieran una deficiencia psíquica, pero no una enfermedad mental. Este dato, unido a la escasez de plazas de que disponían, hizo prácticamente inviable la incorporación a los mismos de los enfermos mentales deshospitalizados.

Pero, es más, aquellos ancianos con problemas de salud mental que lograron incorporarse a los Centros de Tercera Edad han quedado desprovistos de unos dispositivos sanitarios especializados de atención a su enfermedad, siendo atendidos por el propio personal de los Centros, sin formación ni experiencia en materia psiquiátrica. Así, se da la circunstancia de que personas que sufren demencia senil carecen de una terapia específica o reciben un tratamiento inadecuado.

Habida cuenta de que sólo un pequeño grupo de enfermos mentales deshospitalizados ha podido ser acogido en su seno por instituciones de servicios sociales, resta aún por plantear qué ha sido de aquéllos que careciendo de familia,

o siendo abandonados por ésta, no han podido ser ingresados en otros centros. La respuesta es preocupante. Un alto porcentaje de quienes tienen su hogar en la calle y malviven gracias a la mendicidad son personas afectadas por una enfermedad mental. En otros casos, los que al menos cuentan con un techo, se encuentran solos, subsistiendo con prestaciones económicas mínimas, que no saben administrar, y ayudados, en el mejor de los casos, por la acción caritativa de la beneficencia privada. Ciertamente, son los desheredados del sistema.

Esta situación es fruto, unas veces, del abandono del enfermo mental por parte de su familia, que comienza con su desatención, continúa con el maltrato y puede concluir con su reclusión en una dependencia del domicilio familiar o con la expulsión del mismo. En otras ocasiones, es la pérdida del pariente que se ha encargado de su cuidado y del que se encontraba absolutamente dependiente, la que ha sumido al enfermo en un completo aislamiento de su medio social. Pero todos los supuestos confluyen en la constatación de un denominador común: la desasistencia del enfermo.

Frente a este problema la Administración no ha actuado de forma diligente, aun teniendo constancia de que el enfermo presentaba evidentes signos de un progresivo deterioro en su estado. La asistencia domiciliaria, el seguimiento puntual del enfermo para verificar el cumplimiento del tratamiento indicado, han alcanzado un grado mínimo. Se echan en falta en todo caso acciones extrahospitalarias que tiendan a considerar la situación del enfermo en el medio en que éste normalmente se desenvuelve.

Asimismo, el desamparo en que se encuentran muchos enfermos no ha llevado a promover de modo suficiente los necesarios procesos de incapacitación y posterior asunción de la tutela correspondiente. La ausencia de instituciones tutelares, como instrumento sobre el que articular tales medidas, también ha contribuido de forma decisiva al mantenimiento de esa situación.

Tampoco podemos obviar en nuestra reflexión una referencia, aunque sea somera, a aquellos enfermos mentales que, habiendo estado incursos en causas penales, se encuentran ingresados en recintos penitenciarios, en el mejor de los casos en hospitales psiquiátricos, retenidos en los mismos por la falta de establecimientos alternativos donde poderlos acoger. Si el Código Penal (artículo 8.1º) prevé la posibilidad de que el Tribunal pueda decretar el internamiento del "enajenado" en centros especializados donde someterlo a tratamiento, esta medida carece por ahora, en la práctica, de viabilidad.

Toda esta problemática que venimos desentrañando, y que tomó su punto de partida en la deshospitalización de los enfermos mentales hasta entonces ingresados en manicomios, no ha frenado su marcha; al contrario, se ha ido extendiendo al conjunto de personas que sin haber llegado a estar nunca hospitalizadas, durante la etapa de aplicación de la reforma psiquiátrica han

requerido de un tratamiento institucionalizado, como consecuencia de la evolución de su enfermedad. Para estos nuevos pacientes, las carencias sufridas por otros enfermos en el pasado reciente y las que ellos mismos comienzan a soportar en la actualidad, presentan los síntomas inequívocos de constituirse en su inmediato futuro.

Ahora bien, es preciso dejar constancia de que el problema de la salud mental, bien se analice desde una perspectiva histórica o se limite a contemplar la realidad actual, no se atiene a coordenadas estrictamente sanitarias, sino que posee asimismo un innegable componente de orden social. Si en cualquier patología de naturaleza física es importante el apoyo social que se pueda prestar al paciente, en la enfermedad mental dicha ayuda puede ser decisiva y determinante para evitar situaciones de desvalimiento. De ahí que la cooperación y la complementariedad entre las estructuras sanitarias y de servicios sociales sea generalmente admitida como uno de los principales objetivos para lograr un tratamiento integral del enfermo. Conviene recordar a este respecto que los enfermos mentales, aun siendo un colectivo que presenta características propias, comparte con otros grupos sociales problemas comunes: los derivados del envejecimiento, el abandono, la penuria económica y la marginación. Por ello, los servicios sociales están llamados a desarrollar las acciones tendentes a la integración social de tales personas, evitando o, al menos, paliando las causas que originan su discriminación dentro de la comunidad.

Sin embargo, no existe actualmente una actuación coordinada entre la Administración sanitaria y las instituciones públicas de servicios sociales. Es frecuente que el enfermo y su familia se vean atrapados entre los resquicios de una ordenación competencial escasamente permeable, que delimita con rigidez las funciones a desarrollar por una u otra instancia. En muchos casos la Administración sanitaria declina hacerse cargo de un enfermo por estimar que es prevalente el aspecto social del caso; los servicios sociales, por su parte, se muestran reacios a ocuparse del mismo por considerar que se trata de un problema sanitario. Probablemente lo manifestado en ambas esferas sea verdad, pero sólo a medias. Es innegable que la situación en que se encuentran buena parte de los enfermos mentales, por su complejidad, no sea abordable a través de una vía en exclusiva, sino que requiere de intervenciones conjuntas. Es imprescindible, por tanto, conjugar criterios de acción para que, sea cual fuere el problema suscitado, no se produzcan descoordinaciones administrativas que redunden en perjuicio del enfermo.

Así pues, la suma de las diversas vertientes que configuran el tema de la salud mental en Andalucía nos proporciona un resultado que mal se aviene con el espíritu y la finalidad perseguida por la reforma psiquiátrica. La actual situación es consecuencia del progresivo distanciamiento que se ha producido entre el modelo teórico proyectado y la realidad cotidiana. Se diseñó un modelo socialmente avanzado, bajo las pautas de la psiquiatría comunitaria, con la

esperanza de dejar atrás un sistema obsoleto y degradante. Ello hacía presagiar un notorio progreso para los derechos y libertades de los enfermos mentales, cuya vulneración había sido constante en la etapa anterior. Pero para la puesta en práctica de ese proyecto no bastaba con normas que le diesen una dimensión jurídica, se requería, por encima de todo, los medios para llevarlo a cabo. Es a todas luces evidente que los instrumentos materiales puestos al servicio de la reforma han sido insuficientes, y la meta que en un principio se vislumbró aparece hoy muy lejana. Es cierto que el sistema manicomial quedó atrás, pero la transgresión de los derechos de los enfermos mentales, aunque reducida, no ha sido eliminada, sino que se ha transformado. Lo que en la época anterior constituía una transgresión y desprotección jurídica por acción, hoy es pura omisión. La inactividad material de la Administración ha sido en este sentido inexcusable, en su obligación de dotar de contenido a unos derechos formalmente reconocidos.

Si la razón de la ley fue considerar al enfermo mental como un enfermo más y restituir el respeto a su dignidad como persona, es ahora la ley de la razón la que debe impulsar la acción administrativa para que ese fin se haga realidad.

5. La situación jurídica de los enfermos mentales en Andalucía.

En el contexto expuesto, en orden al disfrute de los derechos constitucionales y libertades públicas de los enfermos mentales en Andalucía, detectamos que se producen las afectaciones e incidencias que se han destacado en la Sección Primera sobre la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces, a tenor de la actuación administrativa, relativo al Derecho a la protección de la salud, a la cual nos remitimos para deducir el grado de vulneración de los derechos afectados.

A tenor de los hechos y las consideraciones expuestos, esta Institución, procedió a formular las siguientes **Recomendaciones**:

- "1º- Que se proceda al definitivo desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos en Andalucía, desterrando la concepción manicomial del sistema sanitario, una vez que se haya podido garantizar a los actuales internados una alternativa en el ámbito de la salud mental integral que ofertaba la reforma psiquiátrica.*
- 2º- Que con urgencia, las administraciones responsables de las políticas públicas sanitarias y sociales, adopten medidas concretas y eficaces para dotarse de los medios socio-sanitarios necesarios para la asistencia de los enfermos mentales crónicos, en especial de los dispositivos residenciales y las ayudas o auxilios a las familias que estas precisen para participar en el tratamiento y cuidado de dichos*

enfermos mentales".

2.3. Derecho a la prestación sanitaria urgente.

La asistencia sanitaria que se presta en su modalidad de urgencia continúa provocando un número considerable de quejas, sobre los problemas que se le suscitan a los ciudadanos a la hora de acceder a la prestación. Unas quejas vienen referidas a asuntos organizativos de las urgencias -los cambios son habitualmente mal tolerados por los beneficiarios-, otras relativas a los modos como se asiste, en especial frente a las incomodidades que padecen los usuarios, y por último, otro conjunto de quejas que mencionan conflictos de la praxis médica aplicada en las urgencias médicas. A continuación, veamos los casos más importantes.

*** Los vecinos de Pizarra se quejan de la falta de médico de guardia (quejas 95/334 y siguientes).**

Comparecieron en esta Institución un grupo mayoritario de vecinos de Pizarra, en concreto 2145 personas mayores de edad, presentando quejas individuales sobre la situación de las urgencias sanitarias de la localidad.

Los vecinos exponían:

"Soy vecino de Pizarra, y como tal me preocupan los servicios básicos que se prestan a esta comunidad local, como elementos que garanticen una calidad de vida equiparable a la del resto de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que vienen claramente establecidos en el Estatuto de Autonomía de 1981, en que se hace una especial referencia a corregir los desequilibrios del medio rural (art. 12.3.5. del Estatuto.

Viene al caso lo mencionado por la situación en que se encuentra este municipio en lo que respecta a las competencias de la Junta de Andalucía, en materia de Salud.

Pizarra tiene una población de 6.572 habitantes según la última revisión padronal a 1 de Enero de 1994, y debe de equipararse en servicios sanitarios a los municipios de su tramo de población. Sin embargo, no es así:

Hasta hace unos 8 meses, la situación era la siguiente: existe un consultorio médico muy pequeño para las necesidades de la población, donde el espacio público es muy pequeño, y el calor en verano es insoportable, las consultas se venían realizando en el mismo, y cuando terminaban,

quedaba designado un médico que cubría el espacio de tiempo entre el término de las consultas hasta la apertura del consultorio el día siguiente. Era el médico de guardia del pueblo, y estaba localizable dentro del municipio. Aunque los medios materiales no eran muy satisfactorios, al menos contábamos con la presencia constante de un médico que nos pudiera aconsejar cómo proceder en caso de urgencia, si era necesario irse a un centro con más medios, o bastaba con alguna medida de menor importancia.

A mediados de 1994, el Servicio Andaluz de Salud, se propuso poner en marcha una reestructuración de los servicios médicos de Pizarra, con el fin de adecuarlos a una centralización de las urgencias médicas en un sólo centro de zona, situado en la Estación de Cártama, a 13 kms. de aquí, por una carretera con una velocidad media no superior a los 60 kms./h. Los vecinos de Pizarra nos opusimos a este sistema, que nos dejaba sin asistencia médica desde las 20 horas a las 8 del día siguiente. Se recogieron firmas en contra de este sistema, y el personal directivo del SAS se reunió con nuestras asociaciones y con el Ayuntamiento, convenciéndonos para que otorgáramos un plazo de 5 meses para evaluar los resultados. El SAS decía que desde la Estación de Cártama a Pizarra se enviarían inmediatamente los medios necesarios para atender las urgencias que surgieran, y que de acuerdo con la Cruz Roja, que tiene un puesto de socorro y ambulancia, en Pizarra, se atenderían las urgencias con mejor servicio que de la forma anterior.

Transcurrieron esos cinco meses, y sucedió lo que todos nos temíamos: el sistema no funciona bien: cuando hay una urgencia no acude ningún médico, pues no hay más que uno en el Centro de Cártama y no lo abandona para ir a Pizarra. Entre unas cosas y otras, el enfermo tarda como mínimo media hora en ser atendido, como muy pronto. Ha habido casos en que ha tenido que intervenir la Guardia Civil y la Policía Local para obtener servicios de urgencias. Somos diagnosticados por teléfono desde el Centro, donde determinan si la situación es o no de urgencia.

Ante esta situación, el Ayuntamiento pidió al SAS un médico de urgencias en Pizarra. Pero la situación se agravó: hace dos semanas, se produjeron dos urgencias que terminaron con la muerte de dos vecinos de Pizarra. No quiero asegurar que fueran motivadas por la falta de atención médico, pero sí que ésta llegó tarde. En un caso, por problemas creados en las relaciones entre Cruz Roja y el SAS por culpa de las inoportunas declaraciones en la prensa del Delegado de Salud en Málaga, el enfermo tuvo que ser trasladado por la Policía Local a la Estación de Cártama, y murió a los dos días. El segundo,

falleció antes de que el médico llegara al domicilio, una hora larga después de que el servicio fuera avisado.

La indignación de los vecinos de Pizarra ante esta situación es grande. Tras nuestras presiones y las del Ayuntamiento, el Director del Distrito Sanitario de Coín-Guadalhorce nos comunicó por televisión que se pondría un médico de urgencias en Pizarra. Días más tarde, en una reunión con el Delegado Provincial de Salud se comunica al Ayuntamiento que no se pondrá el médico, porque sólo existen 1,9 urgencias por noche en Pizarra, y técnicamente no está justificado.

Los vecinos de Pizarra sabemos que existen más urgencias que las contabilizadas por el centro de Cártama, porque al no confiar en la calidad del sistema establecido, nos dirigimos al Hospital Clínico-Universitario de Málaga cuando consideramos que la urgencia puede conllevar graves consecuencias. Los datos sobre esto pueden comprobarse en la Cruz Roja de Pizarra.

Además: ¿Están más enfermos que los pizarreños los vecinos de Carboneras, Macael, Olula del Río, Algodonales, Trebujena, Alcalá de los Gazules, Alcalá del Valle, Bornos, Prado del Rey, Huetor Tajar, Aracena, Calañas, Riotinto, San Juan del Puerto, Trigueros, Huelma, Vilches, Arjona, Pozo Alcón, Marmolejo, Navas de San Juan, Peal de Becerro, Porcuna, Quesada, Santisteban del Puerto, Campillos, Gerena y otros muchos de Andalucía, que siendo de población similar a Pizarra, tienen establecido el servicio de urgencias durante las 24 horas".

Se procedió a admitir la queja y pedir informe al Servicio Andaluz de Salud, en relación al asunto que se nos trasladó respecto al servicio de urgencias médicas de la localidad de Pizarra. Además, los asesores de la Institución giraron visita de inspección al Distrito de Atención Primaria residenciado en Cártama-Estación, a fin de mantener una entrevista con el Director y administrador del centro sanitario sobre las circunstancias del servicio médico demandado, así como observar sobre el terreno el funcionamiento y organización de la asistencia.

De lo actuado, se obtuvo la información que a continuación se explica, sobre la organización de las urgencias médicas en Pizarra. En concreto, la administración sanitaria aportaba los siguientes argumentos:

"La nueva ordenación Funcional de los Servicios Sanitarios puesta en marcha con la apertura de la Zona Básica de Salud de Cártama-Estación en Mayo de 1994, fue dada a conocer a los representantes del municipio de Pizarra con anterioridad a su implantación definitiva, y no sólo a través de los contactos directos que con periodicidad se mantienen con los Ayuntamientos, sino de

forma oficial por escrito 3 meses antes de la apertura de la Zona Básica, enviándosele el Catálogo de Servicios que se prestarían en la Zona.../..

La reestructuración de los servicios sanitarios que trajo consigo la apertura de la Zona Básica de Salud de Cártama-Estación, se diseñó siguiendo los criterios marcados para la reforma de la Atención Primaria de la Salud, y afectó sanitariamente de forma favorable a toda la población de la Zona Básica, incluyendo a los vecinos de Pizarra.

Así, de manera significativa se aumentaron los recursos en materia de personal, ampliándose la plantilla tanto de personal sanitario como de administración, se invirtieron cantidades importantes en obras y equipamientos de los Centros, y consecuencia de todo ello la calidad de los servicios mejoró considerablemente.

En concreto, la apertura de la Zona Básica supuso para el municipio de Pizarra la ampliación del horario asistencial y la atención pediátrica 2 días/semanas. El Centro ha ampliado sus prestaciones con personal (un Pediatra y Enfermero más a tiempo parcial, además de 3 Médicos Generales, 1 Enfermero, 1 Veterinario de EBAP y 1 Farmacéutico de APD), con tiempo de asistencia que ha pasado a ser de 12 horas (el Consultorio funciona de 8 a 20 horas, de Lunes a Viernes), y con programas como: cita previa, planificación y embarazo, consulta de crónicos, etc.

Centrándonos en las Urgencias, éstas se organizan centralizadamente para toda la Zona Básica Cártama-Estación, de Lunes a Viernes de 20 h. a 8 a.m., Sábados-Domingos y festivos las 24 horas. Cuenta con un equipo de atención compuesto por 1 Médico General, 1 Enfermero y 1 Celador-Conductor. Dispone de una ambulancia (municipal) como medio de transporte, y además se utiliza una ambulancia de Cruz Roja de Pizarra.

Pizarra, con 6.463 habitantes de derecho (rectificación Padrón 1-1-92) y con 2.187 cartillas de la Seguridad Social (Diciembre 93), se encuentra a 10 kms. del punto de urgencias de Cártama-Estación, que supone una crona de 12 minutos.

Son dignos de destacarse los resultados obtenidos del análisis de los datos extraídos de los Partes de Urgencias de la Zona Básica, entre el 1 de Agosto y el 31 de Diciembre de 1994 (5 meses), referidos a los usuarios asistidos con domicilio en Pizarra y sus núcleos anejos. Así:

- *El número de urgencias atendidas en dicho período en la Zona Básica es de 6.875 (la población total de la Zona es de 17.480).*
- *El número de urgencias demandadas por los habitantes de Pizarra es de 1.978, lo que representa un 28,7% del total de urgencias atendidas. El 71,2% son las demandadas por la población de Cártama (11.054 habitantes).*
- *Las urgencias atendidas en el punto de urgencias de Pizarra (de 8 a.m. a 20 h) asciende a 1.285, el resto, 693, se atendieron en Cártama-Estación.*

La media diaria de urgencias atendidas en Pizarra es de 12, la de las atendidas en Cártama Estación de 4.6.

Por tanto, las demandas realizadas sin estar en funcionamiento el punto de urgencias de Pizarra (de 20 h. a 8 a.m. en días laborables, las 24 h. en festivos y fines de semana) ascendieron a 693. Esta cifra sería el total de demandas que en esos 5 meses se hubiesen cubierto en el período horario para el que solicitan los vecinos de Pizarra la ampliación del servicio.

Estos datos asistenciales de urgencias y los que se derivan de la actividad no urgente, fruto de la cobertura sanitaria implantada en la Zona Básica y particularmente en Pizarra, no reflejan, a nuestro entender, los problemas sanitarios a los que aluden los vecinos, lo que nos lleva -tanto al Distrito como a esta Delegación- a desestimar las demandas que plantea el municipio, considerando injustificada sanitariamente la necesidad de un facultativo las 24 horas en la localidad."

Posteriormente, el Director de Distrito, en la visita indicada, nos da cuenta del sistema de organización de las urgencias médicas en el ámbito del propio distrito, y nos justifica la suficiencia del dispositivo de urgencia de la localidad de Pizarra. Aduce que nos referimos a un núcleo de población que no supera los 5.000 habitantes, comunicado a 8 minutos del centro sanitario base, y que además, demanda un número pequeño de asistencia sanitaria.

Asimismo, nos informa que tienen pendiente de firmar un nuevo acuerdo con el municipio en el cual se comprometen a incrementar el horario de guardia hasta las doce de la noche, y el apoyo de una ambulancia de la Cruz Roja durante toda la noche, y por otra parte, se incrementa el servicio de pediatría. El acuerdo se halla pendiente de que la nueva corporación salida de las elecciones acepte las condiciones.

Más en concreto, la Delegación de Salud de Málaga, nos comunica lo siguiente:

"... con el ánimo de mejorar en lo razonable nuestros servicios sanitarios en Pizarra, esta Delegación suscribió Contrato para el traslado Sanitario de enfermos en situación de Urgencia y/o alto riesgo con Cruz Roja de Málaga, que entró en vigor el pasado 1 de Marzo y que permite que la población de Pizarra pueda contar en su localidad con una ambulancia para traslado urgente.

En el mismo sentido, el Distrito Sanitario Coín-Guadalhorce ha adoptado, de acuerdo con los representantes del municipio de Pizarra, en relación con la asistencia sanitaria del municipio las siguientes medidas:

- Permanencia de lunes a viernes de 1 Facultativo en el municipio de Pizarra hasta las 24 horas. Dicho facultativo contará con el apoyo de Cruz Roja y dependerá de la guardia centralizada en el Centro de Salud de Cártama-Estación.*
- Atención de lunes a viernes de la demanda Pediátrica con la dedicación de 1 Facultativo Pediatra para los niños de 0 a 14 años del municipio.*
- Refuerzo de Equipo de Urgencia de Cártama-Estación en fines de semana y festivos hasta las 12 horas del mediodía para dar cobertura a las peticiones de asistencia domiciliaria que se generen en la Zona Básica".*

Analizada la situación y el despliegue de urgencia del conjunto del Distrito, consideramos que el incremento del servicio con el mantenimiento del facultativo, con presencia física, hasta las doce de la noche, así como una dotación fija de ambulancia, representa una mejora importante respecto al sistema anterior, que queda debidamente garantizada la prestación sanitaria de urgencia en la localidad, y que tal estructura asistencial se encuadra dentro de los márgenes de desarrollo de la reforma de la atención primaria en Andalucía, inspirada en los principios de solidaridad y equidad de los recursos disponibles.

*** Una pésima experiencia en las urgencias hospitalaria (queja 94/1275).**

La ciudadana nos relata que su padre acudió al servicio de urgencias del Hospital Universitario de Málaga por un dolor en el pecho. Permaneció en observación un tiempo en unas condiciones bastante deficientes, por lo que realizaron la consiguiente protesta al médico que les atendió. Acudieron al Servicio de Atención al Usuario y después fueron atendidos por el médico supervisor que, tras hacerle unas pruebas, le dio de alta, sin recetarle ningún medicamento, ni aconsejarle acudir a ningún especialista.

Al día siguiente murió en casa, según el certificado de defunción, por

un infarto de miocardio.

Nos traslada copia de un escrito presentado en la Delegación de Salud donde denuncia las deficiencias de las instalaciones de observación y falta de camas, así como la exigencia de que se investiguen los hechos, aunque dice no pedir indemnización. Merecen destacarse algunos extremos de la queja:

"Por todo lo anteriormente expuesto, denuncié ante el Servicio Andaluz de Salud:

1.- Las indecorosas e indignas condiciones en que son atendidos los pacientes en el Servicio de Urgencias del Hospital Clínico de Málaga, a pesar de que su dolencia pueda ser grave o gravísima: sentados en sillones viejos y deteriorados, francamente incómodos para pasar en ellos horas y horas, mezclados en un local insuficiente para su elevado número, mostrando alguno de ellos detalles nada gratos de contemplar y menos para un enfermo (administración de plasma sanguíneo, mascarillas...). No es, desde luego, lo que se merecen personas que, como mi padre, han estado cotizando toda su vida a la Seguridad Social y que ha sido ésta la primera vez que la ha necesitado seriamente.

2.- La falta de camas suficientes para que cualquier paciente que lo necesite pueda permanecer ingresado de forma preventiva cuando su situación personal lo requiera, como, estoy convencida, fue el caso de mi padre. Puede ser comprensible que reduzcan camas y personal en verano en una localidad que vea reducida su población absoluta en estos meses de verano, pero no en Málaga, en la que precisamente aumenta la población en calidad de transeúnte.

También reclamo una investigación para saber si el Médico Supervisor del Servicio de Urgencias que actuó en el caso de mi padre durante la noche del 12 de Julio (primeras horas del día 13) actuó correctamente o con negligencia, por cuanto:

. Le dio el alta bajo su responsabilidad, en vez de dejarlo ingresado de forma preventiva.

. No le recetó ningún medicamento por si los síntomas se repetían, ni le recomendó medida inmediata posterior alguna."

El director del hospital objeta sobre los extremos asistenciales que valoraba la interesada, y considera que no medió negligencia profesional en la atención prestada al padre de la ciudadana que presenta la queja. Sobre las negativas realidades del servicio de observación y urgente se limitan a aducir que

están elaborando un proyecto de reforma que supere las condiciones de recepción del centro sanitario. Esperamos que realmente pronto se superen estas lamentables situaciones tan rechazadas por la ciudadanía.

*** Idas y venidas entre centros de urgencia (queja 95/2550).**

La señora que presenta la queja nos explica que el 9 de Enero de 1995, se personó con su hijo, en el servicio de urgencias de Las Lagunas (Mijas-Costa) con un fuerte dolor en el costado y vómitos. El celador de Admisión de urgencias le dijo que no podían atender a su hijo ya que no pertenecía a dicho centro, sino al de Fuengirola Oeste. Manifestó que el haberse dirigido a este centro es porque en el de Fuengirola Oeste hay un cartel donde indica que las urgencias sólo se atenderán de nueve de la mañana a cinco de la tarde y por este motivo llevó a al niño al centro de Las Lagunas.

Nos dice: "A todo esto mi hijo sin parar de vomitar y encogido de dolor; por más que insistí no avisó a un médico o un ATS para que le viera. Me fui al Centro de Fuengirola Oeste y le atendieron rápidamente, y después de unos análisis diagnosticaron que era un cólico nefrítico. Lo volvieron a remitir al centro de Las Lagunas para practicarle unas radiografías."

Ante esta situación de impotencia optó por denunciar los hechos al Delegado Provincial de Málaga. Habiendo tenido contestación del Delegado, muestra su indignidad porque considera que la explicación dada no corresponde a los hechos.

La Directora del centro de salud informó que la derivación hecha al servicio de urgencias del centro de salud de Fuengirola-Oeste, fue debida a que entre las 8:00 h. y las 9:30 h. de la mañana en el servicio de urgencia del centro de salud de las Lagunas se estaban atendiendo dos urgencias-emergencias vitales que tenían al personal sanitario ocupado, motivo por el que se le dijo al celador derivase las posibles nuevas urgencias a otros centros de la zona, dada la imposibilidad de prestarles la atención debida con las mínimas garantías que los casos pudieran precisar.

Comprendiendo las razones asistenciales, ante tales hechos, observamos que nos encontramos en un caso típico de desconsideración del sistema sanitario en sus relaciones con los usuarios. Como se veía en el informe remitido, sólo se ofrecen justificaciones de índole asistencial sin contemplarse la realidad humana del problema objeto de la queja. Desde esta perspectiva, sin entrar a valorar la faceta asistencial, que escaparía de nuestras propias competencias, sí se deduce que el trato humano y personal que ha recibido, y según la propia percepción de la ciudadana, ha adolecido de la corrección requerida por un sistema de servicios sanitarios.

*** Un facultativo se niega a recetar estando de urgencia (queja 95/3218).**

El interesado denuncia que el pasado día 10 de Junio de 1995, estando al frente de la consulta de urgencias del Ambulatorio de María Auxiliadora (Centro de Especialidades Esperanza Macarena) el doctor, recibió un trato desconsiderado en dicha consulta su esposa, toda vez que se le negó la receta de los medicamentos que precisaba, reflejados en el parte de consulta y hospitalización emitido tras la operación de cirugía maxilofacial que se le practicó ese mismo día en el Hospital "Virgen Macarena". La paciente acudió a la consulta de urgencias con sangre en la boca, fiebre y un fuerte dolor de cabeza, pese a lo cual, según comenta, el facultativo negó la receta de los medicamentos, argumentando que su situación no revestía el carácter de urgente, sin que le hubiera efectuado ninguna exploración o reconocimiento complementario, remitiéndola para la consulta ordinaria del día siguiente.

En la investigación se deduce una disparidad de opiniones que no permiten aclarar satisfactoriamente el caso confiado. No obstante, sí se acredita el descontento del ciudadano y la falta de atención y respeto padecida.

*** Una negativa experiencia de una ciudadana en las urgencias (queja 95/3382).**

La interesada, ciudadana sueca, residente en España desde 1986, manifiesta su indignación ante la actuación de los servicios de salud correspondientes a su localidad de residencia (Centro de Salud de Las Lagunas) y del Hospital Universitario de Málaga. Su queja se refiere al pasado día 6 de Agosto de 1995 cuando tras acudir a los servicios de urgencia de Las Lagunas aquejada de dificultades respiratorias fue sorpresivamente trasladada al Hospital de Málaga. El traslado en la ambulancia fue tortuoso ya que en la misma se oía música a tal volumen que no pudo responder a las preguntas de la enfermera acompañante.

Llegados al Hospital, se queja de que estuvo bastante rato esperando tendida en una camilla en posición horizontal, sin suministro de oxígeno, con lo cual se agravó su dificultad respiratoria. Cuando finalmente fue atendida y diagnosticada se la condujo a la sala de observación, donde, a pesar de sus constantes preguntas, no se le ofreció información sobre los medicamentos que le estaban suministrando, además, se le inyectó insulina en la parte superior del brazo, en una dosis muy elevada, utilizando una jeringuilla hipodérmica de 6 cm., poniendo de este modo en peligro su salud. Por otro lado, se sintió humillada cuando le indicaron que debía sentirse agradecida porque a pesar de ser extranjera estaba disfrutando de los servicios sanitarios españoles.

Finalmente, tras ser dada de alta de manera voluntaria en el Hospital y acudir al médico especialista en Málaga, se queja de que la primera consulta que tuvo duró un minuto y la segunda tres, tiempo que considera insuficiente para emitir un diagnóstico y comprobar su situación; así mismo, le recetaron medicamentos sin ninguna indicación de posología ni precauciones de uso.

*** Ambulancias del 061 sin personal sanitario (queja 95/93).**

El interesado pone de manifiesto en su escrito que, requerida la intervención del Servicio de Urgencias 061 ante una hipoglucemia padecida por su padre, acudió una ambulancia en la que no iba ningún médico o ATS, por lo que no se pudo someter al enfermo a tratamiento alguno durante el traslado. Solicitada en dos ocasiones una explicación por esta falta de personal sanitario al Director del Servicio de Urgencias, el interesado no ha recibido contestación.

El responsable del centro procede a remitir de inmediato la contestación de la explicación debida al ciudadano y ofrecer razones organizativas para justificar la carencia de personal de asistencia.

*** El personal se queja de la reorganización de las urgencias sanitarias en Osuna (queja 95/3922).**

Los trabajadores del servicio vienen a denunciar la vulneración de los principios de reforma sanitaria en atención primaria:

"La concentración de los Servicios de Urgencia de Atención Primaria dentro de la estructura funcional del Servicio de Urgencias del Hospital comarcal de Osuna, de dudosa legalidad y en contra de los principios más básicos que aconsejan y justifican la existencia por separado de ambos servicios, argumentos que hasta ahora habían sido esgrimidos por los responsables de la Sanidad Andaluza como justificación de "su" Reforma Sanitaria."

Además consideran que,

"...con estas medidas se deteriora gravemente la atención urgente domiciliaria de los ciudadanos residentes en las localidades de Osuna, El Rubio, La Lantejuela y la Pedanía El Puerto de la Encina, para los que se asigna un solo equipo." Y que "... la presión de la puerta de Urgencia del Hospital "Ntra. Sra. de la Merced" de Osuna aumentará en un elevado porcentaje con el consiguiente deterioro en la calidad asistencial".

2.4. Derecho al transporte sanitario.

Los conflictos surgidos en el ejercicio del derecho al transporte sanitario suscitan un conjunto de quejas de los ciudadanos andaluces. Unas veces, denuncian la falta del servicio, otras la calidad del mismo o los modos de prestarse, y otras referidas a las dificultades laborales que padecen los empleados de ambulancias y que repercuten sobre la seguridad del transporte. Este año, hemos querido destacar dos quejas específicas y significativas.

*** Le niegan una ambulancia a una persona incapacitada (queja 95/3772).**

El interesado manifiesta que al tener concertada una cita con el especialista en traumatología, su madre solicitó de su médico de cabecera, la doctora, le fuese expedida una orden de traslado en ambulancia, a lo cual dicha facultativa se negó.

El reclamante se expresa en los siguientes términos:

"... El día 31 de Octubre me dirijo a la médico de familia de mi madre, doctora ..., para exponerle que el día 23 de Noviembre la enferma ... -mi madre- tiene cita con el traumatólogo a las 10.30 h., con lo cual le pido una orden de traslado de ambulancia ya que no se puede desplazar por sus medios, al presentar una artrosis generalizada más acusada a nivel lumbar que le impide mínimamente andar y teniendo una invalidez física de un 67%.

Cual es mi sorpresa cuando me argumenta que no pone ambulancia alguna, que se desplace como pueda, que coja un taxi, que pida un día en mi trabajo..."

*** Los conductores de ambulancias se quejan de las condiciones laborales a las que se les somete (queja 94/359).**

Manifiestan que son un colectivo de conductores del sector de ambulancias que presta sus servicios en empresas concertadas y que se dirigen a esta Institución porque tienen agotados todos los recursos de reclamación:

"Nadie quiere poner remedio al abuso de horas diarias trabajadas en ambulancias. Se trabaja como mínimo 12 horas diarias y en la mayoría de los casos 16 ó 20 horas diarias, sin tener en cuenta que aunque se llegue tarde de un viaje el horario de comienzo de trabajo sigue siendo, sin alteración alguna, las 8 de la mañana del día

siguiente, con el consiguiente riesgo para el conductor que permanece al volante tantas horas seguidas sin descanso. Pero parece que este hecho carece de importancia, ya que el SAS y el Delegado de Trabajo de Sevilla conocen los pormenores de lo que ocurre en este sector, sin darle solución alguna. Los sindicatos lo han denunciado en más de una ocasión, pero al no obtener respuesta se sienten impotentes. También lo hemos publicado en los Diarios locales, pero por lo que se ve nadie quiere saber nada del problema.

Después, cuando ocurren accidentes en el que hay víctimas mortales, entonces todo el mundo lo lamenta y culpa sobretodo al conductor, que es quien carga con la responsabilidad de no estar alerta y despejado, como debiera.

Claro que también uno de los obstáculos que impiden la resolución del problema por parte de los trabajadores es que el 95% son personal contratado y no fijo. Al estar por contrato, los trabajadores, ante el temor de ser despedidos y no le renueven el contrato aceptan de manera involuntaria la presión y el abuso de los empresarios, contra lo cual el personal fijo no tiene fuerza para impedirlo".

La Delegación Provincial del SAS alega que las cuestiones laborales es un asunto de las referidas empresas de ambulancias y se desentiende el problema. En concreto aducen:

"1.- Que el personal que formula la queja no es personal del Servicio Andaluz de Salud, sino de empresas concertadas con el mismo. 2.- Que conforme a la Cláusula 12.5 del Pliego de Cláusulas de Explotación, que rigen todos los conciertos de transporte de enfermos dentro del ámbito del SAS.: "El personal que emplee el empresario en relación y ejecución del servicio, estará vinculado exclusivamente al empresario, quién tendrá hacia él todas las obligaciones laborales y civiles correspondientes, vigentes o que es puedan promulgar durante la ejecución del mismo". 3.- Al amparo de la citada cláusula, entendemos que es la Inspección de Trabajo la competente para intervenir en la relación laboral entre los empresarios y sus trabajadores y resolver la queja conforme a derecho".

Sin estar de acuerdo con el criterio mantenido por la Delegación Provincial, esta Institución ha proseguido la investigación con la Delegación Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales y la Inspección de Trabajo, con la finalidad de concretar las irregularidades laborales y determinar las responsabilidades incursas. Estimamos que conductores con jornadas continuadas superiores a 12 horas de trabajo comprometen el derecho a un transporte sanitario seguro y fiable y no podemos compartir la inhibición de la administración sanitaria. En estos

momentos estamos ultimando la investigación y preparando una resolución que presente nuestra valoración institucional del asunto.

2.5. La suspensión del derecho a la asistencia sanitaria: las listas de espera.

Apreciamos que las listas de espera, tanto la quirúrgica como la ambulatoria, implican una suspensión a la efectiva obtención de la prestación sanitaria requerida. Una vez que al paciente se le ha diagnosticado e indicado una determinada intervención quirúrgica, o se le ha remitido a un especialista a consulta externa, la permanencia en una lista para acceder a la práctica de la necesitada operación, o al examen del especialista, significa el establecimiento de una causa suspensiva para el ejercicio del derecho a la protección de la salud. A nuestro juicio, el sometimiento a la demora en la prestación sanitaria en función a la previa existencia de una lista de espera, representa una verdadera suspensión del derecho a la asistencia sanitaria.

De nuevo, otro año más, esta Institución debe realizar una valoración crítica sobre la situación de estas listas de espera en Andalucía. Se parte de la consideración de que el derecho a la salud de los ciudadanos andaluces queda comprometido en función de las amplias demoras que el sistema sanitario aplica para satisfacer las demandas asistenciales consistentes en las intervenciones quirúrgicas y pruebas de diagnósticos.

Este año han vuelto a prodigarse las quejas que refieren situaciones de listas de espera. La casuística es amplia, tanto quirúrgica como ambulatoria, y afecta a un grupo significativo de hospitales y patologías, pero entre todas, destacan los hospitales sevillanos "Virgen del Rocío" y "Virgen Macarena", ante intervenciones traumatológicas y las consultas externas del Hospital "Juan Ramón Jiménez". Veamos a continuación los casos más significativos.

2.5.1. Listas de espera quirúrgicas.

*** Lista de espera de urología en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla (queja 95/2510).**

El interesado nos manifestaba padecer insuficiencia renal y tener listo el ingreso para una intervención quirúrgica en dicho Hospital desde Junio de 1994, sin que a meses vista haya sido operado, a pesar de haber mantenido contactos para agilizar la intervención, con los médicos especialistas en urología, e incluso, con representantes de la dirección del centro.

Evacuado informe por la Subdirectora Médica del Hospital de

referencia, en el mismo se manifiesta que el interesado viene siendo atendido en dicho Hospital desde 1986 de una patología genito-urinaria, que ha cursado de forma crónica, y ante la persistencia de cierta sintomatología se le prescribió una intervención quirúrgica de la cual se encuentra en lista de espera. Añade el informe:

"... 4º. En el momento actual este paciente ha sido ya revisado de nuevo previo a la próxima intervención quirúrgica y realizadas la pertinentes pruebas pre-anestésicas por lo que su intervención quirúrgica esta prevista de forma inmediata.

5º. Lamentamos que hechos como éste se produzcan y que en algunas ocasiones puedan producirse demoras excesivas en determinados pacientes, ya que habitualmente se atiende a los pacientes siguiendo criterios de prioridad clínica. Debe tenerse en cuenta, además, que ante determinadas patologías de carácter crónico y/o invalidante se producen expectativas en los pacientes que no se corresponden posteriormente con la realidad del alivio que puedan producir los remedios médico-quirúrgicos existentes según el avance actual de la medicina ...".

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó conveniente realizar algunas consideraciones:

1.- Independientemente de la bondad reparadora de la intervención quirúrgica, en cualquier caso prescrita por los profesionales responsables del tratamiento del paciente, es un hecho no cuestionado, que a la fecha de emisión del informe antes referido se acumulaba un retraso en la intervención de cerca de un año.

2.- Nada se dice en el informe, sin embargo, sobre las causas de tan larga demora para realizar la operación, o sobre si tal retraso era común o excepcional, salvo que se pretenda justificar la demora en las dudas sobre si la intervención supondría o no un verdadero alivio para los padecimientos del interesado.

3.- Lo que sí es constatable, en todo caso, es la incapacidad del Hospital para atender adecuadamente la demanda asistencial del titular de esta queja, ya que, aplicando los criterios de prioridad clínica citados en el informe, y sin que otro factor externo influyera en el caso (complicación técnica de la intervención, indisposición del paciente, etc.) se acumuló el retraso aludido, que en opinión de esta Institución supera los márgenes de lo prudente y deseable.

4.- Esta incapacidad del Hospital para efectuar la intervención con una mayor prontitud constituye, a nuestro juicio, una transgresión de lo dispuesto en el

artículo 43 de la Constitución, al garantizar la protección de la salud de todos los ciudadanos, ya que una vez prescrita la operación, aunque ésta no sea urgente, el sistema sanitario queda obligado a prestar la asistencia sanitaria adecuada dentro de unos plazos razonables. La demora en la intervención determina para el paciente la incertidumbre acerca de la fecha de la misma, debiendo soportar durante este tiempo los padecimientos que con la intervención, al menos, se intentan paliar, cuando no evitar un agravamiento de la situación.

Al final se decide formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos y la siguiente **Recomendación**:

"Que para la superación de situaciones de larga espera en intervenciones quirúrgicas, como la reflejada en esta queja, por parte de esa Administración Sanitaria se adopten las oportunas medidas administrativas, organizativas, asistenciales o de otra índole, así como se disponga de los indispensables medios humanos y materiales, de tal manera que los ciudadanos que hayan demandado o demanden este servicio disfruten del efectivo derecho a la protección de la salud que le dispensa su reconocimiento en el artículo 43 de la Constitución y los preceptos concordantes de la Ley General de Sanidad."

*** Lista de espera de prótesis de cadera en el Hospital "Virgen del Rocío" (queja 95/2864).**

La interesada, portadora de una prótesis de cadera, al sentir molestias en la misma se dirige al Centro de Rehabilitación y Tratamiento del Hospital "Virgen del Rocío" (Sevilla), donde tras sucesivas consultas, pruebas radiográficas y de medicina nuclear se le diagnostica un desplazamiento en la prótesis, prescribiéndole la necesaria intervención quirúrgica, la cual a la fecha de la presentación de la queja aún no se había producido, acumulando un retraso de alrededor de seis meses desde la primera consulta, motivo por el que solicita nuestra intervención.

El hospital asumiendo el retraso, informa que la señora fue intervenida el pasado día 16 de Agosto de 1995, y dada de alta el día 1 de Septiembre.

*** Lista de espera de prótesis de rodilla en el Hospital de Especialidades de Jaén (queja 95/3414).**

El interesado manifiesta en su escrito que desde Noviembre de 1994 se encuentra en lista de espera al objeto de ser operado de rodilla, sufriendo entre tanto fuertes dolores en la misma, por lo que solicita que intervengamos para

agilizar la operación. En concreto nos decía: *"... Desde Noviembre de 1994 me encuentro en lista de espera para operarme de la rodilla derecha ... me está tratando el Dr... la razón de escribirle es que los dolores son intensos por lo que tengo muchos deseos de operarme con la esperanza de que cesen ..."*

El hospital justifica que la intervención programada para el mes de Mayo de 1995, tuvo que ser suspendida a consecuencia de la huelga de médicos, pero que *".. este enfermo se citó el mes pasado (Octubre) y en la actualidad ya está operado"*.

*** Una larga espera en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla (queja 95/3043).**

El ciudadano afirma que permanece en lista de espera para ser intervenido de la espalda desde el año 1987. En dicho escrito el interesado expone:

"Pasé a baja laboral el 30 de Julio de 1987, y en Septiembre del mismo año, pasé por Neurocirugía en el Hospital "Virgen Macarena". Después de un estudio el día 30 de Septiembre de 1987 por el Dr..., quien confirma malformación lumbar con pinzamientos discales y hernia discal L3-L4, L4-L5, y quien después de dicho estudio, con fecha 11 de Mayo de 1988 redactó un informe donde se cita ingreso para intervenir, indicándome que desde ese momento estaba en lista de espera.

Pasé a invalidez provisional el 29 de Enero de 1989, tras varias consultas en Neurocirugía, para interesarme por mi intervención; con fecha del 28 de Julio de 1989 fui requerido por el tribunal médico y posteriormente, dicho tribunal, me volvió a citar los días 30 de Junio de 1993, 30 de Noviembre de 1993 y 20 de Diciembre de 1993, el cual solicitó por escrito un informe actualizado de mi situación al Dr..., el cual tras una resonancia magnética, confirma una protusión discal L4-L5, e igualmente le comunica al tribunal que me encuentro en situación de lista de espera para la intervención.

Hasta la fecha, aún no se me ha llamado para ser intervenido y como consecuencia de ello, al seguir teniendo las mismas dolencias, el I.N.S.S. ha reconocido mi situación como de Invalidez Permanente Total, quedando inhabilitado para ejercer mi profesión y por ello, quedando excluido de la empresa ..., después de 20 años de antigüedad, sin haberse producido la intervención quirúrgica que fue prescrita en el año 1987, sin causa que lo justifique".

El hospital, sin embargo, considera que el interesado desistió de la

operación. Refieren que en 1988, ante la persistencia de la sintomatología a pesar de la Rehabilitación, se le practica al paciente Resonancia Magnética Nuclear en región lumbosacra -RMN- objetivándose hernia discal L3-L4 y L4-L5, indicándosele intervención quirúrgica tras lo cual entró en Lista de Espera de Neurocirugía. Posteriormente fue revisado en 1989 reconfirmándosele su presencia en Lista de Espera y pendiente de intervención quirúrgica.

El hospital considera que entre 1989 y 1994 no consta por escrito en la historia clínica del paciente ningún comentario ni evolución clínica por parte del Servicio de Neurocirugía, habiéndose recibido información por parte del doctor de desconocer su evolución durante dicho tiempo. Manifiestan que tampoco consta en la Historia Clínica, ni en los archivos del Servicio de Neurocirugía reconfirmación concreta de aceptación de fecha de intervención quirúrgica por parte del paciente.

El ciudadano no está de acuerdo con la versión del hospital:

".. pasé a invalidez provisional el 29 de Enero de 1989, tras varias consultas a neurocirugía para interesarme por la intervención, obtuve como respuesta del Dr... que estaba en lista de espera, y que ya sería llamado para cualquier información. De todas las fechas mencionadas en el anterior escrito del tribunal médico, era informado por el Dr..., y siempre obtenía la misma respuesta, que me encontraba en lista de espera.

Con fecha 29 de Noviembre recibí un escrito del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el cual se me notifica que se inicia expediente de invalidez permanente. Me personé con dicho escrito en la consulta del Dr... y obtuve la misma respuesta de veces anteriores, que seguía en lista de espera.

El día 20 de Diciembre de 1993 el tribunal médico, solicita nuevo informe actualizado de mi situación, y el motivo de la no intervención. Esta petición del tribunal fue entregada personalmente por mi persona y la respuesta del Dr... fue la misma que recibió en el año 1988. Con fecha 5 de Mayo de 1995, solicito de la Dirección del Hospital todos los informes médicos y una explicación del motivo que han tenido para llevarme a la situación en que me encuentro actualmente, y me notifican mediante un escrito que pase a consulta del Dr.... el día 31 de Mayo de 1995, el cual después de una larga conversación me comunica que si quiero intervenirme que le firme el ingreso en lista de espera y mi respuesta fue que yo estaba en lista de espera desde el día 11 de Mayo de 1988 y que había tenido siete años para intervenirme cuando aún pertenecía a una empresa donde trabajar antes de que se produjera la incapacidad permanente total".

Además, el hospital nos había expresado que el interesado, el pasado día 31 de Mayo de 1995, acudió a la Consulta de Neurocirugía al presentar problemas laborales ante el tipo de invalidez que le proponen (invalidez total, no absoluta) manifestando su deseo de intervenir y reincorporarse a su trabajo. El médico especialista que le atiende le ofrece la posibilidad de ingreso y de intervención quirúrgica inmediata que el paciente queda pendiente de contestar. Y que el 3 de Junio de 1995 el paciente había puesto reclamación en el Centro, por lo que el Servicio de Atención al Usuario recaba informe histórico del paciente al Servicio de Neurocirugía, siendo también recibido por el Director Gerente quien le reitera la posibilidad de intervención quirúrgica de forma inmediata que el paciente en principio tampoco acepta.

La versión del interesado es distinta. Refiere que el pasado mes recibió una llamada telefónica de la Dirección del Hospital para mantener una reunión en la cual se le notificó verbalmente que el motivo de no haberse producido la intervención que fue prescrita por el doctor ..., es porque nunca había estado en lista de espera. Nos dice: "*... no llego a comprender cómo la dirección del Hospital tramita un informe al Tribunal Médico en el cual les notifica que sigo estando en lista de espera, y como consecuencia de todo ello, llegar a crearme tan graves perjuicios.*"

*** Lista de espera de cirugía en el Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla (queja 95/3388).**

Un padre nos denuncia que su hija llevaba más de seis meses en lista de espera para ser intervenida de un quiste pilonoidal, el cual originaba una fístula que le producía insoportables dolores que remitían tras acudir a los servicios de urgencias donde se le realizaban curas locales. Al no haber sido señalada fecha para la intervención, se quejaba de su demora, haciendo hincapié en los sufrimientos innecesarios que padecía su hija.

Evacuado el mencionado informe por la Dirección Gerencia de ese Hospital, en el mismo se reconoce que la paciente se encuentra pendiente de intervención quirúrgica desde el día 4 de Mayo de 1995, indicando a continuación que tras ser revisada por el Servicio de Cirugía General, está prevista la operación para el mes de Diciembre en el Hospital "Duques del Infantado".

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó necesario proceder formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos, así como una **Recomendación** que posibilite un incremento de la capacidad asistencial del hospital en este área.

*** Una larga espera de Traumatología (queja 95/2634).**

En este caso, la interesada expone que lleva seis años en lista de espera para ser intervenida de la rodilla en el Hospital de Traumatología del Hospital "Virgen de las Nieves", sin que hasta la fecha de la presentación de la queja le hayan comunicado el momento de la intervención. Alega que le dicen que debe seguir esperando aún más tiempo.

El Director Gerente del Hospital "Virgen de las Nieves" nos remite el informe solicitado, justificando la demora en la operación de la interesada por la falta de localización de la misma, pese a dirigirle tres comunicados a la dirección que consta en el registro del Centro. Asimismo, nos comunica que sobre el mes de Marzo se le ofreció ser sometida a la mayor brevedad a una intervención quirúrgica que ésta rechazó. En concreto el directivo ofrecía la siguiente información:

- "1.- D^a ...se encontraba incluida en lista de espera de Traumatología, con fecha 21 de Julio de 1989, por el diagnóstico de meniscopatía interna de rodilla derecha.*
- 2.- En sucesivas programaciones y actualizaciones de la L.E.Q. (Lista de Espera Quirúrgica), la citada usuaria fue citada en tres ocasiones para ofertarle la solución que precisa su patología. Las citas se remitieron a la dirección que consta en el registro administrativo correspondiente (c/...).*
- 3.- En ninguna de las tres ocasiones obtuvimos respuesta por parte de la citada enferma, procediéndose a su exclusión del registro activo de demanda quirúrgica, por el motivo y con el código de "ilocalizable".*
- 4.- La interesada pasó al registro denominado "pasivo" de L.E.Q., al que se incorporan todos aquellos pacientes que pueden recuperarse en cualquier momento para procedimiento quirúrgico.*
- 5.- D^a ... fue atendida, hace unos dos meses, por el Responsable de la Gestoría de Usuarios ofertándosele intervención quirúrgica a la mayor brevedad, una vez resuelto el proceso prequirúrgico (revisión en consulta, preoperatorio y programación), lo que fue rechazado por la paciente, en presencia de quien afirmó ser su esposo.*
- 6.- Nuevamente nos hemos puesto en contacto con la enferma remitiéndole cita al domicilio señalado anteriormente. En cualquier caso esta Dirección Gerencia está a disposición de esa Institución para solucionar de forma eficaz el problema de salud que aqueja a esta usuaria".*

Considerando las evidentes contradicciones entre lo manifestado por

la misma y la información recibida desde la Dirección Gerencia del Hospital, se decide por la Institución la averiguación "in situ" de los hechos, solicitando al efecto de la Dirección Médica cita para visita de inspección.

Al efecto asesores de la Oficina se desplazaron el 30 de Noviembre de 1995 al hospital con la finalidad de aclarar el caso.

Pedimos que nos aclarasen el sistema de tratamiento de la información relativo a las listas de espera quirúrgicas. Y en este sentido nos informan que antes del año 1993, en que se procedió a la implantación gradual de un novedoso sistema informático, la gestión de la lista de espera se realizaba mediante asientos manuales en unos libros que existían al efecto. Actualmente el programa informático permite conocer una mayor cantidad de información y de manera más ágil, aunque todavía no se encuentran cruzados al 100% los datos de los distintos departamentos del Hospital, de modo que exista un archivo clínico único por usuario.

En cualquier caso los pacientes en lista de espera se ordenan en 3 bloques:

Histórico: aquéllos que estuvieron alguna vez en la lista de espera pero que han desaparecido de la misma por el motivo que fuere.

Activo: Aquellos pacientes localizados y ordenados por prioridad clínica, pendientes de intervención.

Pasivo: Aquellos pacientes que por no poder ser localizados, u otro motivo que imposibilite temporalmente la intervención, se excluyen del listado activo, sin ser excluidos definitivamente de la lista de espera.

Posteriormente se cuestiona por el paradero de los libros donde se practicaban los asientos antes de la implantación del sistema informático. Se nos responde que, al ocupar gran volumen, fueron destruidos.

Más tarde se solicita aclaración, respecto si es cierto que, tal como afirma la reclamante, existen tres listas de espera con el mismo fin; a saber, la de la consulta, la del cirujano especialista, y la de la oficina de información. Se responde que es corriente que el facultativo lleve anotado en un listado informal las próximas intervenciones que ha de realizar, pero que, en cualquier caso, la información referente a lista de espera es única, y se controla por los servicios administrativos del Hospital.

Después de requerirle información acerca del procedimiento de citas para consultas, actuaciones prequirúrgicas o quirúrgicas, se nos manifiesta que el

sistema ordinario es hacerlo mediante correo, que a veces es certificado (recientemente se esta implantando la práctica de enviar las comunicaciones con acuse de recibo, sobre todo en supuestos conflictivos como el que nos ocupa). No obstante, constatamos que a veces las cartas remitidas a los usuarios, no tienen salida a través del registro del Hospital, con lo cual, no queda constancia formal de las comunicaciones. El teléfono también se usa para este menester, al ser un sistema ágil, que permite optimizar el aprovechamiento de los quirófanos.

Refiriéndonos al caso concreto de la queja, pedimos que nos aporten aquellos documentos de que dispusiesen, donde quedase constancia de las citas remitidas a la interesada. Al respecto nos muestran el expediente clínico de la paciente donde queda reflejada su primera consulta médica, que tuvo lugar el 21 de Julio de 1989, no existiendo más referencias cronológicas hasta una reciente consulta reflejada en el año 1994. Nos refieren, que pueden aportarnos un documento donde se refleja un listado de certificados remitidos a través del correo, quedando constancia en el mismo de una comunicación enviada a la interesada en Octubre de 1990 (copia de dicho documento ha tenido entrada en la Institución, mediante fax, el pasado 1 de Diciembre).

Preguntamos si entre Octubre de 1990 y el año 1994, se ha dirigido el Hospital a la interesada ofreciéndole información sobre su enfermedad o citándola para alguna prueba. No pueden aportar datos al respecto, ya que no consta ninguna actuación en el historial clínico de la enferma. No obstante manifiestan que durante ese tiempo la interesada fue atendida en el servicio de maternidad del Hospital y no les consta ninguna queja de la misma por no haber sido resuelto su problema de rodilla.

Le hacemos saber que la interesada niega haber recibido ninguna comunicación en el domicilio de su localidad, de cuya dirección informó puntualmente a la administración del Hospital, donde "*... fue anotado en unos libros grandes, gordos y rojos...*". Nos manifiestan que la descripción de esos libros coincide con la de aquéllos donde se anotaban los datos de los pacientes y se efectuaba la gestión de las listas de espera. Indican que es probable que al transcribir la información de dichos libros al sistema informático (tarea realizada en 1993), pudiese haber existido algún error en el asiento del domicilio. Al efecto manifiestan que al mantener una reunión el Sr... -a mediados de 1993- con la reclamante se detecta que el domicilio que consta en el expediente no coincide con el que le indica la misma, con lo cual ordena su cambio, no existiendo problemas de notificación desde entonces.

Explicamos que la interesada niega haber rechazado ninguna oferta de intervención quirúrgica, manifestando que es el médico especialista el que se niega a la misma por sus dudosas posibilidades de éxito, dado el tiempo transcurrido desde la originaria lesión.

Cuestionamos si piensan dar alguna solución definitiva al problema médico de la enferma. El Hospital se muestra dispuesto a ofertar a la paciente, con carácter urgente y preferente, una sesión clínica donde los traumatólogos del Departamento, de manera colegiada, ofrezcan un diagnóstico clínico así como prescriban la intervención reparadora que consideren más adecuada. Así mismo, en prueba de su disponibilidad a solucionar el problema, indican que en el supuesto de que la interesada se mostrase disconforme con el parecer del Departamento de Traumatología del Hospital, facilitarían que, con cargo al presupuesto del mismo, el diagnóstico e intervención se efectuase en cualquier clínica privada de Andalucía.

2.5.2. Listas de espera ambulatoria.

*** Lista de espera de Neurología en el Hospital "Juan Ramón Jiménez" de Huelva (queja 95/187).**

El ciudadano nos presenta queja relativa al funcionamiento de la asistencia médica que se presta en la Unidad de Neurología del Hospital General "Juan Ramón Jiménez" de Huelva (consultas externas).

Nos indica que desde el día 1 de Octubre de 1993 venía siendo atendido por la consulta de referencia como consecuencia de diversos ataques de isquemia transitoria, según diagnóstico provisional de los facultativos que han examinado el caso. La cronología de los hechos se resume de la siguiente manera:

- "- El 30 de Septiembre de 1993 sufrí el primer ataque. Por indicación de la consulta de neurología entre Febrero y Abril de 1994 me hicieron diversas exploraciones (T.A.C., Ecocardiografía y Doppler).*
- El 8 de Junio de 1994 sufrí un segundo ataque isquémico del que fui atendido en el Servicio de Urgencia del Hospital General, sin que se me practicasen más que unas exploraciones superficiales.*
- Hasta el 12 de Enero de 1995 (es decir, con más de 7 meses de demora) fui citado nuevamente por el Servicio de Neurología para revisión de las pruebas anteriores, que dieron resultado normal, por cuyo motivo se ordenaron otras pruebas suplementarias (análisis de sangre, electroencefalograma y resonancia magnética), que se llevaron a cabo entre el 14 y el 30 de Enero de 1995.*
- El día 3 de Febrero de 1995 sufrí un tercer ataque y nuevamente me atendieron en el Servicio de Urgencias a las pocas horas sin que se apreciaran secuelas ni alteraciones neurológicas de relevancia. Por indicación de la doctora del Servicio de Urgencias que me atendió pedí cita preferente en la repetida consulta de Neurología y, como*

quiera que me indicaron que dicha cita se iba a retrasar durante varios meses ya que en la consulta había una lista de espera de un año, acudí a la funcionaria encargada de las citas de consultas externas del Hospital (Sra. ___) por cuya mediación he obtenido una cita "preferente" para Neurología ¡el próximo 31 de Mayo!."

Al final resultó que debido a otras gestiones que realizó el propio interesado la cita se le anticipó, y decidió desistir de sus planteamientos, no sin declarar su denuncia por la lista de espera de neurología que padecen los ciudadanos adscritos al hospital.

*** Deben pasar meses ante de ser vista por un reumatólogo en Huelva (queja 95/2853).**

En el mes de Mayo de 1995, comparecía el interesado, ante esta Institución denunciando la demora que padecía su madre para ser asistida por la sección de Reumatología del Hospital "Juan Ramón Jiménez" de Huelva. Nos comunicaba que llevaba esperando la cita desde el día 23 de Agosto de 1994, sin que hasta a la fecha de la presentación de la queja se le hubiese informado cuándo tendría lugar la visita. En su carta nos decía:

"Hasta la fecha de hoy (han pasado 9 meses) no ha sido posible saber cuando es la cita. Se alega que el servicio está saturado. Los problemas de enfermedad continúan avanzando y si antes el dolor era sólo en una pierna, ya son las dos, lo cual le impide prácticamente andar".

Aparte, nos refería la falta de consideración que le había mostrado el hospital respecto a las reclamaciones que presentaba.

Admitida la queja se procedió a solicitarle el preceptivo informe sobre los hechos que alegaba el ciudadano. Cumplimentando la petición de información, se nos comunica que la paciente fue vista en consulta externas de reumatología el 20 de Julio de 1995 y se trasladó a consulta externa de traumatología en el mes de Octubre.

A tenor de la parquedad de la información recibida, del interés del ciudadano en clarificar efectivamente el colapso asistencial y de la importante repercusión que en el plano de la asistencia sanitaria implican las demoras existentes, se decidió girar visita de inspección al centro hospitalario.

De este modo, el pasado día 4 de Diciembre de 1995 dos asesores de la Institución, previa cita, se personaron en el hospital para entrevistar a los directivos del centro sobre los factores determinantes de la lista de espera de

consulta externa de reumatología. De la entrevista mantenida con dos subdirectores médicos del hospital, se obtuvo el siguiente resumen de lo actuado:

* En plantilla sólo disponen de 2 reumatólogos, aunque el propio Jefe de Servicio de Medicina Interna es, a su vez, reumatólogo, para una población del área hospitalaria de 225.000 personas, y un área de salud de referencia de 450.000 personas.

* Hace un año, debido a una baja por maternidad y en función de la excesiva demanda de servicios desde los dispositivos de atención primaria, la oferta se elevó notablemente. Llegaron a acumular demoras de casi dos años. Hasta hace poco había 1200 personas en lista de espera. El interesado en queja ha sido una víctima de esta acumulación asistencial.

* Hace unos meses para intervenir esta tendencia de incremento de las listas de espera, se decidió conceder una comisión de servicio a un reumatólogo que tiene plaza de atención primaria, y posteriormente se contrató eventualmente a otro. En la actualidad disponen por tanto de 4 reumatólogos, y prestan servicios en 4 consultas externas; 3 en el ambulatorio de "Virgen de la Cinta" y una en el propio Hospital. A este ritmo de 40 visitas diarias, han reducido la lista a tan sólo 300 personas. Estiman que para fines del mes de enero han podido neutralizar la lista.

* En estos momentos el tiempo de espera máximo es de unos seis meses; se excluyen los casos urgentes o importantes. Esperan que a finales del mes de Enero de 1996, el tiempo de espera sea de un mes.

* En cuanto al sistema de información. Sólo anuncian la visita unos diez días antes de la cita. Es decir, el médico general y el centro le informan que le conceden cita para el reumatólogo, el mismo centro instruye la petición P-10, y al cabo del tiempo, recibe la citación para la consulta. No existe sistema de información más preciso, ni tienen establecido ningún sistema de mantenimiento de la información. El ciudadano espera "in albis", sin saber cuándo llegará a ser citado.

* Los directivos piensan que aunque han corregido la lista de espera, la propia eliminación de la misma volverá a concitar nueva demanda de asistencia, y que posiblemente en poco tiempo vuelva la situación a reproducirse. Piensan que es necesario regular la demanda para ajustarla a la oferta del hospital.

Observada así la queja, caben analizar las consecuencias de la misma desde dos planos de actuación: la demora asistencial para recibir la prestación sanitaria y el trato dispensado al ciudadano.

- Desde la óptica netamente asistencial, apreciamos que queda justificado el reproche social en función de las demoras que el centro hospitalario ha aplicado a la población beneficiaria respecto a la asistencia sanitaria consistente

en la consulta externa de reumatología. No cabe duda, que se ha actuado con lentitud, falta de planificación e improvisación. Entendemos que no es aceptable para los ciudadanos esperar meses antes de ser vistos por un reumatólogo, máxime cuando suele repercutir sobre patologías dolorosas y con tendencia a la cronificación. Evidentemente las consecuencias de la inusitada espera pueden ser en algunos casos irreversibles, o al menos de un alto coste personal.

Es comprensible que un sistema sanitario presidido por los principios de universalidad y gratuidad soporte determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, pero no cabe duda, que no serían concebibles si los plazos superan unos límites tolerables médica y personalmente. Llega un momento que el propio exceso de la demora conduce hasta una verdadera desasistencia sanitaria. Una cosa es esperar quince días o un máximo de un mes para ser observado por un especialista ante una patología, generalmente acompañada de dolor, y una vez remitido previamente por el médico de familia, que quedar incluido en una lista de espera afectante a cientos de personas y sujetos a unas demoras de meses o incluso años. Realmente es paradójica la espera de consulta externa a meses vista. En este contexto, es comprensible que el ciudadano considere que *"... se está jugando con un derecho fundamental de las personas, como es el derecho a la salud, por falta de asistencia médica en un período de tiempo razonable"*.

Entendíamos que el hospital debería haberse anticipado a la situación y haber tomado las medidas, que más tarde se adoptaron, con mayor premura y eficacia. Resulta que se esperó a que la lista de espera se incrementara espectacularmente antes de actuar sobre la misma y proceder a una reducción forzada de los plazos de espera. Una actuación programada, incrementando los recursos y regulando la demanda hubiera evitado el colapso asistencial. En este conflicto se ha evidenciado que el hospital ha actuado a "agua pasada", ha reaccionado tarde y a un coste asistencial elevado. Las consecuencias de la gestión del hospital la han padecido los ciudadanos afectados que se han sentido materialmente desasistidos.

Se ha observado también que el problema ya no es coyuntural, sino que afecta a la propia estructura organizativa de la unidad de reumatología. Los propios directivos reconocían que si no se regulaba más oportunamente la demanda, el problema asistencial se volvería a reproducir. Por una parte, se aprecia una falta de coordinación asistencial entre la red de atención primaria y la especializada, que provoca una demanda, a veces erróneamente canalizada, que acaba desbordando a los reumatólogos y desorientando a más de un ciudadano. Y de otra, se detecta una mínima dotación de recursos humanos de reumatólogos en el área de salud de Huelva; dos reumatólogos de plantilla para una población de referencia de más de 450.000 personas, es a todas luces insuficiente. Habría que recordar que la Organización Mundial de la Salud recomienda una ratio de un reumatólogo por cada 75.000 habitantes, cifra que en la provincia de Huelva no se

cumple. Como vemos, Huelva supera tres veces este índice, de tal forma que para la provincia, la ratio se eleva a un reumatólogo para 225.000 habitantes. Ambos indicadores en sí mismos alertan sobre los riesgos del colapso asistencial, y desvelan el carácter estructural de los problemas de la prestación médica de reumatología en Huelva.

Las medidas adoptadas han logrado solventar el problema del bloqueo asistencial, pero los costes y los medios para superarlo, a nuestro juicio, han sido desproporcionados. Las consecuencias han recaído directamente sobre los propios ciudadanos que se han visto incluidos en una enorme lista sin determinación de los tiempos de espera y siendo sometidos a demoras intolerables médicamente. Muchos de ellos -los que han dispuesto de recursos económicos-, en buena lógica habrán tenido que acudir a la sanidad privada para ser vistos. Y respecto a los medios, aliviar la lista de espera a través de una intensificación acelerada de las consultas, no nos parece recomendable, por la presión a la que se somete a los profesionales implicados y por la repercusión en la calidad de la asistencia.

En definitiva, consideramos que el hospital debería haber desarrollado una labor más diligente en la gestión de la prestación sanitaria especializada de reumatología, en garantía del derecho a la asistencia sanitaria de los ciudadanos afectados.

Sobre el caso en particular del interesado de la queja, los directivos del hospital no atinan en darnos justificación del trato dispensado al paciente, y sobre la falta de contestación de su reclamación. Observamos más preocupación en la lista de espera en sí, por el desprestigio que esto representa para el hospital, que en la realidad de los ciudadanos que esperan.

En concreto el ciudadano presenta tres reclamaciones sucesivas en el plazo de poco más de tres meses. En la primera de ella denuncia la tardanza en ser citado y la falta de información de que dispone sobre los plazos de la atención: *"...el paciente no es que tenga que esperar mucho, sino que no tiene derecho a saber para cuando se le cita..."*. En la segunda, se queja de la falta de contestación sobre su primera reclamación, y sobre el tiempo de espera: *"...el enfermo tiene derecho a saber para cuando se le cita por si merece la pena esperar o decide coger otro camino alternativo..."*. En la última, reitera su denuncia por la falta de contestación a su reclamación y sobre el problema de fondo. Así mismo, en el lapso de tiempo que va desde la segunda a la tercera reclamación, eleva la queja ante la Delegación Provincial de Salud, la cual le anuncia que será citado entorno al mes de Abril de 1995.

A los tres meses y medio de la primera reclamación, la Dirección Gerencia remite respuesta formal al interesado, justificando la demora: *"...al disponer esta lista de espera para atención muy elevada, estamos estudiando la*

ampliación y reorganización del número de consultas, días, horas, etc. motivo por el cual no se le había dado una contestación". Y respecto a la fecha de la cita, le comunican que "... al día de hoy no podemos determinar con exactitud, fecha y hora de la cita, si bien le podemos indicar que será en breve".

Por último, en el mes de Mayo, el interesado remite un nuevo escrito a la Delegación Provincial de Salud denunciando la superación de los plazos que se le indicaron y criticando la actitud mantenida por la administración sanitaria.

Desde la perspectiva de la posición del ciudadano, titular del derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria, resulta lo siguiente:

- Primero, desde el ámbito de la atención primaria, por requerir la patología el estudio de un especialista, se le remite al centro de especialidades adscrito sin determinación de la fecha de la cita. Simplemente se le informa que debe verlo un reumatólogo ante la evidencia del dolor radicular que se extiende por las piernas, y se le gestiona el parte de derivación. Se deja constancia de que la patología provoca dolor e invalidez a una persona mayor.

- Pese a la reiteración de las solicitudes de información más precisas sobre los plazos de la asistencia, se le niega cualquier dato que le permita valorar la posibilidad de acudir a la medicina privada en función de la incapacidad del sistema público de ofrecer con puntualidad la asistencia médica.

- A tenor de la ausencia de información, presenta reclamación por la demora en recibir la asistencia médica especializada y por la falta de información sobre el acceso a la asistencia sanitaria. Reclamaciones que en un principio no son atendidas, y que tiene que reiterar por cuatro veces antes de recibir respuesta formal. Y a pesar del cúmulo de reclamaciones y quejas no se le acaba ofreciendo justificación sobre el retraso, ni se le garantiza la asistencia. En concreto, por parte de la Delegación, en Enero le dicen que lo verán en Abril, y el hospital le expresa en Enero que lo citarán en breve.

- Al final, la ciudadana ha debido esperar un año antes de ser vista por el reumatólogo, y no ha dispuesto de información sobre el acceso a la prestación sanitaria que su proceso patológico requería. Y además, paradójicamente resultaba que el reumatólogo no era el especialista más indicado para tratar a la enferma, y posteriormente tuvo que ser remitida al traumatólogo, que no la atendió hasta el mes de Octubre de 1995.

En definitiva, una errónea derivación de la red de atención primaria, el mantenimiento de una lista de espera de reumatología de centenares de personas, y una mantenida desinformación, ha propiciado el conjunto de elementos que caracteriza la desasistencia que denunciaba el interesado en queja.

Desde la visión del ciudadano, el sistema sanitario no le ha garantizado la asistencia sanitaria en este caso de pérdida de la salud, no le ha informado adecuadamente sobre el acceso a los servicios sanitarios, ni ha obtenido respuesta de sus escritos de reclamación dentro de unos plazos razonables, y en general no le ha ofrecido un trato adecuado a la dignidad humana y respeto a la personalidad.

Por todo lo anterior, la Institución formula un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos por la Dirección Gerencia del Hospital "Juan Ramón Jiménez" de Huelva. A su vez, se dicta la siguiente **Recomendación**:

"1ª.- Que por parte del hospital se adopten las medidas necesarias para evitar que se reproduzca el colapso asistencial en la consulta externa de reumatología, de tal forma que se garantice una asistencia médica especializada de reumatología en unos plazos de tiempo razonables y tolerables asistencialmente.

2ª.- Que en los casos de listas de esperas de consultas externas del hospital se establezca un sistema de información que permita a los ciudadanos conocer el alcance de la lista y una previsión del tiempo de espera para acceder a la prestación sanitaria especializada".

A la fecha de la redacción de este informe, aún no se ha recibido la obligada contestación a la referida Resolución.

*** Lista de espera de traumatología (queja 94/1274).**

El interesado en queja nos manifiesta que el pasado día 11 de Julio de 1994, a su madre, se la remitió por el médico de cabecera que le atiende en el ambulatorio de la Seguridad Social, Bda. de El Juncal, de Sevilla, al Doctor de Traumatología, habiéndosele dado cita por los servicios del ambulatorio para el próximo 11 de Octubre de 1995, a las 17,40 horas, justo tres meses más tarde.

Expresa el interesado:

"Que como quiera que consideramos excesiva y tardía la fecha señalada para la visita (tres meses), formula la presente queja contra la Administración, por entender que tan largo período para una cita para ser atendida por un facultativo, no solamente vulnera los derechos de todos los ciudadanos y contribuyentes, consagrados en la Constitución Española, a una Sanidad rápida y eficaz, sino que además podría tener unas consecuencias irreversibles en las enfermedades que sufre".

En definitiva, el ciudadano nos presentaba la queja por el retraso con el cual se le citaba para ser remitido a la consulta de traumatología -tres meses de demora- y sobre las propias consecuencias de la espera.

La administración sanitaria nos comunica: "*Que, efectivamente, existen consultas de determinadas especialidades médico quirúrgicas que, al tener una gran demanda, provocan demoras para su atención, pero exclusivamente en revisiones regulares y programadas*". Se nos indica que al no ser calificada la atención de preferente, se presupone que el proceso en estudio, diagnóstico y/o tratamiento no presenta una significación especial.

A tenor del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó procedente formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos, así como una **Recomendación** que posibilite un incremento de la capacidad asistencial del hospital en este área.

Es de esperar, que la "*...reorganización del sistema estratégico de citación...*" acabe efectivamente de "*...mejorar las características de la oferta sanitaria*".

*** Lista de espera de neurocirugía en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla (queja 95/2635).**

En el mes de Marzo de 1995, comparecía un ciudadano denunciando la demora que padecía para ser asistido por el neurocirujano del hospital. Nos comunicaba que llevaba esperando la cita, una vez remitido por el traumatólogo de zona, desde el día 10 de Marzo de 1993, sin que hasta a la fecha de la presentación de la queja se le hubiese informado cuando tendría lugar la visita. En su carta nos decía:

"... me dirijo a Vd. para poner en su conocimiento que hace dos años visité al traumatólogo de Marqués de Paradas, el cual me mando al neurocirujano del Hospital Macarena. Desde esa fecha (10-3-1993) estoy esperando que me avisen para que me visite en las consultas externas. Le rogaría que, por favor, atendiera esta petición lo más pronto posible, para resolver el problema que padezco desde hace dos años".

Admitida la queja se procedió a solicitarle el preceptivo informe sobre los hechos que alegaba el ciudadano. Cumplimentando la petición de información, se nos comunica que el paciente estaba citado en consulta externas de neurocirugía el 4 de Agosto de 1995.

A tenor de la parquedad de la información recibida, del interés del

ciudadano en clarificar efectivamente el colapso asistencial y de la importante repercusión que en el plano de la asistencia sanitaria implican las demoras existentes, se decidió solicitar un nuevo informe más específico. En concreto se formulaban las siguientes cuestiones:

1º.- ¿Cuales son las razones de la tardanza, en este caso, para ser visitado por los neurocirujanos?

2º.- ¿Cómo se encuentra organizada la consulta externa de neurocirugía en el hospital?: Días y horario de consultas, Facultativos disponibles, Previsión de la demanda, Alcance de la oferta que se presta al área hospitalaria, Valoración del desequilibrio actual.

3º.- ¿Cuántas personas se encuentran en estos momentos en lista de espera para ser vistas por los neurocirujanos del hospital?

4º.- ¿Cuál es el período medio y máximo de espera?.

5ª.- ¿Qué criterios se utilizan para priorizar los casos?.

6º.- ¿Qué medidas se han adoptado, o se van a adoptar, para mitigar la lista de espera?

Dando cumplimiento a la nueva petición aclaratoria, por parte del hospital, en síntesis se nos remite la siguiente información:

"1º.- *Las razones de la tardanza para haber dado cita al mencionado paciente se explican por dos razones fundamentales:*

a) Gran afluencia de pacientes procedentes de los Centros de Especialidades del Área, portadores de una patología fundamentalmente vertebral, sin un diagnóstico de precisión y con componentes objetivos variables, a los que se añade, en ocasiones, un componente subjetivo de los síntomas que llega a influir muchísimo en determinadas ocasiones y aumenta enormemente el número de consultas.

b) Haber dado prioridad a los pacientes, ya con un diagnóstico en firme y con indicación quirúrgica, pendientes de intervención en Lista de Espera Quirúrgica. De este modo, durante estos dos años anteriores se ha agilizado la espera para intervenciones quirúrgicas tanto aumentando la actividad quirúrgica en el propio Servicio como mediante conciertos externos. Para ello fue necesario organizar una Consulta Externa especialmente dirigida a estos pacientes, ya que muchos de ellos, a pesar de la indicación quirúrgica, personalmente

rechazan la intervención. En función de las características individuales de cada paciente han sido revisados, aconsejados y dirigidos de nuevo a un Centro u otro en función de la patología. Debido a ello, se ha pasado de una Lista de Espera Quirúrgica cercana a 350 pacientes a principios de 1993 y con una espera superior a dos años, a una Lista de Espera de 75 pacientes, en Agosto de 1995, con un tiempo de espera quirúrgico medio próximo a 6 meses.

2º.- Las Consultas Externas del Servicio de Neurocirugía ha sido necesario estructurarlas para dar cobertura a la demanda de los pacientes actualmente en Lista de Espera para Consulta (aprox. 800 en el mes de Julio).

3º.- En este momento hay unas 600 personas en Lista de Espera para ser atendidas en las Consultas Externas de Neurocirugía del Hospital.

4º.- Los pacientes actuales se están viendo con una demora de alrededor de 1 año. A finales de año la demora será de 3-4 semanas.

5º.- Para priorizar los casos se dispone del documento de solicitud de consulta con los datos clínicos que ha considerado más oportunos el Especialista del Centro de Especialidades que remite a cada paciente.

6º.- Las medidas que se han adoptado son las descritas más arriba. No obstante, por las razones que mencionaba al inicio, cuestiones personales y de índole laboral van a seguir persistiendo en las razones de muchos pacientes para aceptar y/o rechazar las medidas terapéuticas que los Especialistas en Neurocirugía proponen con el consiguiente alargamiento de tiempos de espera y consiguiente deterioro de la relación médico-paciente."

Observada así la queja, se analizaron las consecuencias de la misma desde dos planos de actuación: la demora asistencial para recibir la prestación sanitaria y el trato dispensado al ciudadano. En este caso, y para esta ocasión, en función de la identidad de elementos comunes, se reiteraron los argumentos, en lo general, expresados en la **queja 95/2853**, referida a la lista de espera de reumatología en el Hospital "Juan Ramón Jiménez" de Huelva. Así, se dedujo que el hospital debería haber desarrollado una labor más diligente en la gestión de la prestación sanitaria especializada de neurocirugía, en garantía del derecho a la asistencia sanitaria de los ciudadanos afectados y que al final, resulta que el ciudadano ha debido esperar más de dos años antes de ser visto por el neurocirujano, y no ha dispuesto de información sobre el acceso a la prestación sanitaria que su proceso patológico requería.

En definitiva, el mantenimiento de una lista de espera de neurocirugía de centenares de personas, y la desinformación padecida, ha propiciado el conjunto de elementos que caracteriza la desasistencia que denunciaba el interesado en queja.

Desde la visión del ciudadano, el sistema sanitario no le ha garantizado la asistencia sanitaria en este caso de pérdida de la salud, no le ha informado adecuadamente sobre el acceso a los servicios sanitarios, y en general no le ha ofrecido un trato adecuado a la dignidad humana y respeto a la personalidad.

Al final se decide realizar un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos y la siguiente **Recomendación**:

"1ª.- Que por parte del hospital se adopten las medidas necesarias para evitar que se reproduzca el colapso asistencial en la consulta externa de neurocirugía, de tal forma que se garantice una asistencia médica especializada de neurocirugía en unos plazos de tiempo razonables y tolerables asistencialmente.

2ª.- Que en los casos de listas de esperas de consultas externas del hospital se establezca un sistema de información que permita a los ciudadanos conocer el alcance de la lista y una previsión del tiempo de espera para acceder a la prestación sanitaria especializada".

2.6. Los centros sanitarios.

*** Un centro de salud que no llega a construirse (la Reforma Sanitaria que no acaba) (queja 94/1697).**

A finales del año 1994 comparecía la presidenta de una Asociación de Vecinos de la barriada "Su Eminencia" de Sevilla, denunciando las carencias sanitarias de la zona. En concreto, alegaba que:

"En la Barriada Su Eminencia no se dispone de ningún Centro de Salud cercano, y que por lo tanto, sus vecinos han de dirigirse al Ambulatorio de Amate, que se encuentra, según manifiesta, "abarroado de enfermos". Añade que "no existe medicina preventiva, ni seguimiento infantil", por lo que solicita, en definitiva, que "se hagan las previsiones necesarias para que esta Barriada tenga un Centro de Salud".

Solicitado informe a la administración sanitaria, en el mes de Marzo de 1995, se nos comunica que:

"Los criterios que se han utilizado para la construcción de Centros Sanitarios para la red reconvertida, han sido fundamentalmente cubrir aquellas zonas de Sevilla sin ninguna instalación sanitaria cercana, con gran demanda social. Por tanto, las priorizaciones realizadas han conducido a la construcción de Centros en barriadas muy periféricas, con gran densidad de población y sin fácil acceso a los servicios. Así se construyeron los Centros de Torreblanca, Bellavista, Polígono Norte, Pino Montano, en una primera fase. Posteriormente se incorporaron otros, como el del Cerro del Águila, próximo a la barriada que nos ocupa, que junto a la existencia del consultorio de Amate dan cobertura actualmente a la zona.

El proyecto arquitectónico establece un plazo de construcción que oscila entre 18 y 24 meses y la no disponibilidad aún de presupuesto provincializado no permite establecer ningún otro calendario".

Con posterioridad los representantes de la Asociación de Vecinos, nos vuelven a visitar preocupados por la designación del asentamiento establecido para edificar el futuro centro de salud, sin perjuicio de lamentar la ya excesiva demora en la construcción del mismo.

Según indicaban, el asentamiento elegido se sitúa en suelo urbano pendiente del planeamiento efectivo y de la dotación de la infraestructura necesaria para adecuarlo; la zona de urbanización se denomina UATO-8, y advierten que según les informa el Ayuntamiento, faltan aún uno o dos años para realizar las obras de adaptación del terreno en suelo urbano efectivo. Por tanto, evidentemente, este asentamiento retrasará aún más la construcción del centro. Además manifiestan, que el lugar seleccionado se sitúa en una zona periférica de la barriada, que requiere atravesar la autovía SE-30 para acceder a la misma desde la zona central de la Barriada de Su Eminencia. Denuncian la falta de accesibilidad del asentamiento, y las dificultades de comunicación.

Los vecinos defendían la construcción del centro de salud en la zona denominada PERI.TO 7, por hallarse actualmente preparada -legal y urbanísticamente- para edificar, y reunir las idóneas condiciones de accesibilidad y comunicación -se halla en el centro del barrio-. Además afirman que en el Estudio Detalle del planeamiento estos terrenos se destinan a usos públicos, y según indican, el Ayuntamiento los cedería libremente para el centro de salud.

Los vecinos temían que, por problemas de coordinación entre las administraciones públicas implicadas, el centro de salud que tanto desean acabe situándose en el lugar menos indicado y además se provoque una mayor demora

para su construcción.

Interesado un nuevo informe, en esta ocasión al Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Sevilla, cumplimentándolo, se resuelve la duda de los vecinos. En concreto, nos anuncian lo siguiente:

"En ningún momento, tal como se puede contrastar con nuestro informe anterior, se ha expresado la elección del UATO-8, como ubicación definitiva de un Centro de Salud, tal como nos dicen manifiestan los vecinos. Pensamos que la afirmación de los vecinos tiene su origen en distintas reuniones que se ha tenido con ellos, donde se les ha informado de las gestiones realizadas hasta esa fecha por esta Delegación, por lo que han interpretado que existe una decisión firme con respecto al UATO-8. También conocen que resulta fundamental la situación del Presupuesto para inversiones durante el presente ejercicio que no hace posible construcción de Centro en esa y en otras zonas de Sevilla, necesitadas de equipamiento sanitario.

Finalmente, indicar que cuando se den las condiciones que permitan la construcción del Centro de Salud, se tendrán en cuenta las consideraciones que expresan los vecinos, que han sido informados en varias ocasiones sobre los proyectos de ejecución del Centro en la Zona considerada".

Dejando a un lado el asunto relativo a la ubicación del futuro centro de salud, esperando que sean tenidas en cuenta las alegaciones de los vecinos, o al menos oídos, en este caso, nos interesaba especialmente valorar desde esta Institución, la situación sanitaria en la que se encuentra la barriada y la aplicación de la reforma sanitaria en el ámbito de la zona.

En función de la información suministrada por la administración, resulta que los vecinos deberán esperar aún algunos años -entre 18 y 24 meses se necesitan para construir el edificio-, según nos indican 3 ó 4 años, antes de disponer del referido centro de salud. Es decir nos situaremos en torno al año 2000, cuando realmente los vecinos podrán obtener las prestaciones sanitarias dispensadas en el ámbito del concepto de atención primaria.

Para valorar el alcance del retraso operado, y las circunstancias que rodean a la implantación de la reforma de atención primaria en Andalucía, debimos hacer historia del programa de reforma sanitaria que se ofertó a la sociedad andaluza y del desarrollo de la misma.

A inicios de 1984 se elabora la doctrina de la acción pública que se autodenominaba la Reforma Sanitaria en la Atención Primaria en Andalucía (1984-1990) -un libro de la serie monográfica del servicio de publicaciones de la

propia Consejería de Salud recoge las bases de actuación-, en el documento de trabajo se valoraba que *"dicha reordenación se basa en la potenciación de la atención sanitaria del primer nivel (atención primaria de salud) en donde deben resolverse el 80 por 100 de las demandas sanitarias de la población, y que se define como la «asistencia sanitaria especial basada en métodos y tecnología sencilla, científicamente fundada y socialmente aceptable, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, mediante la plena participación y a un coste que la comunidad y el país pueda soportar en cada una de sus etapas de desarrollo, con espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación»"*. A lo largo de la edición se relacionan las excelencias de la reforma sanitaria que se oferta a la sociedad, centrada en el cambio de las estructuras sanitarias de asistencia primaria, y marca como objetivo general, entre otros, el aumento del nivel de salud de los andaluces, la elevación de la calidad de los servicios de salud y el grado de satisfacción de los usuarios y los profesionales sanitarios.

En definitiva se trataba de sustituir las caducas y sectorizadas estructuras sanitarias de atención primaria por un sistema integrado de atención a la salud más eficaz. Como punto de partida, se arranca de la crítica de la deficitaria situación de los servicios sanitarios en esa época (1984): *"Por una parte se plantea una transformación radical de la filosofía, estructura y funcionamiento de los servicios de atención primaria coherente con las directrices de la Conferencia de Alma-Ata, que posibilite a medio plazo que éstos estén orientados hacia la resolución de los problemas de salud en Andalucía. Por otra parte es absolutamente imprescindible abordar de una manera generalizada los problemas urgentes detectados, como la baja calidad de la medicina de cabecera con escasez de recursos, mala utilización de los existentes y masificación y comparativamente bajo nivel de salud materno-infantil"*.

Y con la finalidad de superar las deficiencias de la atención sanitaria se establecen unas líneas estratégicas de transformación que se asientan en especial en la creación de una nueva estructura territorial de los servicios sanitarios en este primer nivel de la atención. La aplicación de este modelo a la geografía andaluza se concretó en un Mapa de Atención Primaria de Salud, como instrumento de planificación sanitaria. A su vez se configuran dos estructuras sanitarias de servicios de atención primaria, una elemental: las zonas básicas de salud, y otra de gestión y planificación: el distrito.

La implantación del nuevo modelo de servicios sanitarios de atención primaria se verifica a través de la puesta en marcha de las Zonas Básicas de Salud y los Distritos de Atención Primaria, que se valora como un proceso complejo que se va poniendo en marcha por fases siguiendo el principio de la total transformación de los servicios.

El calendario previsto para la puesta en marcha de la reforma sanitaria que se oferta a la sociedad abarca desde 1984, fecha de iniciación de la

misma, hasta 1990. El porcentaje de población que se verá beneficiada por la reforma irá incrementándose anualmente conforme se vayan poniendo en funcionamiento los Distritos y las Zonas Básicas de Salud de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. El porcentaje de población cubierta cada año se distribuye del cero por ciento en 1984 hasta el cien por ciento en 1990. De tal forma que para el año 1990 estarían implantadas las nuevas estructuras sanitarias en la totalidad del territorio andaluz, y por tanto la reforma sanitaria de atención primaria, con sus beneficios, sería una realidad viable en este plazo de tiempo.

Lo cierto es que las previsiones iniciales no se han cumplido y que el nivel de implantación de la reforma dista aún de cubrir la totalidad de la población andaluza. Abstrayéndonos de valorar los compromisos de orden político, misión atribuida directamente a los ciudadanos, sí nos interesa incidir sobre la repercusión que el retraso impone a los usuarios del sistema sanitario.

A nuestro juicio, la dilación de la extensión del nuevo sistema de atención primaria está provocando dos efectos:

- Primero, que las caducas estructuras prerreformistas se mantienen inalterables tal como estaban a inicios de los cambios en 1984. Nos estamos refiriendo a los consultorios y ambulatorios que continúan desenvolviéndose en los márgenes del sistema prestacional de la Seguridad Social. Los inconvenientes del sistema anterior son evidentes -ya quedaron reflejados en los documentos de reforma y constituyeron el pretexto y legitimación de la propia modificación estructural-: masificación intensa, ausencia de medicina preventiva, carencia de programas sanitarios, prestación netamente asistencial no integrativa, mínima expresión de la asistencia materno-infantil, excesiva burocratización y pésima gestión administrativa de los servicios, centros con malas condiciones de acogida y recepción, el personal sanitario trabaja a tiempo parcial, sin inclusión en un equipo, exclusión de la formación continuada y la investigación, etc... En definitiva, la calidad prestacional de los consultorios y ambulatorios que subsisten sin reforma se mantiene en el nivel asistencial de hace décadas. Pero además, la propia concentración de los recursos y de las energías del sistema sanitario en desarrollar la reforma y las nuevas estructuras, ha conducido a un olvido crónico de estos centros asistenciales pendientes de ser modificados. El pretexto de que dichos centros se encontraban pendientes de ser reestructurados ha justificado la ausencia de iniciativas dirigidas a superar el estado reinante, de este modo hace mucho tiempo que se suspendieron las inversiones y las mejoras aplicables a este sistema prerreformista que convivía con vocación de extinguirse. Esta dejación institucional de las estructuras ambulatorias provoca la segunda causa que se pretende destacar, como es el desequilibrio asistencial del sistema sanitario.

- En segundo lugar, se denuncia el desequilibrio reinante entre ambas redes de estructuras. Estos ciudadanos que esperan la implantación de la reforma de atención primaria en su zona se lamentan de la desigualdad de trato asistencial

que aplica el Servicio Andaluz de Salud respecto a la población beneficiaria de las demarcaciones reconvertidas. Ciertamente es que actualmente, y mientras se mantenga la paralización de nuevas aperturas de centros, la población andaluza se divide a mitad, entre aquéllos que disfrutaban de los servicios de los nuevos centros de salud y sus programas, y los que continúan padeciendo los rigores de los ambulatorios. Situación de desigualdad efectiva que pudiera quedar justificada por la necesaria progresiva asignación de recursos, pero es una razón que decae al haberse agotado los plazos previstos en la planificación. La acotación temporal de la aplicación de reforma en función de unos criterios objetivos y razonables descartaba la lesión del principio de igualdad entre los ciudadanos, ahora bien, la superación de los plazos reglados, así como la indeterminación del cumplimiento del proyecto de reforma, de unas zonas respecto a otras sobre las que se actuó hace más de diez años, encarna una verdadera situación de desigualdad entre los ciudadanos, y es razonable comprender que los colectivos sociales que representan los intereses comunales demanden de los poderes públicos los recursos y prestaciones que se le ofertaron.

Ambos efectos y la demora en sí, han provocado la frustración del colectivo de vecinos que han visto cómo los proyectos que se le presentaban quedaban en papeles sin llegar a materializarse efectivamente, y continúan padeciendo los rigores de una prestación sanitaria de atención primaria deficiente.

En este contexto, a la vista de los hechos expuestos y de las consideraciones realizadas, y defendiendo la postura del usuario del sistema sanitario afectado, esta Institución, procedió a formular las siguientes **Sugerencias**:

"1ª. Que con carácter general, por parte de la administración sanitaria se intensifique el proceso de puesta en marcha de la reforma de atención primaria, de tal modo, que se garantice el principio de equidad y que todos los ciudadanos andaluces puedan disfrutar de una asistencia sanitaria adecuada a sus necesidades.

2ª. Que en concreto, para la Barriada de Su Eminencia, se remuevan los obstáculos que dificultan la construcción y apertura del Centro de Salud, con la finalidad de que los vecinos afectados puedan hacer uso, en el menor plazo posible, de la prestación asistencial que el proyecto de reforma le ofertaba".

En los momentos de redacción del Informe Anual nos encontramos a la espera de la preceptiva respuesta escrita de la administración sanitaria.

*** Ausencia de cita previa en un centro sanitario (queja 95/2956).**

El interesado nos decía que recibe asistencia sanitaria en el centro

médico que denomina "José Estrada", sito en c/Córdoba, s/n, de Málaga, manifestando que al padecer problemas de memoria y vivir solo, son frecuentes las citas que olvida para acudir a consulta, por lo cual solicita que tal situación sea tenida en cuenta a la hora de concertarle las citas y acudir a las mismas, con objeto de no verse obligado a repetir reiteradas visitas al centro.

En cumplimiento de la petición de informe, se nos dice que en el Consultorio Centro donde el interesado es atendido no se encuentra implantado el sistema de cita previa, por lo que el acceso a la consulta médica se realiza a voluntad del paciente, solicitando el número de orden en el Servicio de Información y Atención al Usuario.

*** Sobre el estado de conservación de algunos centros (queja 94/2173, queja 94/2174 y queja 95/3946).**

En diferentes medios de comunicación de nuestra Comunidad Autónoma, venían apareciendo noticias acerca de las múltiples deficiencias que presentan, tanto promovidas por sus usuarios, como por los propios profesionales, a través de sus organizaciones sindicales, dos centros asistenciales concretos: el Centro de Salud "Virgen del Mar" en Almería y el Ambulatorio de Carmona (Sevilla). La primera intervención tiene por finalidad comprobar el estado y funcionamiento del Centro de Salud "Virgen del Mar".

Respecto al primer centro, se destacaba la insuficiencia e inadecuación de espacios para atender la enorme demanda que soporta, destacando como ejemplos más significativos la consulta donde se desarrolla el programa del "niño sano" o el de vacunas. Instada la investigación, los responsables administrativos nos informan que *"... en la actualidad se está procediendo a una remodelación interna, que fundamentalmente está encaminada a eliminar la zona de vacunas del centro y al establecimiento de tres nuevas consultas standard, lo cual optimiza el equipamiento con los recursos humanos haciéndolo igualmente confortable para los trabajadores y usuarios del Centro"*.

En el Ambulatorio de Carmona nuestra intervención tiene por finalidad comprobar el estado y funcionamiento del citado centro, y se destaca, sobre todo, las siguientes irregularidades: el retraso en reconvertirlo en el proyectado Centro de Salud, la insuficiencia e inadecuación de espacios para atender la enorme demanda que soporta, los deterioros que presentan los servicios higiénicos y las salas de espera, así como las continuas averías de los sistemas de calefacción y refrigeración. Además, se hace hincapié en la insuficiencia de los canales de participación ciudadana.

A instancia de esta institución un técnico de la administración realiza un informe sobre el estado del centro, y deduce lo siguiente:

"...de lo anterior y de las observaciones realizadas, se puede afirmar que el estado generalizado de los elementos constructivos de consultas, salas de espera y demás dependencias es bueno, así como los niveles de confort y salubridad que se requieren, a excepción de las deficiencias que relacionamos:

"Planta baja: La superficie de la Sala de Espera de la consulta de Pediatría, al ser polivalente con la consulta de vacunas, en días alternos, es insuficiente, teniendo en cuenta la estancia de los carritos de niños. Se propone la ampliación de dicha sala de espera, previa remodelación de la dependencia anexa a la misma y que se encuentra infrautilizada.

Planta alta: Los aseos del público se encuentran bastante deteriorados, más que por el menoscabo en el uso y el tiempo, por las acciones vandálicas que se vienen de forma reiterada produciendo (faltan espejos, lámparas de pared, portarrollos, dosificadores de jabón, secadores de manos, escobillas, papeleras, papel higiénico, tapadera inodoro). Se recomienda la reposición y colocación de dichos apliques y elementos auxiliares, la señalización y rotulación de los aseos y la vigilancia de dichas dependencias. Asimismo, se propone el aumento del mínimo de asientos en Salas de Espera de consultas y una adecuada distribución y colocación de los mismos.

Descripción del estado actual del aire acondicionado: el sistema de climatización del Centro, es del tipo centralizado con producción de frío y calor, así como ventilación. La distribución del aire climatizado es mediante conductos y la difusión a través de rejillas circulares o rectangulares. En el año 1994, se formalizó contrato de servicio de mantenimiento de la instalación de aire acondicionado del centro, el cual viene funcionando de forma normal, así como las averías que se produzcan, propias del sistema instalado, subsanadas por la empresa de mantenimiento contratada en un tiempo normal. De las consultas hechas y comprobaciones realizadas, podemos concluir como posibles reparos en el funcionamiento, un desconocimiento de las personas encargadas de la puesta en marcha de la instalación, a los que se debería instruir, y en la regulación de la distribución del aire, de forma puntual en dos dependencias, más que por temperatura, por petición propia del personal que los ocupa".

Por otra parte, se recibe una queja colectiva sobre el estado en el que se encuentra el Hospital "Reina Sofía". Un conjunto significativo de Asociaciones de enfermos y minusválidos de la provincia de Córdoba denuncian la precariedad en la que se encuentran las instalaciones hospitalarias de la citada capital. Nos

concretan que el Hospital "Reina Sofía" padece grandes deterioros y deficiencias de infraestructuras, ejemplo de ello, dicen, lo tenemos en la inundación de la gammacámara, rotura continuada del TAC y Ecógrafos, caída de techos de zonas de gran afluencia de enfermos y personal, problemas de ventilación, calefacción, etc., y en general, se quejan del lamentable estado en que se encuentran las instalaciones del citado Hospital, que dificultan el trabajo de los profesionales y la acogida a las ciudades que frecuentan el hospital. (Actualmente la referida queja se encuentra en proceso de estudio).

*** Cierre de camas hospitalarias en verano (queja 94/1284).**

En diferentes medios de comunicación de nuestra Comunidad Autónoma, venían apareciendo alarmantes noticias acerca de la supresión de un elevado número de camas hospitalarias durante los meses de verano, así como una drástica reducción de las intervenciones en quirófanos. A través de la prensa también hemos podido conocer, por un lado, que la Consejería de Salud había manifestado que estas medidas no supondrían una merma de la calidad asistencial, reforzándose como contrapartida, los servicios de urgencia y de los centros de salud en las zonas del litoral andaluz que tienen una mayor densidad de población durante el verano. Pero, por otro lado, responsables sindicales de Sevilla han manifestado que la calidad asistencial sí se podría ver afectada, y que, además, no se ha cumplido el refuerzo en las zonas de mayor demanda.

Estos hechos han sido igualmente denunciados por más organizaciones sindicales quienes han resaltado que tan drástica reducción ha afectado también al personal sanitario que, parece ser, durante el año 1995 no va a ser suplido por personal contratado, durante el disfrute de sus reglamentarias vacaciones.

Por este motivo, un Sindicato Granadino ha remitido una denuncia al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, para la depuración de posibles responsabilidades penales ante la existencia de un posible delito de riesgo. Dicha Fiscalía, que en casos similares, no ha encontrado responsabilidad penal, nos ha dado traslado de dicho escrito del Sindicato por si los hechos que denuncian entraban en el ámbito competencial de esta Institución, en orden a velar por la defensa de los derechos fundamentales recogidos en los arts. 41 y 43 de la Constitución.

Por todo ello, y a fin de dar el trámite correspondiente a la queja iniciada, se interesó la emisión del preceptivo informe al Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, adjuntando cuanta documentación estimara oportuno remitir para esclarecer los hechos antes mencionados y en cualquier caso, expresarnos el criterio del Servicio Andaluz de Salud acerca de lo siguiente:

- Si es cierto que se va a producir la mencionada reducción de camas hospitalarias y que no se van a cubrir las vacantes producidas por vacaciones del personal sanitario. En caso afirmativo, cuantía y porcentaje de dichas reducciones.

- Si tal reducción de medios y de personal estaba presupuestariamente recogida para el ejercicio anual de ese Organismo. En caso contrario, medidas técnico-administrativas adoptadas por esa Administración para llevarlas a cabo.

- Previsiones de incidencia que la reducción de intervenciones quirúrgicas vaya a producir en las denominadas listas de espera.

- Qué medidas de refuerzo se han adoptado en aquellas zonas de nuestra Comunidad Autónoma que, durante este período estival, sufre un notable incremento de población.

Desgraciadamente el Director Gerente del SAS, incumpliendo su obligación legal con esta Institución, no procedió a remitir la citada información hasta pasados diez meses desde la petición inicial. Concretamente se le solicita la información en el mes de Julio de 1994, y la aporta en Mayo de 1995, casi en la temporada siguiente. A tenor del nivel de colaboración prestada, y de lo desfasada de la información remitida se decidió suspender la investigación.

*** Visita al Hospital del Tomillar (queja 94/1636).**

Recibimos una queja denunciando determinadas irregularidades funcionales y estructurales acaecidas en el Hospital del Tomillar en Sevilla. Y se decidió girar vista de inspección al citado Hospital para observar in situ el alcance de las deficiencias objeto de denuncia.

Fruto de la visita de los asesores de la Institución se dedujeron los siguientes extremos:

* Potabilidad del agua corriente del hospital. Se ha comprobado que actualmente el hospital se halla conectado a la red general de EMASESA, y que por tanto, el agua que usa el hospital es la misma que suministra la empresa al resto de la comarca. Respecto a los hechos objeto de denuncia por la falta de potabilidad del agua de pozo que utilizaba el hospital a mediados del año 1993, hemos de indicar que se ha evidenciado que por esas fechas el agua del pozo se controlaba sistemáticamente por el responsable de epidemiología del Distrito de Atención Primaria, como el resto de agua de consumo humano que se suministraba bajo el control de las autoridades sanitarias de atención primaria. En esos momentos, se tenía establecido un control periódico sobre la salubridad del agua de pozo que suministraba al hospital, sin que se hubiesen detectado elementos que recomendaran la suspensión de la utilización del agua. Debemos de explicarle

que el control asistemático, eventual y aleatorio del agua corriente carece de relevancia técnica si no se verifica dentro de unos márgenes de garantías, que en este caso, según se desprende de la documentación aportada, no se han adoptado. En realidad, el control discrecional y sin sometimiento a las normas técnicas de verificación analítica carece de fiabilidad. Según hemos podido estudiar, el agua suministrada en el Hospital del Tomillar era objeto de control sistemático del responsable de salud pública del Distrito y se atenía a los valores físico-químicos y microbiológicos exigidos. Además, en todo caso, en la actualidad el agua distribuida por el hospital es la proveniente de la red general de EMASESA.

* Inadecuación de los ascensores. En principio debimos de informar que este problema no es exclusivo del Hospital del Tomillar sino que se produce en muchos de nuestros hospitales. En realidad, esta inadecuación se verifica en función de los límites estructurales del propio edificio, ya que el tamaño del ascensor no se puede ampliar más allá del propio hueco construido para su alojamiento; este elemento de la edificación se convierte en un límite estructural del hospital. Si bien, en realidad, el problema no reviste gran trascendencia. Trataremos de justificar esta valoración: Primero, en el hospital existen dos tipos de ascensores, unos más pequeños en los que ciertamente no cabe una cama, y otro más amplio, que permite el acceso a todas las plantas, en el que caben la mayor parte de las camas existente en el hospital, menos las nuevas que son de un tamaño mayor, por tanto el límite sólo repercute sobre un volumen limitado de camas. Además, el nivel de traslado o movimiento interior de los encamados, en ese hospital es mínimo, piénsese que el centro sólo realiza intervenciones menores, que afectan a patologías de medicina interna y aparato respiratorio, y que carece de recursos de pruebas de diagnósticos o de técnicas que requieren el traslado del enfermo -TAC, Resonancia Magnética, etc.-, no existen politraumatizados, la extracción de la analítica se lleva a cabo en la propia cama, disponen de Rayos X portátil, etc..., y en general, concurren una serie de indicadores asistenciales y médicos que nos anuncian que los movimientos interiores de los internados deben ser mínimos. Es verdad, que en algunas ocasiones los enfermos pueden padecer algún tipo de incomodidades para ser trasladados, y que requerirán el paso provisional por una camilla para acceder al ascensor, pero a nuestro juicio, estimamos que este problema carece de trascendencia asistencial y mínima repercusión, desde el punto de vista del servicio al usuario, y que requeriría una enorme y desproporcionada inversión económica para solventar el problema.

* El traslado de los cadáveres desde el hospital al mortuario. Éste es otro problema actualmente irresoluble. El centro sanitario presenta una disposición pabellonaria, distinta al monobloque, que discurre integrando el recinto por un grupo de jardines y calles que hacen agradable el conjunto hospitalario. Por contra como inconveniente presenta la necesidad de trasladar los cadáveres desde el pabellón central a otro periférico -no hay más de treinta metros de distancia-. Según nos indicó la Directora del centro se ha dispuesto de una camilla o carro especial

para facilitar el traslado, además de cubrirse con un sábana o cortinilla el ataúd, con la finalidad de pasar lo más desapercibido posible. El hospital ha tratado de buscar una solución posible a este problema, se ha pensado construir un túnel, u otro remedio para comunicar los edificios, pero la verdad es que estas alternativas se han desechado por afectar excesivamente al estado ambiental del centro, y en realidad generaría más inconvenientes que ventajas.

* La sala de caldera. Ciertamente queda alojada en la parte baja del edificio central. Igualmente debemos indicar que en la mayoría de los hospitales, sobretudo en los monobloques, las salas de calderas se suelen situar en la planta baja de los edificios. Además, es necesario advertir que estas calderas se limitan a suministrar el agua caliente del hospital, por tanto son calderas de agua no de vapor -que pudieran generar más riesgos-. Desde el punto de vista de la legalidad, que sepamos, no existe ninguna normativa que defina la ubicación de los servicios generales de los hospitales, y con respecto a la peligrosidad que pudiera generar, según nos informa la directora del centro, así como el responsable de servicios generales, las instalaciones se encuentran en perfecto estado -han aprobado las revisiones de la delegación de industria-, cumplen la normativa técnica y no revisten mayor grado de peligrosidad.

* Escalera exterior de incendio. En verdad, el hospital sí dispone de escaleras de incendios, lo que ocurre es que se hallan integradas en el propio edificio. Concretamente están situadas a un lado del edificio, son anchas, y se hallan separadas del resto del pabellón central por unas puertas de hierro, que hacen de cortafuego. Debemos de indicarle que éste es un sistema que también se halla extendido en otros hospitales, y además facilita el proceso de evacuación.

* La protección de los rayos X. Los responsables del centro sanitario nos justifican que las instalaciones radiológicas disponen de todos los permisos exigidos por la legislación vigente y que han superado las inspecciones de los servicios técnicos de industria.

* Aire acondicionado de los quirófanos. Se comprueba que efectivamente son del tipo de ventana, no recomendable para un quirófano, no obstante, al ser unas dependencias aisladas del circuito general de refrigeración del edificio no disponen de la posibilidad de integrarse en el mismo. Junto a los responsables del hospital se verificó que sí disponen de filtro de aire, aunque no pudieron garantizarnos que era eficaz para eliminar el riesgo de contagio. En este sentido, los directivos se comprometieron a interesarse por el tipo de filtro que utilizaba el acondicionador y comprobar la eficacia del mismo.

Además de los puntos específicos denunciado en la queja, se inspeccionó el conjunto del centro sanitario, en lo referido a las condiciones de habitabilidad, y en general, se ha observado que el mismo reúne las condiciones necesarias para realizar la labor asistencial, si bien es cierto que presenta algunas

deficiencias que merecen ser atendidas: pintura del edificio, arreglo de viarios, en especial la entrada, ordenación del aparcamiento, etc., y en concreto, una serie de obras menores que permitan el adecuado mantenimiento del centro.

*** El Acelerador Líneal del Hospital de Cádiz continúa sin funcionar (queja 94/1040).**

El propio Jefe del Servicio de Radioterapia y Medicina Nuclear del Hospital "Puerta del Mar", nos traslada lo que, a su juicio, es una insuficiente dotación de medios para el tratamiento del cáncer en la provincia de Cádiz. Un acelerador lineal lleva casi dos años para tramitar la licencia de puesta en marcha, con la infraestructura construida. Nos dice:

- "- Que Andalucía tiene la mayor tasa ajustada por edad de mortalidad por cáncer por 100.000 habitantes, según el Informe Técnico 14 de la Junta de Andalucía, Consejería de Salud, titulado "Evolución de la Mortalidad por Cáncer en Andalucía 1975-1985".*
- Que la provincia de Cádiz tiene la mayor tasa de mortalidad por Cáncer de Andalucía, observándose para los varones las tasas más elevadas para la mayoría de los tumores. Siendo el cáncer la segunda causa de mortalidad en nuestra Comunidad Autónoma, de forma semejante al resto de España.*
- Que para una población de 1.200.000 habitantes, provincia de Cádiz y Ceuta, no hay más que dos Unidades de Radioterapia, deficientemente dotadas, y una Unidad de Oncología Médica, bastante por debajo de las necesidades de dotación recomendadas en el Libro Blanco de la Oncología en España. "Informe para la planificación global de la oncología".*
- Que el Plan Andaluz de Salud, entre otras medidas, contempla el fomento de la investigación epidemiológica del cáncer en nuestra Comunidad, creando el Registro de Cáncer de Base Poblacional, sobre todo en las provincias más afectadas, por ejemplo Cádiz.*
- Que desde hace aproximadamente cinco años se está en vías de puesta en funcionamiento de un Acelerador Lineal de Partículas, cuya Licencia de Puesta en Marcha fue entregada en Diciembre de 1992 en la Dirección Provincial de Industria y Energía para su tramitación y posterior concesión de dicha Licencia por parte del Ministerio de Industria y Energía, previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear, y sin que hasta el momento estemos en posesión de dicha Licencia, a pesar del tiempo transcurrido y que es indispensable para el inicio de*

las actividades sanitarias en dicho Acelerador.

- *Que desde hace varios años se encuentran construidas dos habitaciones blindadas para tratamiento radioterápico intersticial e intracavitario para que, entre otros tumores, se traten los femeninos de vagina, cérvix y endometrio, con lo cual se evitaría que las mujeres de nuestra provincia tengan que salir para su tratamiento fuera de ella y a veces, incluso fuera de nuestra Comunidad Autónoma, con las consiguientes molestias y dificultad en la coordinación de los tratamientos.*
- *Que para el funcionamiento de todo ello es necesario la creación de una Unidad de Protección Radiológica, con la adecuada ubicación y dotación técnica para los dos Físicos que ahora tenemos".*

En Octubre de 1994, desde los Servicios Centrales del SAS nos informan que el Acelerador Lineal para el tratamiento de los enfermos de cáncer comenzaría a funcionar en unos meses.

"1º.- En relación a las causas del retraso en la puesta en marcha del Acelerador Lineal de Partículas del Hospital Universitario "Puerta del Mar" de Cádiz, le informo que:

La licencia preceptiva de la Diputación Provincial de Industria y Energía, fue concedida con fecha de Julio de 1994.

Actualmente se está realizando la dosimetría absoluta y relativa del Acelerador, estando prevista su finalización para el mes de Octubre-Noviembre de 1994.

Respecto a la Unidad de Protección Radiológica se ha solicitado al Consejo de Seguridad Nuclear el reconocimiento de la misma.

Para cubrir los requerimientos técnicos necesarios se ha incluido entre las inversiones del hospital, el Control de Calidad de haces de Rx y Acelerador Lineal. Se prevé que para el mes de diciembre estén completados.

Otro elemento necesario y previo a la puesta en marcha del Acelerador Lineal, es el curso de Supervisores y Operadores de la Instalación, ya aceptado por el Consejo de Seguridad Nuclear, y que se llevará a cabo durante el mes de octubre.

2º.- En cuanto a la adecuación de la oferta a la demanda asistencial de Oncología Médica y Oncología Radioterápica en la provincia de Cádiz, esta provincia cuenta en sus hospitales con un servicio de

Oncología Médica y dos de Oncología Radioterápica, con un total de once facultativos especialistas en plantilla; dotación sólo superada en las provincias de Granada y Sevilla, similar a la de Málaga y Córdoba y muy superior a las de Almería, Jaén y Huelva".

A tenor de la parquedad e incompleta información facilitada por el Director Gerente del SAS, se decide girar visita al referido centro hospitalario y comprobar el efectivo funcionamiento, o las causas de la demora del Acelerador.

En la visita se obtuvo la siguiente información:

1.- ¿En qué nivel se presta la asistencia sanitaria a los enfermos de cáncer en el hospital?. El directivo nos comenta que la asistencia que se presta a los enfermos es la correcta y adecuada: *"Actualmente no existe lista de espera alguna para recibir los tratamientos. El hospital utiliza de forma generalizada la Técnica de Cobalterapia, con el aparato Tecnatron 780, uno de los más avanzado del mercado. Ningún enfermo es desplazado a Sevilla, excepto algunos afectados de cáncer especiales: niños, etc.."*

Explica que, en realidad, la queja se refería a un episodio que se produjo en Junio del año pasado, que como consecuencia de la rotura de la mesa de cobalterapia, la asistencia a los enfermos se demoró uno o dos meses, pero sin consecuencias, ya que de inmediato se adquirió la mesa y se reanudó la asistencia. En la actualidad no existía lista de espera, y la asistencia a los enfermos de cáncer es buena.

Además, en el hospital ya se está realizando la branquiterapia -para intervenir en el cáncer de tiroide- regularmente y sin lista de espera.

El acelerador lineal espera que comience a funcionar a primeros del año 1996.

La radioterapia intracavitaria espera ponerla en funcionamiento en el período 1996-97.

2.- Desarrollo de la puesta a punto del Acelerador Lineal. El directivo nos informa que el AL se adquirió en el año 1989. La decisión fue tomada por los servicios centrales del SAS en aquel año, contemplándose la compra como una adquisición centralizada. Según parece, se compraron 5 aparatos para Andalucía. Los motivos de la compra y la justificación de la inversión escapan a la competencia del directivo, en realidad, es una decisión tomada por los responsables centrales del SAS.

A partir de la fecha de la compra han surgido múltiples problema que han dificultado la puesta en funcionamiento. El primer gran problema se produjo

para alojar el AL, ya que en verdad en el hospital no había sitio para colocarlo. Se tuvieron que realizar unas costosísimas obras (más de 125 millones de pesetas) para construir un búnquer en el sótano del hospital. La edificación, por la concurrencia de múltiples problemas técnicos y económicos, se ha prorrogado por espacio de tres años. Después surgieron serias dificultades para obtener la licencia de industria, y los permisos del Centro de Seguridad Nuclear, además del parón que significó el incidente del Hospital de Zaragoza. También el personal ha tenido que realizar un curso de operador.

Actualmente para comenzar el funcionamiento, se requiere la constitución de la Unidad de protección radiológica y la adquisición de un aparato de dosimetría (unos 25 millones de pesetas).

Respecto a la Unidad de protección ya dispone del personal técnico, aunque se requiere el nombramiento de un Jefe de Unidad, y por las circunstancias presupuestarias actuales no dispone de capacidad para retribuir la jefatura. El resto del personal especialista necesita ser contratado.

También falta un simulador de instrumentación (20 millones), aunque entienden que no es imprescindible, y además desean comprar uno que valga para el TAC y el AL. La adquisición del simulador dependerá de la cantidad que disponga para inversiones pero, a la vista de la prórroga de los presupuestos, la compra puede demorarse.

El directivo estima, que probablemente, el aparato puede comenzar a funcionar a primeros del año 1996, y a obtener rendimiento efectivo uno o dos años más tarde.

3.- La radioterapia Intracavitaria. Nos indica que ésta es una técnica de tratamiento de cáncer que sólo posee un hospital andaluz -el "Virgen de las Nieves" de Granada-, y que por tanto, su implantación es excepcional ya que el número de personas sujetas a esta patología es muy reducido. Nos informa que tiene habilitada las dos habitaciones blindadas que necesita, que la ultimación de la radioterapia intracavitaria está pendiente de adquirir una gammateca (recinto para almacenar material radiactivo). Es más, que hasta el año 1996, más bien el 1997 no podrá comprarla. Lo paradójico es que ya se ha realizado la mayor parte de la inversión -sala blindada 25 millones de pesetas- y por la falta de un pequeño almacén no se puede poner en funcionamiento.

Realizada la visita el pasado día 5 de Septiembre de 1995, y acreditados una serie de hechos y realidades afectantes a la situación de los dispositivos técnicos de asistencia a los enfermos de cáncer, se interesó ante el Director Gerente del SAS la emisión de un nuevo informe, para el esclarecimiento de los siguientes aspectos:

1º.- Razones de la justificación de la compra del Acelerador Lineal en el año 1989. Le rogamos que aporte la Memoria justificativa del expediente de adquisición.

2º.- Plan de inversión aprobado para la puesta en marcha del Acelerador, y plazos de ejecución previstos inicialmente. Modificaciones practicadas.

3º.- Justificación de la demora producida.

4º.- Valoración de la distribución de los Aceleradores Lineales en Andalucía, en especial respecto a la concentración de los mismos en Sevilla y su ausencia en la provincia de Cádiz.

5º.- Memoria de justificación, plan de inversiones, y plazos de ejecución de la radioterapia Intersticial e Intracavitaria en Hospital "Puerta del Mar" en Cádiz.

En definitiva, a la Institución, a fin de realizar la labor de supervisión, le interesa conocer la planificación llevada a cabo por el organismo en la dotación de la infraestructura de tecnología sanitaria, y el cumplimiento de los planes de inversión y ejecución de los mismos, a fin de valorar la repercusión que tal tipo de gestión administrativa implica respecto a la asistencia sanitaria que se presta a los ciudadanos. A la fecha de elaboración del Informe Anual estamos esperando la referida información.

*** Instalaciones de Rayos X sin permiso (queja 95/6).**

Un ciudadano nos expone:

"Que con fecha 31 de Mayo de 1994 presentó ante la Consejería de Salud una denuncia sobre el posible incumplimiento de los requisitos técnicos de seguridad de una instalación de Rayos X en la calle ... en Sevilla, sin que hasta la fecha haya recibido contestación alguna".

Se solicitó informe, acerca de las medidas de inspección adoptadas, lo instruido y los motivos del silencio administrativo que someten al ciudadano.

La administración sanitaria nos manifiesta que son ciertas las deficiencias denunciadas por el interesado, por lo cual se ha dado traslado del expediente a la unidad administrativa competente, al objeto de que, si lo estima oportuno, incoe expediente sancionador.

A continuación se dió traslado de dicho informe al interesado, a fin de que hiciera las alegaciones oportunas. En este sentido, manifiesta su conformidad con las actuaciones realizadas, no obstante, se reitera en su queja, ya que

considera insuficiente la incoación de un expediente sancionador, toda vez que la clínica denunciada continúa prestando servicios sin autorización de apertura y sin adoptar, hasta la fecha, las oportunas medidas de seguridad en relación con el aparato de rayos X. Por todo ello solicita nuestra intervención para conseguir la clausura de la instalación sanitaria.

Se considera conveniente solicitar un nuevo informe del Delegado Provincial de Salud para conocer si, aparte de la posible incoación de un expediente sancionador, tienen previsto determinar la clausura de la instalación sanitaria a consecuencia de las irregularidades observadas. Y en este sentido, se interesa la emisión de un nuevo informe, en el cual concrete si por parte del órgano administrativo se está llevando a cabo, o se piensa adoptar en el futuro, alguna medida tendente a la clausura del establecimiento sanitario en el cual se detectaron las irregularidades citadas en el informe que nos remitieron.

El Delegado nos expone que ha trasladado el problema:

"... ponemos en su conocimiento que, trasladada a la Dirección General de Asistencia Sanitaria, de los Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Salud, para su envío al Consejo de Seguridad Nuclear, competente en las actuaciones a seguir, esa Dirección General informa que ha realizado dicho traslado con fecha 13 de Noviembre de 1995, con la finalidad de que las acciones que se deriven sean comunicadas al mencionado Servicio Andaluz de Salud, que a su vez remitirá la información a esta Delegación Provincial. "

En los momentos en los que se está redactando este informe se procede a elaborar una resolución sobre las medidas que estimamos razonables adoptar en el presente caso. En el informe del año próximo daremos cuenta de lo actuado.

2.7. La gestión administrativa del Servicio Andaluz de Salud.

En materia referida a la gestión procedimental desarrollada por la administración sanitaria, este año tenemos la intención de destacar dos quejas concretas. Una detecta un caso de irregularidad en la tramitación de una subvención para una ayuda de investigación, y otra las dificultades padecidas por un ciudadano que pretendía trasladar en ambulancia a su esposa que acababa de sufrir un accidente y permanecía inválida. En ambos casos, se observa la falta de reflejo y la lentitud de la administración sanitaria para solventar algunos problemas que se le plantean.

*** Irregularidades en la tramitación de una subvención para investiga-**

ción (queja 94/888).

En el escrito de queja, la interesada denuncia el trato discriminatorio recibido por parte de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, a través de "importantes irregularidades administrativas y económicas", padecidas con ocasión de una subvención para investigación, que le fue concedida mediante Orden del Consejero de Salud y Servicios Sociales de 18 de Julio de 1990 (BOJA nº 63, de 28 de Julio). Tal subvención se le anunció mediante comunicación de la Dirección General de Ordenación Sanitaria de 29 de Junio de 1990, a la que siguió otra resolución del mismo órgano, de fecha 10 de Septiembre de 1990, en la que se le informaba que el pago correspondiente se efectuaría por el Servicio Andaluz de Salud, tramitándose la transferencia de crédito al efecto.

Efectuada la citada transferencia, la Oficina Técnica Presupuestaria del Servicio Andaluz de Salud realizó propuesta de gasto en favor de la interesada, que fue objeto de reparo por parte de la Intervención Central el 17 de Junio de 1991, por no quedar acreditada la legitimidad del acreedor, por no ser posible comprobar que el pago derivaba de un gasto fiscalizado, y por no justificarse la razón por la cual el Servicio Andaluz de Salud debía asumir el pago de una obligación generada por la Consejería de Salud. La propuesta fue devuelta a la Oficina de procedencia.

Con fecha 19 de Junio de 1991, la interesada dirige un escrito al Interventor Central del Servicio Andaluz de Salud, solicitando información sobre las causas que han determinado la paralización en el pago de la subvención concedida. Mediante nota de circulación interior de 20 de Junio de 1991, el Interventor Central da traslado del escrito al Director Gerente, y le comunica, de una parte, el carácter de control interno ajeno a cualquier relación con los administrados que la intervención posee, consagrado en el artículo 79 de la vigente Ley de Hacienda Pública, así como su plena autonomía con respecto a los órganos y entidades sujetos a fiscalización; de otro lado, informa que ante la nota de reparo formulada cabe proceder de conformidad con lo estipulado en el artículo 84 de la citada Ley.

El día 4 de Julio de 1991 la interesada presentó ante el Servicio Andaluz de Salud escrito dirigido al Director General de Ordenación Sanitaria, en el que impugna los reparos realizados por su Interventor Central, solicita que se le informe sobre la situación cierta en que se encuentra la subvención concedida, e insta al inicio de las actividades administrativas precisas para que no se le conculque el derecho que tiene reconocido. Este escrito no tuvo respuesta alguna.

Desde esa fecha no se realizó ninguna actuación, hasta que el 2 de Julio de 1993 la Dirección General de Coordinación, Docencia e Investigación de la Consejería de Salud pidió a la interesada que aportase la memoria final del proyecto de investigación para el cual le fue concedida la correspondiente

subvención. La interesada contesta mediante escrito de 31 de Agosto de 1993, manifestando que no podía remitir la memoria porque aún no se le habían facilitado los medios económicos, y que hasta esa fecha, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, era la única persona a la que no se le había abonado el proyecto, requiriendo su derecho como ciudadana a saber dónde se encontraba el dinero.

La citada Dirección General, con fecha 29 de Diciembre de 1993, remitió a la interesada una resolución en la que reconocía la existencia de un crédito en favor de ésta, que había sido objeto de reparo y de devolución a la Oficina Técnica Presupuestaria el día 17 de Junio de 1991, sin que desde entonces se hubiera efectuado trámite administrativo alguno respecto del correspondiente documento contable. No obstante, habiéndose librado al Servicio Andaluz de Salud la cantidad necesaria para proceder al pago de la subvención concedida, era tal Organismo Autónomo quien debía hacer frente a su abono. Además, concedía una ampliación del plazo para la presentación del proyecto de investigación subvencionado.

Frente a dicha resolución, la interesada presentó un nuevo escrito ante la referida Dirección General el 4 de Mayo de 1994, manifestando que no era lo acordado en tal resolución lo que pedía, sino una justificación escrita de cuantas irregularidades habían sido denunciadas por su parte en anteriores escritos, pues no solicitaba el pago de la subvención, ya que las graves anomalías producidas habían desanimado el proyecto de investigación. En suma, lo que solicitado era que se dejara sin efecto la resolución de 29 de Diciembre de 1993, y se remitiera la totalidad del expediente a la Inspección General de Servicios y a la Intervención de la Junta de Andalucía, en cuanto que, al margen de otras irregularidades, en el texto mismo de la citada resolución se daba cuenta de algunas circunstancias que, por sí mismas, eran suficientes para aconsejar la correspondiente investigación y depuración de responsabilidades.

Finalmente, la indicada Dirección General remitió una resolución a la interesada el 8 de Junio de 1994, en la que le comunicaba que se había solicitado informe al Servicio Andaluz de Salud, y una vez recibido el mismo, se procedería a dar traslado de su escrito y del resto del expediente a la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios para la depuración de posibles responsabilidades, si así resultare conveniente a la vista de lo actuado. Asimismo, se le daba a conocer la decisión de revocar la resolución de 29 de Diciembre de 1993, por la que ampliaba el plazo de presentación del proyecto de investigación.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, y se efectuó la consiguiente petición de informes a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud y a la Dirección General de Coordinación, Docencia e Investigación.

Evacuados los respectivos informes, la Dirección General citada se limita a confirmar la veracidad de los hechos anteriormente descritos, mientras que por la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud se procede, además, a reconocer que *"la no tramitación de la posible discrepancia con la Nota de Reparación de 17 de Junio de 1991 ha provocado la indefensión de la interesada"*, circunstancia que lamenta y por la que solicita disculpas. Asimismo, *"respecto de la petición de responsabilidades, se comunica que se han cursado instrucciones oportunas para que hechos de esta índole no se vuelvan a repetir, dado que es cierto también que transcurrieron tres años sin que se solicitase al Servicio Andaluz de Salud las aclaraciones al respecto y las actuaciones consiguientes, salvo error u omisión, debiéndose haber tutelado el expediente máxime cuando se contemplaba la dualidad de órganos responsables de la financiación, supervisión y ejecución del proyecto, por un lado, y del pago real y efectivo del mismo, por otro"*. Finalmente, la Dirección Gerencia del SAS se muestra dispuesta *"a atender la situación creada y si por parte de la Consejería de Salud, se estimara la nueva ampliación de plazos, o cualquier otra fórmula alternativa"*, se procedería a *"habilitar crédito necesario, incluso ampliado, para que la interesada pudiera llevar a feliz término el proyecto de investigación planteado"*.

A la vista de los hechos expuestos, de los contenidos de los informes remitidos y de la normativa de aplicación, entendimos necesario realizar, como mejor fundamento de nuestra resolución, las siguientes consideraciones:

1ª.- La presente queja es fiel exponente de los perniciosos efectos que no sólo para los intereses de los administrados, sino también para los propios fines de la Administración, puede causar la paralización de un procedimiento o su demora, mediante el empleo de prácticas dilatorias en su tramitación. Así, puede observarse en este caso cómo, de una parte, el ejercicio de un derecho legítimo, consistente en la percepción de una cantidad y reconocido de modo expreso mediante la correspondiente norma, deviene inoperante para su titular, de tal manera que las expectativas de la interesada de desarrollar un trabajo bajo financiación pública quedan completamente defraudadas por la inactividad de la Administración.

Por otra parte, el retraso en el abono de la subvención concedida, que alcanza en la actualidad los cinco años, no supone únicamente un quebranto para la interesada, sino que es lesivo para la finalidad perseguida por la Administración, que en este caso se concreta en el fomento de las actividades de investigación en el área de las Ciencias de la Salud. En efecto, si el objetivo perseguido era la potenciación de investigaciones sobre materias sanitarias, el resultado obtenido ha sido exactamente el inverso: la desincentivación y el desánimo de quien tenía conferido el carácter de colaboradora de la Administración.

A mayor abundamiento, si el retraso en la actividad de la Administración ha de ser rechazado, siempre que obedezca a una circunstancia que le sea imputable,

particular condena merece cuando en casos como el presente se proyecta sobre trabajos de investigación científica. Es ésta una materia, que por su propia naturaleza y características, implica una posición de vanguardia sobre el tema que constituye el objeto de su estudio, de manera tal que la demora en su comienzo o desarrollo puede no sólo llegar a minorar la conveniencia u oportunidad de su realización, sino que incluso puede privarle de sentido, cuando dicho tema sea abordado por otro investigador que haya contado con un mejor apoyo o, al menos, con una actitud más diligente por parte de su promotor.

2ª.- En contra de la negligencia administrativa se pronuncia nuestra Constitución, al consagrar en su artículo 103.1 la eficacia como principio al que la Administración ha de acomodar su actuación. El desarrollo de esta previsión constitucional tuvo lugar en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 (BOE nº 171, de 18 de Julio), que regulaba la actuación administrativa «con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia» (artículo 29.1º) y ordenaba que el procedimiento se impulsara «de oficio en todos sus trámites» (artículo 74.1º). Por su parte, también la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de 1992 (BOE nº 285, de 27 de Noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se hace eco de este principio, en cuanto que establece en su artículo 74.1 que «el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites». Precisamente, el artículo 41.1º contiene una cautela contra las posibles perversiones que puede sufrir la eficacia administrativa: «Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos».

Pues bien, este principio rector de la actuación administrativa ha sido vulnerado de forma palmaria en el caso que nos ocupa, con el consiguiente perjuicio ocasionado a la interesada, que ha debido asistir, absolutamente indefensa, al transcurso de cinco años sin que pudiera ejercitar un derecho plenamente reconocido por la Administración.

3ª.- No resulta mejor parado en el procedimiento seguido el principio de coordinación, asimismo previsto en el artículo 103.1º de nuestra Carta Magna. La postergación de que ha sido objeto se pone de relieve desde la simple constatación de la inactividad de dos Organismos, encargado uno de financiar y supervisar el proyecto de investigación, y el otro, de efectuar el pago de la subvención. Si la Administración debe aspirar cada vez en mayor medida a una interrelación entre todos sus componentes, de manera que la colaboración entre los mismos y el flujo de la información de que disponen sea constante, de tal manera que el administrado pueda comprobar que la actuación administrativa es unitaria y

coherente, sin embargo la realidad se nos muestra distinta y distante: en este caso, la Administración ha actuado desde compartimentos estancos, impermeables a la actividad desplegada por sus diversos Organismos de cara a la interesada, hasta el punto de adoptar incluso a veces posiciones enfrentadas. Ello ha provocado que la reclamante en queja haya debido asumir un prolongado peregrinaje entre Organismos, a fin de procurar el impulso de un procedimiento paralizado, si bien de ninguna de ambas instancias ha podido obtener la satisfacción de su derecho.

4ª.- Consciente de la irregular tramitación que el expediente de subvención ha sufrido, desde el Servicio Andaluz de Salud se reconoce el error, e incluso pide disculpas por ello. Ahora bien, si estas manifestaciones son buena prueba del ánimo que mueve ahora a la Administración Sanitaria a corregir sus propias deficiencias, no obstante, son insuficientes, en cuanto que quedan aún por reparar los perjuicios económicos que se ha ocasionado a la interesada. Es evidente que el pago de una cantidad, efectuado cuando menos cinco años después de la fecha inicialmente prevista, no puede reportar a su beneficiaria la misma utilidad, por mor del efecto inflacionario. Esta pérdida de poder adquisitivo puede ser reparada, y justamente para ello la Ley General Presupuestaria arbitra los denominados intereses de demora. Así, en lógico desarrollo con el reconocimiento de culpa efectuado, sólo resta que desde la Administración Sanitaria se inicie de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial previsto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, y desarrollado en el Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo (BOE nº 106, de 4 de Mayo).

A tenor de los hechos y las circunstancias descritas se decide formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos y las siguientes **Recomendaciones**:

- "1.- Que se proceda a efectuar de modo inmediato a la interesada el pago de la subvención que le fue concedida mediante Orden del Consejero de Salud y Servicios Sociales de 18 de Julio de 1990, acordándose asimismo la iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, a fin de que le sea reconocido su derecho a percibir los correspondientes intereses de demora.*
- 2.- Que se inicien o, en su caso, prosigan las actuaciones tendentes a la depuración de responsabilidades como consecuencia de las irregularidades detectadas en la tramitación del procedimiento, y que determinaron la paralización del mismo.*
- 3.- Que se establezcan entre la Consejería de Salud y el Servicio Andaluz de Salud los mecanismos de coordinación necesarios, en orden a conseguir la unidad de acción de la Administración Sanitaria ante los ciudadanos".*

La Directora General de Coordinación, Docencia e Investigación ofrece respuesta formal aceptando la **Recomendación** y asumiendo la toma de decisiones:

"Le informamos que estamos en coordinación con el Servicio Andaluz de Salud para tratar de hallar la fórmula que posibilite el abono de la subvención reclamada por D^a __, en el menor plazo de tiempo posible.

Por otro lado, esta Consejería de Salud lamenta enormemente las circunstancias que han desencadenado el proceso y comparte con esa Institución las consideraciones sobre los perniciosos efectos que este tipo de actuaciones pueda traer a la comunidad científica investigadora. Está en nuestro ánimo el conseguir que no se repitan e ir adoptando fórmulas más ágiles que hagan posible que los investigadores puedan desarrollar su trabajo correctamente y en breve plazo de tiempo, cosa que siempre repercutirá en beneficio de la salud de los ciudadanos. Es por ello que desde 1992, previa modificación de la Orden de BOJA, se han introducido diversas mejoras en el proceso, entre ellas el pagar directamente a los beneficiarios de las subvenciones".

*** Las duras dificultades para obtener un traslado (queja 95/3618).**

El interesado, nos comenta que, encontrándose el pasado día 19 de Septiembre de vacaciones en Marbella, su mujer sufrió un accidente, siendo atendida de urgencias en el Hospital "Costa del Sol" y trasladada posteriormente en ambulancia al hotel donde se alojaban.

Al haberle prescrito en dicho Hospital una inmovilización superior al mes, solicitó que la trasladasen a su domicilio de residencia, siendo infructuosos todos los intentos que realizó al respecto. Por todo ello, el interesado manifiesta su indignación, tanto por las condiciones del primer traslado en ambulancia al hotel, como por el entramado burocrático que hubo de soportar para intentar conseguir el traslado de su mujer a su residencia habitual, intento baldío a la postre. En concreto el interesado nos manifiesta:

"...El traslado desde el hospital al hotel se hizo sólo con el chofer de la ambulancia , por lo que, al llegar, para subir al primer piso, entre éste y yo no podíamos, y tuvimos que llamar a un señor para que nos ayudara...

...El traumatólogo me hizo la indicación de que al día siguiente me personara en el ambulatorio de Leganitos, y que allí hiciera las diligencias para

tramitar el traslado en ambulancia a nuestro domicilio en Riotinto.

...El miércoles 20, en dicho ambulatorio, me puse en contacto con su director exponiéndole mi petición, a lo cual me contestó que esto tenía que haberse indicado en el parte de asistencia hospitalaria que yo le aportaba (...) después de mucho hablar quedamos en que yo fuera al Hospital por la tarde, todo esto con mi esposa sola e inmovilizada en la cama.

Desplazado al Hospital, allí se me indica que tendría que ver al Inspector Médico de Distrito, por lo que volví al ambulatorio, eran las 19 horas y el Director ya no estaba, indicándome un funcionario que el Inspector Médico se encontraba en Fuengirola...

...El jueves 21, sobre las 11 horas, nuevamente hablo con el Director del ambulatorio de Leganitos, quien me envía a la doctora ___ para que fuera a ver a mi esposa y a su vez hacerle un informe que justificara dicho traslado. A la vista de mis explicaciones y viendo el parte médico que le presentaba, sobre la marcha, sin tener que ver a mi esposa, me hizo el correspondiente permiso de traslado, el cual firmó con su visto bueno el Director, haciéndome el encargo de que hiciera yo directamente las diligencias con el servicio de ambulancias...

...El viernes 22 llamo al servicio de ambulancias, donde se me dice que he de ir a Málaga, en concreto a la calle Córdoba, a sellar la autorización, haciéndome la advertencia de que no es seguro que lo vayan a autorizar ya que tenían precedentes de casos parecidos en que la autorización no prosperó.

En la situación que me encontraba, sin poder dejar sola a mi esposa tanto tiempo, opte por no ir a Málaga, volviendo de nuevo al ambulatorio, donde tras contactar con el Director y comentarle lo sucedido, éste termina diciéndome que no me puede solucionar el problema, que excede de sus atribuciones...

... El lunes 25 me persono en la Oficina de Información al Consumidor, donde intentan ponerse en contacto, sin conseguirlo, con el Inspector Médico, sugiriéndome que me desplace para localizarlo al ambulatorio de Las Albarizas...

Me desplazo a dicho ambulatorio, donde me informan que para hablar con el Inspector he de dirigirme a Mijas Costa, Fuengirola...

... En esta situación me encuentro, con el convencimiento de que es un derecho que se me esta negando y con el agravante de verme en una

ciudad extraña, con mi mujer inmovilizada en cama (...) cansado de hacer gestiones, de tener que ausentarme de casa, dejando sola a mi mujer (...) he tenido que recurrir a la Compañía Aseguradora con quien tengo suscrito un seguro de asistencia en viaje, cuyos empleados de una manera diligente finalmente me han resuelto el problema..."

La Delegación Provincial de Salud explica que, en realidad, se trató de un mal entendido, que el traslado inicial se ajustaba a lo establecido en el R.D. 63/1995, de 20 de Enero, sobre Ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de la Salud, en el sentido que corresponde exclusivamente al facultativo responsable de la asistencia (en este caso el facultativo del Hospital Costa del Sol) la evaluación de la necesidad de esta prestación y su prescripción. Por otra parte, la petición de traslado a Riotinto que el Sr. realizó posteriormente ante el Distrito Sanitario, resultó infructuosa debido a que el traslado desde el lugar en que residía la Sra. en Marbella (al que fue enviada en ambulancia como su domicilio) hasta su residencia en Riotinto, se consideró traslado de domicilio a domicilio en el que no concurría ninguna de las circunstancias previstas en el aptdo. 4.2º del Anexo del R.D. 63/1995.

No obstante lo anterior, la Delegación, comprendiendo el sinsentido del proceso seguido por el ciudadano, nos manifiesta:

"...esta delegación no puede pasar por alto la situación padecida por el Sr... la incorrecta y contradictoria información que fue recibiendo del personal con el que contactó en los Centros sanitarios que visitó. Ello obliga a esta Delegación a dirigir instrucciones al Hospital Costa del Sol y al Distrito Sanitario Costa del Sol a fin de que adopten las medidas correctivas necesarias para evitar se repitan situaciones como la del caso que nos ocupa, y se garanticen a los ciudadanos una correcta información sobre los servicios sanitarios a los que pueden acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso".

2.8. Los derechos de los consumidores.

Como en el año anterior se ha vuelto a producir un aumento de quejas en materia de consumo que se han recibido en esta Institución. Ahora bien, es preciso indicar que muchas de ellas refieren asuntos jurídicos privados que escapan del ámbito de nuestras competencias, e incluso no están sometidos a la intervención de la administración de consumo, sino más bien a conflictos jurisdiccionales.

En esta ocasión, tenemos la intención de destacar una queja sobre demoras del Servicio de Consumo en la Delegación Provincial de Sevilla, a fin de

detectar una situación administrativa ciertamente lamentable y poder apreciar el coste que representa un cambio de departamento para el funcionamiento normal de los servicios.

*** Demoras en el servicio de consumo de Sevilla (queja 95/311).**

El interesado nos exponía que, habiendo presentado el día 24 de Abril de 1994 una denuncia en la Consejería de Salud por una deficiencia en los servicios de una cafetería sevillana, al cabo de diez meses recibió un escrito del Servicio de Consumo de fecha 2 de Febrero de 1995, en el que le indicaban que por razones de competencia se inhibían de la denuncia y la trasladaban al Ayuntamiento.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, se solicita el preceptivo informe al Servicio de Consumo de la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en Sevilla, como órgano competente al efecto.

Evacuado el mencionado informe, en él se nos comunica que efectivamente, en Abril de 1994, se registró en el Servicio la citada denuncia, a la cual, con la demora propia de los recursos tanto humanos como materiales a su disposición, pero sin incumplir prescripción legal alguna sobre plazos y respetando el orden en la tramitación que recoge la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se le dio el trámite oportuno de acuerdo con el artículo 5.3º del Decreto 171/89, por el que se regulan las Hojas de Quejas y Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios, cual es la inhibición en favor del Organismo con competencias para conocer del asunto, el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, toda vez que se trata de un establecimiento de restauración ubicado en ese término municipal.

Sobre los hechos expuestos en el expediente, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó conveniente realizar las siguientes consideraciones:

"1.- La Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre (BOE nº 285, de 27 de Noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 42.1º que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado». Asimismo, fija como plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados «el que resulte de la tramitación del procedimiento

aplicable en cada caso». En este sentido, el Decreto 139/1993, de 7 de Septiembre (BOJA nº 114, de 21 de Octubre), en relación con el procedimiento sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, regulado por el Real Decreto 1.948/1983, de 22 de Junio (BOE nº 168, de 15 de Julio), prevé en su Anexo II un plazo de caducidad de un año.

El Servicio de Consumo estima que se han respetado los plazos que la citada Ley fija. Pero ello sería exacto si se hubiera dado comienzo al procedimiento mediante la correspondiente resolución de iniciación, según dispone el artículo 69.1º del mencionado texto legal. Sin embargo, la censura que puede dirigirse a la actuación administrativa desarrollada no se refiere a la demora que el procedimiento pudiera haber sufrido, sino a una fase previa al mismo, en concreto, al examen de la competencia para conocer o no de la denuncia formulada.

En los términos en que el Servicio de Consumo pretende justificar su actuación, el registro de la denuncia equivale a una mera recepción del documento, desprovista de cualquier tipo de valoración o evaluación del mismo, que tan sólo tendrá lugar cuando se plantee la oportunidad de iniciar el procedimiento. Quiere ello decir, en suma, que, de mantenerse esta hipótesis, todo documento que ingrese en el citado Servicio pasará, sin más, a engrosar la lista de asuntos pendientes, sin que ningún responsable se pronuncie sobre la competencia para su tramitación. Ciertamente, el método no es admisible, y se muestra a todas luces inoperante, pues tiende a provocar resultados tan poco afortunados como el que ha dado origen a la presente queja.

De otra parte, el Servicio de Consumo parece mostrar preocupación por el cumplimiento riguroso de las prescripciones legales en materia de plazos. No obstante, el afán de observar estrictamente el tenor literal de la Ley le ha llevado a olvidar los principios que animan y justifican la existencia misma del procedimiento. En este sentido, conviene recordar que en el ámbito administrativo "debe primar la eficacia sobre el formalismo", según se expresa la Exposición de Motivos de la propia Ley, pues ello redundaría en beneficio de los derechos de los particulares. Este principio se materializa a través de diversos modos de organización y actuación: uno de ellos, y no el menos importante, es la celeridad. Este criterio de ordenación del procedimiento se inspira en la necesidad de que la Administración dé respuesta a los ciudadanos en el menor tiempo posible, a fin de evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido por una actitud pasiva de los órganos administrativos.

Así pues, se hace preciso mantener que aún cuando exista un plazo preestablecido para la conclusión de un procedimiento, éste ha de ser entendido como término máximo, pero no exonera a la Administración de resolver en el tiempo más breve posible.

2.- Una vez fijados los principios que vertebran la actividad administrativa, conviene plantearse sin mayor preámbulo si el Servicio de Consumo acomodó su actuación a los mismos. De fuerza es reconocer que no, por lo que el juicio de reprobación que ha merecido para la reclamante en queja no puede ser sino confirmado desde esta Institución. En efecto, ese Servicio ha provocado, mediante una actitud indolente, una situación que habría sido fácilmente evitable con la simple aplicación de una cautela: verificar, con carácter previo, si la tramitación de la denuncia formulada entraba o no en el ámbito de sus competencias. Para ello, habría bastado con realizar un examen formal de la denuncia, sin detenerse siquiera a enjuiciar el fondo del asunto, pues comprobada la competencia del órgano, aquélla seguiría el orden en su tramitación que marca el artículo 74.2º de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Por otra parte, no puede admitirse en su descargo el argumento empleado por el citado Servicio de la escasez de medios materiales y humanos a su disposición, porque, aún sin poner en duda su veracidad, es lógico considerar que el responsable del mismo habrá de proceder a calificar los documentos que reciba antes de hacerse cargo de los mismos, examinando su propia competencia, y no abandonarlos a su suerte hasta el instante de decidir o no la oportuna incoación del expediente sancionador.

Sin embargo, con ser grave la demora que la denuncia del interesado ha padecido, mejor es pensar que representa un caso singular y aislado, pues de responder a la organización ordinaria del Servicio constituiría una irregularidad endémica, condenada a reiterarse periódicamente."

A tenor de los hechos, procede formular **Recordatorio** de los deberes legales infringidos por la demora del Servicio de Consumo de la Delegación Provincial de la Consejería de Comercio, Industria y Turismo en Sevilla en examinar su competencia para conocer de la denuncia formulada por la interesada.

De otra parte, se aporta la siguiente **Recomendación**:

"Que se adopten las medidas organizativas necesarias a fin de que el Servicio de Consumo entre a examinar inicialmente su propia competencia para conocer de las denuncias que se interpongan ante

el mismo, acordando en caso contrario su inmediata remisión al órgano administrativo competente, en la forma legalmente prevista".

Lo curioso del caso, es que al darnos contestación de la aceptación de la Recomendación, se aporta un informe del responsable del Servicio de Consumo, en el cual se constatan las irregularidades y los problemas organizativos creados desde la escisión de la Consejería de la que dependía.

"En cuanto al fondo del asunto, entiende que el Defensor del Pueblo tiene toda la razón para estar indignado, ya que en su día se tardó casi diez meses en tramitar una simple inhibición a otro Organismo, se contestó a su primer escrito de modo bastante discutible y no se contestó a su segundo escrito de 25 de Agosto por haberse traspapelado éste.

En cuanto al escrito del Jefe del Servicio Accidental D... de 28 de Abril de 1995, no hay nada que añadir en lo relativo a los plazos ya que ha quedado suficientemente claro en el segundo escrito del Defensor del Pueblo Andaluz con el cual coincido plenamente. En lo relativo a la limitación de medios humanos y materiales entiendo que hay que darle algo de razón al citado Jefe Accidental por lo que sigue:

En la fecha en que se recibió la reclamación de D^a___, no había Jefe de Servicio nombrado desde hacía bastante tiempo, desempeñando las funciones el Jefe de la Sección de Inspección D... el cual estaba de baja por enfermedad casi siempre, por lo que el único que quedaba para todo era el mencionado D..., teniendo que hacer frente a las funciones de Jefe del Servicio y a las de Jefe de las dos Secciones existentes entre otras cosas. Su propia Sección de Promoción y Defensa de los Consumidores no tenía más dotación que una Jefe de Negociado, un Administrativo y una Auxiliar Administrativo para hacer frente a una media de 10 reclamaciones diarias. En la Sección de Inspección había una dotación de 18 Inspectores de Consumo a los que coordinar y marcar objetivos con la sola ayuda de un Jefe de Negociado y un Auxiliar Administrativo.

En lo relativo a medios materiales, sólo había dos ordenadores bastante estropeados.

Como consecuencia de la transferencia de Consumo desde la Consejería de Salud a Industria, la situación se agravó, ya que no se transfirieron ninguno de los instructores de expedientes sancionadores que estaban adscritos a la Secretaría de la Delegación de Salud pero que trabajaban prácticamente para consumo, por lo que durante un tiempo dejaron de tramitarse expedientes sancionadores (una media

de 5 diarios).

A la vista de todo lo anterior, el entonces Delegado de Industria D.____, anticipándose a las Recomendaciones que constan en el escrito del 25 de Agosto del Defensor del Pueblo Andaluz, inició una reorganización del Servicio, empezando por el nombramiento del que suscribe y efectuando una redistribución de efectivos, destinando de modo provisional a 6 Inspectores para resolver Reclamaciones y a otros 3 para Instructores de expedientes sancionadores. De este modo se ha pasado de tener unos 900 expedientes sin resolver en el mes de mayo a la situación actual que, excepto casos puntuales, estamos prácticamente al día.

Respecto de los medios materiales se ha pasado de dos ordenadores casi siempre averiados, a cinco ordenadores, dos de ellos nuevos. Se ha comprado además una fotocopiadora que no teníamos, y se va a contratar una centralita telefónica ya que en la actualidad sólo tenemos un teléfono para todo el Servicio con ámbito general, más cuatro extensiones de la centralita de la Delegación de Salud, pero sólo con salida a Sevilla capital, así como un fax con el que sólo podemos recibir de modo general pero que sólo podemos emitir a Sevilla capital.

Siguiendo con las Recomendaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en cuestiones de organización, es evidente que todo esto se ha conseguido a costa de la actividad inspectora, ya que sólo han quedado para esta actividad 6 Inspectores, por lo que estamos teniendo quejas en este sentido".

2.9. Los derechos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias.

Del conjunto de las quejas recibidas en materia de salud un volumen significativo se registra en torno a los asuntos de los derechos del personal al servicio de las instituciones sanitarias. Un amplio abanico de derechos entran en juego en la función de supervisión: respeto a los principios constitucionales en la selección del personal, derecho a la promoción profesional, a las retribuciones, al traslado, a la igualdad de trato, etc., y en general, frente a cualquier actuación administrativa que pudiera ser lesiva para los derechos constitucionales y legales del personal.

Durante el año 1995 la mayor parte de las quejas venían referidas contra los concursos de selección y traslado convocados por el SAS para plazas del organismo. Estos procedimientos dictados en resoluciones que han sido suspendidas por los tribunales, y que han propiciado nuestra más enérgica crítica

por vulnerar principios constitucionales y legales básicos, han promovido un número elevado de quejas que se acumularon de forma colectiva en una única resolución integradora de nuestra posición sobre los citados procedimientos. Se aporta en este primer lugar las quejas destacadas.

Además de estas quejas sobre el proceso de selección y traslado, se han recibido diversos asuntos de personal. No obstante, en este Informe de dación de cuenta, y en función de lo técnico e instrumental de la materia hemos decidido por aportar sólo las recomendaciones más significativas que se han dictado en el capítulo de personal estatutario del SAS en 1995.

*** Irregularidades de los concursos de oposición y traslado del personal del SAS (queja 94/360, queja 94/465, queja 94/537, queja 94/656, queja 94/738, queja 94/754, queja 94/815, queja 94/827 y queja 94/904).**

Comparecieron un conjunto de ciudadanos, tanto con carácter individual como colectivo, formalizando su oposición a las Resoluciones 8/94 y 9/94, de 23 de Marzo (BOJA nº 41, de 29 de Marzo), del Servicio Andaluz de Salud, por las que se convocan, respectivamente, Concurso Oposición y Concurso de Traslado para cubrir plazas vacantes de Médicos de Medicina General de Equipos Básicos de Atención Primaria de Andalucía.

Las quejas formuladas se centran en los siguientes aspectos:

A. En ambos procedimientos:

1.- Por la insuficiencia de rango normativo de las citadas Resoluciones, ya que su carácter de mero acto administrativo las inhabilita para regular los baremos, anteriormente previstos en la Orden de 4 de Julio de 1988 (BOJA nº 58, de 22 de Julio), de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, e introducir variaciones sobre la normativa básica del Real Decreto 118/1991, de 25 de Enero (BOE nº 33, de 7 de Febrero), por el que se regula la selección del personal estatutario y la provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias.

2.- Por valorar el doble la experiencia obtenida en Centros dependientes del Servicio Andaluz de Salud, frente a la obtenida en otros Centros Públicos, vulnerando tal criterio, a juicio de los interesados, el principio de igualdad reconocido en la Constitución.

B. Sobre el baremo establecido para regir el concurso-oposición (R. 8/94):

Por hacer equivaler, al concederles la misma cantidad de puntos, el título de Especialista de Medicina Familiar y Comunitaria, a cinco años de

experiencia profesional. Según el titular de la queja 94/360, tal equiparación contraviene lo dispuesto en el Real Decreto 3.303/1.978, de 29 de Diciembre (BOE nº 29, de 2 de Febrero), cuyo artículo 2 dispone: *"la titulación de Especialista en Medicina de Familia y Comunitaria será condición preferente para acceder a los procedimientos de selección a los puestos de trabajo de asistencia primaria dependientes de cualquier Administración Pública..."*.

C. Sobre el concurso de traslado. (R. 9/94):

1.- Por no haber ofertado en el mismo la totalidad de las plazas vacantes, ahora cubiertas por interinos. Específicamente, en la **queja 94/537** y la **queja 94/754**, se menciona la exclusión de las existentes en el Distrito Osuna-Ecija. La titular de la primera de ellas manifiesta que *"el hecho de que ese Área sea, según la Administración, Área de actuación especial, no debe dar pie a la destrucción y aniquilamiento de un derecho largamente esperado por los trabajadores que deseen incorporarse a su labor asistencial en esa zona"*.

2.- Por no dar preferencia a la provisión de las vacantes por el sistema de concurso de traslado, frente a las destinadas a concurso-oposición. En la **queja 94/656**, sus titulares manifiestan: *"... entendemos que esta convocatoria lesiona gravemente nuestros derechos a poder optar a todas las vacantes, y que nuestra antigüedad prevalezca para ocupar una plaza libre sobre los opositores nuevos, debiendo éstos iniciar su andadura como siempre se ha hecho, por las plazas dejadas vacantes por los más antiguos"*.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir las quejas a trámite, realizando la consiguiente petición de informe.

Cumplimentado finalmente el mencionado informe, en el mismo se estima que las Resoluciones 8/94 y 9/94 de la Dirección General de Gestión de Recursos se encuentran ajustadas a Derecho, con arreglo a una serie de argumentos que iremos desgranando al hilo del examen de cada uno de los problemas planteados.

Precisamente, al objeto de proceder al análisis singular de las diversas cuestiones sobre las que existe disensión entre los reclamantes en queja y la Administración sanitaria, se hace necesario operar el correspondiente desglose conforme a los siguientes apartados:

A) Insuficiencia de rango normativo de las Resoluciones impugnadas para regular la provisión de plazas convocadas.

La primera controversia que se plantea reside en determinar si las Resoluciones 8/94 y 9/94, de la Dirección General de Gestión de Recursos del

Servicio Andaluz de Salud, poseen o no aptitud bastante para regular el Concurso de Traslado y el Concurso-Oposición convocados. En sentido contrario se pronuncian los reclamantes en queja, argumentando que un acto administrativo, aún de carácter general, no puede modificar los baremos establecidos por una norma, en concreto, por la Orden de la Consejería de Salud de 4 de Julio de 1988.

Por su parte, el Servicio Andaluz de Salud, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos, mantiene una postura contraria, por entender que el Real Decreto 118/1.991 derogó, en cuanto a la selección y provisión de plazas, al sistema establecido en el Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 3.160/1.966, de 23 de Diciembre, y del que la referida Orden no era sino un mero trasunto. De este modo, la coincidencia material de ambas normas habría ocasionado de modo natural que los efectos propios de la derogación sobre una de ellas se habrían extendido sobre la otra, contagiándole su pérdida de eficacia.

La tesis mantenida por la Administración, en apariencia plausible, adolece, sin embargo, de una grave falla: atribuir al carácter básico de una norma estatal una virtualidad que excede a las funciones propias que el ordenamiento le asigna.

En efecto, la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses. Si esta tarea es asumida normalmente por una ley estatal, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente (SSTC 76/1.983, 77/1.985, 86/1.989, 147/1.991) que la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico resulta justificada por el carácter marcadamente técnico de la materia que configura su objeto.

Por ello, en principio, salvo supuestos ciertamente excepcionales, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo normativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

En este sentido, el Decreto 118/1.991 respeta esta doctrina, en la medida en que fija, de un lado, una serie de normas básicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.16ª y 18ª de la Constitución y en el artículo 34.4 de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio (BOE nº 156, de 30 de Junio), cuya concreción corresponde a las Comunidades Autónomas, y, de otro, unos preceptos no básicos de aplicación supletoria al personal estatutario de los Servicios de Salud

autonómicos. De modo lógico, el efecto derogatorio de sus normas básicas se proyecta en dos vertientes: respecto de la legislación estatal, deroga cuanto se oponga al contenido de la nueva regulación, y expresamente, entre otros, a determinados artículos del Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 3.160/1.966, de 23 de Diciembre (BOE nº 312, de 30 de Diciembre); en cuanto a la legislación autonómica, priva de eficacia a aquellas partes de las normas que comprendan una regulación antitética a lo fijado en dichos preceptos básicos, no mediante una sustitución directa, sino instaurando el deber de la autoridad autonómica de proceder a su desarrollo, a fin de acomodar, en la concreción normativa que de los mismos realice, la anterior regulación a las exigencias del nuevo régimen establecido. Finalmente, los preceptos no básicos no ejercen efectos derogatorios sobre la normativa autonómica, aún cuando sí en la esfera estatal, limitándose a suplir las lagunas que pudieran ponerse de manifiesto en aquélla.

Así pues, la anterior normativa reguladora de esta materia, constituida por la referida Orden de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de 4 de Julio de 1988, no resultó derogada en su totalidad por el citado Real Decreto 118/1.991, como mantiene la Administración, sino sólo en algunas de sus partes. Ciertamente, preceptos como los referidos al baremo quedan afectados, pero no es menos cierto que otros, como los relativos a la composición de los Tribunales, por ejemplo, no resultan alterados en modo alguno.

Pese a lo expuesto, la Administración hace tabla rasa de la anterior normativa para desarrollar el mencionado Real Decreto mediante sendas Resoluciones de la Dirección General de Gestión de Recursos, por las que se convocan las pruebas objeto de impugnación. No ignora esa Dirección General, como es obvio, que tales Resoluciones tienen carácter de acto administrativo general, pero las estiman suficientes para regular las correspondientes convocatorias de pruebas selectivas, incluso en sus baremos, aduciendo como justificación que el Real Decreto no determina el rango normativo de la disposición encargada de recoger los baremos, y que en la concreción que de éstos se ha realizado han sido respetados los criterios fijados por dicha norma en su artículo 30.1, en relación con el 33.1.

No obstante, aún cuando a los meros efectos dialécticos pudiéramos prescindir de la parcial vigencia de la Orden de 4 de Julio de 1988, no podría acogerse la tesis que la Administración mantiene. Su inadmisibilidad no radica en el planteamiento teórico que se realiza "ab initio", sino en la conclusión que del mismo se quiere obtener. Efectivamente, aunque el primer párrafo del apartado 3º del artículo 3 del tan citado Real Decreto no tiene carácter básico, establece la posibilidad de que sean «aprobadas bases generales en las que se determinen los requisitos de los aspirantes, el procedimiento de selección, las pruebas a superar o los programas y formas de calificación aplicables a sucesivas convocatorias para el acceso a una determinada categoría o especialidad». A "contrario sensu", pues, no

se reclama la existencia de unas bases generales, pudiendo acordarse bases concretas para cada convocatoria, inscribibles en el marco de un acto administrativo general.

Ahora bien, esa posibilidad que la Administración invoca para justificar el rango de la disposición encargada de ordenar la convocatoria de pruebas selectivas realizada, carece de aplicación en este caso. Su marginación obedece a la necesidad de respetar lo establecido por el primer párrafo del artículo 12.1º del Decreto 195/1.985, de 28 de Agosto (BOJA de 14 de Septiembre), sobre ordenación de los servicios de atención primaria de salud en Andalucía: «Reglamentariamente se regularán los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo, en los que se garantizarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad». Mediante esta norma, y en aras del principio de seguridad jurídica, el propio ordenamiento autonómico ha querido establecer una autorrestricción en esta materia, que no se contempla en el ámbito estatal. Por ello, la hipótesis de que el Real Decreto 118/1.991 hubiera derogado por completo la Orden de 4 de Julio de 1988 no minora un ápice la obligación de proceder a su desarrollo a través de la vía reglamentaria.

En efecto, la exigencia de que un reglamento concrete las bases por las que se han de regir los procesos selectivos no es cuestión baladí, sino que contribuye a dotar de una cierta estabilidad a esta materia, y a evitar de este modo que las legítimas expectativas de quienes encauzan su actividad con el objetivo de acceder a un puesto de trabajo en la Administración sanitaria, procurando la acumulación de aquellos méritos que han sido considerados como preferentes en ocasiones anteriores, no se vean defraudadas por la distinta puntuación que de manera voluble se pueda atribuir a tales méritos en cada convocatoria. Así pues, es el principio de seguridad jurídica, en suma, el que subyace en la previsión contenida en el Decreto 195/1.985, de 28 de Agosto.

Por otra parte, pretende la Dirección General de Gestión de Recursos amparar su proceder arguyendo que los baremos aprobados son fruto de la negociación en la correspondiente Mesa Sectorial, *"dando con ello escrupuloso cumplimiento a lo reflejado en la Disposición Adicional Novena del Real Decreto estatal"*. Ciertamente, la asunción por el Servicio Andaluz de Salud de este trámite negocial, acogido en dicho Real Decreto aun con el carácter de normativa no básica, es encomiable, en tanto que da participación en su elaboración a los representantes de los destinatarios de la norma, pero no puede justificar en ningún caso el atropello de otros preceptos ni de los principios en que se sustentan. Así, el mecanismo de la técnica negocial, ampliamente reconocido, no puede quebrar, como en repetidas ocasiones hemos tenido oportunidad de denunciar, los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica y publicidad que como garantías del ordenamiento jurídico prevé nuestra Constitución. Por ello, atribuir cualquier significación jurídica a un Acuerdo que ni siquiera ha sido objeto de publicación oficial supone chocar frontalmente contra el muro de la legalidad, que,

por obstinada, no se doblega aun cuando sea objeto de reiteradas violaciones. La pretensión, por tanto, de legitimar las Resoluciones impugnadas, por constituir la plasmación jurídica del Acuerdo alcanzado, con fecha 2 de Marzo de 1994, en el seno de la Mesa Sectorial de Sanidad, es vana, pues tal pacto no ha sido objeto de publicación oficial, y mantener su validez equivale a ignorar que mal se aviene el secreto con la libertad de acceso al conocimiento del ordenamiento por los ciudadanos, principio que constituye la base misma del Estado de Derecho.

De cuanto antecede, resulta, en definitiva, que las Resoluciones 8/94 y 9/94, de la Dirección General de Gestión de Recursos, amén de violentar la previsión contenida en el Decreto 195/1.985, de 28 de Agosto, vulneran el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, expresado en el artículo 52.2º de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre (BOE nº 285, de 27 de Noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, por ende, quiebran el principio de jerarquía normativa enunciado en el artículo 51.2º de la citada Ley, y por extensión el de seguridad jurídica y legalidad, consagrados en nuestra Constitución, respectivamente, en los artículos 9.3º y 103.1º, como garantías del ordenamiento y principios de actuación de la Administración.

B) Vulneración del principio de igualdad en la valoración de la experiencia.

La segunda cuestión suscitada radica en determinar si, como alegan los reclamantes en queja, atenta contra el principio de igualdad valorar la experiencia adquirida en Centros dependientes del Servicio Andaluz de Salud, asignándole el doble de puntuación que a la obtenida en otros Centros públicos. El examen de este punto pasa ineludiblemente por la determinación de la normativa que sirve a un tiempo de fundamento y de límite a la actuación administrativa en esta materia.

En este sentido, la Ley 4/1.990, de 29 de Junio (BOE nº 156, de 30 de Junio), de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en su artículo 34, apartado 4, se ocupa del régimen de selección del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. En concreto, dentro del primer párrafo, al referirse al concurso de traslados lo hace en los siguientes términos: «En las convocatorias de los concursos, que constituyen el sistema ordinario de provisión, deberá tenerse en cuenta como mérito, principalmente, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones y Servicios Públicos desempeñando puestos de trabajo de igual contenido funcional que la plaza objeto del concurso». Asimismo, abordando las pruebas selectivas de acceso, expresa: «En la fase de concurso se valorarán, con arreglo a baremo, los méritos directamente relacionados con el contenido de las plazas a proveer y la experiencia profesional en puestos de personal sanitario».

Por su parte, el referido Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, mediante la habilitación otorgada por el párrafo 4º del apartado 4 del citado artículo 34, procedió al desarrollo del régimen de selección del personal estatutario y de provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias. Así, su artículo 33 se remite, en cuanto a la valoración de los méritos a considerar en las pruebas selectivas para plazas de Facultativos de Atención Primaria, al artículo 30, que en su apartado 1º establece los criterios para la elaboración de los correspondientes baremos. Es de destacar en este aspecto el párrafo 3º: «c) Experiencia profesional.- Serán valorados los servicios prestados como profesional de las especialidades que se determinen, en Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social o en Instituciones con programa acreditado para la docencia por la correspondiente Comisión Nacional. Con carácter adicional podrán ser valorados servicios en otras Instituciones públicas o privadas, así como en Centros extranjeros con programa reconocido de docencia para posgraduados. La puntuación máxima por este apartado será equivalente al 35 por 100 de la puntuación máxima total del baremo».

Una vez que se ha hecho referencia a las disposiciones de mayor relevancia en este caso, conviene centrar los términos del debate examinando los argumentos que para defender sus respectivas tesis emplean las partes enfrentadas. De un lado, los reclamantes en queja cuestionan la constitucionalidad de las Resoluciones de convocatoria porque, al atribuir una puntuación distinta según la Comunidad Autónoma donde se hayan prestado los servicios, establecen una discriminación inaceptable para el principio de igualdad, que exige, en expresión del artículo 139 de la Constitución, que todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, prohibiendo que ninguna autoridad pueda adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español.

Por su parte, el Servicio Andaluz de Salud, mediante la Dirección General de Gestión de Recursos, estima las Resoluciones impugnadas como ajustadas a Derecho, esgrimiendo en su defensa el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 2 de Marzo de 1994, que justifica la puntuación específica para los servicios prestados al Servicio Andaluz de Salud en la singularidad de la oferta de convocatoria de plazas, debida a no haberse producido ningún concurso de traslado general en el SAS, así como a la escasa convocatoria de concursos oposición, que haya permitido la debida adecuación del personal. Finalmente, sin abordar la constitucionalidad de dicha medida, se remite a *"la decisión que adopte en sus sentencias el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dado que el tema se encuentra "sub iudice" como consecuencia de los Recursos Contencioso-Administrativos que al respecto se han interpuesto"*.

Antes de analizar las cuestiones de fondo, es preciso entrar en el examen de la remisión que el Servicio Andaluz de Salud hace a la Administración

de Justicia, en cuanto que el asunto se encuentra "sub iudice", pues esta circunstancia podría generar para nuestra Institución un deber de inhibición respecto del mismo. Sabido es que el artículo 17.2º de la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre (BOJA nº 100, de 9 de Diciembre), por la que nos regimos, veda a esta Institución el conocimiento de «aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial, y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional». Ahora bien, este deber de abstención no es absoluto, pues como el propio precepto, acto seguido, se encarga de matizar, «ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas».

En este caso, ciertamente, el conflicto suscitado aconseja, por su dimensión generalizada, que esta Institución emita su opinión sobre él, desde el respeto que le merece la resolución judicial que en un futuro haya de esclarecer esta cuestión. En efecto, igual criterio valorativo al anteriormente expuesto se emplea por la Administración en la Resolución de 16 de Diciembre de 1994 (BOJA nº 206, de 28 de Diciembre), por la que se convoca concurso de traslado para cubrir vacantes de D.U.E./A.T.S. en Centros asistenciales andaluces, y cuya impugnación, al amparo de idénticos argumentos a los ya descritos, ha dado origen a la **queja 95/52**. Por tanto, la medida adoptada no es fruto de una decisión esporádica, sino que es reveladora de la posición que la Administración mantiene en este tema.

Justificada, pues, la prosecución de nuestra Institución en el examen de este asunto, procede analizar sin mayor demora cada uno de los razonamientos expuestos por las partes para atacar o defender la validez de lo actuado.

Se alega primeramente la inconstitucionalidad de las Resoluciones combatidas por contrarias al principio de igualdad. Dicho argumento se ha de reconducir a una presunta vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, que al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública, e interpretado sistemáticamente con el segundo inciso del artículo 103.3º, impone la obligación de no exigir para el acceso a ésta requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad. Asimismo, este precepto actúa no sólo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional y, por tanto, es aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo (Sentencias del Tribunal Constitucional 200 y 215/91, entre otras). Este derecho, por demás, no es de exclusiva aplicación a la relación funcional "stricto sensu", sino que se extiende también a las relaciones estatutarias, por su proximidad al modelo de la función pública, apreciable tanto en el origen normal de la relación como en el sistema de provisión de puestos de trabajo (concurso de méritos).

No obstante, el artículo 23.2 reconoce un derecho de configuración legal, que otorga al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración (Sentencia del Tribunal Constitucional 27/91). Precisamente por ello, el examen de la constitucionalidad del criterio adoptado por el Servicio Andaluz de Salud, en orden a la valoración de la experiencia en las pruebas convocadas, ha de pasar necesariamente por verificar si éste se acomoda o no a lo establecido por la ley reguladora de esta materia. Pero, como ya conocemos, la Ley 4/1.990, de 29 de Junio, se refiere a la selección y provisión de puestos de trabajo en este ámbito de forma muy amplia, dejando en manos del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, el establecimiento, entre otras normas básicas, del baremo que ha de regir los concursos para la provisión de plazas de Facultativos de Atención Primaria.

Así pues, para solventar la acusación de inconstitucionalidad que pesa sobre el uso del referido criterio bastará con compararlo con la previsión contenida en el artículo 30.1º.c) del citado Real Decreto, que regula la valoración de la experiencia profesional en el baremo de méritos. Del contraste de ambos textos resulta que el correspondiente a las Resoluciones de convocatoria valora de forma distinta la experiencia profesional, según que se haya adquirido en Centros Asistenciales del Servicio Andaluz de Salud o en otras Instituciones Sanitarias Públicas.

Ante esta divergencia, cabe preguntarse si el mencionado precepto ha de ser interpretado en el sentido de obligar a valorar del mismo modo los servicios prestados como profesional de cada especialidad, cualquiera que sea la Administración Pública de la que dependa la Institución sanitaria donde se hayan desarrollado, o si, por el contrario, al establecer la obligación de valorar los servicios prestados en las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social, faculta a cada Comunidad Autónoma, en desarrollo de dicha norma, a ponderar de manera distinta tales servicios, según la Administración de procedencia.

En definitiva, el problema queda reducido a una cuestión meramente interpretativa, por lo que es preciso recabar en esta labor el auxilio de los criterios hermenéuticos que el ordenamiento puede proporcionarnos. Así, de la mera literalidad del precepto no parece que sea voluntad de la norma crear un trato diferenciador en el sentido apuntado, pues se omite cualquier expresión al respecto. Por tanto, "ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus".

El resultado que ofrece el uso de este criterio puramente gramatical queda avalado por la exégesis del Real Decreto en su conjunto. En esta línea, el precepto objeto de análisis es coherente con los artículos 16.2º y 17.1º, en los que, tras señalarse que el baremo de méritos «valorará principalmente el tiempo de servicios prestados en las Administraciones y Servicios Públicos desempeñando

puestos de trabajo de igual contenido funcional que la plaza objeto del concurso», permite el acceso a la convocatoria del concurso de traslados al «personal estatutario fijo o de plantilla de la categoría y especialidad correspondiente y que se encuentre desempeñando o tenga reservada plaza en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, sea cual sea la Administración Pública de la que la misma dependa». Ello denota, en suma, que la valoración de la experiencia ha de girar en función del contenido del trabajo desempeñado y no de la Administración a cuyo servicio se haya efectuado. Precisamente, cuando el Real Decreto desea dar trascendencia a ese componente subjetivo lo manifiesta de forma expresa, tal como acontece en el artículo 14.1º, en el que se refiere a la promoción interna disponiendo que a la misma «tendrá acceso el personal estatutario fijo o de plantilla de la correspondiente Administración Pública».

Sin embargo, los frutos de una interpretación gramatical y sistemática pueden resultar vanos, a no ser que se vean confirmados por la finalidad perseguida por la norma, pues es a este elemento teleológico al que, según ordena el artículo 3.1º del Código Civil, debe atenderse fundamentalmente.

Desde esta perspectiva, es evidente que el artículo 34.4º de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio, pretende tener en cuenta como principal mérito el tiempo de servicios prestados en puestos de trabajo de igual contenido funcional a la plaza que se pretende cubrir, con la finalidad de poder medir, mediante este criterio, el grado de idoneidad de los aspirantes respecto de cada plaza. Por ello, no establece distinción alguna en atención a la Administración Pública donde se haya desarrollado la labor sanitaria, en la medida en que este dato es puramente accesorio y no suministra ningún indicio añadido sobre la valía o merecimiento de los candidatos. Esta finalidad ha quedado plasmada, a través de su desarrollo normativo, en el artículo 30.1º, c) del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, que, de modo consecuente, no ha sentado, en la valoración de la experiencia profesional, ningún elemento diferenciador en atención a la Administración Pública de origen.

Como conclusión, pues, puede afirmarse que las Resoluciones de convocatoria impugnadas introducen un criterio innovativo de valoración donde el Legislador no había diferenciado. Mas, solventado este punto, cabría aún preguntarse si la indicada normativa, al establecer tales diferencias, conculca el principio de igualdad que subyace en el acceso a la función pública consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, en relación con los principios de mérito y capacidad recogidos en el artículo 103.3º. A tal efecto, conviene recordar sucintamente la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, que su Sentencia 214/1.994, de 14 de Julio, resume como sigue:

a) No toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del artículo 14, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que

carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

d) Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

A la luz de esta doctrina, nuestro Alto Tribunal, pese a afirmar que el artículo 23.2 es aplicable tanto al acceso a la función pública como a la provisión de puestos de trabajo, según señalamos más arriba, no obstante, reconoce que *"es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos"* (Sentencia 293/1.993, de 18 de Octubre).

Por tanto, cabe mantener que es lícita la introducción de elementos diferenciadores en la regulación de la función pública cuando responde a objetivos constitucionalmente legítimos. Buena prueba de ello es el apartado 2 de la Disposición Transitoria sexta de la Ley 6/1.985, de 28 de Noviembre (BOJA nº 112, de 28 de Noviembre), de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 6/1.988, de 17 de Octubre (BOJA nº 85, de 25 de Octubre), que, pese a disponer como méritos específicos para las pruebas de acceso contenidas en las tres primeras ofertas de empleo público sólo los servicios prestados como contratados administrativos de colaboración temporal o como funcionarios de empleo interino en la Función Pública de la Junta de Andalucía, sin embargo, no pudo ser tachado de inconstitucional, en cuanto que la diferencia establecida encontraba su razón de ser en las especiales circunstancias creadas por la puesta en marcha de la Administración Autonómica, que necesitada de un

personal propio, acudió a formas contractuales o eventuales de adscripción de personal administrativo, lo que colocó a un número importante de funcionarios en situación precaria.

Ahora bien, en la necesidad de buscar un argumento que supere los requisitos de racionalidad y razonabilidad, y que ampare el trato diferenciador que aportan las Resoluciones combatidas, hemos de confesar que ninguno se nos aparece con virtualidad bastante para justificar dicha práctica. Tampoco es acogible, en este sentido, la razón esgrimida por la Dirección General de Gestión de Recursos, según la cual la singularidad que se produce en esta oferta de convocatoria de plazas obedece *"a no haberse producido ningún concurso de traslado general en el Servicio Andaluz de Salud, así como a la escasa convocatoria de concursos oposición, que haya permitido la debida adecuación del personal"*. En efecto, conviene no olvidar que la Orden de 4 de Julio de 1988, dictada en desarrollo del artículo 12.1º del Decreto 195/1.985, de 2 de Agosto, aun contando con el respaldo de la citada Disposición Transitoria sexta de la Ley 6/1.985, de 28 de Noviembre, no introdujo en la valoración de la experiencia profesional ninguna distinción propiciada por la consideración de la Administración bajo cuya dependencia se hubiesen prestado los servicios sanitarios. Por tanto, si a través del correspondiente instrumento normativo se estimó oportuno no realizar diferenciación alguna, difícilmente puede aceptarse que a través de acto singular se violente el propósito contenido en el artículo 34.4º de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio, y en el Real Decreto que le sirve de desarrollo. Resulta ocioso, por demás, insistir en la ineficacia del Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad que ha dado pie a la actuación administrativa desarrollada, debiendo darse por reproducido cuanto anteriormente se manifestó sobre el mismo.

A modo de corolario de las reflexiones realizadas, cabe deducir, pues, que las Resoluciones 8/94 y 9/94 de la Dirección General de Gestión de Recursos del Servicio Andaluz de Salud vulneran el artículo 30.1º.c) del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, así como el artículo 34.4º de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio, que le sirve de fundamento, y por ende, representan un quebranto al principio de igualdad para el acceso a la función pública, consagrado en el artículo 23.2º en relación con el 103.3º de nuestra Constitución.

C) Equivalencia en el baremo del concurso oposición del título de Especialista de Medicina Familiar y Comunitaria, a cinco años de experiencia profesional.

Algunos reclamantes en queja impugnan, asimismo, la consideración que a efectos de puntuación se otorga al título de Especialista de Medicina Familiar y Comunitaria, estimando que contraviene lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 3.303/1.978, de 29 de Diciembre (BOE nº 29, de 2 de Febrero de 1979), por el que se regula la Medicina de Familia y Comunitaria como especialidad profesional: «La titulación de Especialista en Medicina de Familia y Comunitaria

será condición preferente para acceder a los procedimientos de selección a los puestos de trabajo de asistencia primaria, dependientes de cualquier Administración Pública y de Entidades gestoras de la Seguridad Social, tanto en el medio urbano como en el rural».

No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de Septiembre de 1989, certeramente invocada por la Dirección General de Gestión de Recursos, se encarga por sí misma de despejar cualquier duda en esta cuestión: *"...no es posible entender el artículo 2 del Real Decreto 3.303/1.978 como el establecimiento de un turno restringido para el ingreso. El único sentido razonable que cabe atribuir a esa condición preferente es el de que en casos de igualdad de otros méritos y servicios y de puntuaciones de los ejercicios teóricos se resuelva la provisión de puestos en favor del Especialista en Medicina General y Comunitaria..."*.

Por otra parte, el Real Decreto 853/1.993, de 4 de Junio (BOE nº 156, de 1 de Julio), por el que se regula el ejercicio de las funciones de los Médicos de Medicina General en el Sistema Nacional de Salud, no configura el título de Médico Especialista como condición preferente, sino como requisito para el desempeño de las funciones de Médico de Medicina General, pues, según dispone su artículo 2.1º: «De conformidad con lo previsto en el artículo 7.2º de la Directiva 86/457/CEE, los españoles y los nacionales del resto de los Estados miembros de la Comunidad Europea que hayan obtenido el Título español de Licenciado en Medicina y Cirugía o cumplan las condiciones necesarias para su expedición antes del 1 de Enero de 1995 tendrán derecho, en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, a ejercer, sin Título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, las actividades propias de los Médicos de Medicina General».

Pese a lo expuesto, la convocatoria de concurso oposición, aun sin contar con normativa que le obligue a ello, valora el título de Especialista en Medicina de Familia y Comunitaria, asignándole una puntuación equivalente a cinco años de experiencia profesional, razón por la cual no puede estimarse que esta medida lesione en absoluto los intereses de quienes han reclamado en queja contra la misma.

D) Omisión en el concurso de traslados de la oferta de plazas vacantes actualmente cubiertas mediante interinos.

Se denuncia en algunas quejas que la convocatoria de concurso de traslados no ha incluido la totalidad de las plazas vacantes, que en la actualidad se encuentran cubiertas por personal interino, con el consiguiente perjuicio que ello ocasiona a los intereses de los participantes en dichas pruebas, a quienes se les sustrae la posibilidad de acceder a tales plazas.

Frente a esta crítica, la Dirección General de Gestión de Recursos manifiesta que *"no existe en la normativa aplicable al concurso de traslados de*

personal estatutario disposición alguna que haga referencia a la obligación de ofertar para este mecanismo de provisión la totalidad de las plazas vacantes". En este sentido, considera que "la referencia del artículo 16.1º del Real Decreto 118/91, precepto de carácter básico, resulta suficientemente explícito: "Se proveerán por concurso de traslado las plazas básicas de cada categoría que la convocatoria determine".

En efecto, este precepto constituye un significativo exponente de la intención del legislador de ofrecer a la Administración un mayor margen de discrecionalidad, en cuanto a la organización de su personal estatutario en las diversas Instituciones Sanitarias. Este favorecimiento de las facultades administrativas tendentes a procurar una mejor adecuación de su personal ha progresado aún más, en virtud de la nueva redacción dada al artículo 18 de la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto, por el artículo 15 de la Ley 22/1.993, de 29 de Diciembre (BOE nº 313, de 31 de Diciembre), por la que se aprueban medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Dicha norma permite a las Administraciones Públicas la elaboración de Planes de Empleo, integrados por «las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal». Entre estas medidas se encuentran la suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad, y la autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen.

En definitiva, a través de tales previsiones se ha introducido una mayor flexibilidad en la provisión de puestos de trabajo, paralela a la producida en la esfera laboral, y que se justifica por la búsqueda por parte de la Administración de una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos. Por tanto, al amparo de esta legítima pretensión, la Administración queda facultada para no convocar mediante el correspondiente concurso los puestos de trabajo que estime conveniente, aun cuando los mismos se encuentren vacantes.

A mayor abundamiento se ha de emplear el argumento expuesto, a fin de rechazar las quejas específicamente referidas a la omisión en la convocatoria del concurso de las plazas vacantes en el Distrito de Osuna-Ecija. En este sentido, es preciso recordar que la Ley 9/1.993, de 30 de Diciembre (BOJA nº 141, de 31 de Diciembre), por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994, en su Disposición Adicional segunda «faculta al Consejo de Gobierno para organizar demarcaciones territoriales que permitan la gestión unitaria pública de los recursos de un Area Hospitalaria y los correspondientes Distritos de Atención Primaria de Salud». En su desarrollo, el Decreto 96/1.994, de 3 de Mayo (BOJA nº 83, de 7 de Junio), creó el Area de Gestión Sanitaria de Osuna, habilitando en su Disposición Transitoria primera al Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud para aprobar por resolución la estructura y organización de la misma. Por ello, es

lógico que, hasta que el diseño de dicha estructura no esté plenamente conformado, no se incluyan en los respectivos concursos las plazas correspondientes a este Área. Demandar lo contrario supondría, de un lado, anticipar un esquema de personal que quizás no se corresponda con las necesidades derivadas de la nueva ordenación de los servicios sanitarios en este Área, y, de otro, negar, o cuando menos limitar, la potestad autoorganizatoria de la Administración.

Por otra parte, esta circunstancia no representa, como mantienen los reclamantes, la destrucción de su derecho a incorporarse a la labor asistencial en esta zona, sino tan sólo su aplazamiento, pues, definidas las necesidades de personal, la provisión de los correspondientes puestos de trabajo se habrá de acomodar a las exigencias de mérito y capacidad en la concreción que de ambos conceptos ha realizado el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero.

E) Falta de preferencia del concurso de traslado, frente al concurso oposición, para la provisión de plazas vacantes.

La última controversia planteada queda reducida a determinar si previamente a la convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, es obligatorio celebrar concurso de traslado para que puedan optar a tales puestos de trabajo quienes ya ostentan dicha condición.

Para los reclamantes en queja ciertamente lo es, pues de otro modo se lesionaría la prioridad de su derecho a optar por las nuevas plazas convocadas. Para la Administración, en cambio, *"independientemente de los criterios que al amparo de normativas anteriores hayan podido desarrollarse, no se configura en el actual sistema de selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, representado por el Real Decreto 118/91, un criterio tendente a la opción, vía concurso, a todas las vacantes existentes por aquel personal con plaza en propiedad en Instituciones Sanitarias ni tampoco a una prevalencia sobre los opositores nuevos en cuanto a las plazas ofertadas, actuando el criterio de la antigüedad únicamente como factor valorable dentro del baremo de los concursos de traslados o de la fase de concurso en las convocatorias de pruebas selectivas"*.

En este caso, es evidente que la Administración no ha vulnerado con su proceder las normas básicas establecidas sobre esta materia por el tan reiterado Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero. Ello puede constatarse de la mera lectura de su artículo 16.1º: «Se proveerán por concurso de traslado las plazas básicas de cada categoría que la convocatoria determine. Las plazas no convocadas o no adjudicadas en el concurso de traslados se proveerán directamente mediante las correspondientes pruebas selectivas». Cabe deducir, por tanto, que es posible cubrir plazas mediante pruebas selectivas, aunque previamente no hayan sido incluidas dentro de la convocatoria de concurso de traslados.

A fin de reforzar aún más esta convicción, sería conveniente la cita del precepto legal sobre el que dicha norma se sustenta y a la que desarrolla. Tal base podemos encontrarla en el artículo 34, 4º, 1c) de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio: «c) Las pruebas selectivas de acceso: Se cubrirán por este sistema las plazas que, por sus características, se consideren idóneas como primer destino del personal que supere las pruebas selectivas, así como las que sigan vacantes tras la resolución de los concursos».

Obsérvese la gran coincidencia que existe entre ese precepto y el artículo 34.3º.2 de la misma Ley: «Las relaciones de puestos de trabajo contendrán puestos que, por sus características, se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de uno o varios Cuerpos o Escalas del mismo grupo, que hayan superado los procesos selectivos derivados de la oferta de empleo público. Su contenido y funciones deberán corresponderse con la formación específica exigida en el proceso selectivo». Ambas normas tienen como denominador común el hecho de asociar la idoneidad de determinados puestos de trabajo con su posible adscripción a quienes superen las correspondientes pruebas selectivas para adquirir la condición, bien de funcionario, bien de personal estatutario.

Ahora bien, reseñado ese punto de conexión entre tales normas, es preciso detener el curso de nuestra exposición para examinar la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Mayo de 1993, en la que se dilucidaba la impugnación formulada contra el Real Decreto 28/1.990, de 15 de Enero, por el que se aprobó el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de Funcionarios Civiles del Estado, pues alberga razonamientos que pueden alumbrar la controversia que nos ocupa. Al citado Real Decreto se le imputaba la infracción del artículo 60 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en relación con el artículo 18 de la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto, por el hecho de que en él no se incluía previsión similar a la del artículo 9.1º del Real Decreto 2.617/1.985, al que vino a sustituir, que estaba amparado en los preceptos citados, siendo la ratio legis de tales disposiciones, según la Entidad actora, la de que las vacantes existentes primero se ofrecen a los que ya sean funcionarios y, después, a los que ingresan nuevos, pues, de lo contrario, se daría el caso de que funcionarios recién ingresados, sin antigüedad alguna, ocuparían mejores puestos de trabajo que funcionarios con antigüedad. Esta alegación, sin embargo, no fue acogida por el Tribunal Supremo: *"El que en el Reglamento precedente existiese la norma, a la que la recurrente alude, y que la misma no tenga correlato en el nuevo Reglamento, no suscita ningún problema en la relación entre éste y las leyes que servían de cobertura al precepto de aquél. Por el contrario, ausente el complemento reglamentario de las citadas leyes en el contenido de sus preceptos traídos a colación por el demandante, eso no supone sino que esos preceptos legales son directamente aplicables, y tendrán que ser respetados en los concursos"*. Por tanto, pese a la desestimación del alegato, el principio enunciado se consideraba de plena aplicación, sin que la redacción dada al artículo 34.3º.2 por la Ley 4/1.990

hubiera variado su sentido, *"porque el hecho de que las relaciones de puestos de trabajo contengan puestos que se consideren idóneos como primer destino para quienes hayan superado los procesos selectivos derivados de la oferta de empleo público, no equivale por sí mismo a una exclusión de los demás funcionarios como posibles aspirantes a esos puestos, que es contra la que va dirigida la impugnación de la recurrente, y que, si no se acepta, es precisamente porque el silencio del Reglamento no provoca esa exclusión"*.

Pues bien, retomando nuestro discurso, podemos constatar que el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, no ha guardado en el ámbito del personal estatutario de las Instituciones Sanitarias la misma prudencia que observó su paralelo en la esfera funcionarial, ya que de su artículo 16.1º se infiere la posibilidad de incluir en las pruebas selectivas plazas no ofrecidas previamente mediante concurso de traslados. De este modo, aplicando "mutatis mutandi" el razonamiento expuesto en la referida Sentencia, podríamos concluir que la norma citada ha rebasado el precepto de la Ley que le sirve de apoyo, en cuanto que no se ha limitado a su mero desarrollo, sino que ha procedido a su modificación, introduciendo una innovación carente de previsión legal. Pero esta conclusión, para que pueda ser aceptada, requiere de una última consideración, consistente en dirimir si es de aplicación al personal estatutario el principio deducido del artículo 18 de la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto, en relación con el artículo 60.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1.964, de 7 de Febrero (BOE nº 40, de 15 de Febrero). La respuesta afirmativa a esta cuestión parte del carácter que ostenta la Ley 30/1.984, y, por ende, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado a la que aquélla asume a través de la eficacia parcial de su Disposición Derogatoria, siendo considerada por su artículo 1.5º como «derecho supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación». En suma, pues, desde esta perspectiva y a nuestro modo de ver, el artículo 16.1º del mencionado Real Decreto es ilegal en cuanto contempla la posibilidad de excluir la provisión de algunas plazas mediante concurso de traslados en favor de las correspondientes pruebas selectivas.

Por otra parte, es necesario hacer constar que el artículo 18 de la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto, no ha permanecido inalterado desde su redacción originaria, sino que ha sufrido una importante reforma mediante la Ley 22/1.993, de 29 de Diciembre, ya citada. Es aconsejable por ello examinar el cambio operado a fin de establecer si ha incidido de algún modo en la cuestión que venimos analizando. En principio, es la propia Ley la que, en su Exposición de Motivos, aclara su finalidad: «En el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal. A dicha finalidad responden los Planes de Empleo que se configuran como instrumentos esenciales

para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma».

El objetivo de propiciar una mayor flexibilidad en la ordenación de la Función Pública se instrumenta a través de los denominados «Planes de Empleo». En estos Planes se pueden contener medidas de carácter excepcional, como la «suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad». Y ello, aunque, como regla general, «las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público». Igual carácter extraordinario parece tener la previsión de «autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen».

Por tanto, el nuevo texto persiste en mantener el criterio general que ya se establecía en la anterior redacción del artículo 18.1º: «Las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes constituyen la Oferta de Empleo de la Administración del Estado». Esta regla ha de ser puesta en conexión con el artículo 60.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado: «Las vacantes que resulten una vez realizado el concurso entre funcionarios del Cuerpo llamado a desempeñarlas serán incluidas en las convocatorias para el ingreso en el referido Cuerpo».

En definitiva, la Ley sigue otorgando prioridad a los funcionarios, y, por extensión, al personal estatutario, para la provisión de plazas, pero a la vez, en aras de una mayor eficiencia organizativa, permite quebrar ese principio a través de las medidas que puedan adoptarse mediante el correspondiente Plan de Empleo.

Tampoco en el ámbito autonómico es desconocida la preferencia del funcionario para la provisión de puestos de trabajo. Así, el artículo 43.1º de la Ley 6/1.985, de 28 de Noviembre (BOJA nº 112, de 28 de Noviembre), de la Función Pública de la Junta de Andalucía, señala: «En las convocatorias de acceso se relacionarán los puestos de trabajo disponibles, que serán las vacantes dotadas que no hayan sido cubiertas por los sistemas de provisión para funcionarios en esta Ley».

Asimismo, a nadie se oculta que la Ley 9/1.993, de 30 de Diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994, ha suspendido la oferta de empleo público, como excepción transitoria a la regulación contenida en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 6/1.985, de 28 de Noviembre.

Esto supone una concreción de esa mayor amplitud en la potestad

autoorganizatoria de las Administraciones Públicas que ahora se fomenta.

Sin embargo, con ser cierto, por tanto, que la regla general de la prioridad del funcionario o del personal estatutario en la provisión de plazas, como otros criterios legalmente establecidos, puede ser sacrificada en favor de una ordenación que implique una mejora en la prestación de los servicios públicos, ello ha de ser consecuencia, en cualquier caso, de una decisión adoptada en el marco de una directriz general, el Plan de Empleo, y no puede ser fruto, en cambio, de una determinación que singularmente quiebre el sistema establecido. Este efecto no deseado es precisamente el que promueve las Resoluciones impugnadas por los reclamantes en queja, al excluir de las plazas convocadas en el concurso de traslado puestos que son incluidos en las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario.

Del resumen de lo expuesto se desprende que la Dirección General de Gestión de Recursos del Servicio Andaluz de Salud ha acomodado su actuación en este asunto al cumplimiento literal de lo dispuesto por el artículo 16.1º del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, pero ello ha supuesto la inobservancia de lo establecido por el artículo 34.4º de la Ley 4/1.990, de 29 de Junio, en relación con los artículos 18 de la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto, y 60.1º del Decreto 315/1.964, de 7 de Febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

En razón de todo lo expresado, efectuamos un **Recordatorio** de los deberes legales respecto de las Resoluciones de 23 de Marzo de 1994 por las que se convocan Concurso de Traslado y Concurso-Oposición para cubrir plazas vacantes de Médicos de Medicina General de Equipos Básicos de Atención Primaria de Andalucía.

Por otra parte, al amparo de la facultad que nos dispensa nuestra Ley reguladora, se formula la citada **Recomendación**:

- "1.- Que se proceda a la revisión de oficio de las Resoluciones de 23 de Marzo de 1994, por las que se convocan Concurso de Traslado y Concurso-Oposición para la provisión de plazas vacantes de Médicos de Medicina General de Equipos Básicos de Atención Primaria de Andalucía.*
- 2.- Que se adopten las medidas oportunas a fin de que se regule un baremo de general aplicación para la selección del personal estatutario y para la provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias andaluzas, en el que se garantice el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a dicha condición, sin el uso de criterios diferenciadores que no estén plenamente justificados por razones de eficiencia en la organización y prestación del servicio público sanitario.*

3.- *Que de las convocatorias de Concursos de Traslados no queden excluidas plazas vacantes por su inicial asignación a quienes superen las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, salvo que dicha exclusión tenga por finalidad proporcionar a la Administración sanitaria andaluza, en el marco de las directrices de política de personal decididas, una mejora en el rendimiento de sus recursos humanos".*

Producida la citada resolución se notificó la misma al Director Gerente del SAS, a fin de que como indica nuestra ley reguladora ofreciera una respuesta sobre la aceptación de las **Recomendaciones** presentadas. Dando contestación formal a nuestra resolución se verifican una serie de cuestiones que conviene deducir:

- En primer lugar, el organismo sanitario nos comunica una particular interpretación de nuestra propia Ley reguladora, relativa a nuestro ámbito de actuación, como órgano supervisor, en los expedientes que están pendientes de resolución judicial, sin que la hubiésemos solicitado. Jamás, esta Institución ha entrado a conocer el fondo del asunto que estuviese "sub iudice" y sólo ha actuado, respecto de los aspectos generales que rodean el problema, al margen del caso particular que ya ha entrado a la consideración de otro órgano, como el judicial. En este punto, seguimos esta posición, acorde con la práctica del resto de nuestras Instituciones, en el territorio español, y con la práctica y doctrina sobre el precepto que, claramente, el legislador recoge en el artículo citado. De ahí que no consideremos procedente el párrafo que, a su juicio, determina cuál es nuestro ámbito de actuación y cuándo debemos suspender nuestra acción de supervisión: "*... En primer lugar, estimamos que el Defensor del Pueblo no puede, ni debe, entrar sobre está pendiente de resolución judicial, a tenor de lo establecido en el art. 17 de la Ley 9/1983, por lo que debe suspender su actividad hasta tanto se resuelva por lo tribunales conforme a su derecho. La cuestión se halla sometida al control de legalidad ordinaria, a tenor de lo dispuesto en los arts. 106, 117 y 153 de la Constitución*".

Más adelante insisten: "*Así pues, la interpretación del art. 17 de la Ley 9/1983 que realiza el Defensor del Pueblo, según la cual su labor en el presente caso es de "investigación de problemas generales" (en el curso de la cual realiza Recordatorio de Deberes Legales señalando que esta Administración ha vulnerado preceptos constitucionales), no parece conforme a derecho, por cuanto la cuestión, de legalidad ordinaria, como destacan las sentencias desestimatorias de los recursos contenciosos-administrativos interpuestos por el procedimiento especial de la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía "...por no haberse producido vulneración de derecho fundamental alguno..." (planteado recurso de Casación contra éstas, el Tribunal*

Supremo lo ha declarado inadmisibile de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente), está sometido a control judicial".

- En segundo lugar, en cuanto al fondo del asunto, presentan unos argumentos jurídicos inapropiados, forzados y faltos del mínimo rigor exigible a una administración públicas; elaborados quizás con el afán de no enmendar las resoluciones pese a las irregularidades que encierran, o simplemente por rechazar los planteamientos aportados desde esta Institución. E incluso se utilizan argumentos falseados. Veamos el caso.

El Director Gerente del SAS en la contestación, de 9 de Junio de 1995, a nuestra resolución, alega que:

"Conviene informar que hay pendientes un total de 61 recursos contencioso-administrativos ordinarios, interpuestos por aproximadamente 250 particulares y 7 asociaciones o sindicatos. Instado incidente de suspensión en gran número de recursos contencioso-administrativos, tanto ordinarios como por el procedimiento especial previsto en la Ley 62/1978 antedicha, los Autos dictados por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJA han sido denegatorios en todos los casos... Y, por todo ello, a la vista de los hechos expuestos y de las consideraciones realizadas, no podemos aceptar las Recomendaciones formuladas por el mismo, quedando pendientes de la resolución judicial."

Nos comunican que no parece conforme a derecho nuestra interpretación del art. 17 citado, por estar el caso sub-iudice, y que los tribunales no han reconocido en su actuación vulneración de derecho fundamental alguno. Afirman que los 61 recursos contenciosos-administrativos han sido rechazados por el tribunal superior. Sin embargo, parece ser, que no tienen en cuenta el Auto de 7 de Abril de 1995, dictado en el recurso contencioso-administrativo nº 1040/1994, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que ordenaba la suspensión de los concursos de Diplomados en Enfermería y ATS, por vulnerar preceptos constitucionales. Es decir, que dos meses antes de contestarnos ya les constaba que otra resolución idéntica había sido suspendidas por los tribunales. Incluso por Resolución de 19 de Abril de 1995 de la Dirección General de Recursos del SAS se publica formalmente el anuncio de la suspensión de los concursos.

Paradójicamente, la Resolución de 10 de Agosto de 1995, de la Dirección General de Recursos del SAS, acuerda como medida provisional, la suspensión cautelar de los concursos de traslado y la publicación de las convocatorias de concurso-oposición para plazas vacantes de Centros Asistenciales del organismo. Es decir, nos dicen que rechazan el Recordatorio y las Recomendaciones, al estimar que su actuación era correcta, y que los tribunales le habían dado la razón, y resultaba que dos meses antes de contestarnos ya le

habían suspendido un concurso en desarrollo de las resoluciones impugnadas, y acaban por suspender la totalidad de los recursos en función de la respuesta judicial de suspensión de los mismos por vulneraciones legales y constitucionales. La propia exposición de motivos de la norma y el contenido resolutivo explica la situación jurídica:

«Vistos los informes del Servicio de Selección y Formación de Personal de esta Dirección General y del Servicio de Procedimientos Administrativos de la Subdirección de Asuntos Jurídicos, y tras la reunión de la Mesa Sectorial de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía celebrada el día 27 de Julio de 1995, relativos a la situación planteada por sendos Autos de 21 de Junio de 1995, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en recursos núms. 1412/94 y 1260/94, respectivamente, que acuerdan la Suspensión del Concurso de Traslado y del Concurso-Oposición para cubrir plazas vacantes de Médico de Medicina General de los Equipos Básicos de Atención Primaria dependientes del Servicio Andaluz de Salud, convocados por Resoluciones 8/94 y 9/94 de 23 de Marzo (BOJA núm. 41 de 29 de Marzo), así como Auto de 7 de Abril de 1995, dictado en recurso núm. 1040/94, que acuerda la Suspensión del Concurso de Traslado de Diplomados Universitarios en Enfermería/Ayudantes Técnicos Sanitarios (ATS/DUE).../...

Resuelve:

Primero. Acordar, como medida provisional, la suspensión cautelar de los concursos de traslado, que se relacionan en el Anexo, a fin de evitar a los participantes perjuicios de imposible o difícil reparación, hasta tanto se dicte la Sentencia en alguno de los recursos referenciados con anterioridad, lo cual se publicará oportunamente para general conocimiento.

Segundo. Acordar, como medida provisional, la suspensión cautelar de la publicación de las convocatorias de concurso-oposición, hasta tanto se dicte Sentencia en los recursos interpuestos contra la Resolución 8/94 de 23 de Marzo, por la que se convoca Concurso-Oposición para cubrir plazas vacantes de Médico de Medicina General de los Equipos Básicos de Atención Primaria dependientes del Organismo.»

En resumen, la decisión del órgano sanitario de suspender de oficio la totalidad de los concursos desarrollados por las resoluciones estudiadas, era coincidente con el contenido de nuestras Resoluciones. A la vista de la decisión tomada, pocos días después de haberse abstenido de atender nuestras Recomendaciones, no podemos dejar de lamentar la ocasión perdida de que ese

órgano hubiese aceptado nuestra Resolución coincidente con lo efectuado al fin, que viene a empañar el nivel de aceptación de nuestras resoluciones por parte del SAS, en materia de personal.

*** Reconocimiento de las profesiones de técnico especialista en dietética y nutrición en el ámbito del SAS (queja 94/1549).**

El interesado nos expresaba que, habiendo finalizado sus estudios de Formación Profesional de Segundo Grado, Especialidad en Dietética y Nutrición, había podido comprobar que tal especialidad, aun contando con el respaldo del Ministerio de Educación y Ciencia, no estaba reconocida por el Servicio Andaluz de Salud en cuanto a su inclusión en las correspondientes convocatorias de concursos para integrarlos en sus plantillas o en contrataciones temporales, por lo que su trabajo lo venían desarrollando otros profesionales.

Por entender que estos hechos podrían estar comprendidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, realizando la consiguiente petición de informe a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud.

Evacuado el mencionado informe, en el mismo se argumenta que el Estatuto de Personal Sanitario No Facultativo en el que se encuentran incluidos los Técnicos Especialistas no incorpora la especialidad de Dietética y Nutrición, por lo que, al no tener carácter de categoría estatutaria, no puede serle de aplicación lo establecido en el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero (BOE nº 33, de 7 de Febrero), que regula la selección de personal estatutario y la provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias. Por ello, *"hasta tanto se produzca la oportuna inclusión de tal especialidad en el Estatuto no es legalmente admisible convocar concursos para la cobertura de vacantes estatutarias, dado que la de Dietética y Nutrición no lo es"*.

Asimismo, hace referencia la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud a la Orden de 14 de Junio de 1984 (BOE nº 146, de 19 de Junio), del Ministerio de Sanidad y Consumo, en cuya Disposición Transitoria Primera se dispone que los ATS/DUE o Auxiliares de Clínica (Enfermería) que a la entrada en vigor de la misma se encontrasen prestando servicios en Instituciones Sanitarias en funciones propias de los Técnicos Especialistas, no podrían ser trasladados forzosamente por este motivo y conservarían sus puestos de trabajo, que no podrían convocarse como nuevas plazas de Técnicos Especialistas. Este precepto es de plena aplicación a quienes vinieran desarrollando funciones de especialistas en Dietética y Nutrición, que mantenían su desempeño, si bien en su categoría estatutaria de origen, de modo que, según las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la misma Orden, sólo podrían percibir retribuciones de Técnico Especialista si dispusieran o pudieran obtener el título correspondiente por las vías

previstas por el Ministerio de Educación.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1ª El reconocimiento de la especialidad de Dietética y Nutrición por parte del Servicio Andaluz de Salud, a efectos de su inclusión en las correspondientes pruebas selectivas, aun cuando constituya el objeto de la queja formulada, debe ceder su primacía a otra cuestión que le sirve de fundamento: la incorporación de la especialidad de Dietética y Nutrición como una nueva categoría en el Estatuto del Personal Sanitario No Facultativo. De este modo, el juicio que se pueda verter en torno a este punto habrá de marcar necesariamente, en uno u otro sentido, el signo de nuestra reflexión acerca de la actuación llevada a cabo por la Administración Sanitaria en esta materia.

Es evidente que en la actualidad la citada especialidad no aparece enumerada entre las diversas categorías que se agrupan dentro del Estatuto del Personal Sanitario No Facultativo, razón más que suficiente para estimar la improcedencia de incluirla en unas pruebas de selección de personal estatutario. Desde esta perspectiva, pues, la actividad de la Administración es irreprochable.

Sin embargo, conviene preguntarse si esa situación no es propiciada por la pasividad de la propia Administración, que gozando de la facultad de incorporar tal categoría al correspondiente Estatuto, no la ejercita finalmente. En este sentido, la Administración Sanitaria andaluza parece remitirse a la regulación que en el futuro pueda provenir del Estado, por estimar que es ésta una cuestión ajena a su ámbito competencial. Nada más lejos de la realidad. En los Estatutos del Personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, la competencia del Estado se ciñe a la fijación de las normas básicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1º.16ª. y 18ª. de la Constitución y en el artículo 84.2º de la Ley 14/1.986, de 25 de Abril (BOE nº de 29 de Abril), General de Sanidad. Por ello, las Comunidades Autónomas, en los términos que hayan asumido a través de su Estatuto de Autonomía, tienen competencia, de una parte, para desarrollar los preceptos básicos de los diversos Estatutos del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social en su ámbito territorial, y de otra, para ordenar, sin sujeción previa alguna, aquellos aspectos que en el régimen jurídico de dicho personal no merecen la consideración de cuestiones básicas.

Fiel exponente de este doble mecanismo de intervención por parte de las Comunidades Autónomas, o de otras Administraciones Públicas, es el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero (BOE nº 33, de 7 de Febrero), de selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias, en el que coexisten preceptos básicos (baremo para la valoración de méritos en el concurso-oposición para Facultativos de Atención Primaria, por ejemplo) junto a

otros no básicos (composición de Tribunales, provisión de puestos de Jefatura de Unidad, etc.). Por tanto, a las Comunidades Autónomas no les está vedada la posibilidad de regular el régimen de su personal estatutario, siempre que respeten las condiciones mínimas fijadas por la norma estatal en determinadas materias.

Pues bien, es en este contexto en el que hay que preguntarse si pueden las Comunidades Autónomas incorporar por ellas mismas nuevas categorías a un Estatuto como el de Personal Sanitario No Facultativo, o, en otros términos, si tal inclusión sólo se encuentra habilitada para operarla la normativa estatal. La respuesta nos la ofrece el propio Real Decreto, que en el primer párrafo de su Disposición Adicional Tercera establece: «La creación, supresión, unificación o modificación de categorías, se efectuará en cada Administración Pública, mediante norma del rango que, en cada caso, proceda, previa negociación en la correspondiente Mesa sectorial». Este párrafo no tiene el carácter de precepto básico, según precisa el artículo 1.2º de la referida norma.

Nada impide, por tanto, que la Administración sanitaria andaluza pueda incluir la categoría de Especialista en Dietética y Nutrición dentro del Estatuto de Personal Sanitario No Facultativo, al margen de la voluntad de llevarlo o no a cabo. Ahora bien, conviene tener presente que el régimen jurídico de esos nuevos especialistas no va a quedar totalmente equiparado a las restantes categorías, ya recogidas con anterioridad en el Estatuto, de no mediar la intervención del Estado. De este modo, si, con carácter general, el artículo 16.2º del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, permite que tenga acceso a la convocatoria del concurso de traslados «el personal estatutario fijo o de plantilla de la categoría y especialidad correspondiente y que se encuentre desempeñando o tenga reservada plaza en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, sea cual sea la Administración Pública de la que la misma dependa», la posible participación en dicho concurso del personal a quien una Comunidad Autónoma le haya conferido singularmente la cualidad de estatutario, habrá de estar condicionada en los términos en que se expresa el segundo párrafo, considerado precepto básico, de la mencionada Disposición Adicional Tercera: «Conforme a lo previsto en el artículo 40.11º de la Ley General de Sanidad, las nuevas categorías podrán ser homologadas por la Administración del Estado, a efectos de participación en concursos de traslados y previo informe del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a las existentes en otras Administraciones Públicas».

Así pues, el método de distribución de competencias arbitrado en este orden hace compatible la facultad de las Comunidades Autónomas de adaptar las distintas categorías de personal estatutario a las peculiaridades propias de su organización, junto a la potestad del Estado de dotar de uniformidad al sistema en su conjunto. Precisamente, en el uso de dicha potestad estatal, el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, estableció en su Disposición Adicional Segunda la incorporación al Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social de

todas las plazas correspondientes a las especialidades sanitarias legalmente reconocidas, y, asimismo, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1.594/1.994, de 15 de Julio (BOE nº 215, de 8 de Septiembre), acordó la incorporación de los Higienistas dentales y Protésicos dentales que prestasen servicios en instituciones sanitarias de la Seguridad Social al Estatuto Jurídico del Personal Sanitario No Facultativo.

La interpretación sistemática de los preceptos citados nos conduce, en definitiva, a admitir la posibilidad de que la Administración Sanitaria andaluza reconozca la categoría de Especialista en Dietética y Nutrición, incorporándola, dentro de su ámbito territorial, al Estatuto Jurídico del Personal Sanitario No Facultativo, sin precisar para ello de la participación de ningún órgano estatal.

2ª Resta aún, sin embargo, por abordar otra cuestión, cual es la conveniencia de que se efectúe la incorporación de dicha categoría al Estatuto correspondiente, a efectos de concursos de acceso y de contrataciones temporales en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud. Para ello, debemos partir inicialmente de la consideración que los temas de alimentación y nutrición tienen en el ámbito de la salud, a fin de poder juzgar si tales asuntos merecen ser abordados desde las instancias sanitarias públicas por técnicos especialmente cualificados para ello. En principio, parece fuera de toda duda la trascendencia que a tales materias se otorga en el marco de la política sanitaria. De ello se hizo eco el proyecto del Plan Andaluz de Salud, que fijaba entre sus objetivos la promoción de una nutrición adecuada en los programas dirigidos al período del embarazo, atención infantil, mayores y grupos de población con bajo nivel socioeconómico; la difusión de dietas saludables, con especial énfasis en la prevención y corrección de la obesidad infantil; la actualización de los programas de nutrición saludable en aquellas instituciones de carácter residencial, etc.

Por su parte, la Orden de 7 de Diciembre de 1984 (BOE nº 24, de 28 de Enero de 1985), del Ministerio de Educación Y Ciencia, por la que se regula las materias propias de la especialidad "Dietética y Nutrición", dentro de la Formación Profesional de Segundo Grado, Rama Sanitaria, recoge disciplinas tales como nutrición en el embarazo, programas de nutrición infantil, dietoterapia de las enfermedades del aparato digestivo, del aparato circulatorio, etc.

La comparación entre los dos aspectos reseñados pone de manifiesto que ambos son complementarios, en cuanto que aquellos objetivos tenderán a alcanzarse a través de programas, medidas o planes que constituyen el estudio específico de una enseñanza especializada: Dietética y Nutrición. Por ello, constatada la necesidad de actuación sobre tales cuestiones, es razonable deducir que quienes mejor pueden desarrollar las acciones que en ese sentido se emprendan serán aquellos sujetos que disponen de una formación específica, plenamente acorde con los fines propuestos.

Asimismo, no es obstáculo para la incorporación de los especialistas en Dietética y Nutrición al Estatuto del Personal Sanitario No Facultativo, y su posterior acceso al Servicio Andaluz de Salud, la interpretación que se realiza de la Disposición Transitoria Primera de la mencionada Orden de 14 de Junio de 1984, en el sentido de extender a los ATS/DUE o Auxiliares de Clínica que vinieran desarrollando tareas de Dietética y Nutrición la misma garantía de conservación de sus puestos de trabajo que se confirió a quienes venían prestando hasta entonces funciones de Técnicos Especialistas en laboratorio, radiodiagnóstico, etc. Ello significa que tales plazas no podrían ser convocadas en unas pruebas selectivas de acceso a la condición de Personal Sanitario No Facultativo, pero nada impediría lógicamente que las nuevas plazas que fueran surgiendo en esta materia fueran cubiertas por titulados en dicha especialidad. Es más, en la medida en que las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la citada norma prevén que quienes vinieran desempeñando funciones de especialistas sin la conveniente titulación podrían percibir las retribuciones propias de la categoría que realmente se encontraban desarrollando, siempre que obtuvieran el título correspondiente por la vías previstas por el Ministerio de Educación, el reconocimiento de la categoría de Técnico Especialista en Dietética y Nutrición por parte de la Administración Sanitaria andaluza permitiría a tales sujetos acabar con ese régimen de transitoriedad y consolidar dichas plazas con plenos efectos económicos, a través de la consecución del referido título profesional.

En suma, dado que concurren las condiciones de competencia y oportunidad, parece aconsejable el desarrollo por parte de la Administración de la actividad necesaria para la incorporación de la nueva categoría al Estatuto Jurídico de Personal Sanitario No Facultativo, acomodando las nuevas plazas que en esta materia se vayan creando a la exigencia de una titulación adecuada.

A tenor de todo lo alegado, se presentó la siguiente **Sugerencia**:

"Que por parte del Servicio Andaluz de Salud se reconozca la profesión de Técnico Especialista en Dietética y Nutrición en el ámbito de las plantillas de las Instituciones Sanitarias, y se proceda a la inclusión de las plazas disponibles en la correspondiente convocatoria de pruebas selectivas".

La administración sanitaria aceptando la **Sugerencia** nos dice lo siguiente:

"La materia planteada es la creación de la categoría estatutaria de Técnico Especialista en Dietética y Nutrición, ya que la Orden de 4 de Mayo de 1990, de la Consejería de Salud, por la que se declaran las plantillas orgánicas de diferentes centros de destino de Áreas Hospitalarias del Servicio Andaluz de Salud ya contemplaba a los Técnicos Especialistas en Dietética y Nutrición.

*Atendiendo la **Sugerencia** formulada, manifestamos a V.I. que, la iniciación del expediente de creación de categoría estatutaria de Técnico Especialista en Dietética y Nutrición, en el Estatuto de Personal Sanitario No Facultativo, es competencia de la Mesa Sectorial de Sanidad, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 118/1991, de 25 de Enero, de Selección de personal estatutario y provisión de plazas en Instituciones Sanitarias, que, si bien no tiene carácter básico, es de aplicación en la Comunidad Autónoma en virtud de lo establecido en el art. 1º.3 del mismo texto normativo. Por ello, aceptando la Sugerencia planteada por la Alta Institución, procedemos a remitir la misma a la Mesa Sectorial de Sanidad para su estudio"*

*** Irregularidades en la contratación de una plaza de Dermatología (queja 95/208).**

La facultativa nos denunciaba diversas irregularidades producidas en la contratación de un médico especialista en Dermatología y Venereología en el Ambulatorio "Virgen de la Cinta" de Huelva, infringiéndose el baremo establecido para la valoración de los méritos alegados por los solicitantes de dicha plaza. Como consecuencia de esa infracción, estimaba la interesada que se había producido una adjudicación arbitraria, favoreciéndose injustamente a uno de los participantes en el concurso, a quien en definitiva se le había realizado el correspondiente contrato.

Evacuado el informe de la Delegación Provincial de Salud, en el mismo se manifiesta:

"1º.- Que el baremo empleado para la valoración de los méritos alegados por los concursantes a la plaza convocada fue el aprobado por la Delegación Provincial de Salud de Huelva y representantes de los Sindicatos UGT, CCOO, CSIF y CEMSATSE, el 29 de Agosto de 1993; 2º.- Que el criterio utilizado para la interpretación y aplicación de los distintos apartados del citado baremo, es el habitualmente utilizado por la Delegación Provincial, según manifestación de los miembros de las Centrales Sindicales presentes en la sesión de valoración, que venía a reflejar que el período de formación MIR se contabilizaba como formación académica en el apartado primero y no como Servicios prestados, y que los trabajos publicados a la vista de la aparente igualdad entre los candidatos y su escaso valor (0.001 punto) y la diferencia ya registrada por otros apartados, se descartaron por la dificultad de su baremación y la nula incidencia en la puntuación final de los candidatos; 3º.- Que la justificación de los puntos obtenidos por los candidatos viene dada por los 2 puntos,

máxima puntuación en el apartado primero, de formación académica, y en el caso de D^a __, se le valoró 1,9 puntos por Servicios prestados Previos, puntuación de la que carecían el resto de los aspirantes. Por último, se considera que "el tema planteado por la Doctora __ es la inclusión en el punto 1, Formación Académica, en el apartado "h", de la valoración de la residencia vía MIR en la especialidad de que se trate, y por la cual se otorgan dos puntos, como quiera que el punto 1 del baremo, tiene una puntuación máxima de dos puntos, se da la paradoja de que a los especialistas vía MIR, la formación académica, en la práctica no les aporta ningún punto, lo cual, sin duda, es una incoherencia del baremo, que para el futuro se ha procedido a corregir, pero no una aplicación arbitraria del mismo. Es decir, en otras palabras, aparentemente se aplicó de forma correcta un baremo poco afortunado".

La reclamante reiteró su total disconformidad con la actuación administrativa llevada a cabo por el Servicio Andaluz de Salud en Huelva, comunicando que posteriormente a la resolución del concurso había aparecido en la Bolsa de contratación como única especialista en Dermatología y Venereología, asignándosele 4,121 puntos.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se estimó conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1^a.- A fin de analizar la controversia surgida entre la reclamante en queja y el Servicio Andaluz de Salud a consecuencia de la resolución del citado concurso, es necesario traer a colación la normativa que rige esta materia, pues bastará cotejar las previsiones legales con las actuaciones llevadas a cabo por el mencionado Organismo para concluir si existió o no algún tipo de irregularidad en el proceso selectivo.

A este propósito, conviene tener presente que la Orden de 24 de Junio de 1985 (BOJA nº 68, de 5 de Julio), dictada por la entonces Consejería de Salud y Consumo, se encarga de regular la provisión interina y el nombramiento de sustitutos en las plazas correspondientes a dispositivos asistenciales de la Seguridad Social en Andalucía. Asimismo, el Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero (BOE nº 33, de 7 de Febrero), sobre selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, establece en su Disposición adicional cuarta, con el carácter de precepto no básico, que, respecto de «la incorporación de personal temporal, la selección del mismo se efectuará por procedimientos que, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, garanticen la necesaria agilidad y eficacia, y cuenten con la participación de las Organizaciones sindicales».

Sin embargo, esta normativa ha sido en la actualidad y sustituida por una serie de reglas contenidas en «*un acuerdo suscrito entre el SAS y las Centrales Sindicales UGT, CSIF, CCOO y CEMSATSE, de fecha 3 de Febrero de 1993, desarrollado en la provincia de Huelva "por un acuerdo de 29 de Marzo de 1993*». Dichos pactos sindicales han supuesto, en realidad, la inaplicación de la citada Orden de 24 de Junio de 1985, pese a que ésta no ha sido formalmente derogada. Tal práctica no es ciertamente novedosa en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud, y esta Institución ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto con ocasión del examen de similares acuerdos sindicales, que infringían gravemente los principios constitucionales de publicidad y seguridad jurídica. Los argumentos empleados para llegar a tal conclusión fueron los siguientes:

a) Los citados pactos carecen del carácter de norma jurídica elaborada por el órgano que tiene la competencia para ello.

b) No tienen rango adecuado para regular la materia que los ocupa, pues afecta a las relaciones estatutarias que unen a la Seguridad Social con sus empleados.

c) No han sido publicados en el BOJA, por lo que no puede tener efectos "erga omnes", sino sólo entre las partes firmantes.

d) Sustituyen, de facto, a una norma jurídica anterior, sin existir una derogación expresa.

Cuanto queda transcrito ha de hacerse extensivo al supuesto que ahora nos ocupa, y revela de modo palmario que la Administración sanitaria, al persistir en la aplicación de tales pactos sindicales, ha hecho un uso inadecuado, más allá del margen permitido por sus propias normas. Así pues, parece ocioso el examen puntual del baremo empleado en el concurso origen de la presente queja, máxime cuando todo el procedimiento se encuentra cuestionado en tal sentido.

2ª. Mas no sólo merece una reflexión la aplicación de los indicados pactos colectivos a modo de "pseudonorma", sino que nos preocupa que se comprometan, de ese modo, los principios de seguridad jurídica y de coordinación administrativa. En este sentido, son suficientemente expresivos los siguientes datos: el día 26 de Enero de 1995, según información ofrecida por el Sindicato CSIF a la interesada, se le asignó, en aplicación del baremo contenido en los referidos acuerdos sindicales, 4,65 puntos por los méritos alegados; habiendo sido impugnada por la Central Sindical CCOO la baremación realizada, el día 27 de Enero se le atribuyó a la interesada 2 puntos; posteriormente, en las listas provisionales de especialistas para la Bolsa de Contratación, publicadas el 26 de Abril, figura con 4,0 puntos; por último, el 10 de Mayo recibe una notificación en la que se le comunica la asignación definitiva en la citada Bolsa de 4,121 puntos.

Como puede comprobarse, la inseguridad es patente, pues la puntuación de unos mismos méritos, en aplicación de idéntico baremo, se reduce a la mitad o se duplica, de un momento a otro. Ni que decir tiene que tampoco la necesaria coordinación entre los diversos órganos de la Administración sanitaria resulta bien parada; al contrario, se actúa desde compartimentos estancos, sin la unidad de criterio imprescindible para dotar de coherencia a la labor administrativa. Con ello, sólo se contribuye a empañar la transparencia que en todo caso debe imperar en los procesos de selección de personal, fomentando de forma gratuita los celos de los interesados sobre la imparcialidad e independencia de los órganos de contratación.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución, formula una **Advertencia** por entender que en las actuaciones administrativas efectuadas en el presente caso se han puesto en entredicho una serie de preceptos constitucionales y legales. Asimismo, se procede a dictar la siguiente **Recomendación**:

"Que se proceda a la revisión de oficio de la resolución adoptada para la contratación de una especialista en Dermatología, iniciándose un nuevo proceso de selección que respete la normativa actualmente en vigor".

El SAS nos informa que a principios de 1993 se firma un nuevo Pacto a fin de actualizar la materia e incorporar la normativa establecida en el Real Decreto 118/1991 de 25 de Enero, que regula la Selección del Personal Estatutario y la Provisión de plazas en Instituciones Sanitarias. Éste no contempla todos los puntos ya tratados en el Pacto anterior, entre ellos, el punto que nos ocupa. Como se destaca en el pacto al que nos referimos, su desarrollo es competencia de las Mesas de Contratación provinciales. Nos dicen:

*"No obstante, y de conformidad con lo expuesto en la **Advertencia** del Defensor del Pueblo Andaluz, se está elaborando por el Organismo un Proyecto de Decreto regulador de los sistemas de selección y provisión de plazas básicas, que incluye la reglamentación de la selección de personal temporal, a fin de adecuar la actividad administrativa de conformidad a la normativa vigente de forma expresa.*

*Por otra parte, y respecto a la **Recomendación** de "revisión de oficio de la resolución adoptada para la contratación de una especialista en Dermatología, iniciándose de nuevo un proceso de selección que respete la normativa actualmente en vigor", procede informar al Defensor del Pueblo que se inician los trámites para estudiar la misma"*

Esperamos, con satisfacción, que tales iniciativas se lleven, felizmente, a término, reforzando el deseable nivel de colaboración entre ambos organismos, en favor de un mejor servicio a los ciudadanos, en el marco de la legalidad vigente.

*** Silencio administrativo ante una petición de información del reparto del complemento de productividad (queja 94/1615).**

El interesado se quejaba del retraso de más de un año en resolver una petición de derecho para que se le abonasen las cantidades debidas por esa Delegación Provincial correspondientes al concepto retributivo de productividad, a la que reglamentariamente alega tener derecho.

Con fecha 29 de Septiembre de 1994, presentó escrito de queja denunciando el silencio administrativo que padecía y solicitando una resolución expresa ante la Delegación Provincial del SAS.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, interesando, el 17 de Octubre de 1994, a la Delegación, la necesidad de resolver el citado recurso.

Cumplimentándola el pasado día 12 de Diciembre de 1994, se nos dice que con fecha del día 2 del mismo mes y año, se ha solicitado informe a la Consejería de Salud sobre el contenido de lo peticionado por el interesado en queja, antes de proceder a su resolución.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí dicho, y como mejor fundamento de nuestra resolución, se estimó necesario hacer una serie de consideraciones:

- "1ª.- Consta que el interesado ha promovido una petición formal del derecho a percibir el complemento de productividad variable, ante esa Delegación Provincial el día 13 de Agosto de 1993.*
- 2ª.- Desde entonces hasta la actualidad -al menos acreditado en el mes de Diciembre de 1994- no se ha producido el dictado de resolución expresa, han transcurrido más de dieciséis meses, sin que se haya justificado por parte de la Administración tan excesiva tardanza.*
- 3ª.- En el informe aclaratorio no se ofrece ninguna razón o causa que justifique la tardanza operada, todo lo contrario, se evidencia que se ha mantenido archivada o inactiva la petición del derecho, hasta que esta Institución interesó la información preceptiva. En ese momento se solicita asesoramiento a la Consejería de Salud.*

4ª.- En este orden de cosas, estimamos que la pasividad con que esa administración ha gestionado la petición de derecho del ciudadano/funcionario ha lesionado su legítimo derecho a obtener una resolución expresa de la administración y a ser atendido dentro de los márgenes de legalidad. "

A la vista de los hechos expuestos y de las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular un **Recordatorio** de deberes legales a cumplir.

XI.- SERVICIOS SOCIALES.

1. Introducción.

Respecto al funcionamiento ordinario del área de servicios sociales, durante el año 1995, el trabajo se ha desarrollado de forma análoga a años anteriores. El número de quejas ha ascendido respecto a años anteriores y se sitúa en torno a las 100 quejas sobre diferentes aspectos de la realidad social de los ciudadanos andaluces. Y en general, se mantiene la tónica seguida en anteriores ejercicios.

Como se observa, se concentran la mayor parte de las quejas en las ayudas y prestaciones económicas que gestiona el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, y se reduce el número respecto a problemas asistenciales que pudieran padecer los colectivos objeto de protección social, en particular los ancianos. Sin embargo, sí es cierto que el número de quejas sobre diversos aspectos de los menores continúa creciendo.

Con la finalidad de complementar la atonía de las quejas subjetivas en materia de protección social, y en concreto respecto a los ancianos, se decidió emprender una investigación de oficio sobre la situación de las residencias ilegales y el estado de atención y cuidado de los ancianos ingresados en estos dispositivos informales. Hemos tratado de sustituir la ausencia de denuncia con la propia iniciativa de la Institución. Se pretendía actuar sobre una realidad jurídica precisada de intervención administrativa, y detectar situaciones propicias para el maltrato de ancianos. El resultado de este trabajo se aporta en su apartado específico.

Manteniendo el esquema del año anterior, hemos distribuido este área en cuatro apartados: los menores, los ancianos, las prestaciones asistenciales y los centros. De cada aspecto se han destacado las resoluciones más significativas y aquellas otras quejas que por su originalidad o relevancia específica merecen ser incorporadas en este Informe de dación de cuenta.

Respecto a la colaboración prestada por parte de las administraciones de servicios sociales, debemos de significar positivamente el grado de colaboración ofrecido por las Gerencias Provinciales y Central del IASS, así como de las Asistentes Sociales de las Zonas de Trabajo Social que colaboran eficazmente en la averiguación de las situaciones sociales individuales que se nos denuncian. En su aspecto más negativo, nos vemos obligados a destacar la escasa, nula o tardía colaboración de la Delegada Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales de Sevilla, que ha demorado o suspendido su obligación legal de atender a nuestras peticiones de información durante más de un año, en especial en materia de

menores. Hay expedientes en los que se ha tardado más de un año en ofrecer información sobre la actuación administrativa.

A continuación procedemos a dar cuenta del trabajo elaborado.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.1. Menores.

En materia de menores, como cada año, las quejas se podrían dividir en tres grupos relevantes: primero, las protagonizadas por los padres de hijos declarados desamparados; segundo, las relativas a procedimientos de acogida o adopción; y por último, las que denuncian situaciones de riesgo social o estados carenciales de menores.

En relación a las quejas presentadas por los padres que han padecido la retirada de sus hijos, sigue predominando la denuncia por falta de información -adaptada a su entendimiento- a los padres biológicos infractores de los deberes frente a los hijos. Se quejan de la ausencia de información, transparencia, y en general, de la indefensión que sienten en el proceso de retirada de los menores. Se echa de menos un mayor compromiso por ofrecer una información más completa y personalizada, a fin de que los padres puedan asumir la gravedad e importancia de la declaración y hacer uso, en su caso, de los medios de defensa que puedan disponer.

Este año también, han aumentado las quejas que refieren amplios retrasos en la tramitación de los procedimientos de acogimiento y adopción. Nos han denunciado demoras en la sustanciación de los expedientes, incidentes desafortunados y casos de actitud pasiva de la administración. En este sentido, este año hemos iniciado una queja de oficio sobre la gestión administrativa de estos expedientes. Esperamos que el año próximo podamos deducir las conclusiones obtenidas.

Y por último, se han recibido un conjunto de quejas denunciando situaciones de menores en alto riesgo en contraste con la pasividad de la administración de menores. También, casos significativos de niños que padecen estados comprometidos, en especial en materia de salud, como el que afecta a los niños ventilo-dependientes.

Veamos las quejas más significativas.

*** Incidentes en el acogimiento por unos tíos de sus sobrinos (queja 94/1077).**

Los interesados nos manifestaban su condición de tíos de tres menores, todos ellos bajo la tutela de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Sevilla, a raíz de la declaración de desamparo de los mismos en Octubre de 1993. Asimismo, nos comunicaban que tras el fallecimiento de su hermana, madre de los menores, el día 15 de Diciembre de 1993, sólo habían recibido una resolución de la Delegación referente al desamparo de uno de los menores, y que no sabían nada de ninguno de ellos desde que asumiera esa Entidad su tutela. Tras innumerables gestiones, lograron que los responsables del expediente en la Delegación les atendiera, limitándose a indicar que presentaran un escrito con sus peticiones. Una tía de los menores presentó, entonces, el 13 de Enero de 1994, un escrito en el que solicitaba contactar con los mismos. Como no recibían respuesta, decidieron encomendar el asunto a un Letrado, quien, en representación de los familiares, se puso en contacto inmediato con la Delegación, y obtuvo una cita para casi dos meses más tarde, lo que dejó perplejos a los familiares, ante la angustia que sentían por no tener noticias de los menores.

El día de la cita, el 10 de Mayo de 1994, se le comunicó al Letrado que se estaba promoviendo la adopción de los menores, debido a que nadie había solicitado su acogimiento. Sorprendidos por dicha noticia, el 19 de Mayo se presentó un escrito en el que los familiares se ofrecían a cuidar de sus sobrinos, dando conformidad a ello el padre de los menores. Desde la Delegación se les confirmó entonces que la propuesta de adopción quedaría con ello paralizada.

Dos semanas después de haber presentado el escrito, el representante de los familiares pidió de nuevo información en la Delegación, confirmándosele una cita para casi dos meses después, el 21 de Julio. Esta dilación volvió a sorprender a los familiares, que no entendían cómo, ante una situación tan delicada, tenían que esperar, de nuevo, para tener noticias de los menores.

El interesado concluía su relato diciendo: *"lo cierto y verdad es que desde Octubre de 1993 no vemos a nuestros sobrinos, no sabemos nada de ellos, y lo ponemos en su conocimiento porque consideramos que vulneran los principios más elementales de la dignidad humana, así como el art. 39 de nuestra Constitución, máxime en este año en que celebramos el Año Internacional de la Familia"*.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, y realizando la consiguiente petición de informe a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales acerca de las causas que motivaron la falta de respuesta a los escritos de la tía de los menores, de 13 de Enero de 1994, y de los demás familiares, de 19 de Mayo de 1994, así como de las actuaciones llevadas a cabo para estudiar la posibilidad de reintegrar a los menores en el seno de la

familia extensa, y de las conclusiones derivadas de las mismas.

Evacuado el citado informe, la Delegación Provincial manifiesta que en ningún momento se han desatendido las pretensiones de la familia extensa de los menores en cuanto al posible acogimiento de éstos, máxime teniendo en cuenta el trabajo de investigación llevado a cabo por el Servicio Provincial de Atención al Niño, a través de diversas entrevistas realizadas. Asimismo, comunica que el expediente no se halla concluido por estar en espera de que por los Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Dos Hermanas se emitan los informes sociales y psicológicos de la familia biológica de los menores que se le han solicitado. Finalmente, estima la Delegación Provincial que *"en ningún momento se ha obviado la posibilidad de reinserción de los menores en la familia extensa, por el contrario, fue la actuación de esta Entidad Pública la que provocó el interés de la familia biológica en el acogimiento familiar de los niños como alternativa a la adopción de éstos por personas extrañas, siendo hasta ese momento pasiva la actitud de los familiares, prefiriéndose por su parte el internamiento indefinido de los niños"*.

Dado que el mencionado informe no explicaba las causas por las que no se había ofrecido una respuesta formal a los escritos formulados por los familiares de los menores, se reiteró a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en Sevilla la aclaración de ese extremo, así como las razones por las que estos familiares no habían podido ni visitarlos, ni saber nada de ellos, desde Octubre de 1993.

Como respuesta a nuestra petición, el 4 de Enero de 1995 la Delegación Provincial informa que en relación a las solicitudes presentadas por parte de la familia extensa materna de los menores, *"por las que manifestaban la pretensión de acoger a sus sobrinos, hasta recientes fechas no se ha completado el estudio psico-social de los solicitantes, de cuyo resultado se desprende la no conveniencia de acceder a sus pretensiones, lo cual será puntualmente notificado a los interesados en la forma legalmente establecida"*.

A la vista de los hechos expuestos y del contenido de los informes emitidos, realizamos las siguientes consideraciones:

1.- De la lectura de la narración realizada se constata que la Delegación Provincial, a través de su Servicio de Atención al Niño, entró en contacto directo con los familiares de los menores los días 17, 24 de Noviembre y 2 de Diciembre de 1993, teniendo una entrevista con el padre el día 9 de Febrero de 1994. Sin embargo, mantuvo un hermetismo total a partir de esa fecha, pues ni el escrito de 13 de Enero de 1.994 de una tía de los menores, en el que solicitaba poder visitarlos, ni los escritos de otros familiares de 13 de Mayo de 1994, solicitando su acogimiento, merecieron respuesta alguna. Esta inactividad pretende quedar justificada por la demora de los Servicios Sociales Comunitarios del

Ayuntamiento de Dos Hermanas en emitir los informes sociales y psicológicos de los familiares de los menores.

Ciertamente, es digno de elogio el afán que mueve a la Delegación Provincial a proveerse de los instrumentos más idóneos para adoptar una decisión que incidirá directamente en el bienestar de los menores, como es la aceptación o rechazo del acogimiento solicitado. Por ello, es legítima su actuación al requerir de los Organismos competentes los informes que permitan evaluar las circunstancias que se dan en quienes interesan el acogimiento. Así pues, la demora en la emisión de tales informes no puede serle tampoco imputada, pues siendo éstos necesarios, e incluso determinantes de la resolución a adoptar, y dependiendo su evacuación de otra Entidad, su omisión habrá de originar una interrupción en el plazo de los trámites sucesivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 83.3º de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Este modo de actuar de la Administración, pausado y reflexivo, mereció en épocas pretéritas no pocas alabanzas: *"en negocio tan grave, mejor es el acierto que la brevedad"*. Pero la capa de esta fórmula es amplia y puede acoger en su interior, junto a pretensiones encomiables, otras circunstancias reprobables que quedan disfrazadas por el objetivo de lograr un tratamiento riguroso del expediente y un pronunciamiento certero sobre el mismo. Buena prueba de ello es el caso que nos ocupa.

En efecto, a nadie se oculta que en estos supuestos debe primar, como interés más digno de protección, el de los menores, conforme corresponde al principio general del Derecho del "favor filii", presente no sólo en nuestro Ordenamiento, sino también en todos los Acuerdos y Convenios Internacionales de protección de la infancia. De ahí la conveniencia de proceder a un examen detenido de las circunstancias concurrentes en cada expediente, a fin de ponderar las mismas en forma adecuada para determinar si es o no aconsejable el acogimiento. Pero esta defensa a ultranza de los menores no puede llegar hasta el punto de desconocer la existencia de otros intereses, distintos mas no necesariamente contrapuestos, como son los de los familiares de aquéllos, ni justificar que la protección de unos deba conducir inexorablemente a la vulneración de los otros.

En este caso debe quedar claro que no es la idoneidad de los familiares para la concesión del acogimiento lo que se discute, ya que pueden existir razones convincentes para no acceder a su petición, sino la falta de información y el oscurantismo que han presidido la tramitación del expediente. Si todo ciudadano tiene derecho "a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado", según declara el artículo 35 a) de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, el correlativo deber de la Administración de suministrar la información correspondiente se intensifica cuando se trata de relaciones de naturaleza personal. Aunque la

preocupación, la inquietud, incluso la angustia, son de ordinario sentimientos ajenos al ámbito del Derecho, la Administración no puede mostrarse indiferentes ante los mismos, y menos aún potenciarlos, cuando puede ponerles fin simplemente procediendo a proporcionar una información puntual y adecuada. No es admisible que, so pretexto de acumulación de tareas o de la realización de actos de instrucción de un expediente, se pueda mantener a los familiares de los menores en una situación de ignorancia acerca de su estado, de su grado de adaptación a las nuevas circunstancias, etc. Estas noticias, que habrían contribuido a minorar la intranquilidad de los afectados, no parece que hubieran podido repercutir negativamente sobre los intereses de los menores.

En este caso, por tanto, la actuación administrativa no ha cumplido el principio de eficacia que constitucionalmente se le solicita. Eficacia que no debe ser entendida como cumplimiento estricto de los procedimientos establecidos, sino como capacidad para dar respuesta a los problemas planteados por los ciudadanos. Son componentes de una actuación eficaz evidentemente la observancia de los trámites establecidos, la correcta aplicación de las normas, o la cualificación técnica de los funcionarios que han de desarrollar tales tareas; pero, asimismo, son reveladores de una acción eficaz la adaptación de los trámites procedimentales a las circunstancias concretas que se suscitan, y, sobre todo, el trato concedido a los individuos, más que como administrados, como personas. Ello redundaría en una mayor calidad en la prestación de los servicios, y ha de inspirar la labor de la Administración, si bien ambas consideraciones han sido obviadas en el presente supuesto, en el que el deber de diligencia exigido, en atención a las circunstancias concurrentes, ha resultado quebrantado de modo palmario.

2.- Aunque íntimamente ligada con el asunto abordado, merece un análisis aparte la falta de respuesta dada a la solicitud por la que una tía de los menores pedía poder visitarlos. Con ser evidente, como en la anterior cuestión, que se ha incumplido el artículo 42.1º de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, que obliga a la Administración «a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados», no es éste el dato sobre el que vamos a centrar nuestra reflexión. En dos ocasiones se interesó por nuestra parte a la Delegación Provincial que explicara, entre otros temas, las razones por las que dicha solicitud no fue contestada; sin embargo, en ninguna de las dos comunicaciones que nos remitieron se alude a este hecho, sino sólo a la demora en la tramitación de las solicitudes de acogimiento. Podría pensarse, tal vez, que esta omisión constituye una evasiva al interrogante planteado, si bien estimamos que obedece a otra causa, precisamente, al tratamiento unitario que se ha otorgado, a efectos procedimentales, a la petición de visita a los menores y a las referidas solicitudes de acogimiento.

Así, según puede deducirse, la petición de visita no ha sido objeto de un procedimiento autónomo, de tal manera que su aprobación parece que ha quedado condicionada a la concesión del acogimiento. No obstante, las finalidades

de ambas medidas difieren entre sí notablemente: el acogimiento puede servir a fines diversos, desde preparar una adopción, hasta solucionar situaciones coyunturales en que pueda encontrarse la familia, o situaciones permanentes de marginación social; en cambio, el derecho de visita puede contribuir, bien a que no se rompan por completo los lazos familiares con la familia biológica, bien a facilitar el inicio de la nueva relación entre el menor y quien se va a hacer cargo de su acogimiento. Por tanto, aunque ambos son conceptos compatibles entre sí, no existe entre ellos una vinculación tal que permita mantener que la negación de uno comporte automáticamente la del otro. De este modo, puede ocurrir que a unos familiares que hayan solicitado el acogimiento del menor se les niegue éste por no reunir determinados requisitos (personales, económicos, etc.), y se considere, en cambio, conveniente concederles un derecho de visita, por no derivar del mismo efectos perniciosos para el menor.

Por otra parte, en cuanto que el derecho de visita puede ser articulado como medida de carácter provisional, el pronunciamiento sobre el mismo puede tener lugar de modo previo a la resolución definitiva que determine la procedencia o no de acceder al acogimiento, sustanciándose como una cuestión incidental, conforme dispone el artículo 77 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre. Este pronunciamiento previo puede evitar, además, la indefensión de los interesados, como la producida en el presente caso, pues éstos, contando con una resolución expresa de la Administración, podrán intentar hacer prevalecer ante el Juez de Familia sus pretensiones, alegando lo que a su derecho conviniera frente a los motivos que hubieran servido de fundamento a la desestimación de la solicitud del derecho de visita.

En suma, consideramos conveniente conceder a las solicitudes de derecho de visita una cierta autonomía dentro de los procedimientos sobre acogimiento, de tal modo que las dilaciones que puedan derivar de la tramitación de la cuestión principal no incidan sobre el posible derecho de los interesados a relacionarse directamente con los menores.

Por todo ello, en nuestra función de velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en nuestra Constitución, formulamos a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en Sevilla un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos. De otra parte, se le dirigió la siguiente **Recomendación**:

"Que se procure tramitar las solicitudes de derecho de visita a los menores en los expedientes de acogimiento como una cuestión de carácter incidental, emitiéndose un pronunciamiento sobre su procedencia con carácter previo a la resolución que ponga fin al procedimiento y que decida sobre la cuestión principal".

*** Retraso en la formalización de los acogimientos (queja 95/2644).**

El interesado expone que son padres acogedores de una niña de 10 años. Alegan que llevan varios años esperando la formalización del acogimiento y adopción de la menor. Habiendo instado la legalización de la situación, desconocen las causas de la demora y los problemas que existen para la adopción efectiva.

Admitida la queja y solicitado informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en Málaga, en el que nos comunica que, por auto del Juzgado de Familia Nº 5 de esa Capital, se ha acordado acceder al acogimiento familiar solicitado por los interesados, encontrándose en la actualidad en trámite judicial la adopción de la menor por parte de sus acogedores.

El problema planteado se hallaba en vías de solución, y por tanto debimos suspender nuestra intervención; no obstante en el expediente se acreditó amplias demoras de la administración en resolver el acogimiento.

*** Dificultades para la adopción internacional (queja 95/3078).**

El interesado nos comenta que, informado por el servicio competente de la Delegación Provincial, se dirigió a la embajada de Colombia en España solicitando la adopción de un menor, aportando aquellos documentos que le requirieron, tras lo cual, ante la tardanza en la respuesta, se puso en contacto con el Ministerio de Asuntos Sociales donde le comunicaron que su solicitud había sido denegada y que los documentos correspondientes a dicho expediente habían sido remitidos a esa Delegación Provincial. Al personarse el interesado en la Delegación, le comunican que no tienen constancia de la recepción de dichos documentos, a pesar de aportar una fotocopia de la hoja de remisión de los mismos por parte del Ministerio. Por otro lado, el interesado manifiesta su perplejidad, ya que, según le han informado en el Ministerio, la resolución negativa a la adopción por parte del Gobierno Colombiano, se fundamenta en un informe negativo a la misma emitido por el servicio competente de esa Delegación, cuando en fechas anteriores, en una solicitud similar que efectuó ante el Gobierno de Costa Rica, le consta que el informe fue positivo.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales no se rectifican las declaraciones del interesado, sino más bien se asumen, aunque manifiestan que han mantenido reunión con los padres acogedores y han tratado de clarificar la situación. En estos momentos la queja y el expediente se encuentran en fase de estudio para decidir la elaboración de una resolución dirigida a facilitar y coordinar la tramitación administrativa para la adopción internacional.

*** Una menor que convive con sus abuelos en alto riesgo social (queja 95/110).**

Una Asociación pone de manifiesto en su escrito de queja la situación de presunto desamparo en que se encuentra una menor, abandonada por su madre, y cuya única atención proviene de sus abuelos, ambos enfermos y de escasos recursos económicos. Ello ha provocado, además de una deficiente escolarización, una mala conducta en la menor que pudiera haber llevado a ésta a iniciarse en el consumo de drogas. Alegan que ante esta situación, la abuela de la menor se ha dirigido en diversas ocasiones tanto a la Delegación de Bienestar Social del Ayuntamiento de La Línea como a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en Cádiz, sin que ninguna de éstas haya adoptado medida alguna al respecto.

Asimismo, esta Asociación denuncia la inactividad de la Administración en numerosos casos de menores desatendidos y abandonados, aun cuando hay en la actualidad Centros que se encuentran infrautilizados, tal como ocurre con el Colegio de Nuestra Señora del Cobre de Algeciras.

Finalmente, se interesa la concesión de ayudas para la familia de la menor, dados los problemas sanitarios y económicos que sufren sus componentes.

El problema denunciado podría, en principio, constituir una situación de desamparo de una menor, que pese al conocimiento de la Delegación de Bienestar Social del Ayuntamiento de La Línea y de la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en Cádiz, no ha originado, según se nos dice, ningún tipo de actuación sobre la misma. Así pues, resultó obligado en este caso proceder a la admisión de la queja formulada y requerir a los Organismos afectados a fin de que emitan el informe correspondiente.

Se estimó oportuno, de otra parte, instar a la citada Delegación de Bienestar Social al objeto de que informara acerca de la demora en la tramitación de la petición de ayuda económico-social y asistencia domiciliaria interesada por la abuela de la menor, así como de la negativa de una vivienda social solicitada por ésta. Por último, se informó que los abuelos de la menor pueden dirigirse a la Gerencia Provincial de Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Cádiz o al Centro de Tercera Edad de su localidad, al objeto de solicitar la transformación de una de las pensiones FAS que perciben en una pensión no contributiva, con lo que se aumentaría el volumen total de sus ingresos, y que el hijo de éstos puede requerir de la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad previsto en el Decreto 400/1.990, de 27 de Noviembre.

Los Servicios Comunitarios de la zona y los Especializados realizan un estudio social del conjunto de la familia y de los menores implicados a fin de

determinar el apoyo necesario. Como valoración final nos refieren que la situación de los hermanos se caracteriza por el total abandono y desprotección de que han sido objeto siempre por parte de sus progenitores, de tal manera que cada uno trata de vivir a su manera y busca la independencia familiar a temprana edad.

Así, la niña, se desligó de sus abuelos hace tiempo, y tanto ella como su actual compañero están dispuestos a configurar su propia familia en un plazo de tiempo breve. El hermano menor, sin la influencia de su hermano mayor, se encuentra solo y necesitado de protección, por lo que demanda su internamiento en el Hogar de la Concepción junto a sus primos lo antes posible. El mayor es el que demuestra más deseos de independencia y menos vínculos afectivos, por lo que la concienciación sobre su situación y la necesidad de integrarse en formas de vida normalizadas resulta más difícil.

En base a esto, el Equipo de Menores considera que debe procederse al ingreso del hermano menor a la mayor brevedad posible en el Hogar de la Concepción aprovechando la coyuntura de su propia demanda y la disponibilidad al internamiento. Con respecto al mayor, el Equipo se compromete a trabajar con el menor y su familia extensa paterna para lograr su incorporación dentro de unos esquemas normalizados, y si no fuera posible, proponer su retirada y posterior ingreso en un Centro.

*** Visita al Centro de Menores "La Concepción" de La Línea (queja 94/1484).**

Se nos expone la situación social que se vive en la ciudad de La Línea, que repercute en mayor medida en los menores. Debido a ella, es bastante elevado el número de los que necesitan de una mayor protección social que, en la actualidad y pese a la aportación del municipio, parece claramente insuficiente.

Se nos manifiesta, en general, que no existe un cauce permanente, fuera de las horas ordinarias de oficina, para atender los casos urgentes que afectan a los menores. Pero, en particular, se traslada la noticia de la drástica reducción de plazas, de 300 a apenas 38, en el centro "Hogar de la Concepción".

La administración de menores defiende que el ingreso en un centro de menores es una medida coyuntural y transitoria, y debe ser el último recurso de la intervención social sobre los menores:

"...Concebimos el internamiento del menor como el último de los recursos, ya que no es considerado por los Servicios Sociales como el medio más idóneo de protección, ya que éste conlleva el desarraigo del mismo de su medio y del ambiente en que ha vivido y conoce, lo cual puede conducir a importantes trastornos conductuales en el niño, siendo así

que dicha alternativa será tomada en los siguientes casos:

- *Cuando el menor corra grave peligro al permanecer en su núcleo familiar, bien sea por malos tratos o por desestructuración de la propia familia.*
- *Como medida temporal en tanto no se tomen otras alternativas, bien sea el retorno con su familia de origen (una vez que hayan desaparecido los motivos que llevaron a efectuar la retirada), o bien, como período intermedio, mientras se trabaja con el menor para realizar su inserción con familia sustituta, ya sea por la vía del acogimiento o de la adopción, por ser procesos que han de llevarse a cabo de forma paulatina hasta lograr un acoplamiento entre ambas partes".*

Con la intención de clarificar la situación denunciada, y observar el funcionamiento del centro se decide girar visita a la referida institución tutelar para estudiar la práctica de actuación sobre los niños desamparados o acogidos.

En el mes de Septiembre de 1995 el Centro acogía a 33 niños, de edades comprendidas entre los 5 y 17 años, de los cuales 22 están en desamparo y 11 en guarda.

Los declarados en desamparo los remite la Delegación Provincial. El edificio está dividido en 4 hogares: Andrómeda, Bola del Dragón, Amanecer varones y Amanecer hembras.

Los niños una vez que ingresan en el centro pasan las siguientes fases: a) Observación (una o dos semanas). En esta fase los niños tratan de superar la entrada en el centro y el choque psicológico del impacto; y b) Hogar: Con programaciones de grupo, cuidados y hábitos de aseo, escolarización (compensatorio).

- Actividades: 8h. Se levantan y desayunan; 9h. Van al colegio; 14h. almuerzo; 15h. ocio; 16h. tareas en talleres; 18h. estudio; 19h. actividades del colegio, costura o cocina; 20h. Fútbol; 21h. Cena; 22h. Se acuestan.

- Relaciones padres-hijos: Cuando la relación es buena una vez por semana. Una vez al mes, en casos problemáticos.

- Apoyo: Reciben apoyo en relaciones afectivas con profesionales y compañeros. Presentan problemas afectivos.

- Régimen disciplinario: Existe un reglamento interior. Sanciones: Retirada de dinero; exclusión del grupo; métodos de autodisciplina.

- Permanencia de los niños: Nos exponen que existen pocas familias

acogedoras para los niños mayores. Hogares funcionales, sólo hay uno (Nuevo Futuro). Algunos niños llevan 8 años en el Centro. A la edad de 6 ó 7 años se pueden integrar en familia acogedora, los mayores de esta edad es muy difícil acomodarlos. A partir de los 18 años se rompe la relación con el Centro. La mayoría de ellos regresan con su familia.

- Control por parte de la Delegación: El centro elabora y remite un informe trimestral, incluyendo parte de incidencias. Después la Delegación valora el informe. Consideran que las relaciones con la misma son fluidas. El Ministerio Fiscal no acude al Centro. Ninguna otra institución participa.

- Personal del Centro: Trabajan en el mismo 52 personas, desglosadas de la siguiente manera: Director, Subdirector; 2 empleados en Administración; 2 Técnicos: una Psicóloga y una Trabajadora Social; Educadores: 12 Educadores y 11 monitores; 3 personas para limpieza y 7 para servicio doméstico. En la cocina hay un cocinero, 2 ayudantes y un Oficial de primera. Oficio: un oficial, un peón, un jardinero, un maestro de taller y 6 vigilantes.

- Instalaciones: Gimnasio, Sala de costura, 2 Salas de reuniones, Sala de visitas, Patio-pozo, Biblioteca, 3 Salones de actividades, Comedores: 4 (uno para cada hogar) y 1 para profesores, Taller de manualidades, 2 pistas de deportes (una de fútbol y otra de baloncesto), Sala de juego, y Lavandería.

En este contexto, se obtienen las siguientes conclusiones:

La flexibilidad que la nueva política de educación al menor impone, ha supuesto que centros de gran magnitud estén obsoletos; este caso es un buen ejemplo de ello.

En su estructura, el centro es antifuncional, por los elevados costes que genera su mantenimiento. Este capítulo de conservación representa un esfuerzo económico que, de otro modo, se podría desviar hacia otro tipo de actividades que incidan más directamente en la atención al menor.

Lógicamente, el centro adolece de deficiencias propias de la utilización que se da a las instalaciones y, sobre todo, de la problemática de sus usuarios. La limpieza de las dependencias contrasta con el deterioro que se hace patente en el mobiliario, ajado por el transcurso del tiempo y fácil reflejo del volumen de niños que han pasado por este Centro.

En general, el estado de conservación es correcto, aún cuando en algunos servicios, como el de lavandería, se observa una situación deficiente, que se extiende desde el estado de las paredes hasta la máquina lavadora, que parece exigir un cambio.

En cuanto al grado de ocupación del centro, en función de las dependencias con que cuenta, estimamos que se encuentra en un nivel aceptable, huyendo del peligro que puede representar el hacinamiento en estos casos. Las habitaciones se encuentran ocupadas por dos menores, aún cuando algunos, los de mayor edad, disfrutan de una habitación para cada uno. El espacio del que disponen en los dormitorios, podríamos calificarlo de "justo", para no generar conflictos. Cuentan, asimismo, con un cuarto de baño incorporado, al que a veces se accede desde dos habitaciones contiguas.

El resto de las instalaciones (biblioteca, taller de manualidades, etc.) no parece que esté sobredimensionado, en función del número de menores existentes.

El programa de actividades que se aplica a los mayores parece adecuado, habida cuenta de las distintas edades que tienen los niños. En el desarrollo de las actividades es de destacar la participación del personal del centro que, en ocasiones (v.g. vacaciones) se prolonga hasta jornadas de descanso.

En suma, no podemos formular un juicio desfavorable de las instalaciones visitadas, y menos aún imputarles un grado de desuso o desocupación injustificado.

Merece reflexión aparte, sin embargo, la falta de adecuación entre la realidad de un centro con grandes estructuras y la tendencia cada vez más creciente de formar al menor e integrarlo dentro de pequeñas comunidades que intenten reemplazar el esquema familiar, y en las que, por el escaso número de convivientes, se acentúen los lazos de afectividad, principal necesidad de los menores que se encuentran en este tipo de Instituciones.

*** La situación de los niños ventilo-dependientes (queja 95/2563).**

De nuevo se nos presenta otro problema que afecta a un número de niños andaluces. Nos explican que en Andalucía existen (según las autoridades sanitarias) diecinueve niños dependiendo de un respirador artificial, la mayoría tetraplégicos. Casi todos están internados en las UVI de los Hospitales Materno-Infantiles de la Comunidad. De ellos, unos cuantos están en sus casas por decisión de sus familias, al no poder éstas soportar la estancia diaria en las salas hospitalarias. Deben, por ello, pagar un duro sacrificio. Tienen que atender a sus hijos de modo intensivo las 24 horas del día sin recibir ayuda alguna de la Administración. Hay casos que llevan así cinco años.

Los niños y niñas que están actualmente internados en las UVI de pediatría, tienen como única experiencia vital la que reciben de su conexión a las máquinas que les dan la vida, y todo lo que rutinariamente ocurre en las reducidas

salas donde yacen. Desconocen lo que es un hogar, la diferencia entre el día y la noche (son salas interiores, siempre con luz artificial), desconectados del entorno familiar, de la calle...).

Unos, padecen, además, deficiencias psíquicas que afectan a sus niveles de percepción. Otros, por el contrario, gozan de una perfecta lucidez mental. Los que están hospitalizados, viven encerrados allí, en sus "jaulas de oro", bien tratados médica y sanitariamente, pero aislados brutalmente de la vida social, hasta el resto de sus días.

La Asociación que presenta la queja comenzó en Noviembre de 1993 a realizar gestiones con las autoridades sanitarias y las familias de afectados en Málaga para tratar de sacar a esos niños del hospital.

Como consecuencia de aquello, el Hospital Materno Infantil de Málaga, adquirió nuevos respiradores (los que estaban en uso eran antiguos y tenían problemas), preparó una sala especial para los cuatro niños internos y prometió hacer gestiones para el establecimiento de un plan de desconexión hospitalaria que posibilitase la permanencia de estos niños en sus domicilios, sin que ello debiera ser una pesada carga para sus familias.

Dicho plan se divide en varios apartados:

- a) Que los niños se mantengan estables en su enfermedad.
- b) Que los padres acepten llevárselos a casa.
- c) Que reciban los conocimientos mínimos para atender a sus hijos en el hogar.
- d) Que no existan barreras arquitectónicas en la casa y que se mantenga una temperatura constante.
- e) Comunicado a la Compañía Telefónica y a la Sevillana de Electricidad, para que en el caso de avería en la zona se atienda de modo preferente a las casas de estos niños.
- f) Compromiso del SAS en el mantenimiento, repuestos, etc, de los aparatos y accesorios.
- g) Vigilancia a distancia, con visitas periódicas, del personal de la UVI.
- h) Conexión al Servicio de Urgencia, 061.
- i) Coordinación con el Equipo de Atención Primaria de la zona.
- j) Contratación de una persona, ocho horas diarias atención al niño, como apoyo a la familia.

Todos estos puntos, excepto el último, -según nos dicen- está dispuesto a asumirlos el SAS. Considera que la contratación de la persona de apoyo debe correr a cargo de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales. Nos expresan "...por lo visto, ése es "el caballo de batalla", por cuanto ha transcurrido más de un año y todavía ningún niño de los afectados ha podido beneficiarse de las

citadas medidas".

La Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales nos remite un informe sobre las actuaciones que está llevando a cabo para materializar el proyecto, consistente en la elaboración de un Protocolo, y las medidas de coordinación del sistema para ofrecer prestaciones integradas y planificadas para atender este problema social. A su vez nos dan traslado de los problemas y complicaciones que han surgido en la puesta a punto del programa. Al final el problema se centra en conocer qué administración va asumir los coste de la contratación del personal de apoyo.

Solicitado informe al Consejero de Salud para requerir el grado de compromiso de la referida administración, tras meses de espera, nos vimos en la obligación de declarar la actitud entorpecedora de la autoridad -se destaca en el capítulo correspondiente de relaciones con las administraciones- y ha impedido ultimar la investigación y la resolución del caso.

2.2. Los Ancianos.

En este apartado, en primer lugar, tenemos la intención de aportar las respuestas obtenidas por los Ayuntamientos de las capitales de provincia, respecto a las Recomendaciones formuladas en el contexto del Informe sobre el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), que se presentó en Enero de 1995. Dando continuidad al propio trabajo de investigación, es necesario señalar en el Informe de dación de cuentas, el nivel de aceptabilidad y compromiso con la propuestas formuladas. Y en este sentido, a continuación damos traslado de las contestaciones recibidas. En algunos casos, la respuesta es global, y en otros puntual, respecto a cada Recomendación, en todo caso, hemos expuesto la información literal.

En segundo lugar, incorporamos en este Informe una investigación promovida durante el año 1995 sobre la situación de las Residencias de Ancianos Ilegales en Andalucía.

*** Repercusiones del Informe sobre "El Servicio de Ayuda a Domicilio en las capitales andaluzas".**

En relación con el Informe sobre el "Servicio de Ayuda a Domicilio" durante el año 1995, se recibieron las correspondientes respuestas de los distintos Ayuntamientos, dando cuenta del grado de aceptación de las Recomendaciones que se incorporaban en el estudio, y presentando diversas opiniones sobre el trabajo realizado. En orden a la importancia de las aportaciones realizadas, a continuación se descata, por provincias, el grado de aceptación recibido y las contribuciones más significativas.

*** Almería:**

De forma escueta y con carácter general nos dicen: *"Examinado el informe en el que se recoge un Decálogo de Recomendaciones tendentes a la homologación y mejora del Servicio de Ayuda a Domicilio, le comunico que algunas de las medidas propuestas ya están en vías de implantación en este Municipio, encaminadas a la generalización y flexibilización del Servicio."*

*** Cadiz:**

El Ayuntamiento de Cádiz nos da cuenta de las medidas que pretende adoptar para asumir las Recomendaciones que le se dirigieron, y entre otras cosas nos alegan:

"La Delegación Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz encargó en 1993 la realización de un estudio sobre distintos sectores de población: mujer, tercera edad, juventud y minusválidos.

El objeto de este estudio es conocer las características y necesidades de dichos sectores de población. De esta manera, se pueden planificar de forma más justa y objetiva las prestaciones y los recursos sociales.

El Ayuntamiento de Cádiz se compromete a realizar estos estudios de la población cada cinco años.

Para incrementar la cobertura del SAD y eliminar las listas de espera sería necesario un aumento del presupuesto del programa. El Ayuntamiento de Cádiz se compromete a ampliar progresivamente el presupuesto destinado al Servicio de Ayuda a Domicilio en concordia con lo establecido en el Plan Andaluz de Servicios Sociales.

El SAD en el Ayuntamiento de Cádiz es bastante flexible. Ofrece a sus usuarios, además de las tareas propias de la Ayuda a Domicilio (tareas domésticas, aseo personal, elaboración de comidas en el domicilio, compras, etc.) otras, como la de lavandería y planchado de ropa, así como la de comida elaborada que se le lleva al domicilio.

Por otra parte, desde la Delegación Municipal de Servicios Sociales se coordinan otros recursos que amplían la prestación, como son: el voluntariado para tareas de acompañamiento y ocio, alumnos en prácticas de gerontología y alumnos en prácticas de dietética y nutrición.

El SAD en el Ayuntamiento de Cádiz no está limitado a usuarios de tercera edad; puede solicitarlo cualquier persona, si bien, es verdad que el número de usuarios del SAD es, en su mayoría, tercera edad; también tenemos un porcentaje significativo de minusválidos y enfermos.

Donde habría que ampliar la cobertura sería en las familias, pero para ello no sólo sería necesario disponer de mayor presupuesto para el programa, sino que sería necesario una preparación específica para las auxiliares de hogar.

La necesidad de acompañamiento y organización del tiempo libre también se tienen en cuenta, en cierta medida, desde el SAD del Ayuntamiento de Cádiz. Por una parte coordinamos al voluntariado para tareas de acompañamiento en el domicilio, paseos, acompañamiento al médico, etc.

Por otra parte, la Delegación Municipal de Servicios Sociales organiza todos los años una o varias actividades de ocio para los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio. Estas actividades se organizan para aquellas personas que por sus dificultades físicas no pueden acceder a otros viajes o actividades y se preparan pensando siempre en dichas dificultades.

Para que se consiga la homologación en las capitales andaluzas de las modalidades, características y modo de aplicación del SAD, así como de los baremos y los criterios de acceso al mismo, sería necesario que se tomara la iniciativa y así lo propusieran desde la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

Para que se generalice un sistema de participación económica del beneficiario en los costes del servicio, también sería necesario que fuera la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, la que lo coordinase y propusiese en todas las capitales andaluzas. Por otra parte, sería necesaria la elaboración de una ordenanza municipal que lo regulase.

El Ayuntamiento de Cádiz se compromete a la elaboración-ejecución de dicha Ordenanza Municipal en breve plazo.

Sería necesaria una campaña informativa sobre la existencia del servicio, enfocada principalmente en dar a conocer que dicho servicio no es exclusivamente para la tercera edad, sino que a él pueden acceder cualquier persona o familia que tengan dificultades para continuar en

su medio habitual sin alguna ayuda (minusválidos, enfermos, etc.). Sin embargo, la realización de la campaña se debería llevar a cabo cuando se puede dar respuesta a la demanda potencial del servicio y para ello sería necesaria la ampliación del presupuesto. Por ello, el Ayuntamiento de Cádiz realizará una campaña divulgativa sobre el servicio cuando se consolide la ampliación presupuestaria.

La Delegación Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz, se ha preocupado, desde siempre, de la formación de los auxiliares de Hogar; de esta manera, se han organizado algunos cursos de formación. Asimismo, los Trabajadores Sociales responsables del programa también han asistido a cursos de interés para el servicio. Sin embargo, este aspecto (formación de los auxiliares de hogar) sería necesario homologarlo en todas las capitales andaluzas y buscar fórmulas para la creación de una formación específica para los Auxiliares de Hogar.

La Delegación Municipal de Servicios Sociales trabaja coordinadamente desde hace algunos años con grupos de voluntarios. Sin embargo, sería positivo realizar una campaña de sensibilización y captación. Por ello, nos comprometemos a ejecutar dicha campaña en breve plazo."

*** Córdoba:**

Los responsable del Ayuntamiento nos ofrecen una respuesta de aceptación de nuestras Recomendaciones y aportan una serie de sugerencias generales sobre el funcionamiento del servicio:

"Durante 1994 se terminó de realizar el "Análisis demográfico y características socio-personales de los ancianos cordobeses. Evaluación de políticas y servicios municipales en relación a los ancianos", elaborado por un sociólogo, a cargo del Ayuntamiento. En dicho anexo se dedica un capítulo, el cuarto, de 21 páginas, al Servicio de Ayuda a Domicilio, que se remite como anexo 1. Además se colabora con otro estudio, en realización actualmente, que está llevando a cabo la Unidad Docente de Medicina Familiar de Córdoba, sobre "Las necesidades y problemas de salud percibidos por la población anciana no institucionalizada de Córdoba".

El incremento progresivo de cobertura del SAD que propone el Defensor del Pueblo Andaluz pasa por una mayor dotación presupuestaria de la partida correspondiente, que de acuerdo con la situación general del Ayuntamiento, está congelada desde 1993. No obstante, un apartado

que el informe del DPA obvia por la dificultad para conseguir la información y que, sin embargo, nos parece de capital importancia, es el análisis de las fuentes de financiación, pues de los datos que aporta sólo se sabe el gasto total pero no el esfuerzo que realiza cada Ayuntamiento, ni la parte que corresponde a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Asuntos Sociales. Existen indicios al respecto de que la aportación de estas administraciones no se realiza según criterios objetivos de población, población anciana, renta per cápita, etc., y en tal sentido, el DPA debiera ampliar la información, así como requerir una equilibrada y justificada distribución territorial a la Administración Autonómica.

La recomendación del DPA es absolutamente razonable y posible, y viene a coincidir con una de las preocupaciones de los gestores del SAD. A tal fin, proponemos se ponga en marcha de forma inmediata un estudio propuesta que permita contratar un servicio de comida a domicilio para aquellos usuarios del SAD a los que se está elaborando la comida en su domicilio. Respecto a la lavandería a domicilio, proponemos también se estudien las posibilidades que ofrece la Residencia Municipal de Tercera Edad "Regina" de atender dicha necesidad, contratando aparte el Servicio de recogida y reparto. Por último, sobre teleasistencia, valga informar que están ultimándose las negociaciones, de un Convenio con la Asamblea Provincial de Cruz Roja de Córdoba para que el Ayuntamiento cuente con posibilidad de propuesta de uso de 100 terminales de teleasistencia.

La preocupación que expresa el DPA es otra de las que compartimos los gestores del SAD. En el Departamento de Asuntos Sociales se puso en marcha durante 1994 un grupo de trabajo constituido por asistentes sociales, educadores sociales, psicólogo y sociólogo de las unidades de trabajo social y de los servicios centrales, que analizó todos los procedimientos, criterios, baremos, etc., en vigor que afectan al SAD. De resultas de tal análisis se constató que tanto minusválidos como familias quedaban normalmente fuera del SAD por razones económicas y, parcialmente, también de apoyo familiar o autonomía. El grupo de trabajo, pues, propuso unos criterios y baremos específicos tanto para minusválidos, como para familias, que en breve serán sometidos a la Tte. de Alcalde Delegada de Asuntos Sociales para, si lo estima conveniente, su tramitación y aprobación por la Comisión de Gobierno.

La introducción de precio público en el SAD de nuestro Ayuntamiento está siendo objeto de un informe por parte de la Coordinadora de dicho Servicio. Cabe mencionar, no obstante, que en 1992 ya existió una experiencia de precio público, fallida entonces por la tremenda

desproporción entre la escasa cantidad que se recaudaba y el gran "costo" organizativo que conllevaba el sistema de cobro. En la actualidad se trabaja sobre la hipótesis de la domiciliación bancaria y gestión a través de entidades financieras que, aunque detraen parte de lo recaudado, minimizan el "costo" administrativo. En cualquier caso, como el servicio se concede por un año, la introducción de un precio público deberá esperar a 1996 para poderse hacer efectiva. Aunque nadie niega que, por reducido que sea, el precio público tiene evidentes ventajas, entre las que cabe resaltar las educativas, pues responsabiliza al perceptor y le hace más exigente en relación a la calidad del Servicio que se le presta, no debe olvidarse que la participación económica del beneficiario en los costes del mismo no puede ser el eje central para garantizar su universalidad, pues será siempre una parte limitada del costo real.

Existe además un peligro, que el informe del DPA no entra a analizar en los casos de las ciudades que lo tienen de que el supuesto acceso universal al SAD encubra de hecho un acceso restringido, pues siempre se puede establecer un precio público elevado o incluso prohibitivo a partir del nivel que el Ayuntamiento entienda que no va a disponer de presupuesto para atender.

La universalización del SAD, pues, pasa no tanto -que también- por la participación económica de los beneficiarios, como por el incremento de la aportación presupuestaria de todas las administraciones públicas, según hemos señalado más arriba.

Aún cuando la demanda ya existente no puede ser atendida en su totalidad, el informe del DPA no hace otra cosa que poner de manifiesto la obligatoriedad de la Administración, en un Estado de Derecho, de facilitar la información a los ciudadanos que les permita conocer los recursos existentes y ejercitar sus derechos. En tal sentido, y previa conformidad de la Tte. de Alcalde Delegada de Asuntos Sociales, se estudiará la realización de una campaña informativa sobre el SAD, bien entendido, que tal como recoge el propio informe del DPA, no se deberán generar falsas expectativas.

El informe del DPA no lo recoge, pero el Ayuntamiento de Córdoba, aunque no con regularidad, sí ha venido laborando por mantener e incrementar la formación de los profesionales del SAD, en principio con cursos propios y, más tarde, exigiendo a la Cooperativa concesionaria la realización de cursos. En concreto, durante 1994 a través de la Fundación Redes, 15 de los 40 auxiliares recibieron un curso de 250 horas sobre "Auxiliar de Ayuda a Domicilio", acreditado por la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía. En la

actualidad para 1995 tienen solicitado, a través de la FECOAN, otro similar sobre "Trabajadora Familiar", así como otro a MAPFRE (su mutua), sobre Geriatría, de 15 horas. En cualquier caso, siempre se pueden incrementar los esfuerzos en pro de la formación y adoptar medidas suplementarias, tanto en el pliego de condiciones de la concesión como en la planificación del Servicio, lo que se planteará a la Coordinadora del SAD.

Respecto al voluntariado existe una propuesta elaborada por un equipo de asesores y técnicos -entre éstos, quien suscribe el presente escrito-pendiente de aprobación, si procede, por el correspondiente órgano de gobierno. En ella se propone la regulación de la colaboración voluntaria con el Ayuntamiento y se fijan unas convocatorias anuales que señalen los programas preferentes, entre los que desde luego debieran estar los de Ayuda a Domicilio. Así mismo, y aunque no se trata de voluntariado, existe una coordinación con la Asamblea Provincial de Cruz Roja de Córdoba -que próximamente debiera verse reflejada en un convenio-, según la cual su SAD atiende a aquellas personas que están en lista de espera del Ayuntamiento, entre las que tienen más puntuación (actualmente suponen 38 casos); una vez se producen vacantes en el Ayuntamiento, pasan a ser atendidas por nuestro SAD.

Se consigue así coordinar esfuerzos, evitar duplicidades y llevar un control y valoración de necesidades sociales más estricto, aunque evidentemente, lo que debiera procurar la Administración central es que las cantidades que con cargo al IRPF u otros conceptos presupuestarios se deriven a Cruz Roja, Cáritas, etc., para la prestación de Ayuda a Domicilio, se destinen a incrementar la dotación a transferir para tal fin a la administración local, que por ley responsable de facilitar dicha prestación.

La financiación a las ONG y otras entidades benéficas debiera circunscribirse exclusivamente en lo que hace a Ayuda a Domicilio, al ámbito del voluntariado.

*** Granada:**

El Ayuntamiento granadino tras mostrar una valoración positiva del informe, aporta las simplificaciones de su servicio de ayuda a domicilio:

En primer lugar, agradecer profundamente el trabajo realizado, ya que además de informar ampliamente de cual es el desarrollo, tanto en lo cuantitativo, como en lo cualitativo de la prestación social del Servicio

de Ayuda a Domicilio, nos anima a seguir trabajando con empeño en la creación de unos Servicios Sociales Comunitarios eficaces, solidarios y modernos. En líneas generales, el Ayuntamiento de Granada cumple la mayoría de las Recomendaciones formuladas en el mencionado Informe.

La generalización del Servicio de Ayuda a Domicilio, mediante un aumento progresivo de la cobertura, se irá alcanzando según el crecimiento actual y el desarrollo de la Campaña Informativa prevista realizar. Señalar que el Ayuntamiento de Granada no tiene listas de esperas para la prestación de este Servicio, estando por tanto preparados para el aumento de la demanda.

En cuanto a la homologación de las modalidades, características y modo de aplicación del SAD, así como de los baremos que valoran las necesidades de los usuarios en las capitales de provincia, es un tema que se debe y puede conseguir a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, y la Federación Española de Municipios y Provincias, al objeto de que permita a todos los solicitantes el acceso al servicio en condiciones iguales. En este sentido, el Ayuntamiento de Granada tiene bastante camino andado al tener implantado un baremo con sus correspondientes contraprestaciones, estando abiertos a asesorar e informar de nuestra experiencia a cuantos Ayuntamientos nos lo soliciten, como ya hemos hecho en otras ocasiones.

El Area de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Granada tiene una gran experiencia de trabajo con colectivos de voluntarios, al venir realizando desde hace bastante tiempo trabajos conjuntos con la iniciativa social de Granada mediante la firma de Convenios de Colaboración; esto junto a que la Comisión Informativa de Bienestar Social de este Ayuntamiento recientemente ha aprobado las Bases para el Programa Municipal de Fomento del Voluntariado, así como el Reglamento sobre Voluntariado, redundan positivamente en la recomendación sobre el fomento del estímulo e interés de los ciudadanos en la Colaboración Voluntaria de desarrollo del Programa de Ayuda a Domicilio.

*** Huelva:**

Con carácter general nos alegan lo siguiente:

Respecto al contenido de las recomendaciones manifestamos nuestra conformidad con lo recogido en cada uno de los puntos de dicho

apartado. No obstante, es de nuestro interés subrayar la necesidad de homologar los servicios mínimos de la Ayuda a Domicilio en toda Andalucía, en lo referente a tipologías de servicios, baremos, ordenanzas, etc. Para ello sería preciso que la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, desde la Dirección General de Acción e Inserción Social, estableciera una normativa de obligada vinculación para todos los municipios.

Así mismo, le informamos que en el Documento de Ponencias Técnicas de Prestaciones Básicas del Sistema Público de SS.SS.CC, elaborado a iniciativa de la Dirección General de Acción Social e Inserción Social en el 94 y en el que participaron profesionales de los diferentes Ayuntamientos y Diputaciones de Andalucía, se recogen propuestas concretas de definición operativa del Servicio de Ayuda a Domicilio, así como reflexiones y propuestas del mismo que puedan complementar algunos de los contenidos que se incluyen en el estudio.

*** Jaén:**

La Corporación Municipal nos justifica la cumplimentación de varios aspectos de las Recomendaciones:

"El 26 de Mayo de 1994, el Excmo. Ayuntamiento en Pleno aprobó la universalización y la ordenanza de precio público del Servicio de Ayuda a Domicilio y el 15 de Diciembre de 1994 la contratación de los servicios de una empresa formada por antiguos alumnos de ayuda a domicilio de la Escuela Taller Municipal por valor de 18.000.000 pts., lo cual permitirá ampliar la cobertura para el año 1995 y la atención más intensa a otros colectivos que así lo demandan.

Respecto de la homologación en las distintas capitales de provincia del Servicio de Ayuda a Domicilio este Ayuntamiento asumirá lo que el organismo competente (Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales) regule en tal sentido tal y como se ha venido expresando en numerosas ocasiones."

*** Málaga:**

El Ayuntamiento, tras ofrecer una valoración positiva del informe y las Recomendaciones, formula los inconvenientes financieros que se deducen:

"Generalizar la Ayuda a Domicilio que cubra la tasa de cobertura que fija el

Parlamento (al aprobar el Plan Andaluz de Servicios Sociales) en el 8% de la población anciana para el año 96, supondría en nuestra ciudad pasar de atender de 468 personas en 1994 a 4776 personas (8% de 59.706 mayores de 65 años en el censo de 1992). Habida cuenta de que el coste del contrato con la empresa está en 92.704.162 ptas. para 1995 supondría pasar de dicha cifra a la de 1.000.000.000 ptas. Esta cantidad debería ser financiada casi exclusivamente por aportación pública (en la recomendación 7ª hablaremos de este tema), y en este caso tendría que fijarse qué Administración (Junta de Andalucía y/o Ayuntamiento) debería aportar esa cantidad.

Esto, sin olvidar que los costes arriba calculados sólo se han hecho sobre una prestación (la de limpieza) existiendo otros que este Ayuntamiento hace por gestión directa y que aumentaría en la medida que aumentase la población atendida (servicio de comida y lavandería). Así mismo los cálculos de población se han hecho sólo sobre la población de 3ª Edad y el censo de 1992. Dado que el censo de 1995 tiene una mayor población de ancianos y cumplir la recomendación 4ª exigiría hacer el cálculo sobre un sector de población más amplio que la 3ª edad, es del todo punto evidente que incluso la cantidad de 1.000.000.000 se considera escasa."

*** Sevilla:**

Los responsables del servicio a la vista de las Recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo Andaluz, aportan lo siguiente:

"1º.- En el programa de Ayuda a Domicilio para 1995, aprobado por el Excmo. Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el 28 de Noviembre de 1994, queda contemplada la generalización del Servicio, tal y como se recomienda en el documento elaborado por el Defensor del Pueblo Andaluz. En este sentido, hay un incremento económico importante con el fin de ir eliminando las listas de espera y a la vez facilitar la ampliación de la prestación a aquellos usuarios que ya disfrutaban del Servicio de Ayuda a Domicilio, y que por circunstancias específicas se ve agravada su situación. Al mismo tiempo, en este programa se generalizan los sectores de población objeto del Servicio al dar cabida a todos los colectivos en situación de desventaja social.

2º.- En relación a las atenciones de aspecto afectivo de los usuarios, quedan contempladas en el Programa del 95, al considerarse éstas como modalidad de prestación que se ofrece al usuario. A la vez, este aspecto puede quedar cumplimentado con un nuevo Programa de

Voluntariado social que de forma general se va a implantar en las distintas Zonas de Trabajo Social o Centros que dependen de esta Delegación.

- 3º.- En cuanto a la cualificación y adecuación del personal que atiende a los usuarios, decir que en el Pliego de Condiciones el cual forma parte del expediente que regula el Servicio de Ayuda a Domicilio, consta la obligación de las entidades adjudicatarias de seleccionar al personal con la adecuada cualificación y experiencia profesional para desempeñar sus funciones a la vez que atribuye al Ayuntamiento la capacidad de supervisar dicha selección, tarea que se está desarrollando actualmente en la puesta en marcha de este nuevo contrato que se inicia en marzo, siendo complementaria la formación permanente impartida por las entidades que prestan el Servicio.*
- 4º.- Refiriéndonos a la universalidad de este Servicio, es conveniente recordar que existe un Programa complementario a la Ayuda a Domicilio modalidad concertada, que es el Servicio de Ayuda a Domicilio modalidad individualizada, donde el usuario participa económicamente en los costes del Servicio. Dicha modalidad es considerada como fórmula transitoria a la implantación de lo que sería el "precio público". Cuestión, por otra parte, en estudio, al estar poco desarrolladas las fórmulas de gestión necesarias a este nivel en Ayuntamientos con población superior a 700.000 habitantes. A la vez, no existe actualmente obligatoriedad legislativa en la implantación de dicha fórmula.*
- 5º.- De igual manera, por lo que se refiere a la información, está contemplado en nuestra Programación y desarrollo de los Servicios, si bien, no desde campañas informativas al considerar que existe un nivel ajustado de información, teniendo en cuenta los distintos proyectores informativos que se hacen desde esta Delegación a través de las Zonas de Trabajo Social y Centros de Servicios Sociales distribuidos en seis puntos de la ciudad. De cualquier forma, consideramos de interés dicha recomendación e intentaremos subsanar los déficits que en esta línea detectemos.*

Aparte de los propios Ayuntamientos responsables del servicio, se dirigió a esta Institución la Coordinadora Andaluza de Ayuda a Domicilio, que especialmente interesada en el Informe, destaca la siguiente valoración:

"Felicitamos a esa dignísima Institución Democrática por la rapidez, sensibilidad social, rigurosidad y sencillez de un informe, que si bien es cometido suyo por la gravedad de lo denunciado, descubre la

dejadez o ineficacia de instituciones directamente implicadas: Consejería de Asuntos Sociales, IASS y Ayuntamientos.

El informe destaca la falta de estudios cuantitativos y cualitativos previos y consecutivos; la definición de cometidos específicos en la ejecución de estos servicios; los perfiles y competencias adecuada de los profesionales; la formación continuada. Ver informe Defensor del Pueblo SAD: pgs. 103-104, Recomendaciones; pgs. 7 párrafo 3º. "Desde esta Institución..."

En definitiva es una pena, y una clara amonestación implícita para la Administración, que un informe advertencia/denuncia sea el primer acercamiento serio a la base de toda política social consecuente y constitucional. Ciertamente es, en descargo comprensivo, la voluntad firme y actitud eficiente, de la mayoría de los técnicos implicados en estos servicios básicos; pero aún lo es más, la grave contradicción entre las prédicas y declaraciones políticas definiendo al servicio de ayuda a domicilio como la "base y estrella" de toda la política del Estado de bienestar, y la falta de rigor científico para su planificación, provisión de presupuestos, ejecución, desarrollo y evaluación. Ver O.C. pg. 7 párrafo 2º. "Lo que no nos..."

Creemos, en fin, que el informe es un verdadero paso en la consecución práctica de un derecho fundamental, orientándonos en las exigencias de nuestra Carta Magna y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ya que se tiene derecho a la vida, pero una vida digna.

- Algunas reservas:

Pensamos que el referido informe adolece de una evaluación cualitativa, aunque toda la introducción y el último capítulo sean criterios valorativos. Para que una evaluación sea cualitativa debe tener criterios de referencias y al faltar estudios previos y consecuente planificación, no podemos tener puntos de referencias. Además, ha de contarse con la participación de todos los implicados y no se ha tenido en cuenta a los profesionales de trabajo directo: Auxiliares de Hogar, Trabajadoras Familiares y Empresas cooperativas concertadas. Esto hubiera clarificado más aún las indudables y certeras afirmaciones del estudio.

En segundo lugar, aunque exigible en nombre del interés y gestión pública, puede aparecer una excesiva preocupación de abaratar costos (O.C. presupuestos pg. 80 s.s.).

Esto puede ser un grave inconveniente para la calidad del servicio, la profesionalización exigible y un agravio comparativo en la sociedad. No se escatima para la modernización, la burocracia, etc., y sí para otros sectores: los del Estado del Bienestar.

Queremos destacar que los importes horas ofertados por los Ayuntamientos (O.C. pg, 85 cuadro nº 12) se encuentran muy por debajo de los costos horas de cualquier otro sector similar, ya sea público o privado, y que esos importes de referencias llevan incluidos: IVA, cargas estructurales o fijas, tiempo de desplazamientos, descanso para desayunos, horas de seguimiento con los profesionales y técnicos, seguridad e higiene, formación, y especialmente una carga financiera que anticonstitucionalmente recae sobre las empresas (generalmente cooperativas) o asociaciones, y que representan estos gastos financieros más del 25%. Es decir, que los costos variables o de producción directa han de ser reducidos, con lo que eso lleva para la calidad y profesionalidad. Ejemplo: Sevilla oferta a 1.370 pts./hora; si a esta cantidad le descontamos: 6% de IVA, más 15% de interés y comisiones bancarias, recargo por morosidad de pago de tributos y cargas sociales, gastos fijos, formación continuada, etc. ¿qué queda?.

La sugerencia del informe sobre cobros al usuario, sobre la que estamos en principio conformes, puede y debe ser estudiada con rigor. Si al poco presupuesto aplicado se le carga con más gastos, ya que se presupone los usuarios no pagarían el costo real, nos llevaría a disminuir la cobertura o intensidad para las personas más desfavorecidas y no olvidemos que nuestros viejos son una de las bolsas más importantes y numerosas de pobreza (O.C. pg. 6 párrafo 2 "Situación social..."). Mientras no se nos aseguren las prestaciones suficientes y realistas a estos más necesitados, debería esperar la implantación universal.

Desearíamos destacar, en nombre de la mayoría de las empresas del sector que somos cooperativas; que somos empresas de interés público y según la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas "sin ánimo de lucro".

Aunque explicables según las fuentes consultadas, no compartimos la clasificación de baja o escasa formación. Creemos que el esfuerzo formativo y de capacidad profesional de nuestros Auxiliares de Hogar y Trabajadoras Familiares es alta o muy alta, aunque su procedencia mayoritaria sea de madres de familias que retornan al mundo laboral, cosa que por otra parte nada tiene que ver y representa una actitud y experiencia inestimable.

- Algunas sugerencias:

No deseamos ser reiterativos y nos sumamos a todas las presentadas justamente por el informe, pero destacamos las siguientes:

- 1.- Realizar estudios previos y continuados.
- 2.- Proceder a serias evaluaciones cualitativas y tener presente a las cooperativas que vienen prestando este servicio.
- 3.- Aumentar los presupuestos.
- 4.- Concertar a más largo plazo, un mínimo de legislatura a ser posible. Esto llevaría a la profesionalización y continuidad del servicio.
- 5.- Considerar estos gastos de los presupuestos de las distintas administraciones como prioritarios y urgentes, arbitrando las medidas para su pago inmediato.
- 6.- Acordar medidas fiscales como: excepción del IVA, aplazamiento legal, no penado, de pagos de tributos y seguridad social, etc.
- 7.- Definición de perfiles profesionales.
- 8.- Reconocimiento académico de los profesionales actuales, cuya formación vienen sufragando e impartiendo las cooperativas.
- 9.- Línea para la formación continuada.
- 10.- Acordar, como lo ha hecho la Federación de Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que las cooperativas son las empresas idóneas para estos conciertos, por lo que rogamos encarecidamente se pongan en práctica estos acuerdos.
- 11.- Facilitar mayor información a las cooperativas sobre el usuario beneficiario, ya que ésta redundaría en agilidad y calidad del servicio.
- 12.- Aclarar al público en general y al usuario en particular, los objetivos específicos sociales, para que no se entienda como una simple limpieza del hogar.
- 13.- Solicitamos una jornadas técnicas, Consejería, Diputaciones, IASS, Ayuntamientos y Cooperativas, para definir los perfiles, los servicios y la evaluación permanente; crear cauces de relación ágiles y diseñar una formación permanente".

*** Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales (queja de oficio 95/3788).**

La profusión de noticias sobre malos tratos a ancianos es una constante en la actualidad, manifestándose unas veces a través de agresiones físicas o de presiones psicológicas, o bien mediante comportamientos de desatención y desasistencia. Estos hechos redundan ciertamente en una lesión de los derechos de las personas mayores, quedando seriamente comprometidas su propia integridad física, su salud e incluso su libertad. En muchos supuestos el maltrato se produce en el propio seno familiar, pero también se da con frecuencia

en el ámbito de las denominadas "Residencias de la tercera edad", centros que han proliferado con enorme rapidez en los últimos tiempos.

Esta situación contrasta, sin embargo, con el escaso número de quejas que ante esta Institución se han formulado por parte de los propios ancianos. Tal discordancia no cabe atribuirla a una pasividad consciente por parte del colectivo de mayores ante un tema de escasa transcendencia, sino, por el contrario, debe imputarse a la extrema fragilidad de un colectivo desprotegido, que encuentra serias dificultades físicas, culturales y sociales para defender sus derechos y denunciar casos de abuso y de lesión sobre su persona o sus bienes.

Ante este panorama, es preciso suplir la falta de iniciativa apuntada, a fin de promover una investigación que sirva para poner de manifiesto los problemas reales de los ancianos en nuestra Comunidad Autónoma. Para ello hemos empleado el instrumento que el artículo 10.1º de la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, pone al servicio de la misma: la queja de oficio. No obstante, la investigación emprendida queda limitada en su objeto, por dos razones: primero, por la pluralidad de los temas que afectan actualmente al bienestar de los mayores (económicos, sanitarios, sociales...), cuyo estudio integral haría necesario un enfoque multidisciplinar; y, en segundo término, por la labor misma que esta Institución tiene encomendada, en cuanto supervisora de la actividad de la Administración Autonómica. De ahí que el núcleo de nuestra investigación tenga un contenido más concreto, viniendo referido al análisis de la situación de las Residencias para ancianos, pues, de un lado, es un dato revelador acerca del grado de respeto que se confiere a los derechos de un sector importante de los mayores, y, de otro, muestra las medidas que la Administración ha adoptado en orden a garantizar esos derechos. No se hace referencia, por tanto, a la vertiente penal que puede derivar de algunas acciones sobre los ancianos, en cuanto que su control excede de las competencias de esta Institución, por venir atribuido a los órganos jurisdiccionales.

Así pues, acto seguido pasamos a detallar los frutos de la investigación desarrollada, comenzando por recordar las actuaciones ya realizadas con anterioridad, para, a continuación ofrecer una visión del régimen jurídico actualmente vigente en esta materia, y después de analizarlo, abordar la situación real de los usuarios de Residencias. Finalmente, se detallan los derechos que se estiman comprometidos por la actividad administrativa, y las Recomendaciones que desde esta Institución se formulan.

En concreto, se presenta el siguiente guión de desarrollo:

1. Antecedentes.
2. Marco jurídico de las residencias para mayores.
3. Análisis de la normativa vigente sobre residencias para mayores.
 - 3.1. Condiciones mínimas materiales y funcionales de las residencias.

- 3.2. Competencias.
- 3.3. Régimen de infracciones y sanciones administrativas.
- 3.4. Los derechos y las obligaciones de los usuarios de los Centros de Tercera Edad.
- 4. Situación real de los Centros de Tercera Edad.
 - 4.1. La autorización.
 - 4.2. El registro.
 - 4.3. La acreditación.
 - 4.4. La inspección de Centros.
 - 4.5. Las irregularidades en las residencias para mayores.
 - 4.6. Las sanciones.
 - 4.7. Las listas de espera.
- 5. Derechos y libertades vulnerados en las residencias para mayores.
 - 5.1. Derecho a la integridad física y moral.
 - 5.2. Derecho a la libertad y a la seguridad.
 - 5.3. Derecho de residencia y circulación.
 - 5.4. Derecho a la intimidad personal.
 - 5.5. Derecho a la propiedad privada.
 - 5.6. Derecho a la protección de la salud.
 - 5.7. El derecho a la protección de los poderes públicos.
- 6. Disposiciones infringidas.
- 7. Recomendaciones.

1. Antecedentes.

El examen de las condiciones de las residencias para mayores no constituye un estudio novedoso, pues el Defensor del Pueblo del Estado tuvo ya ocasión de abordar este tema mediante la elaboración de un Informe especial en el año 1990, en el que tras analizar la situación de las residencias públicas y privadas de la tercera edad a nivel nacional, formulaba, con carácter general, las siguientes **Recomendaciones:**

- "1ª. *Dada la insuficiencia de plazas de atención residencial de la tercera edad, sería necesario que las distintas Administraciones Públicas acentuaran los esfuerzos para cubrir esta carencia, por medio de la creación de plazas en Centros propios o de la cooperación con el sector privado, a través de la aplicación de medidas tales como la técnica subvencional o la acción concertada.*
- 2ª. *Con el fin de garantizar la adecuada atención a los residentes, todas aquellas Comunidades Autónomas que carecen aún de una normativa sobre esta materia deben elaborar y aprobar con urgencia normas aplicables a las Residencias privadas de la tercera edad, que abarquen, al menos, los siguientes aspectos: autorización de*

apertura, modificación, traslado y cierre; condiciones mínimas materiales y funcionales; régimen de precios; derechos de los usuarios y obligaciones en relación con la prestación de los servicios; inspección; infracciones y sanciones.

- 3ª. Es necesario que las Administraciones Públicas competentes ejecuten programas de inspecciones de las Residencias privadas de la tercera edad, al objeto de garantizar que la atención a los residentes se desarrolle en un marco acorde con la dignidad humana y acomodado a las condiciones mínimas materiales y funcionales que se establezcan, así como para asegurar el respeto de los derechos de los usuarios.*
- 4ª. Dadas las deficiencias observadas en esta materia, habrían de adoptarse las medidas oportunas para mejorar los sistemas de protección contra incendios y de evacuación de edificios en las Residencias de la tercera edad, haciéndose especial hincapié en la necesidad de habilitar, en lo posible, medios de evacuación que se adapten a las condiciones físicas de los residentes.*
- 5ª. Sería imprescindible proceder a la transformación estructural de las Residencias concebidas inicialmente para personas que pueden valerse por sí mismas, mediante la instalación de las correspondientes unidades asistidas, en número suficiente, cuando la modificación de las condiciones físicas y psíquicas de los residentes determinen la inadecuación de las instalaciones para prestar una correcta atención.*
- 6ª. Además de las transformaciones estructurales a las que acaba de hacerse mención, y con el fin de prestar una correcta atención, habrían de adoptarse paralelamente las medidas oportunas para la adecuación de la plantilla de personal en aquellas Residencias en las que, por la disminución de sus condiciones físicas o psíquicas, un número significativo de los residentes pasan de poder valerse por sí mismos a no poder hacerlo.*
- 7ª. Dada la situación física y psíquica de muchos usuarios de los establecimientos residenciales de la tercera edad, sería necesario garantizar la atención precisa a través de los correspondientes especialistas en geriatría y rehabilitación, tales como médicos geriatras y fisioterapeutas, así como adoptar las medidas precisas, cuando ello sea necesario, para asegurar una asistencia gerontopsiquiátrica, ya sea a través de personal propio del Centro, ya mediante la conexión con el equipamiento externo.*

8ª. *En todas las Residencias públicas de la tercera edad habría de garantizarse la participación de los residentes, mediante la implantación de los correspondientes órganos de representación y participación".*

Asimismo, y referido al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, se formuló una **Recomendación** específica a la entonces Consejería de Salud y Servicios Sociales, en torno a las Residencias privadas de la tercera edad, del siguiente tenor literal:

"Que se valore la oportunidad y conveniencia de elaborar y aprobar o, en su caso, elevar al órgano competente para su aprobación, las normas reguladoras de los derechos de los usuarios y las obligaciones en relación con la prestación de los servicios".

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz ha tenido también oportunidad de proseguir esta labor de investigación acerca de los establecimientos residenciales de la tercera edad, proyectando su actividad sobre las quejas puntuales que los interesados han ido planteando. Así, en el año 1990 se denunciaba la precariedad de los medios, tanto materiales como humanos, puestos a disposición de las residencias de ancianos, como un exponente más de las insuficiencias detectadas, en general, en los centros asistenciales. A la escasez de personal se unía la falta de una exigencia de formación específica para el personal seleccionado, lo que redundaba, en definitiva, en una rebaja de la eficacia en la prestación de los servicios asistenciales y en el grado de satisfacción de los usuarios. Era significativo, por ejemplo, que pese a las enormes necesidades de plazas asistenciales requeridas por la población, existiera una planta vacía en la Residencia de Montequinto de Sevilla por falta del personal necesario para atenderla.

El déficit de plazas residenciales fue también constatado por esta Institución en su Informe al Parlamento Andaluz correspondiente al año 1992, incidiendo fundamentalmente en la necesidad de una mayor oferta de plazas para asistidos, dado que, en función de los datos estadísticos disponibles, la población anciana mayor de 75 años en Andalucía había alcanzado un volumen considerable, precisando de modo creciente una ayuda asistencial directa. También se expresaba en dicho Informe la exigencia de que por parte del Instituto Andaluz de Servicios Sociales se asumiera en la práctica la competencia para la resolución de los expedientes de ingresos, traslados o permuta en los centros residenciales del Sistema de Seguridad Social transferidos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Finalmente, se hacía expresa mención a que *"la población que habita en las residencias de ancianos dependientes de las Administraciones Públicas suele presentar quejas referidas a las condiciones en las que se desenvuelven los centros"* citándose un caso referido al consumo de tabaco en los centros residenciales.

En 1993, las quejas recibidas respecto de los centros asistenciales dependientes de las estructuras de los Servicios Sociales vinieron referidas sobre todo a la ausencia de los mismos y al mal funcionamiento de los centros. Esta situación se prolongó durante 1994, abundando las quejas presentadas en las carencias de los centros y en las dificultades para el ingreso en los mismos. La escasez de plazas resultaba aún más agravada por la menguada extensión del Servicio de Ayuda a Domicilio, que constituye una auténtica alternativa al internamiento de ancianos en residencias.

Como puede observarse, el eje central de las quejas formuladas gira en torno a las largas listas de espera que han de soportar los ancianos que desean acceder a una residencia de tercera edad, así como al funcionamiento deficiente de los servicios que se prestan en tales establecimientos públicos. En cambio, conviene destacar la práctica inexistencia de quejas que tengan como protagonistas a las residencias privadas y al control que la Administración Autonómica ejerza sobre ellas, al objeto de garantizar unos niveles de calidad mínimos en la asistencia a los ancianos.

2. Marco jurídico de las residencias para mayores.

La Ley 2/1.988, de 4 de Abril (BOJA nº 29, de 12 de Abril), de Servicios Sociales de Andalucía, asumió entre sus principales áreas de actuación «la atención y promoción del bienestar de la vejez» (artículo 6.3º), previendo la creación de unos Servicios Sociales Especializados, encargados de atender a "determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica" (artículo 11.1º). Entre estos sectores, cita expresamente a «la tercera edad, con el objeto de promover su integración y participación en la sociedad, favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual, y evitando su marginación» (artículo 11.2º). A este fin establece la implantación de una serie de equipamientos que subordina a las disponibilidades presupuestarias, aludiendo entre otros, a «las residencias, destinadas como equipamiento sustitutivo del hogar, a aquellas personas sin hogar o que se encuentran con problemas graves de convivencia» (artículo 12.4º).

Asimismo, la Ley remite a un desarrollo reglamentario las condiciones a que habrán de ajustarse «todos los Centros dedicados a la prestación de servicios sociales», así como las reglas de funcionamiento, de tal modo «que permita la participación de los usuarios» (artículo 13). Además, fija entre las competencias de la Administración autonómica (artículo 17):

«4. La supervisión y control del cumplimiento de la normativa en vigor, respecto de los servicios prestados por las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma andaluza, así como de los prestados por las instituciones

privadas.

(...)

9. La creación y organización del Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía».

Estas funciones se concretan respecto de las Entidades privadas sin ánimo de lucro, agrupadas bajo la denominación de iniciativa social, a quienes se les permite colaborar con el Sistema Público de Servicios Sociales siempre que cumplan las normas mínimas de calidad, estén inscritas en el Registro de Entidades y Centros y cumplan las normas de adecuación a los programas establecidos por la Administración (artículos 25 y 29).

Finalmente, la Ley establece un régimen de infracciones y sanciones, tipificando, entre otros hechos, el incumplimiento de la normativa sobre Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de Andalucía, o la obstrucción de los servicios de inspección pública (artículo 32.2º a y c). No relaciona, en cambio, las autoridades encargadas de instruir el oportuno expediente ni de acordar, en su caso, las sanciones procedentes, sino que alude a «los órganos competentes de la Junta de Andalucía» (artículo 31).

El mencionado Texto legal fue parcialmente desarrollado por el Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo (BOJA nº 39, de 19 de Mayo), por el que se fijaban las normas de registro y acreditación de Entidades y Centros. En este reglamento se procedía a regular en Títulos separados el régimen de autorizaciones administrativas, la inscripción en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales, y las condiciones para la acreditación de los mismos. La autorización administrativa se concebía como una formalidad para poder llevar a cabo la creación, modificación o cierre de cualquier Centro o Servicio en el campo de los Servicios Sociales, supeditándose su concesión al cumplimiento de unas condiciones mínimas funcionales y materiales (Anexo II del Decreto), cuyo control se encomendaba a un Servicio de Inspección, hasta el extremo de que la inobservancia de éstas podría determinar la no inscripción en el Registro, la no concesión de ayudas o subvenciones, y la imposición de las sanciones administrativas correspondientes.

Por su parte, el Registro quedaba proyectado como un instrumento público en el que se habría de reflejar, mediante la pertinente constancia documental, la relación de todos aquellos Centros o Servicios habilitados para desarrollar tareas en el campo de los Servicios Sociales. En dicho Registro tendrían cabida, esencialmente, tres tipos de asientos: la inscripción, la anotación de las variaciones producidas en la situación inicial del Centro y la cancelación.

Finalmente, el Decreto articulaba la acreditación como un acto

mediante el cual la Administración certificaba el reconocimiento de calidad de la asistencia prestada en determinados Centros de Servicios Sociales, exigiéndolo a las Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro titulares de los mismos que pretendieran concertar con la Junta de Andalucía. El nivel de calidad se concretaría en normas posteriores, atendiendo a las condiciones materiales, recursos humanos disponibles, tipo de prestaciones, etc. Para alcanzar dicho reconocimiento, el Centro debía de ser visitado por el Servicio de Inspección, a lo que habría de añadirse un informe elaborado por el Consejo de Acreditación, anterior a la resolución definitiva.

El Decreto 161/1.991, de 30 de Julio (BOJA nº 68, de 3 de Agosto), de adaptación de determinados preceptos del Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, atribuyó las facultades sobre autorización, registro y acreditación, inicialmente asignadas a la Dirección General de Servicios Sociales, al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a la Dirección General de Atención al Niño, en cuanto a los centros, servicios y entidades que desarrollen su actividad en los ámbitos respectivos de competencias. Además, prorrogó hasta el 31 de Diciembre de 1991 el período transitorio de adaptación a las nuevas exigencias que el Decreto 161/1.991 había fijado inicialmente en seis meses. Esa prórroga fue ampliada, a su vez, hasta el 31 de Diciembre de 1992, en virtud de la Orden de 1 de Abril de 1992 (BOJA nº 31, de 11 de Abril), de la Consejería de Asuntos Sociales.

La normativa vigente en materia de centros residenciales para mayores se completa con el Decreto 28/1.990, de 6 de Febrero (BOJA nº 27, de 30 de Marzo), por el que se establecen los requisitos para ingreso y traslado en las residencias para la tercera edad y los centros de atención a minusválidos psíquicos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, la Orden de 28 de Noviembre de 1985 (BOJA nº 119, de 14 de Diciembre), por la que se aprueba el Estatuto de los Centros de Tercera Edad dependientes de la Junta de Andalucía, así como con la Orden de 17 de Junio de 1993 (BOJA nº 82, de 29 de Julio), por la que se regula el concierto de plazas con centros de atención especializada para los sectores de personas mayores y personas con minusvalía.

3. Análisis de la normativa vigente sobre residencias para mayores.

3.1. Condiciones mínimas materiales y funcionales de las residencias.

El artículo 13 de la Ley 2/1.988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía, remite a un posterior desarrollo reglamentario el tema de las condiciones que habrían de cumplir los centros dedicados a la prestación de servicios sociales, así como el de la participación de los usuarios en el funcionamiento de los mismos. El Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, incluyó en su Anexo II las condiciones mínimas funcionales y materiales de los servicios y centros de servicios sociales, que deberían cumplirse para obtener la correspondiente

autorización administrativa. Estas condiciones venían referidas a cualquier centro donde genéricamente tuviera lugar la prestación de unos servicios sociales, razón por la cual eran de aplicación tanto a residencias para mayores, como a residencias para minusválidos o a guarderías, y con independencia de su titularidad pública o privada.

La variedad de actividades que conformaban las diversas categorías de centros de servicios sociales constituía un aval más que suficiente para emprender, como desarrollo del propio Decreto, una labor de concreción encaminada a determinar los requisitos materiales y funcionales que habría de observar cada centro, en función de su objeto. Sin embargo, la tarea emprendida en este sentido por la Administración Autonómica ha sido menos ambiciosa de lo debido, y en materia de centros residenciales para mayores habría que calificar su actividad normativa como notoriamente insuficiente, e incluso en determinados ámbitos como inexistente. En efecto, la Consejería de Asuntos Sociales, mediante Orden de 17 de Junio de 1993, procedió a regular el concierto de plazas con centros de atención especializada para los sectores de Personas Mayores y Personas con Minusvalías, expresando en su artículo 2 que «los centros a concertar deberán reunir los requisitos exigidos por la normativa vigente para el funcionamiento de los mismos y las especificaciones que se acuerden en los propios conciertos». Con esta previsión se trataba de dar cumplimiento al artículo 18.1º del Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, que exigía para los Servicios y Centros de Servicios Sociales de las Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que pretendan concertar con la Junta de Andalucía, la previa acreditación «en el nivel de calidad exigido con las normas que se determinen». La Resolución de 30 de Julio de 1993 (BOJA nº 86, de 7 de Agosto), del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, se encargó de determinar las condiciones materiales, funcionales y de recursos humanos que deberían reunir los Centros de Atención Especializada para Personas con Minusvalías, para poder suscribir conciertos de plazas con dicho Instituto. De este modo, se especificaban, por ejemplo, el mínimo de superficie útil por persona, las características de los espacios destinados a estancia, los apartados mínimos con que debería de contar cada Centro en su normativa de régimen interior, el personal mínimo según el número de residentes, etc.

No cabe la menor duda de que habría sido conveniente que también los Centros de atención especializada para Personas Mayores (Residencias de asistidos, de válidos, etc.) contaran con una normativa sobre los mínimos a cumplir por cada tipo de centro, pero lamentablemente no ha ocurrido así. Esta omisión ha supuesto, de una parte, que el artículo 2 de la Orden de 17 de Junio de 1993 haya quedado vacío de contenido, en la medida en que no hay ninguna norma que establezca las condiciones materiales, funcionales y de recursos humanos que deban cumplir las residencias para mayores que deseen concertar con la Junta de Andalucía. De otro lado, la especificación de tales requisitos de manera puntual, según los términos que se acuerden en los propios conciertos, es concebida por dicha disposición a modo de complemento, pero no como una atribución exclusiva,

pues en caso contrario se rompería la necesaria uniformidad que debe presidir esta clase de actuaciones. En suma, tal precepto ha quedado inutilizado por la inactividad normativa de la Administración, que no ha cumplido con la obligación impuesta por el artículo 18.1º del Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, de regular mediante la norma correspondiente las condiciones mínimas a acatar por las residencias para mayores que estén interesadas en promover la celebración de un concierto.

Ahora bien, si las condiciones mínimas de calidad exigibles a un centro concertado únicamente se han podido establecer mediante acuerdos particulares, los requisitos materiales, funcionales y de recursos humanos que ha de cumplir un centro para poder obtener su autorización ni siquiera han quedado determinados, por lo que no existe en la actualidad ningún punto de referencia normativo al respecto. Este inexcusable silencio ha provocado una enorme inseguridad jurídica, que han debido sufrir, por una parte, las Entidades promotoras de residencias para mayores, al ignorar el nivel de prestaciones y de calidad exigibles por las autoridades administrativas, y, de otra parte, los propios usuarios de tales centros, que tampoco han podido reclamar, al amparo de una norma, un mínimo grado asistencial a ofrecer por su residencia.

A fin de intentar paliar la incertidumbre en esta materia, se ha realizado para las residencias de tercera edad una aplicación analógica de las normas que rigen para los centros de minusválidos, exigiéndose además el cumplimiento del Decreto 72/1.992, de 5 de Mayo (BOJA nº 44, de 23 de Mayo), por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía. Pese a ello, dicha regulación no puede recoger las singularidades propias de las residencias para mayores, por lo que la laguna normativa que persiste en esta materia es evidente.

3.2. Competencias.

Asimismo, en la actualidad, la asignación de competencias sobre las residencias de tercera edad carece de una rigurosa ordenación. La Ley de Servicios Sociales atribuyó competencias de modo genérico a la Administración autonómica (artículo 17), en contraposición a las que quedaban reservadas para la Diputaciones Provinciales (artículo 18) y Ayuntamientos (artículo 19), sin designar a los órganos encargados de su ejercicio. El Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, al establecer las normas de registro y acreditación de Entidades y Centros, distribuyó las facultades derivadas del mismo entre los órganos de la Consejería de Salud y Servicios Sociales: Dirección General de Servicios Sociales, Consejo de Acreditación de Servicios Sociales, Servicio de Inspección. No obstante, cuando en virtud del Decreto del Presidente 223/1.990, de 27 de Julio (BOJA nº 63, de 28 de Julio), sobre reestructuración de Consejerías, se crea la de Asuntos Sociales,

trasladándole las competencias entonces atribuidas a la Dirección General de Servicios Sociales, se hizo preciso, de una parte, proceder a la distribución de las facultades procedentes de dicho órgano directivo, de otra, acometer la actualización de los órganos integrantes del Consejo de Acreditación, y, en última instancia, abordar la creación y regulación de un órgano de inspección propio, que asumiera el control de los Servicios y Centros de Servicios Sociales.

La distribución de competencias en materia de registro y acreditación de centros se verificó en favor de la Dirección General de Atención al Niño y del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, en sus correspondientes ámbitos de actuación, en virtud del Decreto 161/1.991, de 30 de Julio, pues el Decreto 287/1.990, de 11 de Septiembre (BOJA nº 77, de 13 de Septiembre), de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales, no realizó una asignación concreta de tales facultades. Sin embargo, el Decreto 154/1.994, de 10 de Agosto (BOJA nº 129, de 13 de Agosto), que establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, tras la reestructuración de Consejerías operada por el Decreto del Presidente 148/1.994, de 2 de Agosto (BOJA nº 121, de 3 de Agosto), introduce una importante novedad en esta cuestión, al encomendar en su artículo 4.3º a la Secretaría General de Asuntos Sociales «las funciones de coordinación y dirección de las actuaciones de autorización, inspección, registro y control de las entidades y Centros de Servicios Sociales». Esta innovación se complementa con la omisión de cualquier referencia a esta materia en la descripción de funciones de la Dirección General de Atención al Niño que realiza el artículo 8, volviendo prácticamente a transcribirse el conjunto de tareas que tenía atribuidas antes del Decreto 161/1.991, de 30 de Julio. Esta omisión es tanto más significativa en cuanto se la compara con la relación de funciones a desarrollar por el Comisionado para la Droga, entre las que se cita expresamente la autorización y registro de centros de atención a drogodependientes. No obstante, conviene resaltar que al ocuparse del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, se remite a «sus funciones actuales», entre las que cabría incluir las de registro y acreditación de centros, por aplicación del Decreto últimamente citado.

Es evidente que el diseño de distribución de competencias, amén de poco afortunado en su redacción, contribuye a sembrar de dudas los ámbitos competenciales de los diversos órganos implicados. Este confusionismo parece consecuencia de la indefinición del modelo que se trata de implantar en materia de autorización, registro y acreditación de centros de servicios sociales, sin asignar con nitidez las tareas a desarrollar por la Secretaría General de Asuntos Sociales y por los correspondientes Centros directivos.

Por lo que respecta al Consejo de Acreditación de Servicios Sociales, éste no sólo no ha sido actualizado en su composición, sino que ni siquiera se encuentra operativo. El Decreto 287/1.990, de 11 de Septiembre, únicamente menciona entre sus órganos colegiados aquéllos que poseen una composición interdepartamental, silenciando cualquier referencia a los restantes órganos

colegiados que se integran en la Consejería. Por su parte, el Decreto 154/1.994, de 10 de Agosto, alude genéricamente a los órganos colegiados para remitirlos a sus propias normas de funcionamiento. Ello ha aumentado aún más la incertidumbre sobre la subsistencia del Consejo de Acreditación, que ha supuesto en la práctica su paralización funcional. De este modo, en el procedimiento de obtención y renovación de acreditaciones se obvia la intervención de dicho órgano, a quien el Decreto 94/1.989, de 10 de Mayo, le asigna la tarea de formular la correspondiente propuesta de resolución.

En cuanto al Servicio de Inspección, la Consejería de Asuntos Sociales no promovió su implantación, el diseño de su estructura, ni tampoco concretó las tareas que habría de asumir, de modo similar a la regulación que había realizado la Consejería de Salud a través de su Decreto 243/1.991, de 17 de Diciembre (BOJA de 21 de Enero de 1992), sobre ordenación de la Inspección de prestaciones y Servicios Sanitarios de la Junta de Andalucía. Al amparo del Decreto 287/1.990, de 11 de Septiembre, la Consejería de Asuntos Sociales creó el Servicio de Evaluación y Control, a quien se le encomienda las labores de inspección de los centros de servicios sociales, pero sin dotarlo del instrumento normativo para desarrollar su función. De ahí que prácticamente todas las acciones realizadas por dicho Servicio, según se desprende de las Memorias de Actividades de los años 1990-1992 y 1993, hayan estado encaminadas a promover la redacción de un Decreto de Inspección y a la fijación de *"las condiciones y requisitos mínimos de carácter material y funcional de los centros y servicios sociales"*. Esta aspiración no se ha concretado hasta ahora en ninguna disposición concreta, y ello ha limitado sobremanera su posibilidad de actuación directa en el control de los centros. Por ello, es urgente la aprobación de una norma que establezca la estructura, facultades y procedimiento de actuación de la Inspección de Centros de Servicios Sociales, pues de otro modo tendería a perpetuarse la situación de inoperancia que en la actualidad caracteriza a dicho Servicio.

3.3. Régimen de infracciones y sanciones administrativas.

La Ley 2/1.988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía, no ha sido objeto de desarrollo reglamentario en su Título VI, dedicado a las infracciones administrativas en materia de Servicios Sociales y a sus respectivas sanciones. Los términos un tanto genéricos en que se expresa así lo habrían hecho aconsejable, a fin de concretar la competencia a este respecto de los órganos de la Administración Autonómica, y precisar, entre otros, los diversos supuestos que se agrupan bajo el incumplimiento de la normativa sobre Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de Andalucía.

La inconcreción con que la Ley se manifiesta no ha sido utilizada como base para la aprobación de un posterior Decreto de desarrollo, sino que ha servido de pretexto para la inaplicación de su régimen sancionador. En primer

lugar, la falta de atribución específica de la potestad sancionadora a los órganos correspondientes parece haber llenado de recelo a la Administración, ante posibles actuaciones viciadas de incompetencia. El fundamento de esta prevención radicaría en el artículo 127.1º de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor literal:

«La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título».

Sin embargo, de la "ratio" de dicho precepto no se infiere que la propia Ley deba designar nominalmente los órganos encargados de ejercer la potestad sancionadora, aunque sí es absolutamente necesario que se otorgue expresamente esa facultad a la Administración. Ello se debe a que el ejercicio de las facultades inherentes a la potestad estatal de castigar corresponde de modo originario a los Tribunales de Justicia, de manera que sólo queda habilitada la Administración para usar del "ius puniendi" cuando una Ley formalmente se lo permite. Con ello se adopta una cautela frente al Poder ejecutivo, impidiendo que pueda arrogarse la facultad de sancionar por entenderla implícita en una determinada norma.

En apoyo de esta interpretación acude el segundo párrafo del precepto citado, según el cual:

«El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto».

Así pues, si bien la potestad de sancionar requiere de un respaldo legal, nada impide que la distribución de competencias al respecto, dentro del ámbito organizativo de la propia Administración, pueda llevarse a cabo a través de la vía reglamentaria, con tal de que el órgano que asuma dicha competencia quede perfectamente identificado mediante su mención expresa. Ello constituye, de una parte, un refuerzo al principio de seguridad jurídica, por tratarse de una actividad administrativa limitadora de derechos, y, de otra, representa una excepción a la regla contenida en el artículo 12.3º de la ya mencionada Ley:

«Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común».

La inaplicación del régimen sancionador legalmente previsto en materia de servicios sociales podría sustentarse, en segundo término, en la parca tipificación de infracciones que se realiza en el Título VI de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, pues la aplicación directa de las figuras genéricas contenidas en el mismo llevaría aparejado un riesgo evidente de inseguridad jurídica. Así, por ejemplo, el artículo 32.2.a) considera infracción «incumplir la normativa sobre Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales», pudiendo contenerse en esta expresión múltiples y variados supuestos. Ahora bien, ese riesgo podría haber sido eliminado si la Administración Autonómica hubiera concretado dicho régimen sancionador a través de la correspondiente vía reglamentaria, pues contaba con la habilitación para ello en la Disposición Final Segunda de la Ley, que autoriza al Consejo de Gobierno «para dictar la normativa necesaria para la ejecución y desarrollo de la presente disposición».

Por demás, ningún reparo cabe poner a esa facultad de desarrollo, porque, si bien es cierto que la simple habilitación a la Administración vacía de todo contenido material propio, a fin de que pueda tipificar los ilícitos administrativos y sus sanciones, supondría degradar la garantía esencial que la reserva de ley entraña, y que no es otro que el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, ese peligro queda salvado cuando la Ley de cobertura aborda el núcleo esencial del régimen sancionador, que es lo que ocurre en este caso. En este sentido se ha pronunciado de modo reiterado el Tribunal Constitucional, y la misma Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, se ha hecho eco de su doctrina en la redacción conferida a su artículo 129.3º:

«Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

A la vista, pues, de estos razonamientos resulta inexplicable la renuencia de la Administración Autonómica a desarrollar el régimen sancionador contenido en la Ley de Servicios Sociales, máxime cuando su pasividad, mantenida desde hace ya un lustro, ha ocasionado la derogación fáctica del Título VI de la Ley, como si de una "desuetudo" se tratase. De este modo, la inactividad normativa de la Administración ha desembocado en una autolimitación de su potestad sancionadora, hasta el punto de verse privada de la posibilidad de adoptar medidas correctivas ante flagrantes incumplimientos de la normativa que rige los centros de Servicios Sociales. Tal actitud ha generado, en lo que a residencias de ancianos se refiere, una consciencia de total impunidad por parte de quienes han infringido la normativa vigente, en cuanto que no se les ha impuesto ninguna sanción, y ello, en definitiva, ha repercutido gravemente en el nivel asistencial recibido por los

usuarios, en cuanto que el control de las condiciones sobre la prestación de los servicios y la calidad exigible a los mismos ha sido en muchos casos puramente ficticio.

3.4. Los derechos y las obligaciones de los usuarios de los centros de tercera edad.

En la actualidad, el Estatuto de los Centros de la Tercera Edad de la Junta de Andalucía, aprobado por Orden de 28 de Noviembre de 1985, regula los derechos y obligaciones de los usuarios de las Residencias dependientes de la Comunidad. Sin embargo, al circunscribir su ámbito de aplicación exclusivamente a Centros públicos, deviene inaplicable para las Residencias privadas, cuyos usuarios carecen de una norma de referencia donde se establezca un catálogo de las facultades y deberes que les atañen. Una regulación en este sentido sería más que conveniente, en cuanto que constituiría un complemento eficaz de la normativa rectora de las Residencias, centrada hasta ahora en los aspectos materiales de los establecimientos, dotándola de una perspectiva subjetiva y conformando con ello un tratamiento integral de esta cuestión.

4. Situación real de los centros de tercera edad.

Hasta aquí hemos realizado un breve análisis "lege data" y "lege ferenda" del marco normativo en el que se desenvuelven las residencias para mayores en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, pero es conveniente dar paso ahora al examen de los hechos, para poder comprobar si la realidad ratifica las previsiones realizadas por las normas, o si, por el contrario, pone de manifiesto un distanciamiento entre ambas. Para llevar a cabo esta labor, procedemos a desglosar los diversos aspectos que se derivan de los centros de tercera edad.

4.1. La autorización.

La creación de una Residencia de ancianos requiere, en primer término, una autorización previa de la Dirección Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, para cuya concesión es necesario, en primer lugar, la aportación de un conjunto de documentos relacionados en el artículo 4.2º del Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, a fin de acreditar, entre otros extremos, la propiedad o dependencia jurídica del Centro, el proyecto técnico, su viabilidad económica, las necesidades que pretende satisfacer, el proyecto de plantilla de personal, etc. Una vez que se procede al cotejo de la documentación presentada, para examinar si falta algún requisito, los arquitectos o aparejadores del Organismo dan el visto bueno al proyecto presentado, tras lo cual se otorga la autorización previa.

En un primer instante, podría deducirse que esta relación de documentos es lo suficientemente detallada para no ofrecer duda alguna a la persona o Entidad que pretendiera crear una Residencia de ancianos, sobre los requisitos a cumplimentar. Sin embargo, esa suficiencia no es más que aparente, pues, en realidad, la inseguridad jurídica que reina en esta materia es sorprendente. En este sentido, la información a los promotores de residencias brilla por su ausencia, no por una actitud entorpecedora por parte de los órganos administrativos encargados de facilitarla, sino porque no existe una normativa que establezca de modo preciso las condiciones técnicas ni las funcionales que deben reunir dichos centros. El Anexo II del citado Decreto, que recoge las condiciones mínimas funcionales y materiales de los servicios y centros de Servicios Sociales es tan genérico en muchos de sus incisos que deviene escasamente practicable, de tal manera que precisa de una especificación, en función de cada tipo de centro, que no se ha realizado. A nadie se le escapa que no tienen las mismas necesidades una residencia de ancianos, una residencia para minusválidos, un centro de día, o un centro de protección de menores, y pese a ello, el Anexo II se torna como punto de referencia para todos los casos, en espera de que una normativa especializada regulara cada supuesto. Como hecho significativo de la inseguridad jurídica existente en este terreno cabe decir que ha habido peticionarios de información sobre esta cuestión a los que, como única alternativa, se les ha remitido a la normativa sobre minusválidos o sobre eliminación de barreras arquitectónicas, o, en última instancia, se les ha proporcionado una copia del borrador de una futura Orden de mínimos, a fin de darles algún tipo de orientación.

Desde esta primera perspectiva, por tanto, la persona, física o jurídica, que decide crear una Residencia ignora en gran parte las condiciones que debe respetar, y, si prosigue en su intención, llevando finalmente a cabo su proyecto, será en todo caso bajo el riesgo de que una futura ordenación de los factores técnicos y funcionales le obliguen a realizar las oportunas adaptaciones, con el consiguiente coste económico.

A esta primera observación debe añadirse la interrogante acerca de los criterios utilizados por los técnicos del Instituto Andaluz de Servicios Sociales para considerar adecuadas las instalaciones, de cara a la concesión de la autorización previa; por ejemplo, el número mínimo de metros cuadrados de las habitaciones que la Residencia destine como salas de estar o zonas comunes, o las dimensiones mínimas que han de tener los dormitorios, o el número máximo de ancianos que puede ocupar cada uno de ellos. Evidentemente, no hay previsión normativa al respecto, y la valoración se practica en términos aproximativos, acudiendo a la aplicación analógica de las disposiciones sobre minusválidos y sobre eliminación de barreras arquitectónicas.

La misma deficiencia detectada en la fase de autorización previa va a persistir cuando ésta se eleve a definitiva, una vez que se produzca la visita a la residencia, por parte de técnicos y trabajadores sociales, encargados de elaborar

un informe sobre las condiciones técnicas y funcionales del centro. En esa visita se trata de constatar que el promotor ha cumplido el proyecto inicialmente presentado y que ha seguido las indicaciones del IASS, pero no se puede afirmar que ha respetado la normativa sobre condiciones mínimas de Residencias, porque sencillamente no existe.

Podría pensarse que el problema creado por la Administración autonómica con la dejación de su potestad reglamentaria, habría de quedar obviado al exigir el artículo 11 del mencionado Decreto que tras la autorización definitiva, y antes de proceder a su inscripción en el Registro, el representante del Centro está obligado a aportar «las Licencias Municipales para la apertura y funcionamiento de la instalación», con lo cual el Ayuntamiento, a través de sus normas urbanísticas quedaría instituido como colaborador en el control de las Residencias de ancianos. Sin embargo, conviene recordar, en primer término, que tal requisito se exige para la concesión de la inscripción registral, no para la autorización, y, en segundo lugar, que muchos Ayuntamientos se muestran reacios a conceder licencias de apertura por entender que no son necesarias cuando se trata de Entidades sin ánimo de lucro, habiendo llegado a tolerar esta práctica el Instituto Andaluz de Servicios Sociales para no demorar la finalización del expediente administrativo y posibilitar con ello que los ancianos puedan ingresar en las Residencias dependientes de esas Entidades. Ello pone de manifiesto, pues, que esta técnica carece en muchos casos de cualquier clase de eficacia.

Por otra parte, hay que dejar constancia de que existen Residencias que gozan de la correspondiente autorización administrativa, sin que por el contrario se encuentren acomodadas al Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo. Se trata de centros que se acogieron al régimen transitorio previsto por dicha norma, y a sus sucesivas prórrogas, al objeto de ir adaptando paulatinamente sus instalaciones, sin que hasta ahora lo hayan llevado a cabo. Puede decirse que se encuentran en una situación de "transitoriedad indefinida", pues desarrollan su actividad al amparo de la permisividad que al respecto muestra el Instituto Andaluz de Servicios Sociales. Esta tolerancia consciente en el incumplimiento del mencionado Decreto tuvo sentido en el período inmediato a su aprobación, pero una vez transcurridos más de seis años desde su entrada en vigor, resulta difícil de justificar la pasividad con que la Administración contempla tales supuestos.

Llegados a este punto, cabe preguntarse desde la óptica del ciudadano, para qué sirve la autorización administrativa de las Residencias. Si la cuestión se remite a la finalidad perseguida, la respuesta es clara: garantizar a las personas mayores que accedan a una de ellas que van a disfrutar de unas prestaciones y unos servicios mínimos, establecidos reglamentariamente, como una base irreductible de bienestar que en cualquier caso tienen asegurado. Sin embargo, si se parte de la observación de la realidad, la contestación ha de ser otra muy distinta: supone una formalidad administrativa a través de la cual la Administración controla, si bien no en todos los casos, que las Residencias

cumplen unas condiciones materiales y funcionales que no están fijadas específicamente por ninguna norma, y cuya determinación depende del recto, pero subjetivo criterio, que adopten los funcionarios del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. Así, según el Servicio de Centros de dicho Instituto, no se permite que más de tres ancianos puedan ocupar un mismo dormitorio, pero ésta es una indicación carente de apoyo normativo, de tal modo que también se podría haber acordado que no fueran más de dos o más de cuatro sus ocupantes. Otro tanto puede decirse, por ejemplo, de las dimensiones mínimas de los dormitorios, al que según el mencionado Servicio se le aplica el Decreto de barreras, aun cuando éste no alude a una superficie mínima de los mismos en función del número de personas que convivan, sino que sólo hace referencia a las medidas de los pasillos para garantizar la accesibilidad de cualquier minusválido.

En suma, la autorización administrativa sobre las Residencias de ancianos, que constituye un elemento de protección del colectivo de personas mayores, no cumple en la práctica con la finalidad pretendida por la Ley, por encontrarse desprovista de los instrumentos normativos necesarios, y desde este punto de vista es tarea urgente la concreción por vía reglamentaria de las condiciones materiales y funcionales mínimas a cumplir por las Residencias para mayores.

4.2. El registro.

El Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales está llamado a cumplir dos objetivos fundamentales: de una parte, constituir una relación oficial de las Entidades y Centros que desarrollan su actividad en el ámbito de los Servicios Sociales dentro de nuestra Comunidad Autónoma, a efectos de su control y supervisión, y, de otra, servir de instrumento público de información al objeto de que los posibles interesados puedan conocer si aquéllos actúan en un marco de legalidad.

Asimismo, de la inscripción de un Centro en el Registro pueden derivarse determinados efectos económicos. Así, el Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, dispone en su artículo 14:

«Para la concesión de cualquier subvención o ayuda de la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales, será condición indispensable que el Centro o Entidad se halle inscrito, previamente, en el Registro al que se refiere el presente Decreto».

De la inscripción de las Residencias para mayores en el Registro se ocupa el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, a través de su Servicio de Centros, si bien cabe decir que la organización del mismo presenta evidentes disfunciones. En la actualidad, el Registro queda reducido a un listado de Entidades y Centros,

carente de una estructura definida y parcialmente informatizado, lo que dificulta tanto la labor de control como el acceso a la información que se puede extraer del mismo. En efecto, en el Registro se contempla tan sólo la inscripción, sin que se practiquen otro tipo de asientos que tiendan a actualizar la información existente sobre cada Centro, como puede suceder con «todas las variaciones que se produzcan en relación a los datos aportados en la documentación inicial y que supongan modificación de aquélla que tengan constancia registral» (artículo 13 del Decreto citado). Pese a que los titulares de los Centros tienen la obligación de comunicar al Registro tales modificaciones, esa notificación no se suele llevar a cabo, ni siquiera de los cambios de sede. En estos términos, puede entenderse que el control de las Residencias a través del Registro queda muy disminuido, en cuanto que se tolera las discordancias entre la situación registral y la situación real de las mismas.

Por otra parte, tampoco la organización del Registro favorece la publicidad de los datos que en él se contienen, pues la falta de informatización obliga en unos casos a tener que acudir al propio expediente, lo que puede generar considerables demoras. Es significativo al respecto que, habiendo solicitado esta Institución información acerca del número de Residencias registradas, aún no haya podido tener acceso a la misma, pese a que dicha petición se produjo hace ya casi dos meses.

Estas deficiencias organizativas pueden incidir sobre los posibles usuarios que deseen conocer si determinadas Residencias en un ámbito territorial concreto cuentan o no con la correspondiente inscripción registral, en la medida en que ello es una garantía de respeto a la normativa vigente. En este sentido, cabe presumir que la información que se les pueda facilitar se producirá con escasa celeridad y sobre datos no actualizados, con lo cual la decisión a adoptar sobre su ingreso en una u otra Residencia puede quedar viciada por un conocimiento incompleto de la realidad.

4.3. La acreditación.

A través de la acreditación se pretende garantizar un mínimo de calidad en las funciones a desarrollar por parte de los Servicios y Centros de Servicios Sociales, atendiendo para ello a diversos aspectos: condiciones materiales y arquitectónicas, recursos humanos, atención ofrecida e índole de las prestaciones, sistema de participación, etc. Además, constituye un requisito para que las Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro puedan celebrar conciertos con la Junta de Andalucía.

Sin embargo, conviene preguntarse por la utilidad concreta de este instrumento a través de su comparación con la autorización administrativa anteriormente analizada. Es evidente que mediante la acreditación se instaura un

mecanismo de control económico que tiende a fiscalizar el fin de las partidas presupuestarias que se destinen a estos efectos mediante los correspondientes conciertos. Así, es obligación de los centros acreditados "remitir balance económico del ejercicio anterior y los presupuestos del Centro para cada año en curso, dentro de los quince días siguientes a su aprobación" (artículo 23.3º del Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo). Este control no se proyecta sobre los centros autorizados, que quedan relevados de cualquier obligación en este sentido.

Ahora bien, el elemento diferencial entre autorización y acreditación no viene marcado sólo por esa circunstancia de control económico al amparo de un concierto, sino que va más lejos, en cuanto que puede tener como exclusiva finalidad "el reconocimiento de calidad" de los servicios de un Centro (artículo 16 in fine del Decreto citado). En efecto, es expresivo que en la regulación de la acreditación se haga referencia a unos "mínimos de calidad" a los que no se alude al abordar las autorizaciones administrativas. ¿Acaso quiere decirse con ello que la autorización no garantiza ningún mínimo de calidad y la acreditación sí? Naturalmente, no puede ser ésta la interpretación del Decreto, so riesgo, en caso contrario, de privar de sentido a la autorización. La respuesta ha de ser otra bien distinta: la acreditación supone la exigencia de unas condiciones de calidad en la prestación de los servicios por parte de los Centros que supera el standard de calidad obligatorio para la concesión de la autorización. Podría decirse, en otros términos, que la acreditación representa una homologación de los Centros con un nivel de prestación de servicios lo suficientemente alto para que la Administración pueda emplearlos como colaboradores dentro de su organización de Servicios Sociales.

Ésta es la teoría; descendamos ahora a la práctica. En la actualidad no existe norma alguna que determine los niveles de calidad exigibles a las Residencias para mayores, conforme a la previsión que realiza el artículo 18.1º del mencionado Decreto. Se aplica por analogía una Resolución de 30 de Julio de 1993, del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por las que se determinan las condiciones técnicas que deben reunir los Centros de Atención Especializada para Personas con Minusvalías, para poder suscribir conciertos de plazas con dicho Instituto. Naturalmente, dicha Resolución no contempla la problemática específica de las Residencias para mayores, pero siquiera representa un mínimo dato al que acogerse, porque hasta esa fecha el vacío normativo era absoluto. ¿Qué ocurre, sin embargo, con los aspectos no contemplados en tal Resolución? Cabe deducir que serán los técnicos del Instituto Andaluz de Servicios Sociales los que arbitren los criterios a usar al efecto.

Estas omisiones normativas provocan una gran inseguridad jurídica y dejan indefensos a los usuarios de los centros concertados. Es evidente que cuando un anciano se muestre disconforme con el modo en que un servicio se presta, o quiera denunciar la falta de alguna prestación que considera debida, ha de tener la posibilidad de conocer si en efecto tiene o no derecho a la misma,

examinando la correspondiente norma, mas, si no existe, sobre qué argumento jurídico podrá defender su pretensión, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional. La indefensión que esta situación puede generar es patente y no tiene mayor explicación que la inexcusable pasividad de la Administración.

4.4. La inspección de centros.

Aun cuando el Decreto 94/1.989, de 3 de Mayo, asigna a la Inspección un papel fundamental en el control de las condiciones en que se prestan los servicios, tanto respecto de los centros autorizados como de los acreditados, la práctica se ha encargado de poner de manifiesto otra realidad bien distinta. Por desgracia, en la actualidad el Servicio de Inspección, denominado Servicio de Evaluación y Control, se encuentra orgánicamente desarticulado y funcionalmente inoperante. Las únicas medidas de control que se efectúan se llevan a cabo por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales y tienen un objetivo muy reducido: las Residencias subvencionadas y las concertadas. En estos casos, y pese a que el IASS no tiene atribuidas facultades de inspección, las visitas a las Residencias se justifican por el seguimiento de las subvenciones y de los conciertos, circunstancia que al menos da lugar a la posibilidad de constatar directamente por los funcionarios intervinientes la situación en que se encuentran los ancianos usuarios de tales Residencias y de detectar posibles irregularidades.

Por lo que se refiere a las Residencias públicas no dependientes de dicho Organismo y a las privadas no subvencionadas o concertadas, quedan excluidas de cualquier tipo de control. De este modo, Residencias vinculadas con la Administración del Estado, a través del INSERSO, o pertenecientes a Diputaciones o Ayuntamientos, desarrollan sus actividades al margen de la supervisión de la Administración Autonómica, que ha delegado "de facto" en dichas Entidades su facultad de inspección. Esta dejación de competencias se torna aún más evidente en lo que a las Residencias privadas respecta, y ello con independencia de que se encuentren autorizadas o no. Fiel exponente de la situación es el dato expuesto por la Asociación de Residencias Privadas Sevillanas de la Tercera Edad (ARPATE), de que las Residencias autorizadas que no son inspeccionadas regularmente, incluso algunas sólo han llegado a ser visitadas una vez, cuando solicitaron la autorización.

Así pues, el Servicio de Inspección tiene una existencia puramente nominal, pues en este momento carece de organización, estando incluso vacante la titularidad del mismo; tampoco existe ningún tipo de planificación periódica (no se ha elaborado plan de inspeccional anual alguno); no se han adoptado medidas para la detección de irregularidades en Residencias; no se ha previsto ningún procedimiento de actuación frente a las Residencias no autorizadas. En esta situación, por tanto, nadie puede sorprenderse de que los atropellos contra los derechos de los usuarios de las Residencias sean habituales, aunque sólo algunos

salgan a la luz por las condiciones físicas, psíquicas o culturales de quienes los sufren, y que limitan su capacidad de denuncia.

4.5. Las irregularidades en las residencias para mayores.

Las infracciones que se cometen actualmente en el ámbito de las Residencias para mayores no son patrimonio exclusivo de los Centros privados, y, más concretamente, de los pertenecientes a Entidades con carácter lucrativo, si bien es cierto que concentran el principal núcleo de irregularidades en este ámbito. En este sentido, cabe decir que también en Residencias dependientes de Entidades públicas y en Residencias concertadas aparecen deficiencias en la prestación de servicios a los ancianos, si bien generalmente de orden menor, como las derivadas de estructuras arquitectónicas que han perdido funcionalidad con el paso del tiempo, o que, en sus inicios, no estaban previstas para que en ellas se desarrollasen prestaciones de carácter asistencial. Así, algunos Centros no se encuentran adaptados plenamente al Decreto de eliminación de barreras, y en otros, predomina aún la concepción de la Residencia como establecimiento hotelero más que como comunidad de asistencia integral al anciano. No obstante, el control directo que la Administración Autonómica ejerce sobre sus propios Centros, así como sobre los concertados y los subvencionados, propicia una progresiva adaptación de éstos a las nuevas necesidades y contribuye decisivamente a minorar sus deficiencias. Ahora bien, particular mención merece la falta de programas especiales de atención a residentes con problemas psiquiátricos, que son atendidos en la mayoría de los casos por un personal carente de formación específica, así como la falta de una acción coordinada en este asunto entre los Servicios Sociales y los Servicios Sanitarios.

Es, en definitiva, la falta de control sobre las Residencias la que genera el mayor número de irregularidades en este sector. No conviene, sin embargo, identificar Residencias no autorizadas con Residencias sin control alguno, porque también existen otras autorizadas sobre las que no se ejerce, de hecho, ningún tipo de supervisión. Como antes quedó apuntado, es frecuente que haya Residencias a las que sólo se les ha girado una visita, en el momento de su apertura, sin que con posterioridad hayan sido sometidas a ninguna inspección, pese a que sus circunstancias han podido variar notablemente con el curso de los años y deteriorarse, reducirse o eliminarse los servicios inicialmente previstos. Esta ausencia de control alcanza su punto álgido, lógicamente, en las Residencias que carecen de autorización administrativa, y ello posibilita que en las mismas puedan originarse las más variadas formas de vulneración de los derechos de los ancianos, favorecida casi siempre por la situación de indefensión en que muchos de ellos se encuentran, y en ocasiones alentada por sus propios familiares.

La pasividad de la Administración Autonómica es, pues, el mejor caldo de cultivo posible para el florecimiento de toda una red paralela de

Residencias, cuyo afán de lucro les lleva no sólo a ignorar la normativa existente, sino a desarrollar prácticas atentatorias contra los derechos de los ancianos y contra su propia dignidad. La enumeración de tales prácticas es prolija, pero basta atender para ello a la información suministrada tanto por la Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM) como por la Asociación de Residencias Privadas Sevillanas de la Tercera Edad (ARPATE), para poder relacionar las siguientes:

- a) Pésimas condiciones higiénico-sanitarias de los ancianos.
- b) Hacinamiento producido por la masificación.
- c) Falta de adaptación de los edificios a las necesidades de los ancianos, con existencia de barreras arquitectónicas.
- d) Inexistencia de medidas de seguridad como prevención contra incendios.
- e) Insuficiencia de personal y falta de cualificación del mismo.
- f) Falta de ventilación en las habitaciones.
- g) Alimentación defectuosa y sin control médico.
- h) Trato degradante y vejatorio.
- i) Enfermos mentales sin cuidados específicos.
- j) Reclusión de ancianos en habitaciones, sin acceso al exterior.
- k) Explotación patrimonial del anciano.

Estas deficiencias se ponen de relieve no desde la interpretación o la aplicación de la norma, sino desde la observación de la realidad. Así, en algunos relatos se manifiesta:

"...hay centros en los que viven veintidós ancianos en ciento veinte metros cuadrados..."

"...quince, dieciséis o más ancianos sólo disponen de un cuarto de baño..."

"...recibimos a un anciano proveniente de una Residencia ilegal que por padecer una hernia tenía un braguero, y al asearlo, hubo literalmente que despegárselo, teniendo en el interior restos de comida en descomposición..."

"...los ancianos son sedados para que no causen problemas..."

"...en algunas Residencias a los ancianos se les prohíbe salir, a instancia incluso de los familiares..."

"...ancianos inválidos que han sido ingresados en habitaciones superiores con escalera y por no poder ser bajados han permanecido y permanecen desde su ingreso en la misma habitación (un año, dos años)..."

"...comida, todo constituido por fritos..."

"...cuidadoras que manejan la medicación, sin conocimiento de la misma..."

"...los titulares de las Residencias se quedan con las cartillas de ahorro de los ancianos y les acompañan al Banco para apropiarse posteriormente del dinero..."

"...hacen que el anciano les firme autorizaciones para poder sacar dinero de las cartillas..."

"...el pago de la pensión no contributiva se domicilia en una cuenta del centro..."

"...llegan a producirse engaños para que el anciano le transmita su vivienda..."

Estas denominadas "Residenciales ilegales" desarrollan su actividad desde la clandestinidad, es decir, ocultándose a los ojos de la Administración, por lo que su detección presenta mayores problemas, pero, desde luego, en modo alguno irresolubles. Piénsese que para la captación de potenciales clientes necesariamente han de contar con una publicidad, al objeto de darse a conocer y ofrecer sus servicios: los folletos, los anuncios en los diarios sirven perfectamente a tal propósito. Quiere ello decir que la Administración, a través de una labor de investigación directa, o mediante la colaboración de otras Entidades públicas, de Organizaciones de Mayores o de Asociaciones de Residencias Autorizadas, puede obtener información al respecto. En este sentido, podemos citar a modo de ejemplo que en la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Granada se han detectado casos a través de los periódicos, de comunicaciones de la Consejería de Salud o de los Ayuntamientos y también a través de numerosas denuncias, pero el problema se les plantea precisamente por carecer de facultades inspectoras y de una normativa que les permita hacer frente a este tipo de situaciones a través de medidas sancionadoras concretas. Este comentario es de todo punto expresivo de otra de las importantes deficiencias de las que la

Administración adolece en la práctica, y merece por ello un tratamiento aparte.

4.6. Las sanciones.

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía invistió a la Administración Autonómica de una potestad sancionadora sobre las Entidades y Centros de Servicios Sociales, que ésta se ha negado a emplear, ignorando con ello el mandato legal. Este inexplicable recato en el ejercicio de la facultad punitiva ha llevado a olvidar que la concesión de ese poder tiene una finalidad esencial, cual es la protección de los colectivos más desfavorecidos de la comunidad, que son, con carácter general, los destinatarios de los Servicios Sociales. De este modo, cuando se castiga una infracción no sólo se pone en marcha una actividad represiva, sino que a la vez se tutelan otros intereses dignos de protección.

Pues bien, ésta es la situación que se viene produciendo desde hace años y que persiste actualmente en torno a las Residencias de ancianos. Una vez que se detecta, normalmente por denuncia, una Residencia no autorizada o con determinadas irregularidades, se pone en marcha toda una serie de actuaciones impulsoras de competencias ajenas, a la vez que se mantiene una absoluta pasividad sobre las competencias propias. Es frecuente que se dé traslado de los hechos al Ayuntamiento, por si el Centro carece de licencia de apertura, o al Ministerio Fiscal, si los hechos pueden revestir carácter delictivo. Estas comunicaciones tienden a intentar suplir el deber de sancionar que a la propia Administración se le ha otorgado a través de Ley, excusando su falta de diligencia en la actuación de otras instancias públicas. Mas, ¿qué ocurre cuando el Ayuntamiento decide no sancionar o desde el Ministerio Público se estima que la irregularidades no integran ningún tipo penal?. La respuesta a estos casos es tan lamentable como la ocurrida en la Gerencia Provincial del IASS en Granada de tener que pactar con los propios infractores el cierre del Centro.

En esta reflexión conviene destacar que la dejación de competencias que se viene produciendo no es una cuestión de orden teórico, enmarcada en el ámbito de la organización administrativa y de repercusión meramente interna. En este caso, los perjudicados por esta indolencia administrativa tienen nombres y apellidos, son ancianos a los que se les vulneran sus derechos y que por su situación personal carecen de medios de defensa. Precisamente por esta circunstancia, la Administración debe asumir su protección como un objetivo prioritario, utilizando todos los medios que la Ley pone a su alcance, incluido su poder sancionador.

4.7. Las listas de espera.

En el fenómeno de las Residencias "ilegales" acabamos de concluir

que la pasividad administrativa en el ejercicio de su facultad correctora de irregularidades favorece la multiplicación de éstas. Pero, con ser ello cierto, debemos preguntarnos si la adopción de una actitud exclusivamente represiva por parte de la Administración Autonómica resolvería este problema. Evidentemente que no, pues aunque contribuiría a su reducción, no lo erradicaría; en este sentido, no conviene llamarse a engaño, sólo estamos contemplando la punta del iceberg. El maltrato a los ancianos que se sustancia en las Residencias "ilegales" hunde sus raíces en una problemática mucho más amplia, que va desde las estructuras administrativas hasta los ámbitos domésticos.

En efecto, la auténtica razón de fondo que da origen a unas Residencias carentes de los servicios necesarios para el cuidado de los ancianos es la insuficiencia de plazas residenciales de que adolecen las estructuras administrativas de Servicios Sociales. El déficit de plazas, materializado en unas ingentes listas de espera, provoca que la demanda se desplace hacia otros sectores, en busca de una solución a corto plazo. Sin embargo, la escasez de recursos económicos de muchos ancianos y de su entorno familiar hace inviable su incorporación a plazas ofrecidas por empresarios privados, pues el coste que ocasiona el establecimiento de unos servicios adecuados, unido al propio beneficio empresarial, determina un precio al que aquéllos no pueden hacer frente. Ante esta situación, nunca faltan individuos que estén dispuestos a aprovechar esta coyuntura para "hacer negocio", ofreciendo plazas a precios mucho más asequibles, pero que, como contrapartida, no cuentan con los servicios imprescindibles para garantizar la correcta atención a los ancianos. Así, la falta de espacio, el empleo de un personal escaso y poco formado, la existencia de barreras arquitectónicas, etc., no son sino consecuencias de un objetivo común, la reducción de gastos y el aumento de beneficios, que se alcanza a costa del bienestar de los residentes en tales Centros. Cuando estas circunstancias se extreman, las Residencias se convierten en auténticos "aparcamientos humanos", donde se depositan a los ancianos hasta su fallecimiento.

Ahora bien, la escasez de plazas residenciales que la Administración gestiona, bien directamente o mediante conciertos, no sólo potencia la aparición de Residencias "ilegales", sino que al mismo tiempo dificulta su erradicación. Piénsese, en esta línea, que cuando la Administración constata graves irregularidades en una Residencia, tendría que proceder a su clausura, mas qué hacer con los ancianos ocupantes de la misma, si los establecimientos de que dispone están saturados y muchos de aquéllos carecen de familiares, han sido abandonados o no tienen vivienda propia. Desde esta perspectiva, el funcionamiento de un Servicio de Inspección y la utilización del régimen sancionador legalmente previsto ayudarían a configurar la auténtica dimensión de la necesidad de plazas residenciales en la Comunidad, pero desgraciadamente ambos han quedado postergados en favor de una actitud tolerante de la Administración, que contribuye a ocultar el problema, sin darle solución.

Como en tantos otros aspectos de la vida social, los recursos económicos de los individuos son determinantes para fijar su posición dentro de la escala del bienestar, y el tema de las Residencias para mayores no es ajeno a esta regla. Por ello, quienes padecen unas peores condiciones de trato son los ancianos de economías más débiles, que no tienen posibilidad alguna de elegir un Centro en el que se le garanticen unas condiciones mínimas de asistencia, sino que, por el contrario, se ven abocados a ingresar en establecimientos en los que el respeto a la legalidad y a los derechos de los usuarios quedan marginados por completo. Desde este punto de vista, cabría decir que la existencia de Residencias "ilegales" no es más que una muestra de la situación real en que se encuentran muchos ancianos dentro de nuestra Comunidad, socialmente relegados e incluso ignorados. Justamente por esta circunstancia, la protección que desde la Administración ha de dispensarse a este colectivo debe acentuarse mediante el fortalecimiento de la estructura de Servicios Sociales, en general, y, en particular, a través de una acción más decidida de creación de plazas residenciales propias y de medidas de fomento sobre el sector privado, promoviendo el establecimiento de nuevas Residencias y la regularización de la situación legal en las ya existentes.

No sería justo, sin embargo, imputar a la Administración la total responsabilidad de los graves problemas que aquejan a los ancianos internos en Residencias dentro de Andalucía. La realidad también nos muestra que en muchos casos el ingreso en una Residencia "ilegal" no es más que el último peldaño al que se ha conducido al anciano, después de haber atravesado por diversas experiencias de maltrato en el seno de su propia familia. Así, la consideración de la persona mayor como estorbo, como limitación de las propias actividades de los integrantes de una familia es demasiado evidente para que pueda ser obviada. En esta medida, una Residencia, cualquier Residencia, no importa sus condiciones, representa la fórmula ideal para poner fin al problema y, naturalmente, con el menor coste posible.

Este tipo de situaciones es consecuencia del establecimiento de unos nuevos valores sociales en los que la vejez es a veces considerada como una lacra, sin que la familia asuma como propios los problemas que suscita. No obstante, del cambio producido en la sociedad aún no se ha hecho eco el ordenamiento, que sigue concebido a la familia como un núcleo de apoyo incondicional a sus mayores, cuando lo cierto es que cada vez con mayor frecuencia se desarrollan en el seno de la misma actitudes de abierta hostilidad. En este sentido, los malos tratos físicos y psicológicos o la expoliación del patrimonio del anciano por parte de sus familiares, prevaliéndose de una relación de lógica confianza o de la incapacidad de aquél, han tomado en la actualidad carta de naturaleza y nada indica que frenen en su progresión. Por ello, es necesario ordenar normativamente esta nueva realidad mediante la elaboración de disposiciones que protejan al anciano frente a su familia, cubriendo diversos objetivos: evitar tanto las agresiones personales como las económicas; reforzar la obligación de alimentos hacia los ascendientes, no sólo en su faceta puramente

material (sustento, habitación, vestido...) sino sobre todo en su vertiente asistencial de protección y cuidado; promover nuevas figuras tuitivas, institucionales o privadas, a las que el anciano pueda asignar tanto su representación como la defensa de su patrimonio ante eventuales situaciones de incapacidad.

En definitiva, la situación actual de las personas mayores en centros residenciales presenta una amplia gama de derechos vulnerados y libertades coartadas, que son fiel reflejo de un fenómeno mucho más amplio que se está produciendo en nuestra sociedad. A continuación procedemos a realizar una relación de los mismos.

5. Derechos y libertades vulnerados en las residencias para mayores.

En este punto nos remitimos a lo contenido en la Sección Primera, sobre la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces, a tenor de la actuación administrativa, referido al derecho a la protección social.

6. Disposiciones infringidas.

De cuanto antecede podemos concluir que la Administración Autonómica, representada en este caso por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, no ha observado en su actuación numerosos preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, dando lugar a que la situación actual de las Residencias para mayores sea notoriamente irregular.

Por ello, se efectúa **Recordatorio** de los Deberes Legales infringidos.

7. Recomendaciones.

Del mismo modo, se procede al dictado de las siguientes **Recomendaciones**:

- "1.- Que por esa Administración se proceda a la determinación normativa de las condiciones mínimas, tanto materiales como funcionales, que han de reunir las Residencias para personas mayores, de titularidad pública o privada, para su autorización o concertación.*
- 2.- Que se proceda a la regulación, implantación y organización de un Servicio de Inspección que, a través de planes anuales, asuma el control periódico de las Residencias autorizadas o concertadas, y desarrolle las labores de investigación precisas para la averiguación de Residencias carentes de autorización.*

- 3.- *Que se establezcan los mecanismos de coordinación necesarios con las Corporaciones locales, a fin de impedir la apertura de Residencias que no cuenten con la debida autorización administrativa.*
- 4.- *Que se proceda al desarrollo reglamentario y aplicación del régimen de infracciones y sanciones legalmente establecido, concretando los órganos competentes al respecto.*
- 5.- *Que se delimiten con mayor precisión los órganos con competencia vigente en el procedimiento de autorización, registro y acreditación de Residencias.*
- 6.- *Que se adopten cuantas medidas sean oportunas a fin de que se dote al Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de una mayor agilidad en su funcionamiento y se asegure la actualización de los datos obrantes en el mismo.*
- 7.- *Que se intensifiquen los esfuerzos al objeto de aumentar el número de plazas residenciales para personas mayores, directamente mediante Centros propios, o mediante el empleo de las técnicas de subvención y concierto con Centros privados.*
- 8.- *Que se acuerden con la Administración Sanitaria los instrumentos de coordinación necesarios para garantizar a los usuarios de Residencias la asistencia de médicos geriatras y fisioterapeutas, así como tratamientos específicos para quienes padezcan una enfermedad mental.*
- 9.- *Que se establezca un catálogo de derechos y obligaciones de los usuarios de Residencias de titularidad privada.*
- 10.- *Que se promueva la elaboración de una normativa que, desde la perspectiva de un tratamiento integral de la problemática actual de las personas mayores, instaure los instrumentos jurídicos necesarios para la protección de sus personas y patrimonios"*

2.3. Prestaciones asistenciales.

En este capítulo se encierran una buena parte de las quejas del área de servicios sociales. La tramitación administrativa, los criterios interpretativos y los límites presupuestarios suelen constituir el pretexto del conjunto de quejas referidas a las prestaciones asistenciales, que comprenden tanto las pensiones como las ayudas no periódicas.

Muchos de los temas objeto de queja, ya se reflejaron en Informes anteriores, así: el reintegro de cantidades percibidas indebidamente con ocasión de revisiones de prestaciones asistenciales, tardanza en la resolución de las pensiones, y sucesivas reclamaciones y recursos, compatibilidad de los recursos personales y las prestaciones asistenciales, etc.. Materias que ya han sido tratadas con insistencia en Informes de otros años.

Este año vamos a presentar sólo las novedades y las aportaciones producidas. No obstante, debemos de advertir que se siguen recibiendo un número considerable de quejas referidas a la tramitación y sustanciación y de las pensiones y prestaciones asistenciales.

Se destacan las siguientes:

*** Denegación de las ayudas individuales (queja 95/62, queja 95/293, queja 95/2574 y queja 95/2673).**

Comparecieron un conjunto de ciudadanos, mediante sendos escritos en los que manifestaban su disconformidad con las resoluciones dictadas por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, denegatorias de ayudas públicas individuales en sus modalidades de personas con minusvalías para asistencia a instituciones o centros, prótesis auditiva y dental.

Se procedió a admitir las quejas a trámite, realizando la consiguiente petición de informe a las Gerencias Provinciales de ese Instituto en Jaén y Sevilla.

Evacuados los informes solicitados, en los mismos se constata un argumento que puede hacerse extensivo a todas las quejas planteadas: las denegaciones de las ayudas individuales se justifican por la falta de disponibilidad presupuestaria.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, formulamos las siguientes consideraciones:

1ª.- La Orden de 3 de Enero de 1994 (BOJA nº 5, de 15 de Enero), por la que se regula la convocatoria de ayudas públicas correspondientes al ámbito competencial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, dispone en su artículo 39.2º:

«La concesión de las ayudas se atenderá a criterios objetivos tales como: renta per cápita familiar, necesidad de la prestación y requisitos específicos de cada modalidad, teniendo siempre como límite las disponibilidades presupuestarias para 1994».

Este precepto, en el que se condiciona la concesión de las ayudas a las disponibilidades presupuestarias, no es sino reflejo de la más amplia prohibición contenida en la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma o en la Ley General Presupuestaria de asumir compromisos económicos sin que se hallen respaldados por una consignación presupuestaria previa. En este sentido, pues, la Administración asume esencialmente una función de distribución de los recursos disponibles entre los solicitantes de ayudas que cumplan con los requisitos exigidos en cada Convocatoria. Pero, en la medida en que éstos son insuficientes para cubrir todas las peticiones, el reparto de las prestaciones se habrá de efectuar por la Administración en el ejercicio de su facultad discrecional. Por ello, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la actuación del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en la gestión de las ayudas es irreprochable, por cuanto que se ha ceñido a aplicar la normativa vigente en esta materia.

2ª Una vez constatada esta circunstancia, esta Institución no puede, sin embargo, obviar la problemática que subyace en el tema planteado. A través de las quejas presentadas se pone de manifiesto una realidad que afecta a una multiplicidad de personas, todas ellas unidas bajo el común denominador de verse afectadas por una minusvalía: la falta de recursos económicos les impide superar una barrera que condiciona gravemente su forma de vida. Tal acontece con quienes no pueden acudir a una Residencia donde recibir el tratamiento adecuado a su minusvalía psíquica, o con aquéllos que no pueden proveerse de una prótesis dental o auditiva. En estos supuestos el ciudadano se siente especialmente desprotegido ante una Administración que considera distante e indiferente a sus problemas, y que les condena a desarrollar una vida extremadamente limitada.

Ciertamente esta impresión no es exacta, y para ello basta con examinar los diversos objetivos propuestos en el Plan de Servicios Sociales de Andalucía para el período 1993-1996. Entre ellos, cabe destacar la ampliación de plazas en centros para personas con minusvalías, o la de propiciar una mayor autonomía de éstas mediante ayudas que les faciliten una mejor adaptación a su entorno. Sin embargo, los individuos no perciben los propósitos, y para la efectividad de tales objetivos se ha de procurar un progresivo incremento en las partidas presupuestarias precisas para la financiación de las correspondientes subvenciones.

Por último, esta Institución es, asimismo, consciente de las dificultades económicas que conlleva extender a un mayor número de beneficiarios las ayudas individuales que en cada ejercicio se convocan en el ámbito del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, pero estimamos necesario que esta cuestión se incluya entre los asuntos prioritarios a abordar por ese Organismo, pues de otro modo es de temer que la diferencia entre necesidades y medios sea cada vez más profunda.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, esta Institución, formuló la siguiente **Sugerencia**:

"Que por esa Consejería se considere la oportunidad de promover las medidas pertinentes en orden a incrementar para ejercicios posteriores las partidas presupuestarias destinadas a financiar las ayudas públicas individuales convocadas por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales".

La Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales no ha ofrecido la obligada contestación mostrando su conformidad o no con la referida **Sugerencia**.

***Indefensión padecida en los procedimientos de declaración del grado de incapacidad o invalidez (queja 95/2656).**

La interesada manifestaba su disconformidad con la resolución de la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Sevilla por la que se le denegaba su solicitud de pensión de invalidez en su modalidad no contributiva, pese a las múltiples enfermedades que padece y que la incapacitan para el trabajo.

Se realizó la consiguiente petición de informe a la citada Gerencia Provincial con especial atención en dos cuestiones:

A) Razones por las que no se recogen en la resolución denegatoria las enfermedades o lesiones que se hayan estimado como existentes, de entre las alegadas por la interesada, el nivel de incidencia de cada una de ellas en la obtención del grado final de discapacidad, ni la puntuación asignada a cada uno de los factores sociales tenidos en cuenta para determinar el grado de minusvalía.

B) Razones por las que en la resolución denegatoria no se entra a considerar el cumplimiento por la solicitante de los restantes requisitos establecidos por la normativa vigente, una vez que se aprecia el incumplimiento de la condición de minusválido en un grado igual o superior al 65 por 100.

Evacuado el mencionado informe por la Gerencia Provincial, en el mismo se manifiesta, de una parte, que la resolución emitida recoge el grado de minusvalía, el porcentaje de discapacidad y el grado de valoración de los factores sociales, e independientemente de los mismos, en el Centro Base existe un expediente completo de cada una de las personas valoradas, constando en él todos los datos precisos e informes de dicha valoración. Estos datos pueden ser solicitados en cualquier momento por la interesada, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administra-

ciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo imposible que en las resoluciones, que como su propio nombre indica son documentos de toma de decisión, consten todos los datos que componen el expediente de valoración, que se realiza de acuerdo con la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de Marzo de 1984.

Por otra parte, la Gerencia Provincial justifica que la resolución no entre a valorar los restantes requisitos exigidos por la Ley en materia de prestaciones no contributivas por el hecho de que, a fin de evitar, en lo posible, trastornos a los solicitantes admite la demanda de la pensión con la mera presentación de la solicitud, sin que se requiera hasta que se realiza la valoración del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) la documentación de comprobación de requisitos, tal como determina el artículo 23 del Real Decreto 357/91, de 15 de Marzo, por lo que en este caso no sería posible valorar los restantes requisitos sin evitar el trastorno de la aportación del interesado de la mencionada documentación, que a su vez, no desvirtuarían en modo alguno la resolución emitida.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1ª.- El artículo 22.1º del Real Decreto 357/1.991, de 15 de Marzo (BOE nº 69, de 21 de Marzo), por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1.990, de 20 de Diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, dispone que el procedimiento para el reconocimiento del derecho a este tipo de prestaciones «se iniciará por el interesado, su representante o por quien demuestre un interés legítimo para actuar en favor de personas con capacidad gravemente disminuida, y se ajustará a lo dispuesto en el presente Real Decreto y a lo previsto, con carácter general, en la Ley de Procedimiento Administrativo».

En la medida en que el citado Real Decreto, pese a fijar los requisitos necesarios para la concesión de tales prestaciones, no determina con precisión la fase procedimental en que los mismos habrán de resultar acreditados, se hace ineludible acudir, con carácter supletorio, a la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre (BOE nº 285, de 27 de Noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, su artículo 78.1º remite a la fase de instrucción «la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución», regulando, entre otros aspectos, el modo en que se ha de desarrollar el período probatorio o la evacuación de los informes pertinentes.

Ciertamente, la Ley concibe la instrucción del procedimiento de un modo global, sin fijar un orden estricto en el que hayan de sucederse los diversos períodos que lo integran. Por ello, no podría concluirse que la fase de prueba deba

ser posterior o anterior a la solicitud de un informe, en el caso de que éste fuera estimado necesario. Ahora bien, la Ley dota asimismo de unidad a cada uno de los componentes de la etapa instructora del procedimiento, de forma que la prueba no se desarrolla sucesivamente sobre cada uno de «los hechos relevantes para la decisión» (artículo 80.1º), hasta el punto de que la apreciación de cada circunstancia condicione y limite el análisis de las restantes, sino que se proyecta de modo simultáneo sobre cuantos datos sean de interés para la resolución del tema planteado, pues el estudio de todos ellos conjuntamente es el que habrá de determinar el pronunciamiento final.

Frente a esta configuración legal del procedimiento, la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Sevilla fracciona la instrucción de los expedientes de solicitud de pensión no contributiva de invalidez en dos partes: una, tendente a establecer el grado de minusvalía que padece el interesado, previo informe preceptivo del Equipo de Valoración y Orientación (EVO); y otra, encaminada a comprobar si el solicitante reúne los restantes requisitos exigidos para la concesión de tal prestación (edad, residencia legal, convivencia con otras personas, insuficiencia de recursos) en los términos marcados por el artículo 23 del Decreto 357/1.991, de 15 de Marzo. Sólo la constatación de que el interesado sufre una minusvalía en grado igual o superior al 65 por 100 habilita para dar paso a la segunda fase, de manera que en caso contrario, se procede a dictar resolución desestimatoria «sin que se entre a considerar los restantes requisitos establecidos».

Sin embargo, esta discordancia entre la previsión legal y el proceder de la Gerencia no representa en sí misma una infracción al ordenamiento, pues en el ámbito administrativo las formas cobran su auténtico sentido cuando sirven de cauce para la sustanciación de los principios que animan el procedimiento. Por ello, habrá que indagar si en este caso existe algún fin que pueda justificar la flexibilidad con que se instruyen los expedientes de prestaciones no contributivas. A este respecto, la razón alegada por la citada Gerencia se nos aparece plenamente válida, en la medida en que la finalidad perseguida es evitar que el administrado deba reunir y aportar una documentación que en modo alguno puede variar el signo desestimatorio de la resolución, una vez que se ha constatado en el solicitante una minusvalía de grado inferior al 65 por 100. No debe olvidarse a este respecto que la razón de ser de los procedimientos establecidos y de la propia actividad administrativa es el servicio al ciudadano, de forma que éste encuentre las mayores facilidades cuando adopte alguna iniciativa tendente a promover ante la Administración el reconocimiento o el ejercicio de un derecho o interés legítimo. Desde esta perspectiva, por tanto, no cabe formular reproche alguno a la Gerencia Provincial en su modo de proceder, en la medida en que es innegable el beneficio que representa para los solicitantes de este tipo de prestaciones exonerarlos inicialmente de la obligación de presentar la documentación acreditativa de reunir los requisitos exigidos por la Ley, posponiéndolo hasta el momento mismo en que resulte constatada la superación del grado de minusvalía legalmente previsto.

2ª.- Diverso juicio merece, en cambio, el contenido de la resolución desestimatoria de la pensión de invalidez solicitada, por cuanto que no se explicita con la claridad necesaria ni las enfermedades o lesiones estimadas como existentes, ni su influencia en la determinación del grado de discapacidad, ni tampoco la puntuación atribuida a los factores sociales considerados para fijar el grado de minusvalía. Esta insuficiencia pretende ampararla la Gerencia Provincial bajo el argumento de que *"las resoluciones, como su propio nombre indica, son documentos de toma de decisión"*, y que los datos que componen el expediente de valoración se encuentran a disposición de los interesados, previa solicitud de éstos, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre.

Ahora bien, conviene recordar, en primer término, que aun cuando la resolución es un acto decisorio, expresión de una voluntad administrativa, no por ello está exenta en todo caso de manifestar las razones que han contribuido a su formación. Así lo declara el artículo 89.3º de la Ley: «Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54». Este último precepto, por su parte, indica: «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. (...)»

Es evidente que la resolución que desestima una solicitud de prestación no contributiva no reconoce al peticionario la titularidad de un derecho subjetivo, de tal modo que parece cuando menos cuestionable que pueda limitarse un derecho sin que éste sea previamente detentado por su titular. Sin embargo, es indudable que tal resolución afectaría plenamente a los intereses legítimos del solicitante, entendido este concepto, según criterio jurisprudencial, como el beneficio material o jurídico efectivo que reporta a un sujeto el éxito de su pretensión. Por tanto, puesto que la resolución denegatoria de la pensión representa una restricción a los intereses legítimos del peticionario, ha de estar convenientemente motivada.

Sin embargo, cabe plantearse qué extensión es necesaria para entender cumplido este requisito, pues el artículo 54.1º de la Ley alude a una «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho». Pues bien, es el propio Tribunal Constitucional (Sentencias 26/81, de 17 de Julio, y 36/82, de 16 de Junio) quien descubre la clave de esta cuestión: «la motivación debe realizarse con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posterior defensa de derechos». Asimismo, el Tribunal Supremo, en desarrollo de esta noción, concluye: «la motivación del acto, es decir, los motivos del hecho y de derecho del acto, han de ser sucintos, pero suficientes, de suerte que expliciten la razón del proceso lógico y jurídico que determinó la decisión administrativa» (Sentencia de 2 de Diciembre de 1994).

Si aplicamos esta doctrina al supuesto que ha dado origen a la

presente queja, habremos de exigir de la resolución dictada que contenga una explicación de los hechos, es decir, de las enfermedades o lesiones, que ha tenido en cuenta para deducir finalmente el grado de minusvalía que afecta a la interesada, pues sólo así podrá ésta combatirlos en su posterior impugnación, so riesgo, en caso contrario, de originar una clara indefensión. En concreto, la reclamante alegó en su solicitud los siguientes padecimientos: cervicoartrosis evolucionada con mayor afectación a nivel C5 C6 C7 con sindesmofitosis posteriores, de igual manera en nivel más bajo C7 C8; a nivel lumbar, gran pinzamiento L5 S1 con afectación discal a dicho nivel; gastropatía por AINES; eritema exudativo multiforme; hipercolesterinemia; síndrome ansioso depresivo; hernia de hiato esofágico; hernia discal con síndrome ciático secundario; enfermedad degenerativa que afecta también a nivel cervical. Asimismo, puso de manifiesto otra serie de factores sociales: número de miembros de su familia, situación económica, etc. Frente a estos argumentos recibe como respuesta una denegación *"por los hechos y fundamentos de derecho que se detallan: Por no estar afectado por un grado de minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 65 por 100, no pudiendo presentar solicitud hasta transcurridos dos años desde la fecha de la presente resolución, salvo que acredite suficientemente variación de los factores personales y sociales valorados (Art. 144.1.c del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1.994, de 20 de Junio)".* Tales factores personales y sociales que han sido tenidos en consideración para efectuar la correspondiente valoración se consignan al dorso del siguiente modo: *"hechos: grado de minusvalía: 23. Porcentaje de discapacidad: 23. Factores sociales: 9. Grado de minusvalía o enfermedad crónica: 23"*

Pues bien, a la vista de tales explicaciones, ¿acaso puede quedar enterada la solicitante de las enfermedades o de los factores sociales que se le han apreciado? Ciertamente que no, y ello en modo alguno es irrelevante. Piénsese que el grado de discapacidad obtenido pudiera derivar exclusivamente de la hernia discal aducida, habiendo sido desestimadas por inexistentes las restantes enfermedades; pero tal vez dicho porcentaje se atribuye sólo a la cervicoartrosis, o, quizás, son dos o tres las enfermedades responsables de haber llegado a tal grado de discapacidad. Como puede observarse, las posibles hipótesis son múltiples, pero la interesada no puede basar su defensa en meras elucubraciones, sino que ha de conocer con certeza cuáles de sus dolencias han sido estimadas y el grado de discapacidad que se le ha atribuido a cada una de ellas, pues sólo así podrá enderezar sus esfuerzos para acreditar la posible existencia de un error al no ser acogida alguna de las enfermedades alegadas, o bien podrá poner de manifiesto la infracción por inaplicación o por aplicación defectuosa de la Orden de 8 de Marzo de 1994, que regula esta materia. Idénticas consideraciones cabría invocar respecto de los denominados factores sociales.

Esta irregularidad intenta subsanarla la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales acudiendo al argumento de que la información necesaria se encuentra en el expediente de valoración a disposición de

la interesada, conforme a lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre. Mas la justificación apuntada es ineficaz, pues de este modo se pretende invertir la obligación que la Ley atribuye a la Administración de motivar algunas de sus resoluciones, descargando sobre el particular el deber de indagar las razones que impulsaron a aquélla a adoptar una u otra decisión.

Ahora bien, no deja de ser cierto que en la esfera administrativa se da con frecuencia la denominada "motivación in aliunde" o por aceptación de informes o dictámenes obrantes en el expediente, cuya cobertura legal la ofrece el artículo 89.5º de la citada norma: «La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma». Incluso la propia jurisprudencia se ha encargado de matizar este precepto, indicando que «este requisito de incorporación no ha de entenderse en su sentido material como de explícita transcripción literal sino más bien como referencia a los (informes y dictámenes) que en el mismo constan y que por hallarse a disposición de los interesados éstos tienen la posibilidad de conocer en cualquier momento» (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de Enero de 1983). Pero ni siquiera esta mínima alusión a los informes aceptados la realiza la resolución objeto de análisis, olvidando que si bien el dictamen del Equipo de Valoración y Orientación es preceptivo, en modo alguno es vinculante, y por tanto, sólo puede hacer suyos los argumentos en él expuestos cuando tal intención aparece inequívocamente reflejada en el cuerpo del escrito.

Llegados a este punto, parece manifiesta la infracción en que ha incurrido la mencionada resolución, violentando lo preceptuado en el artículo 89.3º de la tan reiterada Ley, si bien su rectificación no arrojaría dificultad alguna si va acompañada del uso del mecanismo de la "motivación in aliunde". No obstante, a una conclusión tal podría imputársele el pecado de la precipitación, pues en este caso no se trata tan sólo de solventar un problema de técnica administrativa, depurando algunos modelos mediante la inserción de cláusulas de estilo que indicasen la existencia de informes previos que la resolución adopta como propios. La cuestión es de más hondo calado, ya que a los razonamientos estrictamente jurídicos se sobrepone una realidad innegable: los solicitantes de este tipo de prestaciones son personas que en mayor o menor medida se encuentran aquejados de una serie de dolencias que dificultan su capacidad de desenvolvimiento en las tareas diarias, razón por la cual la Administración debe extremar sus medidas a fin de intentar allanar en lo posible las dificultades que puedan surgir en la gestión de las relaciones entabladas por aquéllos. No se trata, sin más, de realizar una excepción a modo de concesión graciable a algunos individuos, sino de conjugar a un tiempo un principio de justicia social con la inmanente vocación de la Administración de servicio a los ciudadanos.

Desde esta óptica, si con anterioridad merecía nuestra aceptación la modificación que la Gerencia Provincial había instaurado en la instrucción de las solicitudes de prestaciones no contributivas por invalidez, en cuanto que intentaba

evitar trastornos innecesarios a los interesados, debemos ahora manifestar nuestra sorpresa cuando ese mismo Organismo pretende explicarles las razones de su desestimación no directa e inmediatamente, sino remitiéndoles al examen de los documentos obrantes en los respectivos expedientes de valoración. Esta disparidad en los criterios de actuación es prueba evidente de la omisión de la coherencia necesaria para acometer las reformas tendentes a la mejora en la prestación de los servicios al ciudadano y pone al descubierto dos facetas de la Administración: una, pródiga en cuanto suponga dotar al procedimiento de una mayor agilidad y una menor tramitación; otra, cicatera en la asunción de obligaciones que puedan comportar una mayor carga burocrática.

Esta contradicción ha de ser lógicamente superada, y estimamos que a ello debe contribuir, como auténtico hábito administrativo, la incorporación a las resoluciones denegatorias de las solicitudes de prestaciones no contributivas por invalidez de los elementos que han sido valorados para acceder a la conclusión final.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular un **Recordatorio** de deberes legales infringidos y la siguiente **Recomendación**:

"Que en las resoluciones desestimatorias de prestaciones no contributivas por invalidez se expliciten las enfermedades o lesiones que se hayan estimado como existentes, de entre las alegadas por los interesados, el nivel de incidencia de cada una de ellas en la obtención del grado final de discapacidad, así como la puntuación asignada a cada uno de los factores sociales tenidos en cuenta para determinar el grado de minusvalía".

El Gerente Provincial del IASS aceptando la **Recomendación**, nos comunica:

"Cúmpleme informarle que por parte de esta Gerencia se acepta dicha recomendación y se están tomando las medidas necesarias para su cumplimiento, si bien es cierto que dicho cambio supone modificaciones sustanciales de los programas informáticos que hacen imposible su puesta en funcionamiento con inmediatez, ya que dicho programa es de ámbito regional y no corresponde a esta Gerencia su modificación, por lo que se ha informado a la Dirección Gerencia de su Recomendación a fin de que se tomen las medidas oportunas para su modificación. Por parte de esta Gerencia y a fin de dar respuesta hasta dicha adecuación se va a informar expresamente a los interesados la disponibilidad para facilitarles cualquier otro dato aclaratorio que necesiten referido a la valoración efectuada".

2.4. Centros asistenciales.

En materia de centros asistenciales de servicios sociales predominan las quejas que refieren la carencia de los mismos, tanto para ancianos, minusválidos psíquico, y en general personas desprotegidas e incapaces de desenvolverse por sí mismo.

En torno a las residencias de ancianos nos remitimos al estudio elaborado sobre las residencias ilegales que se incorpora en el punto 3.2. sobre los ancianos. Y respecto a los centros de deficientes, queremos destacar en este informe la Sugerencia que se aporta en la siguiente queja:

*** Ausencia de centro asistencial para joven minusválido psíquico (queja 95/2839).**

Nos manifestaba el interesado que, en Junio de 1993, solicitó ante la Gerencia Provincial del IASS de Córdoba la admisión de su hijo deficiente mental, en un centro especializado para minusválidos psíquicos, sin que hasta la fecha de la presentación de la queja hubiera obtenido una respuesta positiva.

Evacuado el mencionado informe por el Servicio de Gestión de Centros, en el mismo se manifiesta que el interesado lleva en lista de espera para acceder al aludido centro desde Junio de 1993, motivándose dicha espera en la escasez de centros especializados existentes, tanto en la provincia como en la Comunidad Autónoma, situación que se ve agravada por su expulsión definitiva del centro concertado "Caipo" como consecuencia del incumplimiento reiterado de las normas mínimas de convivencia.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, se realizaron las siguientes consideraciones:

1.- Es un hecho constatado, y reconocido por la propia Administración, que el interesado lleva más de dos años en lista de espera para ser admitido en un centro especializado para minusválidos psíquicos.

2.- El interesado, en principio, reúne los requisitos exigidos en el Decreto 28/1.990 de 26 de Febrero, por el que se establecen condiciones para el ingreso y traslado en las residencias para la tercera edad y los centros de atención a minusválidos psíquicos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales. A tal efecto, con fecha 14 de Octubre de 1993, se efectuó un reconocimiento por el Equipo Técnico de Valoración del Centro Base de Minusválidos, donde se indicaba que era preciso el ingreso del afectado en una residencia de minusválidos

psíquicos.

3.- La larga demora determina una situación de desatención por parte del Sistema Público de Servicios Sociales, careciendo el interesado durante este tiempo de la adecuada atención especializada, siendo suplida la misma por la propia familia, la cual, carente de recursos, y sin la preparación técnica suficiente, sufre múltiples problemas de convivencia, siendo impotentes para controlar la medicación de su hijo, así como, para mitigar y reconducir sus trastornos de comportamiento.

4.- Del informe emitido por la Administración se deduce la imposibilidad de atender la demanda asistencial requerida por el interesado, supuesto que no consideramos aislado, sino reflejo de la necesidad de aumentar la actual cobertura mediante la implementación de los medios existentes.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución procedió a formular el siguiente **Recordatorio** de deberes legales infringidos y la siguiente **Sugerencia**:

"Que por parte de esa Gerencia Provincial se adopten las medidas precisas para incrementar la actual cobertura asistencial en centros especializados para minusválidos psíquicos, solicitando de los órganos competentes, si fuere preciso, la inclusión en el anteproyecto de Ley de Presupuestos de un aumento en las partidas presupuestarias destinadas tanto al funcionamiento como a la creación de nuevos centros, de forma tal que se vean reducidas sensiblemente las actuales listas de espera".

Dentro de las posibilidades del Gerente Provincial del IASS se ofrece una aceptación de la **Sugerencia**:

"1º.- Esta Gerencia Provincial se pondrá de nuevo en contacto con la familia y con los Servicios Centrales del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, para agilizar lo más posible el ingreso en un Centro perteneciente, de D._.

2º.- Que esta Gerencia Provincial no tiene competencias para incrementar las plazas residenciales, ya que como V.I. sabe, ello es competencia de la Dirección-Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, condicionada por los Presupuestos que se destinen a ello.

3º.- Que no sólo la Gerencia de Córdoba, sino todas las de Andalucía, han solicitado reiteradamente la creación de centros específicos para disminuidos psíquicos que tengan asociados problemas graves de conducta, pero las disponibilidades presupuestarias, aún no lo han

permitido".

XII.-AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

1. Introducción.

En este Capítulo se han tramitado durante el año 1995 un elevado número de quejas como puede observarse en el Anexo correspondiente a los datos estadísticos. Es significativo el aumento de quejas presentadas en 1995 en materia de Hacienda Local básicamente por procedimientos de recaudación ejecutiva por impago de multas de tráfico.

Se repite un dato importante de formulación colectiva de bastantes quejas en materia de deficiencias en la prestación de servicios municipales.

El número total de quejas tratadas durante 1995 han sido 381; de éstas 236 se presentaron en 1995 y 145 son procedentes de años anteriores.

En cuanto a las quejas de oficio se han iniciado cinco durante 1995 sobre asuntos o materias concernientes a embargos de cuentas en procedimiento de recaudación ejecutiva por impago de multas o impuesto de circulación de vehículos, rotura de red municipal de abastecimientos de agua, y venta ambulante.

Hay que significar que en el presente Informe las quejas en materia de actividades clasificadas que afectan sobre todo al medio ambiente urbano, la tratamos en el Capítulo de Medio Ambiente, al entender que es donde tiene un encaje más adecuado, aunque incidan en una competencia claramente municipal cual es el control de las licencias concedidas y el ejercicio de actividades sin licencia.

Como normativa autonómica novedosa afectante tanto a los Ayuntamientos como a la Comunidad Autónoma en materia de salubridad pública, cabe citar el Reglamento de Desinfección; Desinsectación y Desratización Sanitarias, aprobado por Decreto 8/1995, de 24 de enero, con fines sanitarios y como medida para evitar la aparición de enfermedades transmitidas por microorganismos patógenos; la aplicación de esta normativa corresponderá en gran medida a los Ayuntamientos al contar con un haz de competencias sobre salubridad e higiene públicas, medio ambiente y otras que inciden directamente en la materia regulada.

Por lo que se refiere al grado de colaboración municipal queremos destacar que en el año 1995 se ha producido una mejoría en el envío de informes; sin embargo en algunos casos son parciales en su contenido o no se adopta una posición clara y precisa sobre el asunto planteado limitándose a enviar copia del expediente o documentación solicitada.

También, esta Institución ha observado actitudes de falta de

colaboración de algunos funcionarios y autoridades; a este respecto en el año 1995 hemos formulado 15 Recordatorios del deber de colaboración a diversos Ayuntamientos ante la falta de informe inicial o información incompleta pese a reiteros efectuados. Asimismo hemos tenido que declarar la **actitud entorpecedora** de los Alcaldes y otras autoridades de algunos de estos Ayuntamientos, conforme a la sucinta relación que a continuación se indica:

- **queja 94/296**: el asunto se refería a denegación de acceso a información y documentación municipal a varios concejales del Ayuntamiento de Carboneras (Almería), por parte de la Alcaldía, tras más de nueve meses de espera, con fecha 15 de Febrero de 1995, se declaró la actitud entorpecedora.

- **queja 94/878**: en esta queja el interesado había reclamado ante el Ayuntamiento de Mojácar (Almería) sobre abastecimiento domiciliario de agua, sin obtener respuesta. Lo mismo nos sucedió a esta Institución, pues pese a los diversos reiteros tuvimos que declarar la actitud entorpecedora del Alcalde, transcurridos once meses desde la petición inicial de información, con fecha 16 de Agosto de 1995.

- **queja 94/927**: en este expediente referido a deficiencias de servicios de alcantarillado y alumbrado público en la localidad de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), se declaró la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía el 23 de Octubre de 1995, dado que respondió de forma incompleta a nuestra petición de información; además lo hizo tardíamente, con más de siete meses de retraso.

- **queja 94/1944**: en esta queja hemos declarado, con fecha 19 de Diciembre de 1995, la actitud entorpecedora de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Málaga, aunque ha contestado una vez efectuada la declaración. No obstante esta información se ha recibido con un retraso no justificable, más de once meses.

- **queja 94/1639**: en el expediente reseñado se procedió, el 13 de Octubre de 1995 a declarar la actitud entorpecedora del Alcalde del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), que no informó a esta Institución, durante más de diez meses de espera, sobre la negativa a inscribir a una Asociación de Consumidores en el Registro Municipal de Asociaciones.

- **queja 94/1967**: se refiere esta queja a la inexecución de acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Diputación Provincial de Málaga, sobre pago de subvenciones concedidas a una Coordinadora Ecologista; pese a los reiteros realizados, transcurridos más de 9 meses de la admisión a trámite, se procedió el 27 de Octubre de 1995, a declarar entorpecedora la actitud mantenida por la Presidencia de la Corporación Provincial.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Servicios Municipales.

En este epígrafe reseñamos una relación de quejas expositivas de diversas deficiencias en distintos servicios municipales bien sea en su instalación, bien en su funcionamiento.

2.1.1. Deficiencias en la prestación de diversos servicios municipales.

En este subapartado significamos quejas que revelan deficiencias en la constitución y/o prestación de diversos servicios municipales:

A este respecto, reseñar la **queja 94/927** afectante al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla) relativa a defectos en los servicios de alcantarillado y alumbrado público, así como falta de respuesta expresa a la petición del ciudadano sobre la reposición de estos servicios.

Pues bien, la Alcaldía contestó a nuestro informe con varios meses de retraso, y además lo hizo de modo incompleto, requiriéndose mayor concreción, de la que se hizo caso omiso por lo que se declaró la actitud entorpecedora y su inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía; posteriormente se recibió escrito de la Alcaldía repitiendo la información ya obrante en esta Institución, por lo que nos vimos obligados a mantener las resoluciones dictadas.

En la otra queja a tratar, la **queja 94/989**, se planteó la aplicación de un Convenio entre el Ayuntamiento de Almería y la Entidad de Conservación de la Urbanización Costacabana para la financiación y ejecución de la reparación de los servicios urbanísticos de alumbrado, alcantarillado, pavimentación de calles, canalización telefónica y otros.

El Ayuntamiento inició el cobro del 50% de las cuotas de los vecinos por la vía de apremio, hecho éste que denunciaron por ser discriminatorio respecto a casos similares ocurridos en otros barrios.

La información municipal recibida con mucha tardanza, motivó la formulación de un **Recordatorio** del deber de auxiliar a la Institución, ésta contenía una documentación sobre el Acuerdo o Convenio adoptado; Estatutos de la Entidad de Conservación, debidamente aprobados y diversas actuaciones ante organismos estatales y autonómicos interesando informes sobre ayudas y programas concretos para financiar el coste de las obras.

Una vez examinada la citada documentación municipal consideramos

que no se había producido irregularidad administrativa en las actuaciones municipales objeto de aquélla, pues el Convenio Urbanístico cuestionado por la Asociación de Vecinos afectada, fue celebrado con las debidas formalidades entre el Ayuntamiento y la Entidad Urbanística colaboradora, válidamente constituida y registrada.

Igualmente consideramos que, por contra de lo que afirmaban los promoventes de la queja, no se había acreditado lesión o detrimento al art. 14 de la Constitución, pues no se encuentran razones para sostener que ha habido un tratamiento desigual ya que no nos consta, ni se ha justificado, la existencia de circunstancias objetivas concurrentes en las actuaciones urbanísticas que la Delegación Municipal de Obras Públicas haya llevado a cabo en otras Barriadas y que sean idénticas a las que conformaban la actuación urbanística investigada en la presente queja.

No obstante, considerando la función mediadora que procura este Comisionado, formulamos al Delegado del Área de Obras Públicas una **Sugerencia** que incidía sobre los siguientes aspectos:

- Iniciación de un procedimiento concertado para la continuación de la ejecución de obras de instalación y dotación de los servicios e infraestructuras básicas en la urbanización Costacabana, así como para lograr acuerdo sobre la fórmula de financiación del coste global de las obras pendientes.

- Necesaria participación en la concertación propuesta de la Administración Municipal, de la Entidad de Conservación y la Asociación de Vecinos, habida cuenta de que la disparidad de criterios mantenidos por estas dos entidades hacía pensar en la no coincidencia, al menos mayoritariamente, de los respectivos cuerpos sociales.

- Conveniencia de dar participación a las compañías suministradoras de servicio.

Por otra parte, sobre la adopción de medidas para solucionar los problemas trasladamos al Ayuntamiento las siguientes:

- Aplazamiento, en forma reglamentaria, del cobro de cuotas por procedimiento de apremio, determinándose el alcance y efectividad del acuerdo de aplazamiento.

- Búsqueda de vías de financiación de las obras de infraestructura pendientes y elaboración de un plan al efecto en el que se integren los diversos tipos de ayudas públicas posibles (FEDER, iniciativas de la Comisión, Instrumentos financieros comunitarios; subvenciones específicas y subvenciones en un marco general de la Comunidad Autónoma, etc.).

- Asunción de compromiso de elaboración de un plan de etapas para la total finalización de obras y tras su recepción por el municipio a liquidar los órganos de concertación y de gestión urbanística.

La respuesta municipal a la resolución fue positiva; así, nos comunicaba, efectuaba entre otras consideraciones:

"Esta Delegación Municipal agradece la deferencia demostrada en el estudio pormenorizado del asunto referido, así como el intento de mediación que se pretende entre el Ayuntamiento y la referida Asociación".

*"La **Sugerencia** que contiene su comunicación, citada al principio, ha sido ya acatada y puesta en práctica por los responsables políticos de esta Corporación: las obras de instalación y dotación de los servicios e infraestructuras básicas en la Urbanización de Costacabana continúen su ejecución, habiéndose aplazado, de momento, el cobro de las cuotas por el procedimiento de apremio. Igualmente se han iniciado gestiones para obtener otras vías de financiación de los trabajos mencionados. También se ha iniciado la tramitación de la cuarta fase de las obras pendientes de ejecutar, lo que supondrá la total finalización de las infraestructuras previstas en un principio".*

A la vista de lo anterior entendimos que, el asunto se encontraba en vías de solución, toda vez que la Administración Municipal estaba actuando en la línea coincidente en lo básico con nuestra Sugerencia.

2.1.2. Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales.

El abastecimiento domiciliario de agua es una de las obligaciones mínimas municipales y los Ayuntamientos, en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, deben velar por el cumplimiento del vigente Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua (aprobado por Decreto 120/91, de 11 de Junio) y agilizar la elaboración, aprobación y ejecución de obras de infraestructura cuya dotación se considere imprescindible para un más efectivo y regular funcionamiento en la prestación del servicio.

Las tarifas del precio público por consumo de agua deben ser aprobadas por el Ayuntamiento con estricta observancia de lo que al respecto disponen el artículo 45.1 y siguientes de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales.

En materia de abastecimiento reseñamos la **queja 94/878**, en la que

el interesado solicitó nuestra intervención ante el silencio mantenido por la Empresa Gestión de Aguas del Levante Almeriense S.A. (GALASA), a la petición de información sobre el contrato de suministro de agua potable para una vivienda en el municipio de Mojácar (Almería).

Del examen de la documentación aportada por el promovente de la queja dedujimos que, al parecer, la empresa concesionaria del servicio denominada SERVAMOSA había desaparecido, o bien se había integrado en GALASA.

Solicitamos informe al Ayuntamiento de Mojácar, reiterado varias veces, sin contestación, motivando la declaración de **actitud entorpecedora** de la Alcaldía, tras once meses sin colaboración alguna, y la preceptiva inclusión en el Informe Anual. No obstante se le indicó al interesado que debería ponerse en contacto con la nueva empresa que había asumido el servicio que prestaba SERVAMOSA, y con la que debía suscribir un nuevo contrato para que le preste, si así lo desea, los servicios que le efectuaba SERVAMOSA (suministro del agua desde las captaciones hasta su domicilio).

Diversas quejas nos han sido formuladas sobre disconformidad con las facturaciones de consumo de agua; situación de la que son expositivas de quejas que significamos a continuación:

queja 94/539; en esta queja los interesados nos ponen de manifiesto el considerable aumento del recibo del suministro de agua potable producido en el Municipio de Ayamonte-Huelva desde que se traspasó la gestión del mismo a Gestión Integral del Agua Costa de Huelva y que la citada entidad gestora del servicio no cuenta con personal suficiente para atender las reclamaciones de los usuarios del servicio en Ayamonte.

Vista la información recibida concluimos que el canon de mejora y las tarifas que aplica la Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva habían sido autorizados siguiendo el procedimiento reglamentariamente establecido, publicándose los acuerdos correspondientes en el BOJA.

No obstante, estimando que sería conveniente una mayor dotación de medios personales en la Oficina de la entidad gestora en Ayamonte, al menos, en aquellas fechas en las que por la emisión de recibos para su pago, fuera previsible una mayor demanda de información y atención a los usuarios del servicio, se procedía a formular **Sugerencia** en el sentido de que *"se proceda a dotar de personal de apoyo suficiente a la oficina de la empresa GIAHSA en Ayamonte, para que en las fechas de previsible aumento de la demanda de información y atención por parte de los usuarios del servicio, no se pueda considerar insuficiente la dotación de medios personales, o incluso para que aquéllos puedan efectuar el pago del importe de los recibos por el consumo de agua y otros conceptos"*.

La Gerencia de la empresa concesionaria no respondió positivamente a nuestra resolución, ni tampoco el Presidente de la Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva a la que se trasladó la Resolución, por lo que se resolvió la inclusión en el Informe Anual, significándole que estaba justificada la **Sugerencia** por lo siguiente:

- Que en consonancia con lo establecido en el Art. 85 del Decreto 120/91, de 11 de Junio, el pago ordinario es de obligada cumplimentación en la sede de la entidad suministradora cuando así lo reclame o desee el interesado que esté abonado al servicio.

- Que en las épocas en que exista mayor afluencia de personas en las Oficinas de la entidad suministradora en la localidad de Ayamonte, la misma, está obligada a disponer del personal suficiente para atender a los abonados que deseen pagar los recibos en la sede, con independencia de que les informe sobre cuantos extremos soliciten en general y, en particular sobre la posibilidad de hacer efectivo el importe de los recibos mediante domiciliación bancaria.

En la **queja 94/1984**, el interesado exponía que desde 1989, como consecuencia de avería producida en el contador del servicio de suministro de agua potable instalado en su domicilio, el servicio y la empresa municipal de aguas (Aguas Jaén S.A) le habían facturado periódicamente por consumos no producidos, e incluso con errores en la lectura.

De la información remitida del Ayuntamiento de Andújar (Jaén) constatamos una serie de irregularidades que sintetizamos en las siguientes:

- Negligencia de los servicios municipales correspondientes, ya que desde 1986 a 1993 (año en que asume la gestión del servicio Aguas Jaén S.A.), el contador del suministro estuvo averiado sin que fuera sustituido.

- Negligencia de la actual empresa gestora del servicio, ya que desde que lo asumió (a primeros de 1993) no procedió a la sustitución del contador hasta el 25 de Marzo de 1994.

- La facturación confusa de consumos estimados por la empresa gestora del servicio, efectuada de modo lesivo para los intereses y derechos del usuario y consumidor.

Ante estos hechos, la medida adoptada por la Institución fue formular **Recordatorio** del deber de observar lo establecido en el art. 4.5 de la Ley 5/1985, de 8 de Julio, de Consumidores y Usuarios de Andalucía que establece el derecho de aquéllos a obtener información veraz, suficiente, comprensible, objetiva y racional.

Asimismo, trasladamos **Recomendación** a la Alcaldía concretada en que, en ejercicio de las funciones de dirección que le corresponden sobre el servicio, actuara en relación con la citada empresa gestora las competencias de inspección y la potestad sancionadora, en su caso, y además, comunicación a la misma del histórico de consumos del abonado reclamante, correspondiente a 1985, para que sobre la base de aquel histórico, determinara la entidad gestora los consumos estimados que se podían aplicar en el período que reclamó el usuario del servicio, en el que según afirma el mismo, pudo haber un exceso de facturación de aproximadamente 5000 pts. más.

La base de nuestra actuación en la forma propugnada residía en dar cumplida satisfacción a la garantía de los derechos e intereses de los usuarios y consumidores, reconocidos en el art. 51 de la Constitución.

En esta misma materia, pero obedeciendo a problemas materiales de las instalaciones, este Comisionado haciéndose eco de la existencia de rotura de un depósito de agua de la tubería de Río Verde, entre las Urbanizaciones de Playa Marina y El Faro, en el Término de Mijas-Málaga, inició **queja de oficio 95/265** ante la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental que era la Administración, con competencias sobre la gestión del servicio y la Confederación Hidrográfica del Sur; a este último organismo, Administración Central del Estado por su intervención complementaria en el asunto objeto de la queja .

La información facilitada por la entidad asociativa argumentaba las razones de la rotura, que no compartimos plenamente. No obstante, considerando que el problema de la rotura de la tubería se había resuelto, decidimos cerrar el expediente de queja, no sin antes manifestarle a dicha Mancomunidad nuestra contrariedad y preocupación teniendo en cuenta la situación de precariedad y escasez de lluvias existentes en la Comunidad Autónoma en el verano de 1995, y las dificultades para la garantía del abastecimiento en muchos municipios, entre ellos los de la Costa del Sol Occidental, que hacían aconsejable la adopción de medidas técnicas más adecuadas para reparar la avería de referencia.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Sur nos envió datos sobre constitución de la Comisión Permanente de la Sequía, prevista en el Real Decreto 134/1994, de 4 de Febrero, y medidas adoptadas al respecto; en base a la situación de escasez existente en aquellas fechas (Septiembre de 1995), consideramos conveniente poner en conocimiento de la Comisión Permanente de la Sequía de la Cuenca del Sur, los hechos que se expresan en el Informe remitido a la Institución por la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, por si hubiere lugar a exigir algún tipo de responsabilidades; por cuanto que consideramos que con las medidas técnicas adoptadas para reparar la avería en la red de suministro, la empresa concesionaria pudo haber puesto en riesgo la pérdida del recurso suministrado. La escasez de agua, en nuestra opinión, hacía necesaria la adopción de medidas que no contribuyeran a acrecentar el

problema que la falta de lluvias originaba, con las consiguientes dificultades para garantizar el máximo posible de tiempo de suministro.

También, reseñamos varias quejas sobre distintas denuncias (negativa a suministrar agua, discrepancia con tarifas o facturación), que hemos archivado al no considerar la existencia de irregularidades, así la **queja 94/1395** o la **queja 94/1466**.

Por lo que se refiere al servicio municipal de alcantarillado y depuración de aguas residuales exponemos la **queja 94/1086**, afectante al núcleo de El Morche perteneciente al Municipio de Torrox (Málaga), en la que se planteaba la situación de insalubridad producida por la rotura de emisario, residuos de una granja y mal funcionamiento de depuradora, fundamentalmente en los meses de verano; también se quejaban los vecinos de molestias por acampadas ilegales.

Nuestra intervención se centró ante la Agencia de Medio Ambiente que tenía competencias en materia de control y vigilancia de vertidos industriales contaminantes, según Decreto 107/86, de 18 de Junio, con independencia de que la competencia sobre autorización de vertidos y potestad sancionadora sea de la Confederación Hidrográfica del Sur; no obstante, con la aprobación del Decreto 97/1994, de 3 de Mayo, se le asignaron al organismo medioambiental las competencias sobre vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y usos en zona de servidumbre de protección.

Pues bien, el organismo medioambiental nos informó que detectados los vertidos producidos en el Arroyo Manzano se solicitó información al Ayuntamiento, para adoptar medidas para corregirlos, así como a la Confederación Hidrográfica del Sur ya que la canalización discurre por el cauce público.

Por su parte la Delegación Provincial de Salud nos comunicó con gran rapidez y concreción que se observaban deficiencias notables en los sistemas de depuración de aguas residuales de la depuradora de Torrox y en menor medida, en la de Torrox-Costa, sin ocasionar riesgos graves para la salud, que generaba malestar social ante la deficiente calidad estética de algunas de las zonas de baños.

En lo referente a las acampadas ilegales y funcionamiento de la granja avícola, el informe sanitario no fue desfavorable.

Finalmente el informe municipal precisaba sobre las obras realizadas y carencias del término municipal en lo relativo a saneamiento y las provisiones en cuanto a aplicación de un sistema de saneamiento integral de las aguas residuales urbanas.

Considerando las distintas informaciones obtenidas y la importancia de estos servicios municipales trasladamos al Ayuntamiento nuestra posición, que, sintetizadamente, era la siguiente:

1.- Resulta necesario la exigencia a las actividades agropecuarias y urbanizaciones privadas establecidas en el término municipal el cumplimiento de normativa sobre vertidos insalubres o nocivos, sin perjuicio de la necesaria colaboración con el organismo de cuenca para control de vertidos y sanción correspondiente, así como con la propia Agencia de Medio Ambiente.

2.- El problema planteado se reconduce al déficit histórico que arrastra, en infraestructuras de saneamiento y depuración, nuestra Comunidad Autónoma, a veces inadecuadas, a veces inexistentes, resultado de procesos de crecimiento y desarrollo poco armónicos con una racional ordenación del territorio, y en la mayoría de los casos, ajenos a la protección y conservación del medio natural.

3.- El saneamiento y depuración es un asunto de alcance global, no siendo posible circunscribir las soluciones al campo municipal, pues se requiere una actuación coordinada con otras Administraciones, sobre todo la autonómica y provincial, a través de la planificación de las obras e instalaciones, y en su caso ejecución de otras, también por los municipios, y principalmente la gestión de las instalaciones correspondientes, a veces, mediante entidades asociativas locales.

4.- Este problema no es exclusivo de la Comunidad Autónoma Andaluza, pues incluso en instancias políticas a nivel europeo, ha sido objeto de atención preferente, habiéndose adoptado la directiva 91/271 del Consejo, de 21 de Mayo, sobre tratamiento y depuración de las aguas residuales urbanas que impone nuevas responsabilidades a los municipios de la Comunidad Europea, con un calendario de obligaciones sumamente preciso; así, ese Ayuntamiento a más tardar habrá de contar con un tratamiento secundario de depuración de sus aguas residuales, antes del 31 de Diciembre del año 2005.

5.- El funcionamiento irregular del servicio obligatorio de tratamiento de aguas residuales debido a los efectos contaminantes (vertidos a los arroyos, medio natural playas) pudiera afectar al derecho a la salud de los ciudadanos reconocido en el art. 43 de la Constitución, y en todo caso, al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado conforme al art. 45 del mismo texto constitucional, por el que todos los poderes públicos deben velar.

6.- La Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de Bases de Régimen Local, atribuye competencias a los municipios (art. 25) en materias tales como salubridad, medio ambiente, alcantarillado, tratamiento y depuración de residuos y establece servicios obligatorios, ya sea por sí o asociados (art. 26); en este caso plenamente aplicable a Velez-Málaga, que cuenta con más de cincuenta mil

habitantes.

En base a las consideraciones efectuadas se formuló **Sugerencia** concretada en la adopción de las siguientes medidas:

- "- Ejercer más rigurosamente el control y vigilancia sobre los vertidos de aguas residuales urbanas a las playas o al mar, así como a cauces públicos.*
- Elaborar una Ordenanza reguladora de la protección del medio ambiente, en la que se incluyan los vertidos de aguas residuales, conforme a las competencias atribuidas en el art. 22.2 de la Ley 2 de Abril, de Bases de Régimen local.*
- Agilizar la implantación del repetido servicio municipal obligatorio de depuración y tratamiento de aguas residuales en todo el municipio, con la colaboración técnica y económica de las Administraciones Provincial y Autonómica competentes; sin perjuicio de mantener adecuadamente el emisario submarino instalado.*

En definitiva se trata de hacer efectivo el derecho de los vecinos (art. 18 Ley 7/85, de 2 de Abril) al establecimiento de un servicio público de carácter obligatorio que funcione correctamente. A este respecto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 25 de Abril de 1989) considera un deber del Ayuntamiento: «... de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho a un medio ambiente adecuado y esto es así, es decir que esa obligación de llegar incluso los medios económicos oportunos esta incita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales porque de otro modo, podría no tener efectividad el derecho del recurrente»."

La resolución se aceptó expresamente por la Corporación Municipal.

En relación con esta materia de depuración de aguas residuales urbanas, nos congratulamos de la trasposición de la Directiva 91/271/CEE de la Unión Europea a nuestro Ordenamiento Jurídico mediante la aprobación de Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de Octubre.

En temas de alcantarillado resaltamos la **queja 94/1628**, en la que, al parecer, por una defectuosa conexión a la red municipal de Chipiona (Cádiz), produce se denuncian vertidos incontrolados al patio común del inmueble afectado; la situación de insalubridad que se detecta por los interesados no es reparada por los servicios municipales, con lo que derechos como el de la protección de la salud,

reconocido en el art. 43 de la Constitución o el de disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el art. 45, así como la prestación de servicios municipales obligatorios a que tienen derecho los vecinos (art. 18.1 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local), podrían verse lesionados.

Además, dichas circunstancias chocan frontalmente con las obligaciones mínimas que a los Ayuntamientos impone el art. 42.3 a) de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, en relación con los arts. 25 y 26 de la citada Ley 7/1985.

Por ello trasladamos **Sugerencia** al Ayuntamiento para que:

- Se comprobara si los problemas de evacuación de aguas residuales que se vienen produciendo radican en la falta de adecuada sección de la red municipal en la intersección de la C/ Trebujena con la Avda. de la Diputación, que impide absorba el caudal de aguas residuales cuando aumenta sensiblemente, en cuyo caso debería estudiarse la viabilidad de acometer obras de sustitución y reparación necesarias con cargo a los presupuestos municipales.

- Se instara la cooperación y ayuda técnica y económica necesarias a la Excma. Diputación Provincial para la ejecución del alcantarillado, o se incluya su realización en cualquier otro Plan o Programa con el que se pueda lograr su financiación, si es que la Entidad Municipal no puede hacer frente a la misma.

- Se comprobara si periódicamente se realizan tareas de limpieza de la red de alcantarillado municipal en dicho punto, para evitar la situación de insalubridad que en ciertos períodos vienen sufriendo los vecinos; a cuya solución esta obligado el Ayuntamiento por razones de salubridad pública.

Estamos a la espera de la respuesta en las fechas de redacción del Informe.

2.1.3. Ordenación del Tráfico de Vehículos en las vías urbanas.

Es una de las competencias municipales sobre cuyo ejercicio se han presentado muchas quejas por la actuación bien de la Policía Local, del servicio de retirada de vehículos (grúa municipal), construcción de aparcamientos subterráneos o tramitación dada a los expedientes sancionadores por el Negociado de multas.

Un campo de la actividad sancionadora de las Administraciones Públicas en el que la presunción de inocencia ha cobrado un inusitado protagonismo es el de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico urbano.

A.- En un primer bloque de materias examinamos unos hechos que

cada año se vienen denunciando con mayor reiteración, así es significativa la **queja 94/270**, en la que la interesada nos mostraba su disconformidad con el expediente sancionador incoado por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), por un estacionamiento indebido, que motivó la retirada del vehículo por la grúa municipal. Visto el informe municipal enviado concluimos lo siguiente:

a) El estacionamiento del vehículo de la afectada en el lado derecho de una calle, de sentido único, no infringía precepto legal alguno, por lo que la retirada del vehículo por la grúa no debió realizarse y, por tanto, el servicio no fue necesario.

b) La prueba propuesta por la interesada no fue realizada ni rechazada debidamente fundamentada por la Administración Municipal, vulnerándose con ello el derecho constitucional de presunción de inocencia.

c) No constaba en el expediente sancionador diligencia alguna sobre el requerimiento que debió efectuarse a la afectada antes de que el vehículo fuera retirado por la grúa municipal o, en su caso, circunstancias que motivaron no realizar el mismo (ausencia de la afectada, desconocimiento de la identidad del titular del vehículo, etc...)

d) La exigencia del pago de la tasa por el servicio de grúa como requisito previo a la devolución del vehículo retirado por la misma, podría lesionar la libertad de decisión y actuación personal de la interesada.

Por ello formulamos, **Recordatorio** del deber legal de observar determinados preceptos y **Recomendación** concretada en los siguientes términos:

"a) Declarar la nulidad del expediente sancionador instruido a la interesada por lesionar los derechos constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y presunción de inocencia.

b) Ordenar la devolución del importe abonado en concepto de tasa por servicios de la grúa municipal y, en su caso, el correspondiente al importe de la sanción impuesta por estacionamiento en la calzada".

Asímismo formulamos **Sugerencia** en el sentido de que "se inicien los trámites necesarios para estudiar la elaboración y la aprobación de una Ordenanza Municipal de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial en los términos exigidos por los arts. 7.c) de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 292.III.3º del Código de Circulación". La falta de respuesta a nuestras resoluciones motivó la inclusión en el Informe Anual.

También hemos de significar que se han producido bastantes quejas ante la actuación del Ayuntamiento de Sevilla, que motivó la acumulación de varios

expedientes y una investigación conjunta; los expedientes quejas son los siguientes **queja 94/1080; queja 94/1135; queja 94/1602; queja 94/2108; queja 95/278; queja 95/2484 y queja 95/2649.**

La motivación que está dando lugar a la presentación de quejas en relación con la formulación de denuncias por infracciones de tráfico urbano y la tramitación de expedientes sancionadores, venía representado principalmente por la puesta en práctica del procedimiento previsto en el Real Decreto 320/1994, de 25 de Febrero, por el que se aprobó el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial y, por la aplicación del procedimiento de notificación mediante publicación de actos y resoluciones administrativas previstos en el art. 59.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ante esta problemática, se solicitó informe escrito y documentación sobre expedientes sancionadores, y se entrevistó a funcionarios del Negociado de Multas del Ayuntamiento de Sevilla. A este respecto se nos informó:

- Que la Administración Municipal manifiesta que intentada dos veces la notificación de los actos administrativos de incoación del procedimiento y de resolución, como consecuencia de formulación de denuncia de tráfico, se notifica la iniciación de expediente sancionador y la resolución que luego recae mediante publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

- Que los intentos directos de notificación se llevan a cabo por el Ayuntamiento mediante la utilización del Servicio de Correos, careciendo de funcionarios notificadores dedicados a tal cometido.

- Que la Administración Municipal no se pronuncia por escrito sobre la valoración del procedimiento aplicado en relación con la posible lesión o no de derechos fundamentales.

- Que se efectúa una graduación de las multas teniendo en cuenta lo previsto en el art. 67 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, según se trate de infracciones de carácter grave o leve.

- Que el procedimiento está informatizado por una empresa privada y que funcionarios municipales lo supervisan.

Las irregularidades detectadas fueron las siguientes:

- La notificación de la resolución del expediente sancionador se intenta mediante el Servicio de Correos, en el domicilio del titular del vehículo,(que puede no ser el infractor) y, finalmente, si no se puede llevar a cabo en aquella

forma, se efectúa mediante publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, quedando firme la resolución en vía administrativa una vez transcurrido el plazo para recurrir y procediéndose al cobro en vía ejecutiva, con parecida forma de actuar.

- En segundo lugar, creemos que, actuando en dicha forma, el Ayuntamiento de Sevilla en algunos de los expedientes sancionadores a que nos hemos referido anteriormente, se crea indefensión, ya que la persona contra la que se actúa no tiene posibilidad de formular alegaciones, ni identificar al conductor infractor (si no lo fuere aquélla), ni de recurrir contra la resolución.

- La Administración Municipal está actuando, a nuestro juicio, incorrectamente en el momento de graduar las multas impuestas como sanción.

Así, en ninguno de los expedientes se hace referencia a cualquiera de las circunstancias o extremos que para la graduación de las sanciones se establecen en el art. 69 del Texto Articulado, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, ya citado.

Las multas se imponen teniendo en cuenta únicamente las cuantías máximas que para cada tipo de infracción (leve, grave, muy grave) establece el art. 67 del Real Decreto Legislativo mencionado.

La Administración Municipal no tiene en cuenta la gravedad o no de los hechos susceptibles de sanción, la trascendencia de los mismos, el peligro potencial creado y tampoco tiene en cuenta los antecedentes del infractor.

Además nos causa preocupación el hecho de que la gestión informatizada de la tramitación de los expedientes, como se nos informó en la visita a las Dependencias Municipales, sea efectuada por una entidad privada que percibe una contraprestación en función del número de expedientes que se recauden por vía de apremio, al margen de la cantidad establecida en el contrato.

En consecuencia se establecen las siguientes conclusiones:

Siguiendo el procedimiento mencionado, se incumple la obligación de identificar al infractor, exigible en aplicación de lo establecido en la Base octava nº 5, de la Ley 18/1989, de 25 de Julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuyo art. 72.1 se establece la responsabilidad personal por las infracciones, que recae directamente sobre el autor de las mismas.

Creemos que se incumple el art. 24.1 de la Constitución pues o se priva de defensa al expedientado directamente o, se le deja "de facto" sin defensa, pues aun cuando haya formulado alegaciones o recurrido, el subsiguiente acto

administrativo, impreso en modelaje al efecto, ni tan siquiera hace alusión al escrito de alegaciones de la persona expedientada, siendo en la mayor parte de los casos que hemos tratado, un acto carente de motivación en sentido formal.

Tal práctica, que creemos contraria a lo establecido en el art. 135 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre y a lo establecido en el art. 42.1 y en el art. 54 1 b) (en su caso), de la misma ley, supone, en consecuencia, incumplimiento de principios de actuación administrativa como los de seguridad jurídica (art. 9 de la Constitución) y los de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103 de la Constitución).

Incumplimientos que además suponen infracción de normativa legal y reglamentaria, pues hay que tener en cuenta, como se ha indicado antes, lo dispuesto por el art. 69 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo y lo establecido en la Disposición Transitoria del mismo, en cuanto a la graduación de las multas.

La utilización de una empresa privada en la gestión procedimental supone una mezcla de intereses (públicos y privados) en una materia como el ejercicio de la potestad sancionadora que, en nuestra opinión, pudiera originar controversia sobre la adecuación de aquella intervención privada con la defensa del interés general que es el que debe perseguir la Administración, en aplicación de lo establecido en el art. 103.1 de la Constitución, considerando la posibilidad de que la empresa gestora perciba una contraprestación adicional por lo recaudado en vía de apremio.

Por todo lo anterior se formuló al Delegado Municipal de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes, **Recordatorio** del deber legal de observar determinados preceptos de leyes sectoriales y procedimentales, así como diversas **Recomendaciones** en el sentido de:

- Revocación de los actos de imposición de sanción de los expedientes sancionadores incoados porque se ha causado lesión al derecho de presunción de inocencia de los expedientados.

- Que se proceda a la devolución del importe de las multas que se hayan cobrado a los afectados, así como de los recargos que se hayan percibido en vía ejecutiva y se archiven sin más trámite que la comunicación a los expedientados en aquellos procedimientos sancionadores.

- Que se tengan en cuenta los criterios establecidos en el art. 69.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, para graduar las sanciones estableciendo una adecuada correlación en la cuantía de las multas según los criterios determinados en el Ordenamiento jurídico vigente.

Igualmente se efectuaron **Sugerencias** concretadas en que:

- Por los Órganos Municipales correspondientes se procediera a incluir dotación económica presupuestaria suficiente para contar en la Plantilla de funcionarios con Agentes Notificadores, en número adecuado para garantizar que las notificaciones de actos y resoluciones de la Administración Municipal, se efectúen correctamente, para evitar lesiones a derechos fundamentales.

- Se adopten las medidas oportunas que fueren necesarias en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 3/1992, de 29 de Octubre sobre regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, garantizándose el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y el legítimo ejercicio de derechos que pudieran verse afectados como dispone el art. 18.4 de la Constitución, considerando la inmediatez e intervención de una empresa privada en la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de tráfico urbano, que le permite disponer de una gran cantidad de datos de carácter personal de titulares de vehículos y conductores expedientados.

A este respecto, significar que la anterior **Sugerencia** no supone nuestra conformidad con la forma en que se informatiza la tramitación de los expedientes, aspecto sobre el que no efectuamos un análisis por no ser objeto de las quejas.

Pues bien, ante la falta de respuesta durante cuatro meses, se elevó a la Alcaldesa el asunto, sin que al cierre del ejercicio se recibiera respuesta formal, aunque el tema sí ha sido tratado en diversos medios de comunicación, sin que se haya precisado con rigor las respuestas suministradas a dichos medios. Esta Institución que actúa siempre respondiendo de la tramitación de las quejas sólo a las partes afectadas, lamenta el retraso en la respuesta obligada a esta Institución y en el momento que se produzca ofrecerá su toma de posición definitiva y de la que informaremos oportunamente. No obstante, los informes que, puntualmente vamos recibiendo de cada uno de ellos, confirman, en principio, nuestras aseveraciones sobre la quiebra de las garantías en algunas fases del procedimiento. No soslayamos el hecho de que las sanciones deben pagarse y que se consiga eficacia en el cobro de ellas, pero siempre con las debidas garantías jurídicas.

Como conclusión observamos que en la tramitación de algunos expedientes a que se hace referencia en nuestras resoluciones, se contienen irregularidades que chocan con las garantías que establece la Constitución en materia sancionadora y que hacen del procedimiento de tal naturaleza un cauce de actuación administrativa en el que, lejos de un procedimiento inquisitorial, es a la Administración a la que corresponde la carga de la prueba y la obligación de conceder al expedientado todos los medios de defensa reconocidos en el Ordenamiento Jurídico.

Mantenemos que el respeto al derecho fundamental reconocido en el art. 24.2 de la Constitución exige que se inicien diligencias tendentes a identificar al conductor infractor si no se hubiere identificado en el acto de la denuncia por los agentes actuantes y si en esa fase, el titular del vehículo incumpliera sus deberes de colaborar con la Administración, como le exige el art. 72.3, del Real Decreto Legislativo 339/1990, citado, tal conducta sería susceptible de ser sancionada como infracción autónoma.

B.- Limitaciones al ejercicio del derecho a utilizar el vado concedido.

Diversas quejas se han tramitado, señalamos la **queja 94/1203**, en la que se formuló al Alcalde del Ayuntamiento de El Arahál (Sevilla), Recordatorio, Recomendación y Sugerencia, para que se le reconozca el derecho a la utilización legítima de un vado y a modificar el nuevo acerado que produce muchas dificultades para el uso de la cochera.

La Alcaldía contestó no aceptando las resoluciones por lo que al no encontrar justificada las argumentaciones dadas, se resolvió incluir en el Informe Anual.

El mismo resultado negativo obtuvimos ante la Alcaldía del Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) en la **queja 95/2701**, ante la **Sugerencia** efectuada estimábamos que el problema de dificultad que encontraba el interesado para ejercer el derecho reconocido por la licencia de vado, podría solucionarlo el Ayuntamiento adoptando medidas de señalización de aparcamientos limítrofes, sin perjudicar a otros vecinos, motivando la prohibición de estacionamiento.

Sin embargo el Ayuntamiento de Aroche (Huelva) fue más receptivo, pues aceptó nuestra **Recomendación** concretada en que se procediera a la devolución del importe correspondiente al ejercicio de 1994, en la parte proporcional, considerando que el derecho reconocido a la utilización del dominio público no se podría desarrollar por obras públicas; igualmente, convenimos que si durante el año 1995 iban a continuar las obras que impidieran el uso del vado, se eximiera del cobro al interesado, en la parte proporcional correspondiente previa petición de mismo.

Las argumentaciones en que se basó nuestra **Recomendación** fueron:

- Aunque el interesado consta en el Padrón Municipal correspondiente al precio público por entradas de vehículos, referente al ejercicio 1993, a través de las aceras y reserva de vía pública, no es menos cierto que el concepto del precio público que figura en el art. 1º de la Ordenanza Municipal reguladora como

en el art. 45 de la Ley 39/88, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, se debe efectuar su cobro por un aprovechamiento especial de la acera, debidamente autorizado por el Ayuntamiento.

- Cabe hablar de "prestación pública" como origen de la exigibilidad de los precios públicos. Por tanto, si dicho aprovechamiento especial no se puede efectuar por causa no imputable al interesado, resulta obligado no percibir dicho precio público aunque las obras que lo impiden no las promoviera directamente el Ayuntamiento sino la Junta de Andalucía.

A este respecto, es taxativo el art. 47.2 de la repetida Ley 39/88, que dice: «Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente».

C.- El problema de los llamados "gorrillas".

Un primer apunte, sería que este tema es muy generalizado en nuestra Comunidad Autónoma. Nuestra posición en el asunto cabe concretarla en los siguientes aspectos; tratados en la **queja 93/2430** afectante al Ayuntamiento de Sevilla:

- En aplicación de lo establecido en el art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los Municipios ostentan competencias para la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas urbanas.

A este respecto, el Art. 7.b) del Real Decreto Legislativo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, atribuye a los Municipios la competencia para la regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías públicas urbanas, debiendo hacer compatible la distribución de aparcamientos entre todos los usuarios, con el tráfico rodado y con el tráfico peatonal.

- En base a lo anterior, el Ayuntamiento es la única entidad con competencia para regular el estacionamiento de vehículos en las vías públicas urbanas.

- El estacionamiento de vehículos en las vías públicas es un acto de utilización del dominio público, que cuando no concurren circunstancias que limiten, restrinjan o excluyan el uso de otras personas, puede ser calificado como uso común y general, pues corresponde a todos por igual.

Como tal acto de utilización del dominio público, de forma común y general, no está sujeto a ninguna otra condición que no venga impuesta por las normas de rango legal y reglamentario de desarrollo.

- Por tanto, ninguna persona física, ni ninguna Administración puede imponer limitación, ni percibir como contrapartida cantidad alguna siempre que, (en el caso de las Administraciones Municipales), el estacionamiento no implique un aprovechamiento especial o una utilización privativa del dominio público.

En consecuencia, con independencia de cuál pueda ser el encaje penal de la conducta llevada a cabo por las personas que ejercen como guardacoches en distintos puntos del casco urbano de Sevilla, entendemos que administrativamente su actuación carece de apoyo legal, y por tanto, se encuentra deslegitimada.

Como consecuencia de lo anterior se formuló **Recomendación** al objeto de que *"en ejercicio de las facultades y atribuciones que a las Alcaldías asigna el art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, proceda a disponer que se inicie la elaboración de proyecto de Ordenanza Municipal en la que, entre otros extremos que se consideren convenientes regular, se contemple el régimen de estacionamiento en las vías públicas urbanas, su sometimiento a restricciones y reservas, la exacción de las contrapartidas pecuniarias que procedan en los casos en que legalmente sean exigibles y al establecimiento de medidas de carácter sancionador administrativo en sección exprofeso o en Ordenanza de Policía y Buen Gobierno, para aquellas personas que con su conducta atenten al régimen jurídico establecido con carácter general local en las referidas Ordenanzas, sometiendo la normativa general local proyectada a la aprobación de los Organos Municipales competentes"*.

La falta de respuesta de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Sevilla a la **Recomendación** ha supuesto la inclusión en Informe Anual.

Sabemos que es un asunto en el que inciden diversos aspectos sociales económicos, y afectan tanto al ámbito administrativo como penal.

Finalmente significar que en este tema se han producido resoluciones judiciales en las que no se consideraba la existencia de responsabilidad penal por la reiterada desobediencia de las personas puestas a disposición judicial, por ejercer la actividad de guardacoches, en contra de las previsiones contenidas en Bando de la Alcaldía de 6 de Julio de 1992. Por ello, tras visita efectuada a la sede de la Delegación Municipal de Seguridad Ciudadana y a la Jefatura de la Policía Local, decidimos resolver la queja sin entrar en el aspecto penal de la conducta.

2.1.4. Salubridad e Higiene Públicas.

En este subapartado significamos una serie de quejas que postulan problemas relacionados con diversas competencias municipales, ya sean las referidas al servicio de recogida de basuras o el control de actividades realizadas por particulares susceptibles de producir incomodidades o molestias por olores, insectos, etc...

Un primer bloque de quejas que suelen presentarse todos los años, se contraen a la problemática de la tenencia de animales en corrales anexos a viviendas en pueblos de pequeña entidad, como el caso de la **queja 94/1601**, afectante al Ayuntamiento de Cádiar (Granada) sobre molestias producidas por caballerizas. La alcaldía informó de las medidas adoptadas para cerrar dicha instalación, y ordenar su traslado.

Análoga sanción a la anterior se produjo con nuestra intervención en la **queja 95/199**, cuando el Alcalde del Ayuntamiento de Guadix (Granada), ordenó el desalojo de veinte cabezas de ganado vacuno, de un corral situado en el casco urbano.

En otros casos como la **queja 94/1358** (Ayuntamiento de San Fernando-Cádiz) y la **queja 95/3549** (Ayuntamientos de Sevilla), el asunto planteado se refería a las condiciones higiénicas de contenedores de basuras así como a su ubicación reclamada por vecinos afectados. Finalmente los Servicios municipales solucionaron las deficiencias denunciadas, según la información recibida.

Por último citamos otro bloque de quejas sobre diversas irregularidades denunciadas por los vecinos.

Así en la **queja 93/1824**, se refería a la existencia de filtraciones de aguas en una vivienda provenientes de un corral en el municipio de Aznalcóllar (Sevilla). Se formuló **Recordatorio** sobre el deber de dar cumplimiento a los preceptos legales que imponen obligaciones a los municipios en materia de salubridad e higiene públicas; así como la correspondiente **Recomendación** en el sentido de que en ejercicio de las facultades y atribuciones establecidas para los Alcaldes en el art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, ya citada, disponga lo oportuno para que por los Servicios Técnicos y los Sanitarios Locales se proceda a determinar las causas y origen y medidas adoptar, en relación con las filtraciones de aguas residuales y el estado subsiguiente de humedad y de posible riesgo para la salubridad pública en unos inmuebles de calle de la citada localidad, disponiendo la Alcaldía, después, la adopción de las medidas reparadoras y preventivas necesarias.

Ante la falta de respuesta municipal a nuestras resoluciones incluimos la queja en el Informe Anual.

En la **queja 93/2931**, un vecino de Villanueva del Ariscal (Sevilla), había denunciado al Ayuntamiento diversas deficiencias sobre alcantarillado, instalación de poste de tendido eléctrico.... Como la información municipal no fue completa se reiteró más información que no tuvo colaboración municipal declarándose la actitud entorpecedora de la Alcaldía ya reseñada en el Informe correspondiente a 1994, y pese a habilitarse nuevo plazo tampoco se obtuvo respuesta procediendo a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Una situación de insalubridad en una parcela-solar en una urbanización de Casares (Málaga), motivó nuestra intervención en la **queja 94/1902**. A este respecto trasladamos al Alcalde-Presidente **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido:

- En el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad que dispone:

«3. No obstante los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) Control sanitario del medio ambiente(...)

c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, (...)».

En el art. 21 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establece:

«1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente a las normas sobre protección del medio ambiente y (...)

2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la Legislación aplicable».

Como complemento de la anterior resolución formulamos **Recomendación** en el sentido de que se procediera a ordenar al propietario la ejecución de las operaciones de limpieza necesarias, o a efectuarlas subsidiaria-

mente por el Ayuntamiento con cargo a aquél, si no las llevare a cabo o no se localizare, dotándose para ello, si fuere necesario, la Administración Municipal del correspondiente mandamiento judicial.

Consideramos que actuando en la forma recomendada se lograría un mayor respeto a los derechos reconocidos en el art. 43 y en el art. 45 de la Constitución, en las que se reconoce, respectivamente el derecho a la protección de la salud y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Pues bien, debido a la falta de respuesta municipal se incluyó la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Asimismo, significar la **queja 94/1742**, que motivó un **Recordatorio y Recomendación** al Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas (Sevilla), concretada en los siguientes términos, respecto a una zona de acampada supuestamente controlada por el Ayuntamiento:

"... que se llevara a cabo campaña de concienciación ciudadana respecto a la necesidad de mantener las condiciones de limpieza adecuadas para que en aquella zona no se produzcan riesgos para la sanidad y salubridad medioambientales ni para el mantenimiento y conservación del medio ambiente en condiciones que permitan su uso y disfrute con arreglo a la naturaleza jurídica de los terrenos de la zona; debiendo esa Alcaldía emplear para tal fin cuantos medios e instrumentos tenga a su alcance, pudieran ser medios de comunicación social de titularidad municipal, publicación de edictos y Bandos, fijación de vallas y carteles publicitarios, etc."

Al cierre del ejercicio estábamos a la espera de recibir contestación municipal.

En definitiva, en todas las quejas analizadas se plantean situaciones de pasividad o tolerancia municipal al no defender los intereses de vecinos frente a deficiencias y posibles riesgos en materia de salubridad pública, que legitiman cualquier intervención administrativa; todo ello en aras de una adecuada protección de los derechos a la salud y al medio ambiente, reconocidos en los arts. 43 y 45 de la Constitución, respectivamente.

2.2. Hacienda Local.

Esta materia continúa siendo una de las más importantes que integran las quejas que recibimos en la Institución, excepcionando si cabe las correspondientes a las actividades clasificadas, por la proximidad existentes entre los afectados, vecinos del Municipio, y la Administración competente, el

Ayuntamiento. Asimismo, por razón de la materia, esta exposición puede considerarse integrada con la relativa al Capítulo IX de este Informe.

2.2.1. Exenciones y bonificaciones en Tasas y Precios Públicos.

En la **queja 94/2126** la interesada exponía que el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), pretendía no aplicar el acuerdo adoptado por la Comisión Municipal Permanente de dicho Ayuntamiento, de fecha 28-8-71, por el que se acordó eximir del pago de la Tasa de entrada de vehículos "en compensación" por las obras de acerado realizada en una vía pública del Municipio, al carecer el Ayuntamiento de fondos para sufragar las obras y siendo éste el obligado a la ejecución de las mismas.

Una vez recibido la información municipal, significamos a los responsables municipales que compartíamos -como no podía ser de otra forma, por respeto a la legalidad- el criterio del Ayuntamiento en el sentido de que no cabe exención de una Tasa o Impuesto que no esté prevista por la Ley. No ocurre lo mismo respecto al precio público, con respecto al cual no se manifiesta de forma expresa su imposibilidad de exención.

No obstante, existiendo un acuerdo municipal de 1971 que se remonta a otro anterior por el cual se reconoce un derecho a favor de la afectada, que no había sido objeto de revisión, entendimos que continuaría siendo plenamente vigente hasta tanto no se hubiera producido su efectiva anulación tras la pertinente revisión de oficio.

En todo caso, reconocemos las dudas que podía suscitar la resolución del problema planteado, pero creemos que en el presente caso, en atención a la singularidad del derecho reconocido, cabría la posibilidad de una compensación del referido precio público, justificándolo con el valor que las obras llevadas a cabo supusieron en favor del Ayuntamiento.

Por ello, en base a los hechos reseñados Recomendamos a la Alcaldía-Presidencia estudiar, y en su caso conceder, la compensación del referido precio público(entrada de vehículo a través de acera) con el valor que las obras llevadas a cabo supusieron en favor del Ayuntamiento.

Como quiera que no se recibía respuesta alguna a dicha Resolución, a pesar de la reiteración formulada procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

Posteriormente, una vez que habíamos concluido nuestras actuaciones, se recibió la contestación municipal por la que se acepta la resolución formulada por esta Institución.

2.2.2. Retenciones judiciales en los haberes de un funcionario municipal.

La interesada en la **queja 95/2712** - que nos fue trasladada por el ARTEKO (Defensor del Pueblo Vasco)-, separada de un funcionario de la Policía Local de Marbella (Málaga), acreditaba que por el Juzgado correspondiente, se notificó al Ayuntamiento la obligación de retener en la nómina mensual del funcionario la cantidad de 60.000 pts. en concepto de pensión alimenticia, y su ingreso en la Entidad Bancaria que se indicaba.

Como consecuencia de la no realización del ingreso de las cantidades retenidas la interesada reclamaba a la Administración Municipal la cantidad de 294.030 pts. en concepto de pensión alimenticia de sus hijos correspondientes a los meses de Enero, Febrero y Marzo de 1995, y que en lo sucesivo se abonase la cantidad retenida en el plazo de los cinco primeros días del mes siguiente, según estableció resolución judicial al efecto. Con cierta prontitud, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) nos informa lo siguiente:

"En relación a su escrito de 15 del actual, LC/AB/ct, nº 95/2712, le participo que las cantidades retenidas al Policía Local D. ..., correspondientes a las mensualidades de Enero y Febrero, han sido remitidas a la interesada Dª..., según se justifica mediante las correspondientes fotocopias y, en cuanto al mes de Marzo, si las disponibilidades de Tesorería lo permiten, se remitirá en los próximos días."

Además, la Alcaldía nos remitió copia de órdenes de transferencia bancaria. No obstante, debido a que la Alcaldía no nos ofrecía garantía de que la mensualidad que faltaba (Marzo) y las sucesivas a cuyo pago debía ir haciendo frente el Ayuntamiento y de que además fueran abonadas puntualmente las que se devengarán, formulamos a la citada autoridad Municipal **Recordatorio** del deber legal de dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en aras de un más adecuado cumplimiento de las obligaciones derivadas de aquella resolución judicial y de las dimanantes de lo establecido en el Art. 39 de la Constitución.

Por otra parte, indicamos como medida instrumental que permitiría detraer de las cantidades devengadas en concepto de haberes del Guardia de la Policía Local el importe a destinar mensualmente al pago de la pensión alimenticia establecida judicialmente que se debería tener en cuenta y respetar la preferencia de pago de las nóminas de personal.

Por todo lo anterior formulamos a la primera autoridad municipal **Recomendación** en el sentido de elaborar el Plan de disposición de Fondos de la Tesorería contemplando la prioridad de los gastos de personal, o modificando el

que esté establecido en el sentido de que se incluyan como prioritarios los gastos de personal y, en consonancia con ello, se detraigan y transfieran a la interesada en la queja las cantidades que mensualmente y antes del día 5 de cada mes se le deben transferir por así haberlo dispuesto un órgano jurisdiccional.

Consideramos que actuando en la forma a que hacen referencia las resoluciones anteriormente señaladas, se logra una actuación de la Administración Municipal más acorde con lo establecido en el art. 39 de la Constitución y con principios contenidos en el art. 103 de la misma, como son el de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

En el mencionado precepto se establecen las preferencias que se deben observar en la expedición de órdenes de pago, teniendo carácter preferente el pago de haberes del personal, del que se han de detraer las cantidades destinadas a pago de la pensión alimenticia fijada por resolución judicial, en su caso.

Como quiera que la preceptiva respuesta de la Administración Municipal no justificaba los retrasos constatados en el abono de las retenciones judiciales procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

No obstante, posteriormente, el Ayuntamiento de Marbella (Málaga) nos comunicaba que las retenciones efectuadas al Guardia de la Policía Local afectado se estaban realizando ya puntualmente para su entrega a la interesada, y que se estaba cumpliendo con las restantes retenciones resueltas tanto judicialmente como administrativamente.

En todo caso, pese a que dimos por cerradas las actuaciones, entendíamos que la Alcaldía-Presidencia debería confeccionar el Plan de Tesorería que recomendábamos se elaborase, el que, con respeto a las prioridades de gastos, legalmente establecidos, se acomodare la expedición de órdenes de pago.

Por último, no queremos dejar de pasar la oportunidad que nos presenta el asunto objeto de la presente queja para insistir en la obligación que a los poderes públicos impone el art. 39 de la Constitución para asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, obligación para cuyo cumplimiento, en el caso que nos ocupa, consideramos una medida instrumental, judicialmente determinada, la retención de haberes al funcionario municipal citado y su puntual abono o pago a los beneficiarios de la pensión alimenticia o a su legal representante.

2.2.3. Liquidación de deuda contraída por la Diputación Provincial de Málaga.

La promotora de la **queja 95/2906**, en representación de una empresa de productos farmacéuticos, denunciaba la demora en liquidar una deuda contraída por la Diputación Provincial de Málaga, por importe de 4.524.095 ptas; dicha deuda fue reconocida por la Diputación, según consta en el certificado emitido al efecto, con fecha 3 de Septiembre de 1993.

La alegación esgrimida por el organismo provincial para no abonar la deuda se refiere a la transferencia del Hospital al Servicio Andaluz de Salud; sin embargo, al parecer, se han pagado ciertas deudas contraídas con empresas similares, con anterioridad a la nueva dependencia del Hospital.

Del preceptivo informe recibido de la Diputación malagueña, no consideramos garantizado suficientemente el cumplimiento de la obligación de pago derivada de los acuerdos adoptados.

En consecuencia, en aras de un más adecuado cumplimiento de las obligaciones derivadas de aquellos acuerdos corporativos y de las dimanantes de lo establecido en el art. 38 de la Constitución, formulamos a la Diputación Provincial **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que establece:

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

En consecuencia, estimamos conveniente la adopción de alguna medida instrumental que permitiera programar el abono de las cantidades devengadas en concepto de gastos del Hospital Civil Provincial.

Por todo lo anterior formulamos igualmente **Recomendación** en el sentido de que se procediera a elaborar el Plan de disposición de Fondos de la Tesorería que contemple la prioridad de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, lográndose de este modo una actuación de la Administración Municipal más acorde con lo establecido en el art. 38 de la Constitución y con principios contenidos en el art. 103 de la misma, como son el de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Al cierre de este Informe no se había recibido respuesta a las Resoluciones formuladas por esta Institución.

2.2.4. Demora en el abono de deudas contraídas por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla).

En la **queja 93/1227**, el interesado nos informaba de la falta de pago por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla), de una cantidad por la realización de trabajos publicitarios. Este expediente de queja fue inicialmente cerrado por la falta de respuesta por parte del interesado a nuestros escritos en el que, entre otros, se le dió traslado de la información municipal recibida.

No obstante, al reiterar nuevamente que continuaba sin abonarse dicha deuda, reconocida y no liquidada, reabriremos el expediente de queja

En consecuencia, formulamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir el ya citado art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Tratándose de una deuda reconocida en el ejercicio de 1991 resultaba incomprensible que en sucesivos ejercicios económicos no se hubiera hecho efectivo su pago.

Asimismo, formulamos a las autoridades municipales **Recomendación** en el sentido de que se procediera al pago preferente de la mencionada factura, con cargo al presupuesto municipal para el ejercicio de 1995, procediéndose a iniciar expediente de modificación del mismo si no hubiere crédito consignado al efecto o, si el consignado fuere insuficiente.

En la respuesta municipal recibida se aceptaba la Resolución formulada, confirmada posteriormente por el propio interesado que comunicó por escrito el cobro de la deuda.

2.2.5. Disconformidad con liquidaciones por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (Plusvalía).

En la **queja 93/2646**, el interesado manifiesta su disconformidad con las liquidaciones practicadas por el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) por el concepto de Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalías), por tratarse, según el afectado, de terrenos ubicados en zona rústica. Interpuesto el oportuno recurso contra dicha liquidación, no se había resuelto expresamente. Asimismo, planteaba el afectado la posible ilegalidad del artículo 2º de la Ordenanza Municipal reguladora del Impuesto.

Solicitado el preceptivo informe del Ayuntamiento de Chipiona, se recibe éste comunicando que el interesado presentó el recurso fuera del plazo establecido para ello, advirtiéndole en la notificación efectuada que, en todo caso, podía interponer recursos ante otros Organismos. Posteriormente, y ante la presentación de nuevas reclamaciones sobre el mismo asunto, el Ayuntamiento contestó nuevamente al afectado indicándole que la vía administrativa había sido

agotada pero que podía interponer otros recursos ya que el Recurso de Reposición era potestativo y no preceptivo para poder recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA.

Del contenido del mismo, y antes de proceder a dictar una resolución definitiva, se solicitó una ampliación de dicho informe a la Administración Municipal concretada en la expedición de certificación de la Secretaría General sobre la calificación urbanística de dichas fincas, conforme al Planeamiento Municipal vigente a la fecha en que se formalizaron las transmisiones.

Al no recibirse la información solicitada, recordamos a la primera autoridad municipal la obligación a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones.

Finalmente se recibe la ampliación del informe municipal solicitado en el que se señala que los terrenos afectados por la liquidación a que se refiere el expediente de queja están calificados como fincas rústicas, si bien, al haberse producido un fraccionamiento de las mismas se ha reducido la unidad mínima de cultivo, que para la zona de Chipiona esta fijada en 2.500 metros cuadrados, con lo que se desvirtuó su uso agrario en contra de la legislación agraria y, en consecuencia, según la Administración Municipal, tendrán la consideración de terrenos de naturaleza urbana conforme a la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Por ello, el Ayuntamiento consideraba procedente las liquidaciones practicadas.

Del estudio de los informes recibidos y de la documentación aportada por el propio interesado, estimamos oportuno trasladar a la Alcaldía-Presidencia, las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, es preciso señalar que el recurso formulado por el interesado contra las liquidaciones reseñadas fue presentado fuera de plazo; por ello, debió ser rechazado por extemporaneidad y así, notificado expresa y formalmente al afectado; sin embargo no consta que así se hiciera.

- En cuanto a la naturaleza de las fincas gravadas se constata que tienen carácter de rústica (Suelo no urbanizable).

- Aunque se hubiera fraccionado la unidad mínima de cultivo, las fincas en cuestión no dejan de tener la calificación urbanística de rústicas (suelo no urbanizable) por cuanto no consta que en el Planeamiento Municipal se haya modificado dicha calificación.

En este sentido, la Ley 39/1988, de Haciendas Locales, en su artículo 62.a), párrafo segundo, señala que son urbanos los terrenos que se fraccionen contra la legislación agraria sin que ello represente alteración alguna de la

naturaleza rústica de los mismos a otros efectos que no sean los del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Es decir, el fraccionamiento efectuado no produce más efectos que el ser gravados por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, permaneciendo, en todo caso, la naturaleza rústica de dichos terrenos, al menos a efectos de su tributación por otras figuras impositivas.

- La Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, en su artículo 105.2º reconoce expresamente la no sujeción impositiva del incremento valorativo de los terrenos considerados como rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- La cuestión planteada se centra en determinar si la transmisión de las fincas situadas en el Pago Tras de Regla se halla o no sujeta al Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos.

Es reiterada la jurisprudencia que no todos los predios situados en el ámbito territorial de un municipio están sujetos a este Impuesto, que tiene como soporte el suelo urbano o el urbanizable programado o el que vaya adquiriendo tal clasificación conforme a las normas urbanísticas. (sentencias del Tribunal Supremo de fechas 30/11/87, 28/11/1989, 27/3/90 y 14/5/1992).

- La sujeción al Impuesto ha de venir dada por la clasificación urbanística del suelo y nunca por otras circunstancias de hecho (uso o aprovechamiento) o incluso jurídicas (pago de la contribución territorial en cualquiera de sus modalidades), (sentencia del Tribunal Supremo de 4/2/1992), y por ello, consecuentemente, el carácter rústico, o, mejor, no urbano ni urbanizable, de las fincas transmitidas ha de ser considerado como un supuesto de no sujeción, no porque estemos en presencia de una exención, que constituiría siempre una situación privilegiada, contraria al principio de igualdad o justicia tributaria recogido en el artículo 31 de la Constitución, sino por tratarse en puridad del reverso o delimitación negativa del concepto modular del tributo en cuestión. (Sentencia del Tribunal Supremo 27/11/1986).

Esta doctrina ha sido declarada conforme al ordenamiento jurídico por la sentencia de 15 de Abril de 1987 de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo al reconocer que la fundamentación del Impuesto ha de buscarse en los incrementos y plusvalías experimentados por las fincas urbanas y urbanizables, así clasificadas por los planeamientos, dejando como no sujetas a él, sin más, las no calificadas como tales.

- Aunque el Ayuntamiento justifique la liquidación en el hecho de que se ha fraccionado la finca rústica, contraviniendo la legislación agraria y haciendo un uso indebido del suelo, lo cierto es que la naturaleza rústica se mantiene; y, la sujeción al Impuesto viene dada por la clasificación urbanística del suelo y no por el uso o aprovechamiento del mismo. Por ello el carácter rústico del terreno supone la no sujeción al Impuesto (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de Febrero de

1992).

- Todo ello, sin perjuicio de que la Administración Municipal adopte las medidas tendentes a «restaurar el orden urbanístico vulnerado o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal», de conformidad con el artículo 261.3 del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana ya que como señala el artículo 257 de esta disposición «se considerará ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística».

En consecuencia formulamos a las autoridades municipales **Recordatorio** de sus deberes legales de cumplir los siguientes preceptos, cuya transcripción literal efectuamos:

"1.- De la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales:

Artículo 105.1. «El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos...».

«2. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles».

Artículo 62. « efectos de este impuesto (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) tendrán la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana:

Tendrán la misma consideración los terrenos que se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su uso agrario, y sin que ello represente alteración alguna de la naturaleza rústica de los mismos a otros efectos que no sean los del presente impuesto (Impuesto sobre Bienes Inmuebles)».

2.- Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, del Ayuntamiento de Chipiona:

«Artículo 3. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles».

Asimismo recomendamos la anulación de las liquidaciones practicadas al interesado por el concepto de Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos (Plusvalía), por las transmisiones efectuadas de inmuebles situados en Pago Tras Regla, de ese Municipio, por tratarse de terrenos calificados como Suelo no urbanizable (Rústico).

Puntualmente, se recibió respuesta de la Administración Municipal ratificando las liquidaciones practicadas y, por tanto, no aceptando las Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Del estudio de las alegaciones recibidas del Ayuntamiento, estimamos oportuno trasladar a la Administración Municipal las siguientes argumentaciones para confirmar nuestra posición en el asunto:

Primero.- La calificación urbanística que otorga el Plan General de Ordenación Urbana de Chipiona, a los terrenos afectados, es el de "suelo no urbanizable", donde existe peligro de formación de núcleo de población, para los cuales el Plan General determina que no podrán autorizarse ningún tipo de edificación, prohibiéndose incluso las edificaciones aisladas a la que se refiere el art. 85 de la Ley del Suelo.

Segundo.- El Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 257, «se considerará ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística».

Igualmente, el artículo 261.3 de la misma disposición, señala que «En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal».

Tercero.- En cuanto a que algunas sentencias indicadas en nuestra Resolución se corresponden con liquidaciones practicadas con anterioridad a la nueva Ley de Haciendas Locales, 39/88, es cierto; pero su reseña está justificada pues con ello pretendemos poner de manifiesto la improcedencia de las liquidaciones prácticas.

Remontándonos a casi 20 años atrás, cuando la normativa aplicable se encontraba contenida en el Real Decreto 3250/1976, de 30 de Diciembre, artº 87.2º, que en términos absolutamente idénticos a la regulación contenida en el art. 350.2º del Real Decreto-Legislativo 781/86, de 18 de Abril, refería la no sujeción en el impuesto de plusvalía, al incremento que experimentase el valor de los terrenos destinados a una explotación agrícola, ganadera, forestal o minera, a no ser que

dichos terrenos tuvieran la condición de solares o estuvieran calificados como urbanos o urbanos programados o que fueran adquiriendo esta condición con arreglo a lo dispuesto en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Cuarto.- La doctrina jurisprudencial ha evolucionado en esta materia hacia una última orientación que, dejando a un lado las circunstancias de hecho, uso y aprovechamiento de la finca, inciden en el aspecto urbanístico, y precisa que el antes arbitrio y actual impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, tiende a gravar exclusivamente transmisiones de fincas urbanas, estimando no sujetas a él las no urbanas (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de Noviembre de 1986), y concluyendo que no todos los precios situados en el ámbito territorial de un municipio están sujetos a dicho tributo, que tiene como soporte el suelo urbano y el urbanizable programado o que vaya adquiriendo esa condición, con arreglo a las normas urbanísticas, de manera que quedan excluidas de su ámbito las fincas rústicas o no calificadas como urbanas por los planeamientos urbanísticos. (sentencias del Tribunal Supremo 15 de Abril de 1987 y 6 de Febrero de 1989).

En consecuencia, la sujeción viene dada por otras circunstancias de hecho o jurídicas (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Abril de 1989).

Quinto.- El último paso en esta evolución lo ha dado la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y aplicable en las liquidaciones practicadas al interesado, que en su art. 105.2º reconoce expresamente la no sujeción impositiva del incremento valorativo de los terrenos considerados como rústicos a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles.

En los mismos términos se regula, como no podía ser de otra forma, por la Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto aprobada por el Ayuntamiento de Chipiona. (art. 3º).

Sexto.- La discrepancia manifestada por el Ayuntamiento a las Resoluciones formuladas por esta Institución no pueden aceptarse por cuanto la normativa aplicable -Ley 39/88- es clara y precisa al respecto y, por la propia Administración Municipal se acredita la calificación de rústica de los terrenos afectados: en transmisiones de terrenos rústicos, no procede liquidación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

Séptimo.- Como quiera que el recurso formulado en su día por el interesado contra las liquidaciones practicadas fue presentado fuera de plazo, y que debió ser rechazado por extemporaneidad por el Ayuntamiento, probablemente no quepa otra solución al interesado más que, después de hacer efectiva dichas liquidaciones, reclamar la devolución de las cantidades abonadas por "ingresos indebidos por liquidación improcedente por no sujeción al impuesto de los terrenos transmitidos" y, de esta manera, reabrir la vía de la jurisdicción

contencioso-administrativa.

En consecuencia, ratificamos nuestras Resoluciones trasladadas al Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) y se procede incluir el expediente de queja en el presente Informe por considerar que, siendo posible una solución positiva, ésta no se había conseguido.

2.2.6. Irregularidad en el procedimiento de modificación de Precios Públicos por Suministro de Agua.

El promovente de la **queja 94/981** consideraba que se habían cometido diversas irregularidades -y así fue denunciado ante el propio Ayuntamiento- en el procedimiento de modificación del precio Público por el Suministro de Agua, en el Municipio de Villanueva de Córdoba (Córdoba), acordada definitivamente por el Ayuntamiento Pleno con fecha 6 de Febrero de 1992.

En sus escritos hacía mención, entre otras, de las siguientes irregularidades: falta de autorización de la Comisión de Precios de Andalucía, no publicación del texto íntegro de la Ordenanza modificada, falta de publicación del acuerdo de dicha Comisión, etc.

La Vicepresidencia de la Comisión de Precios de Andalucía, nos contestaba, entre otros, que la Comisión Provincial de Precios de Córdoba aprobó las tarifas solicitadas por el Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba y remitió el expediente a la Secretaría de la Comisión de Precios de Andalucía, para su tramitación y elevación al Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda.

No obstante, dado el escaso margen de tiempo disponible para su tramitación y transcurrido ya los tres meses desde la entrada de la solicitud de revisión, se notificó formalmente al Ayuntamiento la aprobación de las tarifas solicitadas, por silencio administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, indicándose expresamente en la notificación que a tenor de lo establecido en los artículos 45.2 y 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para que las tarifas surtieran efectos debían ser publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia por dicha Corporación Municipal.

Por su parte, el informe del Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba, decía para que la modificación de la Ordenanza del precio público por abastecimiento de agua la Consejería de Economía y Hacienda solía aprobar estas ordenanzas mediante una resolución que después se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía; en este caso y al ser aprobada por silencio administrativo

era obvio, según la Administración Municipal, que no habría necesidad de publicación, que en todo caso, siempre sería algo ajeno al Ayuntamiento.

De lo actuado se desprendía que el Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba al tramitar la Ordenanza Fiscal para regular el precio público por el suministro de agua potable, cometió la irregularidad de tramitar el expediente de establecimiento de precio público por el suministro de agua siguiendo el procedimiento de aprobación de una Ordenanza Fiscal, cuando hubiera sido suficiente la adopción de acuerdo plenario, estableciendo los precios, comunicando los mismos a la Administración Autónoma para su autorización y publicación de los mismos dado que afectaban a una pluralidad de destinatarios.

El anterior procedimiento, con ser el más adecuado a la naturaleza de los precios públicos, no impedía que se le diera la tramitación que se debe aplicar a una Ordenanza Fiscal, pero constatamos que en el expediente, que como tal Ordenanza se tramitó, no se dió publicación al establecimiento del precio aplicable en períodos de carestía.

En consecuencia se produjo incumplimiento de lo establecido en el art. 17.4 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Lo mismo habría sucedido, de mantenerse la falta de publicación del referido precio público aplicable en tiempos de carestía, de haberse seguido la tramitación propia de tal tipo de precios y mantenerse la interpretación municipal, pues al afectar a una pluralidad indeterminada de sujetos debería publicarse en aplicación de lo establecido en el art. 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente, demorando su eficacia o entrada en vigor hasta que no se efectuara aquella publicación (art. 45 de la mencionada Ley).

En consecuencia con lo anterior, formulamos a la Alcaldía las siguientes resoluciones:

A) **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 17.4 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, ya que se dió al procedimiento de establecimiento del precio público el trámite de una Ordenanza fiscal, precepto que establece:

«4.- En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto integrado de las Ordenanzas o de sus modificaciones habrán de ser publicados en el "Boletín Oficial" de la provincia o, en su caso, de la Comunicad Autónoma uniprovincial, sin que entrara en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación».

Lo mismo debió haber sucedido, esto es, se debería haber hecho pública en la forma indicada la introducción del precio público por consumo en época de carestía, si la tramitación llevada a cabo hubiera sido la que se determina en el Art. 48 de la mencionada Ley 39/1988, de 28 de Diciembre. Es decir, se debería haber procedido, en aquella fecha, a publicar el acuerdo plenario adoptado pues afectaba a una pluralidad de sujetos, por lo que su eficacia quedaba demorada a la publicación efectiva, conforme establecían el Art. 45 y 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, entonces vigente, lo que no se hizo.

B) **Recomendación** concretada a que se procediera a adoptar acuerdo dejando sin efecto la aplicación y exacción de aquel precio público (consumo en época de carestía) y a devolver o, en su caso, a compensar las cantidades exaccionadas por tal concepto, desde el ejercicio en que comenzó a aplicarse la Ordenanza, hasta aquél en que se haya procedido a la efectiva publicidad del establecimiento del precio público, tantas veces reiterado, exigible por consumo en época de carestía. Debiendo incluirse en las cantidades a devolver o a compensar, los intereses devengados por las cantidades indebidamente exaccionadas y los correspondientes recargos.

Actuando en la forma propuesta se hubiera logrado una mayor adecuación de la actuación administrativa municipal a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, contemplados en el art. 103 de la Constitución.

Asímismo, se hubiera garantizado el respeto a los derechos e intereses de los usuarios y consumidores del servicio, protegidos de forma genérica en el art. 51 de nuestra Carta Magna.

Pues bien, al no obtenerse respuesta del Ayuntamiento, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe Anual. No obstante, posteriormente, se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba en la que nos remite copia de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, de la que se deduce que el asunto por el que acudió a nosotros el interesado se encuentra solucionado, por lo que nuestras actuaciones se dieron por finalizadas ya que la Administración Municipal habría actuado en el sentido a que hacían referencia nuestras resoluciones.

2.2.7. Disconformidad con liquidaciones por Precio Público por atenciones en Playa.

El motivo por el que se dirigen a esta Institución los promoventes de la **queja 94/1261**, **queja 95/258** y **queja 95/319** es el de manifestar su rechazo a la aprobación y aplicación por el Ayuntamiento de Almonte (Huelva) de una Ordenanza Reguladora del Precio Público por atenciones en la Playa de

Matalascañas.

El hecho imponible del precio público, según la Ordenanza referida, lo constituye el servicio que presta el Ayuntamiento mediante la limpieza de la zona marítimo-terrestre (en la playa de Matalascañas), así como los servicios de megafonía y mantenimiento de puestos de la Cruz Roja.

La Ordenanza se aprobó inicialmente el 7 de Mayo de 1992, por el Pleno del Ayuntamiento; publicada en el BOP de Huelva de 30 de Mayo de 1992. Finalmente, la misma entró en vigor el día siguiente a la publicación de la aprobación definitiva en el BOP nº 188, de 17 de Agosto de 1992, si bien, comenzó a aplicarse con efectos desde el día 1 de Julio de 1992.

La referida Ordenanza y su aplicación está siendo contestada ampliamente, según se constata con frecuencia en los medios de comunicación y por los escritos de queja que estamos recibiendo.

A los afectados se les están notificando en la actualidad las providencias de apremio, con los consiguientes recargos, hecho que les hace pensar que se les está cobrando un precio público actualmente creado y con efectos retroactivos, ya que desconocían la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva.

Lo anterior, junto con la firme convicción que ponen de manifiesto en sus escritos, sobre el hecho de que no son las únicas personas que disfrutan la playa, son los motivos de oposición al establecimiento de aquel precio público.

Este mismo asunto fue objeto de queja por los mismos afectados ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, por lo que, en aplicación de lo establecido en el art. 12.2, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo y en el art. 2º.2, de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las relaciones entre las Instituciones del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, propusimos se nos confirmase continuar con las quejas reseñadas iniciadas a instancia de parte, - y así lo fue- supervisando la actuación de la Administración Local de Almonte, lo que consideramos conveniente por la proximidad e intermediación de esta Institución con el problema suscitado y con las partes interesadas en el mismo.

A la vista de lo actuado, formulamos a la Alcaldía de Almonte (Huelva) **Recordatorio** del deber de observar lo dispuesto en los diversos preceptos legales. En definitiva, consideramos que no se ha regulado conforme a Derecho la determinación de los obligados al pago del precio público que se establecía.

Determinación que, sin prejuzgar otros aspectos como pudieran ser

cuál debiera ser la naturaleza del recurso que se estableció para financiar la limpieza de la playa, vemos fácil respecto a la utilización de los servicios de la playa (duchas, megafonía, asistencia y vigilancia de salvamento y socorrismo), no así en el caso de la limpieza de playa en cuanto a cuáles sean sus potenciales usuarios.

Nuestras argumentaciones, en síntesis, fueron las siguientes:

- Consideramos que el precio público constituye un recurso de la Hacienda de los municipios que reviste la naturaleza jurídica de contraprestación, como se determina expresamente en el art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre para el ámbito local y en el art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de Abril, de Tasas y Precios Públicos, para el ámbito estatal y, en forma supletoria, para los ámbitos territoriales de las distintas Entidades que integran el Estado.

- Es en función de aquella naturaleza jurídica en virtud de la cual se ha de determinar quién o quiénes sean los obligados al pago.

- Dada la naturaleza de contraprestación del precio público, resulta evidente que la misma comporta la existencia de obligación entre dos partes. De un lado, la de la Administración que presta un servicio o realiza una actividad, de otra, la del sujeto que se beneficie del servicio o actividad de la Administración, que debe hacer efectivo el pago del precio público; pero dado que no se trata en el caso del precio público de ninguna figura de naturaleza tributaria, la obligación de pago nace cuando es individualizable el beneficio del servicio y/o de la actividad administrativa, por obedecer a una petición o solicitud concreta de prestación del servicio y/o de la actividad de la Administración.

En cualquier caso, sea como fuere, sí consideramos que los obligados al pago no deben ser genéricamente determinados en la forma en que se hizo.

En consecuencia, en base a los mismos fundamentos expuestos en el caso del Recordatorio legal, recomendamos que en aplicación de lo establecido en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, revocar los actos de aprobación y aplicación de la Ordenanza reiterada, procediendo a la devolución de las cantidades voluntariamente ingresadas por los afectados y, en su caso, las recaudadas en vía de apremio y los intereses y recargos así, como sanciones que ese Ayuntamiento haya aplicado, si así fuere.

Consideramos que actuando en la forma propuesta se lograría un mayor respeto y garantía de los derechos e intereses de los usuarios y consumidores, protegidos genéricamente en el art. 51 de la Constitución.

Por lo que respecta a la actuación de la Dirección General de Tributos

e Inspección Tributaria de la Consejería de Economía y Hacienda, significamos a su titular que, entendíamos que la pasividad demostrada en el ejercicio de las competencias propias en el asunto objeto de nuestras actuaciones, en orden a la supervisión de la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Almonte para establecer el precio público por atenciones en la Playa de Matalascañas, cuando menos, resulta contraria a la obligación que recae sobre los órganos administrativos de resolver, sin que sea o constituya un pretexto válido la oscuridad o insuficiencia de las normas que dicha Dirección General parece alegar en su respuesta, obligación que con carácter general se establece en el art. 89.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

En todo caso, de las resoluciones adoptadas en este expediente se dió traslado al Excmo. Sr. Defensor del Pueblo en Madrid.

Cuando concluimos la redacción de este Informe, estamos a la espera de recibir contestación de la Alcaldía de Almonte (Huelva) a las Resoluciones formuladas.

2.2.8. Devolución de Ingresos Indevidos.

En la **queja 94/1642** la interesada manifestó que la Alcaldía de Peal del Becerro (Jaén) había desatendido peticiones de la misma instando la devolución de ingreso de 67.149 pts que pagó a las arcas municipales en concepto de contribución especial para la pavimentación de calle en la Aldea de Hornos, de dicho Municipio, en el año 1987. Además mostraba su pesar por cuanto que la Alcaldía además de desatender sus peticiones, había requerido a los restantes vecinos de la calle citada el pago de las cantidades que debieron haber ingresado en aquel año, indicándoles que el requerimiento municipal que ahora se efectuaba se hacía como consecuencia de que la promovente de la queja habría exigido al Ayuntamiento que pagasen los restantes vecinos.

La información municipal recibida, puso de manifiesto, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Que dicho importe fue abonado por el interesado, al igual que otros vecinos, por las obras de arreglo y pavimentación realizadas en la Aldea de Hornos.

b) La ejecución de las obras fue por acuerdo entre los vecinos de la calle y el Ayuntamiento, donde la Corporación suministraba la mano de obra y los vecinos de la calle el material.

c) Que dado que la obra se realizó, y en consecuencia, generó un beneficio o aumento del valor de los inmuebles de la citada calle, no procede en ningún caso la devolución de los importes satisfechos.

d) Respecto a los vecinos que no efectuaron el ingreso de forma voluntaria, se desconocían los motivos por los que el Ayuntamiento no utilizó, en su día, la recaudación por vía de apremio.

A la vista del informe municipal, volvimos a interesar la ampliación de algunos extremos de su contenido y copia del expediente administrativo tramitado para la imposición y cobro de las contribuciones especiales por las obras de la calle del Pueblo Andaluz, en la Aldea de Hornos.

La Alcaldía, en respuesta a nuestra petición de ampliación de informe nos contestó que para la financiación de dichas obras no se tramitó expediente de aplicación de Contribuciones Especiales, sino que se adoptó un acuerdo entre los vecinos afectados y el Ayuntamiento en los términos anteriormente señalado.

Una vez estudiada la documentación e información obrante en la queja, constatamos la existencia de una serie de irregularidades.

Nos sirvió de fundamento para poder afirmar con rotundidad lo anterior, los siguientes hechos:

1) Realización de obras de pavimentación en calle de la localidad siendo base de la obligación de contribuir los vecinos afectados un acuerdo, entre los mismos y el Ayuntamiento, adoptado al efecto, sin que se tenga constancia del mismo por no existir expediente administrativo, aun cuando contradictoriamente en diversos escritos municipales se hace referencia a aquel expediente.

2) Incumplimiento de lo supuestamente acordado por algunos de los vecinos afectados y parte en el acuerdo, según indica el propio Ayuntamiento.

3) Dejación de potestades y funciones de la Administración Municipal, no ejerciendo las acciones que pudieran corresponderle para exigir el cumplimiento de las obligaciones a que se habían comprometido, al parecer, los vecinos afectados por la ejecución de las obras.

4) Existencia de escrito imputando a la interesada una actuación concreta que no llevó a cabo, cual era la de instar que se exigiera el cobro a los restantes vecinos beneficiados por la ejecución de las obras.

5) Falta de respuesta expresa a escritos de la interesada formulados en diversas ocasiones conteniendo petición de devolución de lo ingresado, al ser la única persona, según manifiesta la misma, que había efectuado el pago en forma voluntaria.

Tal cúmulo de irregularidades creemos que habían conculcado el

deber de servir con objetividad los intereses generales, y no actuar con eficacia, ni con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Al margen de lo anterior, consideramos que se incumplieron preceptos constitucionales conformadores de la potestad tributaria de las Entidades Locales, como son el art. 133.2 de la Constitución y el art. 31 de la misma.

Finalmente entendimos que con aquellas actuaciones se lesionaron derechos e intereses económicos de la promovente de la queja, protegidos genéricamente por el art. 51 de la Constitución.

Todo lo expuesto nos llevó a formular al titular de la Alcaldía, **Recordatorio** del deber de cumplir y respetar los siguientes preceptos constitucionales:

- art. 9.1 y 3 de la Constitución:

«1.- (...) los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (...).

3.- La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, (...), la seguridad jurídica, (...) y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

- art. 103.1 de la Constitución, que establece:

«1.- La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, (...) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

- art. 133.2 de la Constitución, que establece:

«2 (...) Las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y con las Leyes».

- art. 31.1 de la Constitución, que establece:

«1.- Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.»

- art. 51.1 de la Constitución, que establece:

«1.- Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumido-

res y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, (...) los legítimos intereses económicos de los mismos.»

En consecuencia con lo anterior, trasladamos **Recomendación** en el sentido de que se procediera a declarar como ingreso indebido el efectuado en su día por la promovente de la queja y cuantos otros efectuados por propietarios afectados por las obras se hubieren llevado a cabo en relación con las obras de pavimentación de la C/ Pueblo Andaluz, de la Aldea de Hornos, del término municipal de Peal del Becerro (Jaén), debiendo procederse igualmente al pago de los intereses devengados desde la fecha en que se produjeran los ingresos referidos.

Igualmente, formulamos **Recomendación** en el sentido de que, en cumplimiento de la obligación que establecía la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y la determinada en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se proceda a la resolución en forma expresa de las peticiones formuladas por la interesada en relación con el asunto objeto de queja.

Cuando redactamos este Informe, se recibe respuesta de la Administración Municipal, de la que daremos cuenta en el Informe de 1996 y de la resolución definitiva adoptada en esta queja.

2.2.9. Inaplicación de la modificación de tarifas por el Suministro de Agua Potable.

En la **queja 94/1653** su promotor expone que tras ser aprobada modificación por la Comisión Provincial de Precios, de Granada, de las Tarifas de Agua Potable en el Municipio de Las Gabias (Granada), la Administración Municipal nada había actuado desde que el organismo provincial comunicara dicha aprobación. Solicitado el informe del Ayuntamiento, éste nos comunicó que:

- No podía hablarse técnicamente de servicio público, por faltar la nota característica de su titularidad pública, ya que no cuenta con autorización del Ayuntamiento.

- La Sociedad recurrente no había formulado ninguna solicitud ante el Ayuntamiento, ni acreditado ser titular de concesión administrativa alguna.

- El Ayuntamiento desconocía las tarifas que se pretendía aplicar.

- Se desconocía si dicho suministro se prestaba cumpliendo todos los requisitos higiénico-sanitarios prescritos no sólo del agua, sino de las instalaciones,

materiales y personal dedicado a la manipulación y control de este proceso, desconociéndose igualmente, si se llevaba el correspondiente control de potabilidad o, en su caso, si se prestaba por algún Organismo oficial.

- La urbanización de referencia no disponía de red de saneamiento ni estación depuradora.

Por dichos motivos, la Corporación Municipal no consideró procedente llevar a cabo actuación alguna en orden a la publicación de las supuestas tarifas, en tanto no se cumplieran las condiciones que impone la legislación vigente para la prestación del servicio de suministro de agua potable y quedasen acreditadas ante el Ayuntamiento.

De todo ello, nos comunicó la Alcaldía, se dió cuenta repetidamente a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda, Comisión de Precios, Delegación de Gobernación, de Granada, entre otros Organismos.

Vistos los antecedentes y escritos de información municipal así como el de alegaciones del interesado, constatamos la existencia de una Sociedad limitada que sin título o concesión, gestionaba el servicio de suministro de agua potable a domicilio en una urbanización que, al parecer, no se había recepcionado, debido a las carencias en dotación de infraestructura y servicios urbanísticos.

A este respecto, consideramos que la prestación del servicio referido a la Urbanización Cortijo de San Javier, en la forma en que se está efectuando constituía una manifestación del ejercicio de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, como se contempla en el art. 38 de la Constitución.

En consecuencia recomendamos a la Alcaldía-Presidencia de Las Gabias (Granada) de que procediera a la recepción de la urbanización el Cortijo de San Javier, o si ello no fuere posible, por no reunir los requisitos legales y reglamentarios la parcelación efectuada y la ejecución de las infraestructuras y servicios urbanísticos, procediese, vía disciplina urbanística, a exigir las responsabilidades a que hubiere lugar; lo anterior en aplicación de lo establecido en el art. 245 y siguientes del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Asímismo, formulamos **Recomendación** en el sentido de que dicha Entidad Local procediera a asumir la prestación del servicio de suministro de agua potable a domicilio, una vez que se recepcionara la urbanización, (si ello fuera procedente), en virtud de la reserva legal que para el suministro de agua a domicilio establece el art. 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, procediéndose a declarar la misma mediante acuerdo adoptado al

efecto, si es que no se hubiere efectuado y acto seguido a la determinación de la forma de gestión.

Al mismo tiempo le indicamos que se debería efectuar la valoración de los bienes y derechos de la Entidad titular que presta el servicio a fin de efectuar la indemnización que por los mismos corresponda.

Igualmente, recomendamos se extremara la prevención y adopción de medidas tendentes a garantizar la salud de los usuarios y consumidores que reciben el servicio de suministro de agua potable, velando, en aplicación de las facultades y atribuciones que a los Municipios asigna el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 23 de Abril, General de Sanidad, para que el agua de consumo se adecuara a la reglamentación técnico-sanitaria establecida en el Real Decreto 1138/90, de 14 de Septiembre, considerando que actuando en la forma propuesta se logra una mayor adecuación de la actuación de la Administración Municipal a los principios de actuación que establece el art. 103 de la Constitución y una mayor garantía del derecho a la protección de la salud (art. 43 de la misma) y de los derechos e intereses de usuarios y consumidores (art. 51, de la Constitución).

Cuando redactamos este Informe se recibe escrito de la Alcaldía del que entendemos que no se acepta totalmente nuestra **Recomendación** relativa a regularización urbanística de la parcelación de referencia. Por tal motivo, resolvemos incluir la queja en el presente Informe.

Asímismo, en relación con la asunción del suministro de agua por la Administración Municipal, debemos suspender las actuaciones, debido a que la Alcaldía nos comunicó que el asunto había sido recurrido en vía contencioso-administrativa, motivo por el que, en aplicación de lo establecido en el art. 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, debemos suspender las actuaciones, ya que están sometidas a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Finalmente, en cuanto a la falta de suministro de agua en la actualidad, hemos aclarado a la Alcaldía que nuestra única intención al respecto es que se proceda a regularizar cuanto antes la situación de la urbanización, para eliminar la circunstancia de falta de servicio de agua potable, en interés de las personas que allí habitan.

2.2.10. Tasa por Alcantarillado: improcedencia.

El asunto de la **queja 94/1770** fue promovido por la Presidente de una Asociación de Consumidores y Usuarios de Huelva, en representación de la impugnación por unos vecinos de Niebla (Huelva) de la facturación del cánon de vertido a alcantarillado público, pese a que las aguas residuales que genera la

vivienda de su propiedad en suelo no urbanizable, son vertidas a fosa séptica.

La información recabada a la Entidad suministradora del Servicio -Mancomunidad de Aguas del Condado-, nos decía lo siguiente:

- La Mancomunidad de Aguas del Condado asume los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento del municipio de Niebla, a partir del 1 de Enero de 1993.

- El usuario no paga su precio público por abastecimiento y su tasa de alcantarillado.

- Se nos ajuntaba la Ordenanza que en su día aprobó la Mancomunidad.

En consecuencia, entendimos que en el supuesto denunciado no se producía el hecho imponible que determina la tasa establecida en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa de alcantarillado y depuración de vertidos (BOP nº 300, de 30 de Diciembre de 1992).

Por tanto, dado que los interesados no recibían el servicio de alcantarillado y que además vertían a fosa séptica, no incurrían en el hecho imponible, se formula a la Presidencia de la Mancomunidad **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 20, en relación con lo establecido en el art. 23 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Asimismo, formulamos **Recomendación** en el sentido de que se diera de baja a los afectados en los padrones recaudatorios, procediendo también a la devolución de los ingresos que indebidamente se les habían cobrado por tal concepto.

A la vista del informe anterior, entendimos que constituye una lesión a los intereses económicos y sociales de los asociados protegidos en el art. 51 de la Constitución, y en el art. 4.2 de la Ley 5/1985, de 8 de Julio, de Consumidores y Usuarios de Andalucía, el hecho de cobrarles por un servicio que no se presta.

Por tal motivo y dado que el servicio de alcantarillado no se presta por la Mancomunidad en la finca rústica de sus representados, no se produce el hecho imponible que determina el art. 2º de la Ordenanza reguladora de la tasa por alcantarillado y depuración de vertidos que aprobó la Mancomunidad al efecto, (publicada en el BOP de 30 de Diciembre de 1992, nº 300).

Al no recibirse respuesta a las Resoluciones formuladas, se procedió a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

No obstante lo anterior, se recibe posteriormente comunicación de la Presidencia de la Mancomunidad de Aguas del Condado que, aun cuando agradecemos dicha respuesta, se produjo con un excesivo retraso y en forma no coincidente con las Recomendaciones de esta Institución, por lo que debemos mantener las resoluciones adoptadas y la reseña de la queja en este Informe.

2.2.11. Ordenanza Fiscal reguladora del Precio Público de entrada a garaje.

El interesado en la **queja 95/2513** manifestaba que interpuso reclamaciones contra la Ordenanza Fiscal nº 21 - De reserva de espacio para estacionamiento de vehículos- de las aprobadas por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), ya que estaba haciendo efectivo el pago del precio público de entrada de garaje como si tuviera establecida la reserva de estacionamiento en ambos lados de la calle, durante todo el año, dadas sus características y condiciones de estrechez, para permitir el acceso al lugar de aparcamiento privado, cuando lo cierto es que la reserva de estacionamiento sólo se produce durante medio año en forma efectiva, pues la prohibición de estacionamiento es alterna en ambos lados de la calle, cada quince días.

A la vista de los extremos contemplados en la Certificación municipal recibida, así como de los demás informes y documentación obrantes en la queja, extraímos una serie de conclusiones que exponemos seguidamente:

- Debido al ancho de la calzada, frente al garaje del afectado el estacionamiento de cualquier vehículo que obstaculice la utilización normal del paso de salida o acceso al inmueble de otros vehículos ha de ser considerada, en aplicación de lo establecido en el art. 91.2.c) del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto de 13/1992, de 17 de Enero, como parada o estacionamiento en lugar que obstaculiza gravemente la circulación y, en aplicación de lo establecido en el apartado 3 del mencionado art., constituye una infracción grave.

Pudiera incluso suceder que el estacionamiento de cualquier vehículo de ancho superior a 1.66 ms (furgonetas, camionetas, grandes vehículos, etc.) dejara expedito frente al garaje un ancho de calzada inferior al mínimo que obligatoriamente ha de quedar libre en aplicación de lo establecido en el art. 91.2.a) del mencionado Reglamento General de Circulación, lo que sin duda alguna, también tendría la calificación de infracción grave al Reglamento General de Circulación.

En ambos casos, por aplicación de lo establecido en el art. 71.1.a) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la Administración Municipal, por aplicación de lo dispuesto en el 7.c) del

mencionado Real Decreto Legislativo, podría retirar los vehículos indebidamente estacionados por incurrir en aquellas infracciones graves antes mencionadas.

Por ello, consideramos que no era ajustado a Derecho el establecimiento y exacción del precio público por reserva permanente de espacio, apartado 4.3.1.1. de la Ordenanza Fiscal nº 21, por lo que a dicha Comunidad de Propietarios se refiere.

- En relación con lo anterior, pudiera ser constitutiva de desviación de poder y, cuando menos, constitutiva de arbitrariedad la forma de proceder de la Administración Municipal, que actuando o sin actuar todas y cada una de las competencias que en materia de tráfico urbano le asigna la Ley, en forma puede que concurrente con el ejercicio de aquellas funciones y competencias, exacciona un precio público por una reserva de espacio que está obligada a garantizar "ex lege", en aras de la seguridad y fluidez del tráfico y circulación urbanos, ya sea actuando de oficio o por denuncia de los particulares, en la c/ Palacios para entrada y salida de vehículos en garaje ubicado en el nº 14 de la misma.

- Desgraciadamente, a la vista del asunto objeto de la queja, llegamos a la conclusión de que la única finalidad pretendida con el establecimiento y exacción del precio público por la reserva de espacio mencionado fuera ser recaudatoria.

En consecuencia formulamos a la Alcaldía-Presidencia las siguientes resoluciones:

A) Recordatorio del deber legal de cumplir lo establecido en:

- art. 7.c), del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, ya citado que dispone: «Se atribuyen a los Municipios, en el ámbito de esta Ley las siguientes competencias:

c) La retirada de los vehículos de las vías urbanas (...), cuando obstaculicen o dificulten las circulación o supongan un peligro para esta».

- art. 71.1.a), del mencionado Real Decreto Legislativo, que dispone: «1. La Administración podrá proceder, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía (...) en los siguientes casos:

a) siempre que constituya peligro o cause graves perturbaciones a la circulación...»

B) Recomendación *"en el sentido de que por la Alcaldía se someta a la consideración de los Organos municipales competentes, propuesta de*

revocación del acuerdo de establecimiento y aprobación del precio público por reservas de espacio, establecido en su momento, al parecer con la aparente finalidad de permitir el acceso a garajes en circunstancias en las que, por las condiciones y características de las calzadas en las que se hallan, no sea posible el estacionamiento de vehículos por impedir u obstaculizar éstas aquellas maniobras necesarias para la entrada y salida de los usuarios de los garajes con sus vehículos de motor, devolviéndose lo recaudado en aplicación de la Ordenanza por el concepto citado y los correspondientes recargos y costes que traigan causa de su exacción por vía de apremio, o subsidiariamente compensando lo ingresado por ese concepto con otras deudas u obligaciones a la hacienda local por parte de los sujetos pasivos afectados".

Con dichas previsiones legales que propugnamos se lograría una mayor garantía de los intereses de los usuarios de las cocheras o garajes, conforme a la protección que con carácter general establece el art. 51 de la Constitución. Además, se logra una actuación municipal acorde a los principios de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, conforme establece el art. 103 de la Constitución, así como de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, establecido en el art. 9 de la misma.

Al no recibirse respuesta a dichas Resoluciones procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

2.2.12. Requerimiento a contribuyentes para el pago de deudas tributarias.

En la **queja 95/3198** su promotor denunciaba la actuación del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla) y del Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal -OPAEF- de la Diputación Provincial de Sevilla por el requerimiento efectuado por posibles deudas al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla), cuando tiene reiteradamente acreditado que dichas deudas se imputaban indebidamente al interesado por errónea identificación del titular; de la información recibida se confirmaron los hechos denunciados y las medidas adoptadas para cancelar dicha deuda y evitar nuevos errores.

El interesado de la **queja 95/3567** manifestaba que había solicitado a la Oficina Provincial de Asesoramiento Económico y Financiero -OPAEF- de la Diputación Provincial de Sevilla, el fraccionamiento de la deuda tributaria contraída con el Ayuntamiento de Puebla del Río (Sevilla); del informe preceptivo recabado a dicho Organismo se comprueba que el aplazamiento solicitado fue concedido por seis meses sin que, transcurrido el mismo, se hubiese cumplido el compromiso por el interesado por lo que se practicó diligencia de embargo en Entidad Bancaria que cubrió la totalidad de la deuda.

En la **queja 95/3153** el Ayuntamiento de Huerca de Almería (Almería)

anuló el expediente de recaudación por vía ejecutiva instruido por deudas contraídas por el servicio de agua. Igualmente, en la **queja 95/2946**, el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) procede a la anulación de diligencia de embargo sobre bienes inmuebles de un deudor por acreditarse que el dominio de dichos bienes correspondía a otro titular.

2.2.13. Liquidación errónea del Impuesto de Actividades Económicas. (IAE).

El caso que planteaba la **queja 94/1321** era la irregularidad en la actuación del Ayuntamiento de Sevilla en las liquidaciones que venía practicándose a un Arquitecto por el Impuesto de Actividades Económicas, relativo a su estudio profesional.

Refería en su queja el afectado que cuando la Administración Municipal inicia la gestión del Impuesto en 1992, que al interesado correspondía pagar como profesional, se detectó un error en la clasificación de la calle donde se encontraba el estudio profesional. A pesar de ello, señalaba el afectado, se le giró la liquidación correspondiente, que fué debidamente recurrida y, tras cerca de un año después, se reconocía el error padecido.

A pesar del reconocimiento del error, el Ayuntamiento emitió las liquidaciones del 1º y 2º semestre de 1993, y 1º de 1994, conteniendo el mismo error, y obligando al afectado a presentar nuevos recursos para cada acto e inclusive ante la Recaudación Ejecutiva.

Formuladas las oportunas reclamaciones ante la Administración Municipal, no obtuvo respuesta.

Solicitado informe municipal resultaba que a pesar de que por los Servicios Municipales encargados de la Gestión del Impuesto de Actividades Económicas habían reconocido reiteradamente la existencia de errores en las liquidaciones practicadas al afectado, se continuó practicando nuevas liquidaciones con los mismos errores tanto en período voluntario como en vía de apremio.

De las actuaciones realizadas y de los hechos denunciados por el interesado, confirmados por el propio informe municipal recibido, se desprendería la existencia de una falta de eficacia y coordinación administrativa en los Servicios Municipales de Gestión del Impuesto de Actividades Económicas y de Recaudación ya que, a pesar de las reclamaciones formuladas por el afectado y estimadas por la Administración, se continuaban practicando nuevas liquidaciones con los mismos errores y, por tanto, con las consiguientes molestias y perjuicios para el interesado.

Por ello procedimos a formular **Recordatorio** de deberes legales que se concretaron en el cumplimiento de lo dispuesto en las siguientes normas de

Régimen Local:

1.- Principio de eficacia que ha de regir la actuación de la Administración Pública conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 147, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y el de celeridad que, junto al de eficacia, se infiere del art. 77, aptdo. 1, y art. 29, apdos. 1 y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, (vigente en este procedimiento, conforme a lo establecido por la Disposición transitoria Segunda de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), siendo el tenor literal de este último el siguiente:

«1. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

2. Las autoridades superiores de cada Centro o Dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento».

Asimismo, la citada Ley de Procedimiento Administrativo, señala:

art. 45.1. «Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

art. 101. «Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 116 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior».

art. 102. «La Administración pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por Ley se exija la intervención de los Tribunales».

2.- La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, establece:

art. 94: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo, serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior».

art. 95: «Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución

forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales».

3.- La Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 51, dice:

«Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley».

4.- El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 28 de Noviembre de 1986, señala:

art. 208.1: «Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 Abril».

En consecuencia, en cumplimiento de los preceptos citados, objeto del citado **Recordatorio** legal, formulamos **Recomendación** concretada en la necesidad de que, por los Servicios Municipales, se adoptaran las medidas oportunas en orden a corregir los errores detectados en el Padrón del Impuesto de Actividades Económicas, respecto al interesado, al objeto de que, en sucesivas liquidaciones, se consignara correctamente la categoría vial e índice de situación de la actividad gravada.

Puntualmente se recibió respuesta aceptando las **Resoluciones** formuladas.

2.2.14. Embargo de cuentas bancarias por deudas contraídas con la Hacienda Municipal.

En el Informe correspondiente al ejercicio de 1994 tratamos la **queja de oficio 93/1986** que tramitamos ante las Diputaciones Provinciales andaluzas, considerando las competencias asumidas en materia de recaudación de tributos municipales.

Como complemento final del examen contenido significamos que las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Jaén, Málaga y Sevilla no contestaron a nuestra **Sugerencia**, sobre la adopción de un procedimiento que salvaguardara los derechos de los contribuyentes y los mínimos inembargables de sueldos y pensiones.

Sin embargo, pese a reitarse la respuesta, solo la Diputación Provincial de Jaén nos contestó expresamente sobre el asunto; en consecuencia procedimos a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento.

2.3. Función Pública Local.

Se mantiene el número de quejas en la materia de Función Pública Local si bien, en cuanto a las tramitadas, se concretan a los aspectos de deficiencias en los procedimientos de selección y a la falta de la Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, cuestión ésta que podría ser objeto de estudio próximamente, y en su caso, de una actuación de oficio.

2.3.1. Deficiencias en el procedimiento selectivo para la contratación de personal laboral.

En la **queja 94/1836** la afectada denunciaba su exclusión de la lista para su contratación temporal como limpiadora del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), por errores en la baremación de la solicitud, pese a ser seleccionada por la Comisión de Empleo correspondiente.

La Alcaldía, en respuesta a nuestra petición de informe, nos indica:

"Una vez comenzado el curso escolar, y dado que el mantenimiento de los centros escolares municipales es a cargo del Ayuntamiento, planteadas las necesidades de personal, se resuelve por ésta Alcaldía hacer una Oferta Pública de Empleo Temporal para seis limpiadoras y por el curso escolar 94-95. Se convoca la oferta el 19 de Septiembre y presentadas las correspondientes solicitudes, se reúne la Comisión de Empleo el 14 de Octubre, para determinar la puntuación que se otorga por cada uno de los requisitos exigidos en la convocatoria, y se procede a hacer la puntuación de cada aspirante, y a elegir con carácter provisional a quienes tenían mayor puntuación".

Se abre el período de reclamaciones en los días 17 y 18 de Octubre, y a la vista de las reclamaciones verbales que se presentan, se vuelve a reunir la Comisión de Empleo el 27 de Octubre, y acuerda rectificar los errores detectados, estableciendo una nueva lista de admitidas, ya con carácter definitivo, en virtud de la cual la reclamante, queda excluida, y cuya exclusión se le notifica en legal forma.

Contra dicha exclusión ésta interpone Recurso Ordinario ante la Alcaldía, quien previo informe emitido por la Secretaria de la Comisión de Empleo, lo desestima y se le notifica igualmente en forma legal.

De dicha información municipal, pudimos constatar la inconcreción en las bases de la convocatoria efectuada de los baremos a aplicar para la puntuación de las candidatas, la inadecuación de la rectificación en la puntuación obtenida por la interesada como consecuencia de tomar en consideración una manifestación de su situación socioeconómica de futuro y no al momento de presentación de su solicitud (o último día del plazo de presentación de solicitudes), la no justificación por la afectada de la situación de desempleo del representante de la unidad familiar y la correcta rectificación de la puntuación aplicada como consecuencia del número de hijos de la interesada.

Por lo anterior consideramos que en el procedimiento de selección llevado a cabo se cometieron diversas irregularidades que pudieron haber contribuido a que se lesionara el derecho de las interesadas a participar con igualdad de oportunidades y condiciones, para acceder a un puesto de trabajo público, tal como procede en aplicación de lo establecido en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución.

En consecuencia formulamos a la primera autoridad municipal **Recordatorio** del deber de cumplir lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en que establece lo siguiente:

«El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos».

Igualmente formulamos **Recomendación** en el sentido de que en el futuro -ya que los efectos de la convocatoria se agotaron en el acto de contratación de las personas seleccionadas- se determinen en las bases de las convocatorias que efectúe la Corporación, con suficiente claridad los criterios de baremación y la especificación de los mismos, aplicándolos en relación a la fecha de cierre del plazo de admisión de solicitudes y siempre que se acredite documentalmente que los hechos o circunstancias objeto de la baremación concurren en el interesado.

Al no recibirse la preceptiva respuesta del Ayuntamiento mairenero, procedimos a la inclusión del expediente de queja en este Informe.

2.3.2. Provisión de puestos de trabajo del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Sevilla.

Un funcionario del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, en representación de varios Cabos del Cuerpo, presentó la **queja 95/2502** por la situación en que se encontraban los

mandos de dicho Cuerpo.

Refería que con la modificación introducida por la Ley 42/94, de 31 de Diciembre, para el desempeño de los puestos de Sargentos y Suboficiales, pertenecientes al Grupo C de la clasificación a que hace referencia el art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, se requeriría la titulación de Bachiller Superior, FP2 o similar, o una antigüedad de diez años o con cinco años y la superación de un curso específico de formación.

Por otra parte señalaba que el Servicio de Personal del Ayuntamiento de Sevilla, había emitido un informe en el que no era posible nombrar a un funcionario del Grupo D (Cabo o Bombero), mediante Comisión de Servicios, para cubrir una vacante de Sargento, alegando el requisito de la antigüedad.

Según dicho informe, *"(...) la reciente Ley 42/1994, de 30 de Diciembre, es de aplicación a los solos y exclusivos efectos de promoción interna sin que quepa hacer una interpretación amplia de la misma toda vez que con ello se puede transgredir el requisito de la titulación que es inequívocamente necesario poseer para el desempeño de los puestos pertenecientes a los distintos grupos de clasificación de los funcionarios públicos"*.

Asimismo, en visita efectuada a esta Institución de los funcionarios afectados, informaron de la existencia de nombramientos en Comisión de Servicios a favor de funcionarios por el solo requisito de tener la titulación necesaria para el acceso al grupo al que se adscribe el puesto vacante; en este caso, según los afectados, existían Comisiones de Servicios autorizadas para el desempeño de puestos de Sargentos a favor de funcionarios del Grupo D, Bomberos, ostentando únicamente la titulación requerida para el acceso al Grupo C pero sin tener la experiencia profesional suficiente, tan necesaria en el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento.

El Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero -vigente cuando se tramitó la queja-, establecía en su art. 8.1 que cuando un puesto de trabajo quedara vacante podría ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios, durante un plazo máximo de un año, con otro funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo.

En los mismos términos se recogía en el también entonces vigente, y hoy derogado, art. 4.2 del Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 730/1986, de 11 de Abril.

En todo caso, en parecidos términos a los contemplados en la

anterior normativa se establece en las nuevas disposiciones que regulan el ingreso del personal en la Administración Pública, la provisión de puestos de trabajo y las situaciones administrativas de los funcionarios, aprobadas por los Reales Decretos 364 y 365, de 10 de Marzo de 1995.

En aplicación de estas disposiciones, de carácter supletorio en la Administración Municipal, el nombramiento en Comisión de Servicios sólo podrá efectuarse a favor de funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo.

El propio Reglamento de Personal Funcionario del Ayuntamiento de Sevilla determina que «La comisión de servicios será dentro del mismo grupo y se nombrará de las categorías inmediatamente inferiores». (art. 30.2).

En el supuesto planteado por los afectados, el puesto vacante de Sargento se encontraba integrado en el Grupo C. En este caso, la provisión temporal de la vacante no podía efectuarse más que recurriendo al nombramiento de funcionario interino (lógicamente sin experiencia) o bien mediante habilitación efectuada por el Jefe del Servicio al personal de la categoría inmediatamente inferior, en su caso, a los Cabos del Servicio: todo ello considerando que no existían otros funcionarios del Grupo C, pertenecientes a la Subescala de Servicios Especiales-Clase Extinción de Incendios.

No obstante, comprendiendo que la existencia de estas vacantes pudieran originar serios problemas para el cumplimiento de las funciones encomendadas consideramos que la Administración Municipal podía tomar en cuenta cualquiera de las opciones que indicamos si bien, por el interés del propio Servicio de Extinción, y en aras de una mayor eficacia y coordinación en las funciones encomendadas así como por la propia seguridad de bienes y personas, esta Institución consideró más oportuna la primera de las siguientes opciones:

Opción A). Habilitar para el ejercicio de trabajos de superior categoría a personal que ostentara la categoría de Cabo del Servicio de Extinción, teniendo presente la antigüedad en la categoría, formación, experiencia profesional, etc.

Opción B). Proceder al nombramiento de funcionario interino, conforme a un procedimiento en el que quedara garantizado los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

En todo caso, mantuvimos que los puestos vacantes deberían ser ofertados para su provisión definitiva mediante la oportuna convocatoria de concurso o provisión por el sistema de libre designación, según se establezca en la RPT, y en su caso, integrar la correspondiente Oferta de Empleo Público.

Como acertadamente se motiva en el Preámbulo de la Ley 42/94, en

lo referente al régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la modificación de determinados preceptos de la Ley 30/84, van dirigidos a una mejor ordenación de efectivos mediante la potenciación de la promoción interna como mecanismo de provisión de puestos de trabajo.

A este respecto, la promoción interna entendemos que es uno de los derechos de los funcionarios consistente en el ascenso desde cuerpos o escalas de grupo inferior a otros cuerpos o escalas de grupos superiores, y se constituye como un intento de obtener una carrera administrativa dentro de los parámetros generales que marca el cuerpo de ingreso. La promoción interna es la posibilidad de ascenso vertical, esto es, superando los límites del cuerpo de ingreso, y como señala el art. 22 de la reiterada Ley 30/84, «Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna...»

La filosofía esencial de esta figura se encuentra en la formación y el estudio continuado de los servidores públicos que, unido a su experiencia práctica, puede hacer de la promoción un instrumento de gestión más satisfactorio que la selección libre.

Asimismo, la citada Ley 42/94, respecto a la promoción interna, añadió un segundo párrafo al artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, con la siguiente redacción:

«Dichas pruebas, en las que deberán respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice el Gobierno o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas».

Por lo tanto, con esta modificación, quedaría habilitado el órgano competente del Ayuntamiento para realizar convocatorias independientes para la provisión de las plazas vacantes del Servicio de Extinción de Incendios por el sistema de promoción interna.

En consecuencia procedimos a formular al Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** de deberes legales de la preceptos legales anteriormente señalados.

Asimismo, recomendamos que los nombramientos en Comisión de Servicios se efectuasen a favor de funcionarios del mismo Grupo al que se adscribe el puesto vacante, durante el plazo máximo de un año y, en su defecto, para cubrir las necesidades excepcionales, imprescindibles y perentorias, se habilite al personal de la categoría inmediatamente inferior

Igualmente sugerimos que por la Administración Municipal se adoptaran las medidas oportunas, a la mayor brevedad posible, en orden a

promover la convocatoria de las pruebas selectivas para proveer definitivamente las plazas vacantes de Suboficiales y Sargentos del Servicio de Extinción de Incendios, a través de la promoción interna de funcionarios del Cuerpo o Escala del grupo D, del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, que reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes, y por el sistema de concurso-oposición, con valoración de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad.

Puntualmente se recibió respuesta municipal aceptando las resoluciones formuladas por esta Institución.

2.3.3. Elaboración y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Jaén.

El promotor de la **queja 92/1216** es un funcionario del Ayuntamiento de Jaén, perteneciente al Cuerpo de Bomberos, y adscrito en Comisión de Servicios al Archivo Municipal, denunciaba una serie de presuntas irregularidades con su condición laboral.

Solicitado el preceptivo informe al Ayuntamiento de Jaén, que no fue emitido a pesar de los reiteros formulados, se efectuó visita a la Corporación por personal de esta Institución al objeto de recabar información sobre las cuestiones planteadas por el interesado.

De la documentación e información facilitada por el responsable de la Unidad Administrativa de Personal, se desprendía que no existían fundamentos que justificaran continuar nuestras actuaciones en este expediente respecto a las pretensiones planteadas por el interesado. Igualmente, entendimos que se había dado cumplimiento a lo establecido en los arts. 70.1 y 94.3 de la entonces vigente Ley de procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958; cuestión por la que, entre otros, fue admitida a trámite la queja del interesado, esto es, el silencio administrativo.

No obstante lo anterior, pudimos comprobar con la investigación efectuada en la tramitación de la queja que el Ayuntamiento de Jaén no disponía de la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario y laboral de la Corporación Municipal.

En este sentido, consideramos necesaria la aprobación de la relación de puestos de trabajo que como instrumento de ordenación política de personal en la Administración Pública debe ajustarse a las necesidades que demanda la misma, al objeto de poder ofrecer un servicio más efectivo al ciudadano. Las premisas de las que partimos en el asunto fueron:

- La Relación de Puestos de Trabajo, como instrumento organizativo dinámico, debe adecuar las estructuras organizativas y características de los puestos de trabajo a las necesidades generadas por la actividad administrativa de la comunidad municipal.

- A través de la relación de puestos de trabajo se racionaliza y ordena la función pública, determina sus efectivos reales de personal de acuerdo con las necesidades de organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura, así como precisando los requisitos exigidos para su desempeño y clasifica y valora cada uno de ellos.

- Para confeccionar la relación se partirá de los efectivos existentes, rectificando lo procedente con objeto de suprimir los puestos que no se consideren necesarios y añadir los que lo sean para el mejor funcionamiento de los servicios, con independencia de que no puedan ser ocupados de inmediato por falta de consignación presupuestaria.

- Las potestades autoorganizatorias del Ayuntamiento de Jaén facultan a éste para estructurar su Función Pública y dirigir la actuación de todo su personal de acuerdo con los intereses del servicio público.

- La figura de la Relación de Puestos de Trabajo se creó para la Administración Local en el artículo 16 de la ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto que tiene carácter básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas, según el apartado 3º del artículo 1 de dicha Ley.

En consecuencia formulamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén, **Recordatorio** de deberes legales de observar los siguientes preceptos:

1.- De la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:

art. 1º.3. «Se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, los siguientes preceptos:

Artículos: 3º.2, e) y f), 22.1, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 32,»

art. 16. «Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan

y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán Públicas».

art. 26. «Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones.

La adscripción concreta de los Cuerpos y Escalas a un Departamento u Organismo corresponde al Gobierno, previo informe del Departamento al que figuren adscritos actualmente, y a propuesta del Ministro de la Presidencia. Esta competencia decisoria será ejercida en su ámbito por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Plenos de las Corporaciones Locales».

2.- De la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local:

art. 22.2. «Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:

i) La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo,....».

art. 90.2. «Las Corporaciones locales formarán la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública»

3.- Del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril:

art. 129.3. «Corresponde a los órganos de la Corporación Local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, las restantes competencias en materia de personal a su servicio y, en particular, las siguientes:

a) La aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones.

Asimismo formulamos a dicha Alcaldía **Recomendación** al objeto de que se promoviera ante el Pleno de la Corporación la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo del Personal del Ayuntamiento y su correspondiente Catálogo de Funciones.

Al no recibirse respuesta alguna de la Corporación jienense, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe al Parlamento Andaluz.

2.3.4. Irregularidades en el proceso de selección de personal parado de larga duración.

El interesado de la **queja 94/1493** denunciaba posibles irregularidades en el procedimiento selectivo para contratar Auxiliares Administrativos con cargo al Programa de parados de larga duración de 1993, convocado por la Excm. Diputación Provincial de Málaga.

Solicitado informe a la Entidad Provincial, ésta nos comunicó que el interesado fue excluido de aspirante a cubrir puestos de auxiliar administrativo y auxiliar de biblioteca por no acreditar documentalmente la antigüedad en el desempleo, extremo éste fundamental para su admisión, pues el programa estaba dirigido a personas en situación de desempleo superior a doce meses; y, en cuanto al plazo de subsanación de errores duró del 10 al 15 de Noviembre, esto es, cinco días hábiles, y comunes para todos los aspirantes, por lo que el interesado tuvo las mismas oportunidades que el resto de los solicitantes para subsanar los defectos de solicitud o acompañar los documentos omitidos en su momento. De hecho, en numerosos casos se llevó a cabo la subsanación, incluyéndose en la relación definitiva de admitidos a los que así lo hicieron.

Estos programas de empleo auspiciados por las Administraciones Públicas (en este caso la Junta de Andalucía) son de carácter anual, es decir, responden a subvenciones dirigidas a financiar actuaciones que deben ser iniciadas antes de finalizar el año, salvo excepciones debidamente autorizadas. De esta forma, y teniendo en consideración el escaso tiempo de que se dispone para llevar a cabo la selección del personal, resulta que la selección de los candidatos hay que realizarla con la mayor celeridad. De ahí lo breve de los plazos del procedimiento, lo cual, por lo demás, se encuentra previsto en la legalidad aplicable Así, el art. 50 de la Ley 30/92 preve la posibilidad de reducir los plazos del procedimiento a la mitad en casos de urgencia.

En cuanto a la contestación al escrito presentado por la afectada, la Diputación Provincial informó que se encontraba en trámite confiando en que la resolución se dictase dentro del plazo de los tres meses establecido en la Ley.

A la vista de lo informado en el escrito de queja del afectado y de la información del organismo provincial, constatamos:

- Que en el proceso de selección llevado a cabo por la Excm.

Diputación para contratar personas paradas en situación de desempleo de larga duración se excluyó indebidamente al promovente de la queja.

- Que no se acreditaba que la urgencia fuera la causa de que se redujeran los plazos de tramitación del expediente a la mitad.

- Tampoco se acreditó la respuesta dada al escrito formulado por el interesado.

En base a lo anterior entendimos que en lo relativo a la exclusión de la afectada no era suficientemente relevante el motivo aducido por la Diputación. La misma debió tomar en consideración la solicitud y la acreditación de su antigüedad como demandante de empleo, máxime cuando se utilizó un sistema de acreditación de su situación de desempleo puesto en práctica por el propio INEM.

Consideramos que la actuación seguida por la Corporación Provincial fue lesiva para el principio de actuación administrativa establecido en el art. 103 de la Constitución como es el de eficacia. Además, se conculcó con aquella actuación el principio de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, previstos en el art. 9.3 de la misma.

Y, lo que es más grave aún, con la actuación llevada a cabo en este caso, se produjo lesión al derecho de la interesada a acceder en condiciones de igualdad al desempeño de las funciones que eran inherentes al puesto de trabajo convocado en una Administración Pública, derecho que con carácter general está reconocido en el art. 23.2, de la Constitución.

En consecuencia resolvimos formular a la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga **Recordatorio** del deber de que se cumpla el art. 103 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone:

«El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos».

Lo anterior, por cuanto según nuestro criterio la interesada había acreditado suficientemente que cumplía el requisito de antigüedad en la situación de desempleo. Siendo la actuación seguida por la Diputación Provincial, creemos que lesiva para principios constitucionales como el de seguridad jurídica (art. 9.3), de eficacia (art. 103) y, lo que es más grave aún, lesiva para el derecho fundamental del interesado a acceder en condiciones de igualdad a un puesto de trabajo público, actuación con la que se conculcó posiblemente el derecho reconocido en el art. 23.2 de la Constitución.

Debido a que los efectos de la convocatoria y de la adjudicación de puestos de trabajo objeto del reseñado expediente ya se produjeron, siendo contratadas las personas que iban a desempeñar los mismos, nuestra **Recomendación** a la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga fue de futuro, pues no podíamos hacer referencia en ella a una propuesta de adopción de resolución administrativa que afectara al caso concreto de esta queja.

Tal **Recomendación** se efectúa en el sentido de que en futuras convocatorias se tenga por válido para acreditar los requisitos de desempleo y antigüedad en tal situación, la presentación de la tarjeta de demanda de empleo y el justificante de renovación del sistema automático puesto en funcionamiento por el INEM.

Asimismo, solicitamos a la Presidencia de la Excma. Diputación Provincial que nos acreditara la urgencia alegada y su justificación en el expediente administrativo, por la que se redujeron los plazos fijados legalmente a la mitad y la respuesta dada al recurso formulada por la afectada.

Al no recibirse respuesta alguna a dichas Resoluciones, concluimos nuestras actuaciones con la inclusión del expediente en el presente Informe.

2.3.5. Modificación de puesto de trabajo.

La **queja 95/133** fue admitida a trámite a los efectos de romper el silencio administrativo al escrito presentado por el interesado, y para investigar la adecuación a las normas (legales, reglamentarias y pactadas) del acto administrativo por el que se suprimió el puesto de trabajo de subalterno del garaje de la Excma. Diputación Provincial de Almería y del acto por el que se produjo el traslado del hermano del promovente de la queja del mencionado puesto de trabajo al de subalterno en la Residencia de la Tercera Edad dependiente de la Excma. Diputación Provincial.

No pudimos tomar en consideración una serie de apreciaciones y afirmaciones contenidas en el escrito de queja y documentación adjuntada, por tratarse de puntos de vista u opiniones no adveradas por medios de prueba admisibles en Derecho.

El escrito presentado solicitaba información sobre la utilización de vehículos oficiales de la misma.

La Presidencia de la Excma. Diputación Provincial almeriense, en escrito de respuesta a nuestra petición de informe, nos comunicaba que dicho traslado se llevó a cabo en ejercicio de las facultades de autoorganización de la Diputación utilizando el procedimiento de redistribución de efectivos, previsto en el

art. 7 del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración Civil de la Administración del Estado aprobado por Real Decreto 28/1990 de 15 de Enero (BOE nº 14 de 16 de Enero), aplicable con carácter supletorio a los funcionarios de Administración Local.

Sobre este particular, el organismo provincial indicó que la propia actuación del interesado, de no interponer recurso contra dicho traslado supone, jurídicamente la aceptación del mismo.

Por lo que respecta a la segunda cuestión planteada por el afectado, la reclamación presentada por el interesado fue contestada de forma expresa y notificada formalmente al mismo, según se acreditó documentalmente.

En base a las alegaciones formuladas por el interesado e informe remitido por la Presidencia, formulamos las siguientes resoluciones:

A) **Recordatorio** del deber de cumplir los siguientes preceptos legales:

- art. 9.1. de la Ley 9/1987, de 12 de Junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de Julio, y por ley 18/1994, de 30 de Junio sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos que dispone:

«Las Juntas de Personal (...), en su caso, tendrán las siguientes facultades, en sus respectivos ámbitos: 1. Recibir información que le será facilitada trimestralmente sobre la política de personal del (...) o Entidad Local».

- art. 97 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone:

«Los anuncios de pruebas de acceso a la función pública local y de concurso para la provisión de puestos de trabajo deberán publicarse en el "Boletín Oficial del Estado". Las bases se publicarán en el "Boletín Oficial de la Provincia" ».

En efecto, consideramos que para llegar a producirse la formación y la manifestación de voluntad de los Organos Provinciales de manera acorde con el Ordenamiento Jurídico, la Excma. Diputación Provincial debió haber iniciado los siguientes expedientes: creación de puesto de trabajo de subalterno en dependencias sitas en C/ Hnos. Machado; convocatoria para cubrir el mencionado puesto; redistribución de efectivos, incorporando al subalterno al puesto de trabajo vacante en centro de tercera edad y amortizando o suprimiendo el puesto hasta ese momento ocupado por el subalterno afectado.

Para la sustanciación y tramitación de los expedientes a que se ha

hecho referencia, ciertamente se debería haber seguido el procedimiento mínimo legalmente establecido en las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, con independencia de que si existieran normas procedimentales específicas, se debieran haber respetado las mismas.

Así, creemos que el que debió ser expediente de creación de puesto de trabajo en las dependencias de C/ Hnos Machado, tendría que haber sido, cuando menos, puesto en conocimiento de los Organos de representación de los funcionarios públicos, en aplicación de lo establecido en el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de Junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de Julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, en tanto en cuanto, la medida adoptada por la Excma. Diputación Provincial constituía una medida instrumental de la política de personal de la Entidad Local; especificidad del procedimiento a la que, por lo actuado, nos consta que no se dió cumplimiento.

Igualmente, estimamos que lo que debió constituir expediente de provisión del puesto de trabajo creado "ex novo", debió someterse a lo establecido en el art. 97 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, dando publicidad a la convocatoria (BOE y BOP). Norma de aplicación específica a la que tampoco nos consta que se diera cumplimiento.

Finalmente, también consideramos que en lo que debió ser el expediente de amortización del puesto de trabajo y redistribución de efectivos, se debió de haber dado cumplimiento a lo establecido en el art. 9.1. de la Ley 9/1987, de 12 de Junio, ya citada y, en especial, debió de darse cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Económico, Social y Sindical de los Funcionarios de la Diputación Provincial de Almería, que obliga internamente a los representantes de los empleados públicos de la Entidad Local, a éstos y, a los órganos políticos y administrativos de la propia Entidad Local.

En virtud de los que consideramos incumplimientos expuestos, entendimos que se pudo haber producido con la tramitación llevada a cabo por la Excma. Diputación Provincial, lesión a principios constitucionales como los de seguridad jurídica e interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9 de la Constitución); y, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la Constitución).

B) Asimismo, formulamos **Recomendación** en el sentido de revisar de oficio los actos mencionados, conforme a lo establecido en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, ya que consideramos que la tramitación dada en el asunto que nos ocupa se asimiló bastante a una simple actuación por vía de hecho, si bien existió una mínima actividad procedimental que impide afirmar categóricamente que existiera aquella forma de actuar.

C) Finalmente, aun cuando consideramos que el escrito del interesado de fecha 20 de Octubre de 1994, ni por la forma ni en cuanto a las cuestiones de fondo en el mismo planteadas, tendría encaje en lo establecido en el art. 35 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sí creemos que en aras de los principios de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 9 y 23 de la Constitución) y de servicio con objetividad a los intereses generales (art. 103 de la Constitución) se deberían responder en forma expresa las cuestiones formuladas por el interesado en nuestra queja, por lo que se formuló **Sugerencia** de que así se hiciera.

Cuando concluimos la redacción de este Informe, estamos a la espera de recibir respuesta a las Resoluciones formuladas.

2.4. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.

En este epígrafe analizamos quejas referidas a varios aspectos o materias que se vienen repitiendo lamentablemente en diversos Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma como son los referidos a la falta de información o documentación a los Concejales o la inejecución de resoluciones o acuerdos municipales.

2.4.1. El derecho de acceso a la información y documentación de los miembros de Corporaciones Locales.

Varios concejales del Ayuntamiento de Carboneras (Almería) ponían de manifiesto en la **queja 94/296**, la falta de respuesta de la Alcaldía a las peticiones de información que habían formulado en varias ocasiones; La Alcaldía mantuvo una posición de falta de colaboración reiterada (más de 10 meses sin contestar). Por tanto, se declaró la **actitud entorpecedora** de dicha autoridad municipal, y su inclusión en el Informe Anual.

En la **queja 94/1753**, un Concejal del Ayuntamiento de Olula del Río (Almería), nos comunicó que la Alcaldía-Presidencia había dictado una Resolución complementada por Circular Interna de fecha 11 de Abril de 1994, que limitaba el derecho de los Concejales a obtener antecedentes, datos e información necesarios para el desempeño de sus funciones, estableciendo una regulación restrictiva y, según manifiesta, el interesado contraria al art. 23 de la Constitución.

En base a las conclusiones obtenidas formulamos a la Alcaldía-Presidencia las siguientes resoluciones:

*"a) - **Recordatorio** del deber de respetar el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece:*

«Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de las Corporaciones y resulten precisos para el desarrollo de su función».

b) - **Recomendación** en el sentido de que entre los supuestos de libre acceso a la información y documentación municipal, se proceda a incluir el acceso libre de los Sres. Concejales a la información y documentación de libre consulta y acceso para los ciudadanos en general, conforme prevé el art. 15.2) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre".

A este respecto le significamos al Alcalde que no se debe dosificar el ejercicio del derecho de acceso a la información y documentación; y que en cualquier caso, para no interferir el normal desenvolvimiento y funcionamiento de los servicios municipales, no consideramos adecuado que se limitara su ejercicio en forma global y genérica.

c) "**Sugerencia**, para que, en orden a una más adecuada regulación del derecho de acceso a la información y documentación por parte de los Sres. Concejales y, su compatibilización con el normal desenvolvimiento y funcionamiento de las unidades administrativas que integren los servicios de esa Administración Municipal, y la materialización concreta del ejercicio de aquel derecho, efectuando la consulta u obteniendo copia de los antecedentes, informaciones y documentos que obren en la Entidad Local, se elabore proyecto de Reglamento Orgánico Municipal, que con adecuación a la Constitución, a la Ley de Bases de Régimen Local y a la normativa reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regule entre otros el aspecto que nos ocupa (acceso a la información y documentación de los Sres. Concejales) y sea sometido a la consideración del Pleno para su aprobación si procediere".

También, se formularon **Recordatorio** y **Recomendación** sobre la falta de respuesta al recurso interpuesto.

Recibida la respuesta municipal, entendimos que la Alcaldía no aceptaba el **Recordatorio** de deberes legales y las **Recomendaciones** que habíamos formulado a la misma, con fecha 17 de Abril de 1995, aún cuando si se aceptaba la **Sugerencia** que habíamos formulado.

Por tal motivo, resolvimos incluir el expediente de queja en el

Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por cuanto consideramos que, pese a las argumentaciones de contrario, en la Circular de servicio interno de la Alcaldía no se permitía el libre acceso de los concejales a la información y documentación de libre acceso para los ciudadanos.

2.4.2. Inscripción en Registro Municipal a Asociación de Consumidores.

En este subapartado traemos a colación la **queja 94/1639**, en la que el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), se negó a inscribir en el Registro Municipal de Asociaciones, a una Asociación de Consumidores de ámbito regional, pero con delegación en dicho municipio.

La actitud de la Alcaldía fue de silencio a la petición de inscripción; igualmente mantuvo una postura de falta de colaboración con la Institución al no informar durante más de 10 meses sobre los motivos de no resolver sobre lo solicitado; por lo que se declaró la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía, y su inclusión en el Informe Anual al Parlamento.

Una queja similar a la anterior, la **queja 95/2996**, afectaba al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), la archivamos por no apreciar irregularidad en los hechos denunciados, una vez valorada la información municipal recibida, pues recogía la normativa aplicable en el Reglamento Municipal de Participación Ciudadana, que fue correctamente aplicado para denegar la petición de inscripción.

2.4.3. Inejecución de acuerdo sobre pago de subvención.

En la **queja 94/1967** se formuló por una Coordinadora Ecologista que aglutinaba varias Asociaciones de este tipo, la falta de ejecución de acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Diputación de Málaga, sobre pago de una subvención que se había concedido e incluso resuelto por el Diputado Delegado de Cultura mediante resoluciones dictadas en el año 1992.

Pues bien, dicha Corporación Provincial pese a las reiteraciones efectuadas no informó a la Institución sobre los motivos del retraso, por lo que tras aproximadamente diez meses, se declaró la **actitud entorpecedora** a la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga, procediéndose a incluir el expediente de queja y tal calificación en el Informe Anual.

2.4.4. Presuntas irregularidades en la adopción de actos administrativos municipales.

Se han recibido diversas quejas en esta materia; así en la **queja 93/2542**, se formuló **Recomendación** al Alcalde del Ayuntamiento de Gines (Sevilla) en el sentido de que en el futuro cuando se expida una Certificación por funcionario competente del Ayuntamiento, la orden de expedición precise los extremos sobre los que ha de versar el contenido de aquella, dentro del marco de lo establecido en el art. 205 del Real Decreto 2568/1986, de 26 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales; considerando que incluir en la Certificación emitida por el titular de la Secretaría, información sobre datos o extremos no constatables, en base a antecedentes, libros o documentos de la Entidad Local, puede constituir incumplimiento del principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3, de la Constitución y de los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, establecidos en el art. 103 de nuestra Carta Magna.

La Alcaldía aceptó nuestra resolución expresamente.

Un caso singular: el que se planteó en la **queja 94/1674**, por el Comité de Trabajadores de los Servicios Municipalizados de Agua, Electricidad y Saneamiento del Ayuntamiento de Cádiz, sobre una iniciativa promovida relativa a la convocatoria de referendum local sobre una supuesta privatización de dichos servicios.

El informe municipal recibido fundamentaba la desestimación de la consulta popular por entender que la cuestión estaba directamente relacionado con la Hacienda Municipal; la queja se cerró al considerar que no existía irregularidad municipal.

2.5. Contratación Administrativa.

A este subapartado traemos la **queja 94/1616** significativa porque el Ayuntamiento de Montellano (Sevilla), aceptó las resoluciones formuladas por la Institución sobre la actuación irregular denunciada en la adjudicación de un bien patrimonial municipal a un Concejal.

El **Recordatorio** se centró en el art. 5 de la Ley 9/1991, de 22 de marzo, que modificó parcialmente la anterior Ley de Contratos del Estado, estableciendo la prohibición para contratar con la Administración a cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

Como actuación ante dicha situación ilegal, se formuló **Recomendación** en el sentido de que se procediera a la revisión de oficio de la adjudicación del inmueble, pues la misma, de acuerdo con lo establecido en el art. 62.1.f), de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podía ser considerada como un acto nulo de pleno Derecho.

El Ayuntamiento respondió positivamente a la Institución aceptando iniciar la revisión de oficio del acto viciado; las últimas noticias referían que el expediente se encontraba pendiente del informe preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía.

2.6. Asistencia y cooperación municipal.

En este epígrafe examinamos como expositiva la **queja 93/1749**, que tras una larga y tediosa tramitación por no completar la información sobre los diversos aspectos investigados, se resolvió con la inclusión en el Informe Anual, al no contestar a la **Sugerencia** dirigida la Diputación Provincial de Granada. Lo novedoso de este expediente, es que su promovente, fue el Ayuntamiento de La Puebla de Don Fabrique (Granada), que denunciaba:

- Una falta de colaboración de la citada Diputación Provincial en la tramitación de Planes de Acción Especial; concretamente obras de mejora de abastecimiento de agua:

- Cobro de una tasa a los Ayuntamientos por la Dirección Facultativa de las obras incluidas en los Planes Provinciales.

- Que la Diputación Provincial practicó al Ayuntamiento una compensación de débitos con cargo a aportación otorgada por la Administración Estatal para hacer frente a los gastos y daños originados por tormentas en la localidad.

Tras dos informes recibidos, constatamos como deficiencias una lenta tramitación en diversos proyectos de obras incluidos en Planes Provinciales de Cooperación, asimismo que se habían compensado débitos del Ayuntamiento con cargo a una aportación otorgada por la Administración Estatal para hacer frente a gastos y daños originados por tormentas en la localidad; medida improcedente, considerando que dicha subvención estaba destinada a unos fines específicos y urgentes.

Finalmente, por lo que se refiere al cobro de la tasa por dirección técnica de obras al Ayuntamiento cuando su ejecución la realiza el mismo, en base a la normativa estatal, y Ordenanza Fiscal aprobada por el Pleno el día 6 de Octubre de 1989, se estimó oportuno formular **Sugerencia**, conforme a las siguientes argumentaciones, que sintetizamos:

- Aunque la normativa estatal (Decreto 3854/70, de 31 de Diciembre y

Decreto 137/1960, de 4 de Febrero) no distingue expresamente entre contratistas públicos o privados, resulta razonable entender que la aplicación de la tasa a los contratistas que tengan la condición de Administraciones Públicas, y en concreto, a un Ayuntamiento al que la propia Diputación está obligada a una cooperación técnica, jurídica y económica, no es procedente.

- Aunque la ejecución de las obras sea directa por el Ayuntamiento, estando incluidas en Planes Provinciales u otros sistemas análogos gestionados por la Diputación, no cabría aplicar la consideración de sujeto pasivo en base a la Ordenanza.

En consecuencia, concretamos la **Sugerencia** en el estudio de la modificación de la Ordenanza reguladora de la tasa por prestación de trabajos por el personal Técnico de la Diputación Provincial, excluyendo como sujetos pasivos a los Ayuntamientos beneficiarios de la asistencia obligatoria atribuida en la normativa de régimen local reseñada.

Lo anterior por resultar contrario a los principios contenidos en la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de Abril) sobre el ejercicio de competencias atribuidas a los Municipios, especialmente, si como en el caso planteado, se refieren a servicios obligatorios (art. 26.1-a) así como sobre asistencia de las Diputaciones a los Municipios (art. 26-3 y art. 36).

2.7. Responsabilidad Patrimonial.

A continuación tratamos diversas quejas tramitadas sobre uno de los campos del Derecho Administrativo más desarrollados últimamente, ligado con la eficacia de las Administraciones Públicas en el cumplimiento de sus fines, esto es, la responsabilidad patrimonial.

La **queja 93/2790**, se refiere a los perjuicios causados por la ejecución de obras de suministro de agua potable a una zona rústica en el Municipio de Arcos de la Frontera (Cádiz).

Valorada la documentación municipal enviada con gran retraso y de modo incompleto, procedimos a constatar la falta de procedimiento adecuado en relación con la elaboración del proyecto y ejecución de las obras de suministro de agua potable.

Por tal motivo se formuló **Recordatorio** de deberes legales, y **Recomendación** en el sentido de que se procediera a la revisión de oficio de los actos que, "de facto", se habían seguido por la Administración Municipal para llevar a cabo la ejecución de las obras, por el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, adecuando las actuaciones a la tramitación legalmente prevista.

Asimismo, efectuamos **Recomendación** en el sentido de que se debían cuantificar *"las indemnizaciones que se deriven en el orden moral y patrimonial por los perjuicios causados al promovente de la queja con tan irregular actuación administrativa, lo que da lugar a la correspondiente responsabilidad de ese Ayuntamiento"*.

Sin embargo la ausencia de contestación motivó la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual.

Igual resolución final, se produjo en la **queja 94/875**, pues el Ayuntamiento de Aguilar (Córdoba), no respondió a la **Sugerencia** trasladada para que se procediese a la adopción de acuerdo municipal determinando una justa compensación a la interesada, en la que se le indemnizase de las cantidades que demostrase haber invertido para la realización de obras de acondicionamiento del solar, parcela, local, vivienda o almacén de propiedad municipal, que inicialmente se le cedió en precario y, posteriormente, en "alquiler", ya que se habían generado en la misma expectativas de unas mayores facultades de disponibilidad sobre el inmueble.

Mejor resultado tuvo nuestra intervención en la **queja 94/1441**, en la que el Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) aceptó la reclamación por daños en vehículo propiedad del promovente que estaba aparcado en una calle de la localidad y sufrió diversos daños al impactar un contenedor de basuras no inmovilizado adecuadamente; la aceptación municipal fue en primer lugar de rechazo y tras las razones dadas por esta Institución de aceptación.

2.8. Utilización del dominio público marítimo-terrestre

Traemos a colación la **queja 94/1455** expositiva de un hecho muy generalizado en nuestras playas, y especialmente en la Costa del Sol Occidental nos comunica la existencia de concesiones de temporada en playa del Término Municipal de Torremolinos (Málaga), en número y condiciones que suponen una ocupación próxima al 80% de la superficie de arena; concretamente de la parte de playa comprendida entre el denominado Rincón del Sol y la Plaza del Remo. En opinión del promovente de la queja supone una privatización encubierta del dominio público.

La información municipal recibida nos sirvió para confirmar que la utilización de la playa de La Carihuela no se atemperaba en la pasada temporada veraniega a los principios que se establecen en el art. 132.1 de la Constitución, esto es, la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público.

Además se habían establecido limitaciones por vía de hecho a aquella utilización de la playa conforme a la utilización de que son susceptibles los bienes de dominio público, entre los cuales, la Constitución en su art. 132.2 incluye a los bienes de dominio público marítimo-terrestre; a este respecto los concesionarios de parcelas de la playa habían utilizado más terreno del autorizado.

En consecuencia, considerando que entre las competencias que tienen atribuidas los Municipios sobre el dominio público marítimo-terrestre, no se encuentran las de policía y tutela del dominio público citado, formulamos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que *"para mejor preservar la libre utilización, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza del dominio público citada, actúe en relación con el órgano competente de la Administración del Estado, conforme a los principios establecidos en el art. 116 de la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de Julio); esto es, conforme a los deberes recíprocos de mutua información, coordinación y respeto a las competencias de cada órgano"*.

Todo ello entendiendo que el Ayuntamiento de Torremolinos, al usurpar los concesionarios de parcelas de la playa más espacio del que tenían autorizado, debió poner en conocimiento del Servicio o Demarcación de Costas referido, aquellos incumplimientos para que por estos órganos se adoptaran las medidas pertinentes, para poner a disposición de los posibles usuarios de la playa los espacios libres de la misma.

Transcurrido un plazo prudencial sin respuesta municipal se incluyó la queja en el **Informe Anual**. Posteriormente el Ayuntamiento nos participó que:

"Siempre ha actuado de común acuerdo con la Demarcación de Costas en la utilización del dominio Público de las Playas.

En lo sucesivo se tendrá aún más cuidado de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 116 de la Ley de Costas" .

2.9. Ordenación y control de mercados y venta ambulante.

En este apartado se reseñan quejas que afectan a una de las competencias municipales asignadas en materia económica, que tienen cada vez más incidencia en las poblaciones, incluso las de menor entidad, pues se ha generalizado la instalación o celebración de mercadillos, "piojitos" u otras denominaciones similares.

Ante la problemática que genera este tipo de actividad, su volumen económico, gran número de personas afectadas consumidores, comerciantes, etc, esta Institución decidió iniciar la **queja de oficio 95/4022** ante los Ayuntamientos

andaluces mayores de 10.000 habitantes al objeto de investigar sobre los problemas que se plantean en el sector contemplado, que sin lugar a dudas, inciden en derechos constitucionales como los de los comerciantes a ejercer su actividad dentro del marco de libre elección de profesión y oficio (art. 35 de la Constitución), libertad de empresa (art. 38 de la Constitución) y, todo ello, sin merma de la defensa y garantía de los consumidores y usuarios (art. 51 de la Constitución).

Hay que significar que estamos recibiendo la información y documentación recabada a las Corporaciones Municipales y Consejería de Industria, Comercio y Turismo, esperando que en el próximo Informe Anual se dará cuenta de lo actuado y sus resultados.

A este respecto hemos recibido diversas quejas de comerciantes ambulantes, como la **queja 94/673**, que planteaba la denegación de renovación de la licencia; cuestión esta que suele presentarse en la materia.

En este caso el Ayuntamiento de Sevilla, nos argumentó correctamente su negativa, que estaba motivada en la comisión de faltas previstas en la Ordenanza Municipal, lo que originó dicha medida.

En otro orden, traemos a colación la **queja 93/1057**, formulada por la Asociación de Comerciantes de un Mercado municipal basada en el incumplimiento, por parte del Ayuntamiento de Sevilla de las obligaciones que le impone la reglamentación Local de Mercados de Abastos, originando que el edificio donde está radicado el Mercado se encontrara en pésimas condiciones higiénico-sanitarias, de seguridad y solidez.

Por dichas circunstancias los Comerciantes del Mercado habían tenido que hacer frente en ocasiones a gastos de mantenimiento, limpieza, vigilancia, etc.; gastos que reclamaron al Ayuntamiento, cuantificados en 12.817.309 pts.; sin que hasta el momento de su escrito de queja hubieran obtenido respuestas.

Además los interesados planteaban el silencio municipal ante sus escritos, el abandono de dos sótanos, antes destinados a aparcamientos y la falta de participación de los comerciantes en la gestión del Mercado. Al objeto de constatar las denuncias trasladadas, se efectuó entrevista con un representante de la Asociación y visita al Mercado observando las deficiencias apuntadas.

Se solicitaron sendos informes para completar datos de la Delegación Municipal de Salud, que fueron incompletos, aunque reconocemos lo prolijo de su contenido por la variedad de aspectos consultados.

Pues bien, la Institución decidió formular diversas resoluciones sobre

los distintos aspectos investigados que sintetizamos a continuación. Así:

A) **Recordatorio** del deber de cumplir el art. 70.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, vigente en el momento de las peticiones presentadas ante el Ayuntamiento por la Asociación de Comerciantes del Mercado, solicitando subsanación de deficiencias en el mercado y el pago de cantidades cuyo abono correspondía al Ayuntamiento; y **Recomendación** de que se contestara expresamente a aquel escrito, resolviendo el Ayuntamiento, por medio de los órganos competentes, lo procedente y notificándolo a la Asociación de Comerciantes.

B) **Recordatorio** del deber de cumplir el precepto contenido en el art. 45 de la Ley de Contratos del Estado, así como **Recomendación** en el sentido de actuar en consonancia con las previsiones contenidas en el citado artículo, en las contrataciones administrativas municipales (sobre plazos de ejecución de obras), en especial, en aquellas a que hacían referencia los expedientes de contratación de obras, servicios y suministros que nos remitió el Delegado Municipal de Salud y Consumo.

C) **Recomendación** en el sentido de que en cumplimiento de las previsiones contenidas en el Reglamento de Mercados de Sevilla, se procediera:

- A la concesión de licencias de ocupación para los puestos vacantes del Mercado que fueron solicitados, siguiendo al efecto los procedimientos de subasta contemplados en la referida norma.

- A designar el responsable o director del Mercado, cargo necesario previsto con carácter general en el Reglamento Municipal citado anteriormente (art. 85).

D) **Recomendación** para que por las Delegaciones Municipales competentes proveyera lo necesario para conservación y mantenimiento de los elementos comunes del Mercado en condiciones de limpieza, higiene y salubridad, en forma tal que no se origine ningún riesgo para los derechos de los usuarios y consumidores en particular, dando cumplimiento a los preceptos relativos a la materia contenidos en el Reglamento de Mercados de Sevilla. Igualmente, trasladamos nuestra preocupación por la necesidad de dar cumplimiento a los preceptos relativos a vigilancia de las instalaciones.

E) También como nos manifestaron que algunos locales comerciales se habían utilizado para otros servicios o dependencias municipales (Administración Policía Local...), se lo hicimos saber al Ayuntamiento.

F) Finalmente, formulamos **Sugerencia** en el sentido de que se tuviera en cuenta a la Asociación de Comerciantes, Usuarios y Consumidores del

Mercado para la adopción de decisiones referentes a la gestión y funcionamiento del Mercado, articulando para ello los procedimientos de participación y convenios necesarios en aplicación de las previsiones contenidas en el Título IV, del Reglamento de Mercados de Sevilla, relativo a la participación ciudadana en la gestión de los mismos.

Pues bien, recibida la respuesta municipal observamos que sólo se aceptaron parcialmente las resoluciones formuladas.

En concreto, se aceptó nuestra **Recomendación** y **Recordatorio** de que se rompiera el silencio administrativo, mantenido en relación con escrito de la Asociación. Asimismo, consideramos que la **Recomendación** relativa al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras se aceptó también, pues el hecho de haberse puesto en conocimiento de los Servicios Técnicos las directrices que señalábamos al respecto, podía contribuir a que las Direcciones Facultativas y Técnicas de las obras extremaran la vigilancia y control en aplicación de las medidas que los Pliegos de Condiciones Técnicas les asignen sobre la ejecución de aquellas obras.

Sin embargo, consideramos que no se aceptaban las **Recomendaciones** relativas al cumplimiento de algunos artículos del Reglamento de Mercados de Abastos (Director de Mercado, limpieza y vigilancia de zonas comunes convocatorias para adjudicar licencias en los puestos de vacantes, etc.).

En lo concerniente a la **Sugerencia** reseñada, entendimos que el desarrollo de las actividades de gestión del Mercado iría determinando el grado de aceptación de la misma.

Por ello se procedió a elevar el expediente y resoluciones formuladas a la Alcaldía en su calidad de máxima autoridad del Ayuntamiento.

Con rapidez se recibió respuesta de dicho órgano, de cuyo contenido se deducía que se venía actuando en forma coincidente en lo básico con el contenido de las resoluciones de esta Institución, pues se estaba dando participación a los representantes de las Asociaciones de Comerciantes del sector (mercados de abastos) con la intención de elaborar un nuevo Reglamento Municipal, en el que se iban a contemplar las soluciones a los problemas planteados en el funcionamiento de los mismos.

Además se nos adjuntó un escrito del Presidente de la Asociación promovente de la queja, que coincidía con nuestra conclusión.

Por tanto se procedió a dar por terminadas las actuaciones.

2.10. Aspectos procedimentales.

En este apartado examinamos quejas que patentizan una situación bastante generalizada en nuestros Ayuntamientos ante peticiones por escrito de los ciudadanos, que es el silencio administrativo; en algunos casos con falta de respuesta escrita aunque, a veces, con entrevistas personales para contestar a los interesados, que no motivan la denegación de la solicitud o petición instada sobre reconocimiento de derechos.

Igualmente se producen casos en que nuestra actuación sirve, al menos, para romper esa actitud de pasividad municipal, y el ciudadano obtiene una respuesta a su escrito. En esta Institución podemos citar a modo de ejemplo las siguientes: **queja 94/1196**, **queja 94/1332** y **queja 95/3389** (Ayuntamiento de Málaga; **queja 94/1487** Diputación Provincial de Cádiz); **queja 94/1860** (Ayuntamiento de Córdoba); **queja 94/1892** (Ayuntamiento de Ronda -Málaga); **queja 94/2127** (Ayuntamiento de Coria del Río - Sevilla); **queja 95/127** Ayuntamiento de los Barrios -Cádiz; **queja 95/200** (Ayuntamiento de Huelva); **queja 95/2785** (Ayuntamiento de Sevilla); **queja 95/3389** (Ayuntamiento de Málaga); y **queja 95/3704** (Ayuntamiento de Almonte-Huelva).

También existen otros supuestos en que con nuestra intervención a través de una resolución se abre una vía de solución al problema denunciado. Así en la **queja 94/901**, un Concejal del Ayuntamiento de Huércal-Overa (Almería), planteaba un posible incumplimiento de un acuerdo plenario adoptado en sesión ordinaria celebrada el 7 de Marzo de 1994, por posible conculcación del derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución.

Considerando que el Ayuntamiento estaba retrasando excesivamente la ejecución del citado acuerdo, le formulamos las siguientes resoluciones:

- **Recordatorio** del deber de respetar el contenido del art. 51 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local que establece:

«Los actos de las Entidades Locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley».

- **Recomendación** en el sentido de que para una mayor garantía del derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución, y como medida instrumental que contribuya a la plena efectividad del mismo en la mayor medida posible, y si no lo hubiere sido ya, se proceda a constituir la Comisión prevista en el acuerdo plenario a que antes se ha hecho referencia, precediéndose en el seno de la misma a la adopción de las medidas que considere convenientes para la efectiva realización de lo establecido en el art. 27 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de

Noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre.

En la **queja 94/779**, la cuestión planteada fue que no se había resuelto de forma expresa el recurso interpuesto por la interesada, contra el establecimiento de la Ordenanza Reguladora del Precio Público por atenciones en playa de Matalascañas.

A este respecto la Alcaldía de Almonte (Huelva) dictó una Providencia que acordó la acumulación de todas las reclamaciones presentadas contra la Ordenanza Reguladora del Precio Público y amplió el plazo de resolución de las mismas en un mes, contado a partir de la fecha de dicha Resolución.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y de lo dispuesto por dicha Providencia estimamos que el recurso formulado por la interesada y todas las demás reclamaciones presentadas habían sido desestimadas por aplicación, una vez más, de la figura del silencio administrativo, considerando que la actuación de la Administración Municipal no había sido ajustada a los principios que, para el funcionamiento de las Administraciones, establece el art. 103.1 de la Constitución, concretamente al de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, ya que el recurso presentado por la afectada se había desestimado por silencio administrativo.

En este expediente concluimos nuestras actuaciones al aceptar el Ayuntamiento las resoluciones formuladas.

Finalmente, cabe reseñar otras quejas, que se incluyen expresamente en el Informe Anual, ante la falta de respuesta a sendos **Recordatorios** y **Recomendaciones** sobre el deber de resolver solicitudes y peticiones conforme al art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común; así como las correspondientes **Recomendaciones** de contestar a las mismas. Se tratan de la **queja 94/428** afectante al Ayuntamiento de Alfacar (Granada) y la **queja 94/1895** referida al Ayuntamiento de Albuñol (Granada).

XIII.- FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS.

1. Introducción.

Las quejas presentadas en el año 1995 en este Area han sido 14, y tratadas durante el año 28.

Las quejas relacionadas con actividades extractivas mineras, sobre todo canteras, se examinan en el capítulo de Medio Ambiente debido a su incidencia en el mismo.

De entre las quejas tratadas en el año, merece una atención especial la **queja de oficio 94/1982** sobre las acampadas libres ilegales y la **queja 94/2191**, sobre los equipos de medición de consumo de agua -contadores.

Respecto a la **queja de oficio 94/1982** debemos señalar que hemos finalizado nuestras actuaciones con el traslado de una **Sugerencia** a la Consejería de Gobernación para que disponga, si así lo estimase, que a través de las Delegaciones del Departamento en cada una de las provincias andaluzas, se coordinen la actuación de los distintos órganos de la Administración Autonómica y entes locales municipales con competencias en la materia que ha sido objeto de este expediente (acampadas clandestinas).

En cuanto a la **queja de oficio 94/2181**, sin perjuicio de que reseñamos las distintas actuaciones realizadas hasta la fecha, esperamos dar cuenta en el próximo Informe de la resolución definitiva de este expediente una vez que recibamos todas las respuestas de las autoridades afectadas a las Resoluciones formuladas desde esta Institución sobre las medidas de fomento propuestas, para la sustitución de los contadores generales por baterías de contadores divisionarios.

Por lo que se refiere a la normativa estatal, publicada en el año 1995, que afecta a este capítulo, significamos, la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, cuyo objetivo fundamental, es garantizar la seguridad del suministro eléctrico, al menor coste posible y con una calidad adecuada.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, destacamos que en materia de turismo, se han aprobado en el mes de Abril de 1995, varios Decretos, así el Decreto 94/1995, de 4 de Abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas, en el que se contemplan en gran parte la resolución dictada por esta Institución en la **queja de oficio 93/1151**, promovida

ante la Dirección General de Turismo; el Decreto 95/1995, de 4 de Abril, por el que se fijan los objetivos básicos que han de inspirar los planes de inspección turística, y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo; y el Decreto 96/1995, de 4 de Abril, sobre ordenación de precios de los alojamientos turísticos.

Respecto al grado de colaboración de las distintas administraciones en esta materia debemos señalar que no hemos alcanzado una colaboración satisfactoria por parte de los responsables provinciales de la Consejería en Málaga y Almería como reseñamos en las exposiciones de la **quejas 94/842** y **queja 94/1102**; solo en la **queja 94/842**, no obtuvimos respuesta a nuestras Resoluciones por parte del propio Consejero a quien elevamos las actuaciones, como igualmente sucedió en la **queja 94/812**.

En cambio, sí hemos contado con una eficaz colaboración en la tramitación de la **queja de oficio 94/1982** y **queja de oficio 94/2181** por parte de todas las Administraciones y Organismos a quienes nos dirigimos (Consejería de Gobernación y Delegaciones Provinciales; Consejería de Medio Ambiente y Delegaciones Provinciales; Dirección General de Industria, Energía y Minas y Delegaciones Provinciales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, los Ayuntamientos capitales de las provincias andaluzas y las distintas empresas concesionarias del Servicio de Abastecimiento de Agua).

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Acampadas libres ilegales.

Como ya recogíamos en el Informe de 1994, Epigrafe XIII.2.3, habíamos promovido la **queja de oficio 94/1982**, a fin de conocer las actuaciones que realizan los distintos Departamentos autonómicos con competencia en ello, sobre las acampadas clandestinas que se producen en el territorio de la Comunidad Autónoma, y de manera especial en los municipios costeros.

La acampada esta muy limitada, legalmente, en el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza no sólo por el Decreto 154/1987, de 3 de Junio, que regula la Ordenación y Clasificación de los Campamentos de Turismo de Andalucía, sino también por otras legislaciones sectoriales como son la Ley 22/88, de 29 de Julio, de Costas, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989; la Ley 2/89, de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y la Ley Forestal de Andalucía de 15 de Junio de 1992, que inciden de alguna forma sobre esta materia.

La posibilidad de acampada, pues, se reduce a zonas de los términos municipales que no reúnan cualquiera de la circunstancias expuestas y, además,

debiendo cumplir los campistas determinados requisitos temporales y de número, a tenor de lo dispuesto en los arts. 36, 37 y 38 del Decreto 154/87.

En esos casos, la competencia para controlar la acampada es de los respectivos Ayuntamientos, si el terreno es de propiedad pública, y de la Delegación de Gobernación, si es de propiedad privada pero no constituye un campamento público de turismo regulado por la Administración Turística.

Solicitados informes a las Delegaciones de Gobernación y a las Delegaciones Provinciales de Industria, Comercio y Turismo, y recibidos éstos, se desprende que el asunto que motivó la actuación de oficio de esta Institución está de continua actualidad en los distintos Departamentos autonómicos consultados; que existe un control y vigilancia sobre las acampadas clandestinas por los Servicios de Inspección Turística de las Delegaciones provinciales incoándose, en su caso, los expedientes sancionadores que procedan; no obstante se detecta la necesidad de una mayor coordinación entre las diversas Delegaciones Provinciales efectuadas y Ayuntamientos..

De la documentación aportada por los distintos Departamentos de la Administración Autonómica consultados, significamos lo siguiente:

1. Provincia de Almería.

La Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo, proponía la conveniencia de que por la Delegación de Gobernación se dictase una instrucción al respecto, y que de modo especial se facilitara la información necesaria a la Guardia Civil para que en el ejercicio de sus funciones formularan sus denuncias con arreglo a la legislación vigente reflejando en las mismas los datos suficientes para agilizar lo más posible la tramitación de los expedientes, y evitar con ello, la remisión de expedientes de un organismo a otro.

En el periodo comprendido entre finales de 1993 y durante 1994, se presentaron un total de 19 denuncias que fueron remitidas a la Agencia de Medio Ambiente, hoy Delegación Provincial.

Las referidas al paraje "La Jordana", ubicado en Sierra de Filabres, tramitadas por la Delegación de Agricultura y Pesca -IARA- (4 expedientes). Ocho denunciadas presentadas correspondientes al paraje "Las Menas", por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, por ser un paraje del Patrimonio de la Junta de Andalucía, y las denuncias - 7- por acampar a los márgenes del Río Almanzora, en el término municipal de Tíjola, tramitadas por la Comisaría de Aguas.

De todos modos, señalaba el Delegado Provincial, en esta materia

existía un tema dubitativo: el que hace referencia a la "Autoridad Gubernativa" que ha de intervenir en los casos descritos en el último inciso del artículo 37 del Decreto 154/87, de 3 de Junio, que sería aconsejable clarificar.

La Delegación de Gobernación informó que, de cara al verano, aprovechando las reuniones periódicas de la Comisión Provincial de Coordinación, se daban instrucciones a los diferentes Organismos competentes (Turismo, medio Ambiente y Agricultura y Pesca) sobre las acampadas ilegales.

También se recordaba a los Ayuntamientos costeros la obligación de colaborar en la erradicación de este tipo de acampadas al tiempo que, normalmente, el Gobierno Civil dictaba una Circular sobre la prohibición de estacionamiento y circulación de vehículos, así como de campamentos y acampadas en las playas.

2. Provincia de Cádiz.

En la Delegación de Gobernación de Cádiz se presentaron durante 1994 un total de 83 denuncias que fueron remitidas a las distintas Delegaciones Provinciales y Administración Central, en función del territorio donde se produjeron, para la incoación de los oportunos expedientes.

Así, en la Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo, competente en acampadas bajo precio fuera de campamento de turismo, se tramitaron 11 expedientes.

Por acampadas en Espacios Naturales Protegidos, la Delegación Provincial de Medio Ambiente promovió 70 expedientes.

La Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico, competente en acampadas en playas, 2 expedientes.

Así mismo, existe plan de actuaciones conjunto, fundamentalmente en la época veraniega y vacaciones de Semana Santa, entre Gobierno Civil, las Delegaciones competentes de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos y, dependiendo de la zona, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, al objeto de disuadir a los campistas, difundiendo lugares alternativos de acampadas legales en distintos puntos de la provincia.

3. Provincia de Córdoba.

En la información remitida no consta reseña del número de expedientes sancionadores instruidos. No obstante, se puntualizan dos supuestos

perfectamente diferenciados que han sido objeto de denuncias.

a) En el caso de acampadas clandestinas en Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, remitidos a la Delegación Provincial de Medio Ambiente.

b) En el supuesto de acampadas libres en terrenos de dominio público, sólo se habían producido denuncias en terrenos pertenecientes a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, de las que se dió cuenta a éste órganos al no ser competencia de la Comunidad Autónoma.

4. Provincia de Granada.

La Delegación de Gobernación remite las denuncias presentadas a las Delegaciones de Industria, Comercio y Turismo, y de Medio Ambiente. Asimismo, a principios de temporada de verano se solicita la colaboración del Gobierno Civil para que a través de la Guardia Civil y Demarcación de Costas, se proceda al control, denuncia y levantamiento de las acampadas clandestinas.

Según información de la Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo, durante el año 1994 se efectuó una única actuación sobre acampadas en las playas de Calahonda y Carchuna, ambas pertenecientes al Municipio de Motril. Por los Servicios de Inspección en materia turística fueron comprobados los hechos denunciados y emitido el correspondiente informe se dió traslado a la Delegación de Gobernación para su remisión al Gobierno Civil.

5. Provincia de Huelva.

Durante el periodo estival, (año 1994) se mantuvieron distintas reuniones, a propuestas de los industriales del sector, entre la Delegación de Gobernación y el Gobierno Civil dirigidas a buscar colaboración y coordinación necesarias para atajar las acampadas clandestinas.

El número de denuncias recibidas en dicha Delegación fue de 141, distribuidas de la siguiente forma:

- Por acampar a menos de 500 mts. de un campamento público o en núcleo urbano, remitidas a los Ayuntamientos correspondientes, 139 expedientes.
- Por acampar sin autorización en el interior del parque Natural del Entorno de Doñana, remitidas a la Delegación Provincial de Medio Ambiente, 2 expedientes.

6. Provincia de Jaén.

La Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo, nos trasladó un informe emitido por el Servicio de Administración y Promoción Turística cuyo contenido no fue más que una reiteración de la normativa aplicable sobre la materia y formulando una propuesta en los mismos términos que la reseñada por la misma Delegación de la Consejería en Almería a la que nos remitimos.

Por otra parte, en la información recibida no consta el número de denuncias presentadas y, en su caso expedientes sancionadores incoados por acampadas ilegales.

7. Provincia de Málaga.

La Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo promovió un expediente con motivo de la denuncia por posible acampada ilegal junto a la Residencia de Tiempo Libre de Marbella.

8. Provincia de Sevilla.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo en los dos últimos años lo fueron a través de los Planes de Inspecciones 1993-1994,

En dichas actuaciones, no se detectaron acampadas libres clandestinas.

No obstante, a través de Informe de la Inspección Turística, aun cuando no se trataba de Acampada Libre, se detectó a finales de 1994 un Area de Acampada en el Parque Natural de Sierra Norte, término municipal de San Nicolás del Puerto, contactándose con el Director de dicho Parque natural a fin de que a la vista de la documentación que se le remitió procediese a regularizar la situación de la referida Area de Acampada mediante su inscripción en el Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas.

Respecto a este asunto, la Delegación Provincial de Medio Ambiente procedió a la provisión de dicha área de acampada, conocida como "El Martinete", y a la dotación de un mínimo de infraestructura. Para su utilización -gratuita- es necesaria la previa autorización por dicha Delegación Provincial estableciéndose un límite de campistas para evitar masificaciones y sobrecarga del medio natural.

Durante 1994 utilizaron dichas instalaciones un total de 21.853 usuarios. Fuera de los campamentos de turismo y de esta área de acampada no

está autorizada la acampada -con carácter general- en el resto del Parque Natural, aunque se está habilitando una nueva área de acampada en la Rivera de Ciudadeja, en las cercanías de Las Navas de la Concepción y proyectando otra en El Pedroso.

Como resultado de las labores de vigilancia, la Delegación de Medio Ambiente, en 1994 abrió 241 expedientes sancionadores por acampada en lugar no autorizado y otros 24 por infracciones relacionadas con la estancia (encender fuego, abandonar residuos,etc...).

En consecuencia con lo actuado **sugerimos** a la Excm. Sra. Consejera de Gobernación estudiara y, en su caso, dispusiera que por las Delegaciones de Gobernación se coordinasen en cada provincia la actuación de los distintos órganos y entes con competencias en la materia que ha sido objeto de este expediente - acampadas clandestinas-.

A dichos efectos, resultaría muy positivo solicitar la colaboración y coordinación del Gobierno Civil de cada provincia, para atajar estas actividades y buscar soluciones necesarias para acabar con estos tipo de acampadas que originan de hecho graves problemas higiénicos-sanitarios y una degradación del medio ambiente.

Con el traslado de dicha Resolución, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En la **queja 94/1742** se denunciaban problemas de naturaleza medioambiental por la falta de prestación de servicios mínimos como alcantarillado y recogida de basuras, por parte del Ayuntamiento del Castillo de las Guardas (Sevilla), en la zona denominada Conjunto de Aldeas de las Minas del Castillo, lugar donde la Alcaldía autorizaba expresamente acampadas ilegales e instalación de un chiringuito.

Los informes recibidos, en síntesis, hacían referencia, el de la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo a que la misma no tenía conocimiento de la acampada denunciada, informando de la reglamentación y forma de proceder en el caso de acampadas ilegales.

Por su parte el Ayuntamiento en un primer informe nos venía a indicar que el mismo había contribuido a la limpieza de la finca en la que se realizaban las acampadas y que durante el año 1994 había tenido cedida aquella y que estaba actuando para evitar los vertidos de residuos sólidos y para retirar los mismos.

La Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, en su respuesta, nos informaba que no tenía competencia en materia forestal al denunciarse los hechos, teniendo la Entidad Medioambiental la dificultad de no

poder sancionar a los que efectuaban el vertido de residuos sólidos, pues no los podía identificar. Añada en su informe que no constaba la calificación del establecimiento (bar-chiringuito), ni que tuviera licencia y finalizaba considerando que el area de acampada no reunía condiciones de salubridad e higiene.

El Sr. Alcalde, en su escrito de ampliación de información nos decía que desde hacía más de 30 años se vienen instalando tiendas de campaña y funcionando chiringuitos en la zona, y que el Ayuntamiento lo único que hacía desde que tenía cedida la finca era tratar de controlar los vertidos de residuos y el posible fuego, y que ninguna instalación se había autorizado por el Ayuntamiento, habiéndose incendiado la zona y vuelto a producir más vertidos de basuras desde que el Municipio no tiene cedida la finca.

En definitiva, de los hechos constatados por dichos informes, cabe efectuar las siguientes consideraciones jurídicas:

1.- La permanencia, no ya ocasional durante los fines de semana, sino permanente durante la época estival, de una acampada ilegal de considerable entidad, infringe la normativa turística, de actividades recreativas y medioambientales (RAMINP) y su ejercicio ilícito, aparte de posibles perjuicios económicos a las empresas turísticas legalmente autorizadas, supone un impacto medioambiental e insalubridad pública por los vertidos y residuos que genera sin control alguno.

En consecuencia, estimamos que la autoridad gubernativa debe conocer el asunto al objeto de tomar medidas de protección de los intereses públicos afectados conforme a las previsiones contenidas en el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto. Igualmente, a través de la Delegación Provincial de Salud se debería valorar la posible situación de insalubridad y riesgo sanitario con la acampada clandestina.

2.- Por otra parte, el Decreto 154/1987, de 3 de Junio, sobre Ordenación y Clasificación de los Campamentos de Turismo de Andalucía, regula en los artículos 36 al 38, ambos inclusivos, la libre acampada individual o la de grupo, estableciendo que la acampada que no cumpla los requisitos exigidos se considerará clandestina, y en su caso, se exigirán las responsabilidades a quien corresponda.

3.- La acampada existente cabe considerarla como clandestina, pues está situada en terrenos particulares cedidos al Ayuntamiento, en los que existe una señal de prohibición expresa instalada por el Ayuntamiento del Castillo de las Guardas. Por tanto, estos hechos debieron ser comunicados a la autoridad gubernativa correspondiente a los efectos oportunos, conforme prevé el art. 37 del repetido Decreto 154/1987.

4.- El Decreto 154/87, de 3 de Junio, regula minuciosamente los requisitos mínimos de infraestructura y condiciones de los campings mientras que la regulación de las acampadas libres resulta, a nuestro entender, demasiado permisiva, y sin establecer un régimen sancionador efectivo para su aplicación inmediata y rigurosa, de modo que sirva para disuadir a los posibles infractores.

A este respecto existe normativa autonómica como el Decreto 55/82, de 4 de Febrero de Cataluña o el Decreto 39/91, de 4 de Abril de Asturias, donde las medidas preventivas y requisitos exigidos resultan más rigurosos. A la vista de lo actuado, formulamos las siguientes Resoluciones:

1) Al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, **Recordatorio** del deber de destinar las parcelas y terrenos a los usos previstos por el planeamiento, correspondiéndole al Ayuntamiento el deber de exigir las responsabilidades vía disciplina urbanística a que hubiere lugar, y **Recomendación** para que procediera a ordenar el cierre de la parcela y a impedir el uso de acampada y el funcionamiento del chiringuito sin licencia.

Asimismo, efectuamos **Recomendación** de que procediera a efectuar campaña de concienciación ciudadana al respecto, para tratar de evitar las acampadas ilegales, los vertidos de residuos y los riesgos para la salubridad e higiene medioambientales.

2) A la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente formulamos **Recordatorio** del deber legal de ordenar los espacios forestales mediante el correspondiente plan de ordenación de recursos naturales y **Recomendación** de que procediera a sancionar cualquier incumplimiento de las directrices que se impongan al titular del espacio forestal donde se efectúan las acampadas.

3) A la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, trasladamos **Recomendación** de que se iniciaran actuaciones por los servicios de inspección dependientes de la misma, para poder determinar el tipo de acampada y, en consecuencia, se aplicase la ley 5/1986, de 19 de Abril de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo, o se diese traslado a la autoridad gubernativa competente para que determinase y exigiera las responsabilidades a que hubiere lugar, así como a la Delegación Provincial de Salud, para que actuase si lo considerase conveniente preservando la salubridad medioambiental.

Asimismo, sugerimos al mencionado órgano provincial de que se iniciara por el Departamento procedimiento para la revisión y modificación del Decreto 154/87, de 3 de Junio, sobre Ordenación y Clasificación de Campamentos de Turismo, toda vez que consideramos se deberían establecer unos requisitos

más estrictos y unas medidas disciplinarias más adecuadas para evitar la proliferación de acampadas ilegales o clandestinas.

A este respecto, nuestras resoluciones se fundamentaban en adecuar la actuación administrativa para preservar los derechos a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocidos en el art. 43 y 45 de la Constitución, respectivamente.

Al cierre de este Informe, estamos a la espera de recibir contestación de los distintos Organismos a quienes dirigimos nuestras Resoluciones.

2.2. Denuncia sobre carencia de titulación para la Dirección de Establecimiento Hotelero.

En la **queja 94/842** se denunciaba que el Director de un hostel, ejercía dicho cargo sin estar en posesión del título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, a pesar de haber sido sancionada la empresa y haberse agotado el plazo concedido para regularizar la situación. La queja fue admitida ante la Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Málaga a los efectos de romper el silencio administrativo al escrito-denuncia de la promotora del expediente.

De la Delegación Provincial, después de reiterar la respuesta al escrito de la afectada, recibimos una sorprendente contestación pues nada se nos informa sobre la falta de respuesta expresa en tiempo y forma a los escritos de la interesada; por el contrario se nos facilita una información sobre el recurso contencioso-administrativo nº 2056/90 que se encuentra en trámite sobre el fondo del asunto.

En cualquier caso, la queja se admitió a trámite por silencio, y no por la cuestión sustantiva de la exigencia de Director titulado para el establecimiento hotelero.

Por tanto no cabía argumentar la situación subiudice para no responder a los escritos de la interesada, e incluso para no ejecutar las resoluciones sancionadoras dictadas, pues éstas, serán inmediatamente ejecutivas, salvo que expresamente se acuerde su suspensión por órgano administrativo o judicial, circunstancias que no nos constaban se hubieran producido.

A la vista de lo actuado, estimamos oportuno formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los siguientes preceptos:

1º -Art. 103 de la Constitución, en cuanto que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, y coordinación con sometimiento pleno a la

Ley y al Derecho».

2º - *Artº. 34.1 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, que establece que «los principios de eficacia y coordinación han de regir el funcionamiento de la Administración Autonómica».*

3º.-*De la Ley de Procedimiento Administrativo (vigente al tiempo de iniciación del expediente administrativo).*

Art. 29.1 «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia».

4º.- *De la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de Noviembre de 1992:*

- Art. 42.1. «La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o cualquier interesado.

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de 3 meses.

Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior»

- Art. 43.1. «(...) El vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberán abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44» (*certificación de actos presuntos*).

- Art. 89.4. «En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso...».

En consecuencia, efectuamos **Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta expresa a los escritos presentados por la interesada.

Ante la falta de contestación de dichas Resoluciones, elevamos el expediente a conocimiento del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, de quien tampoco hemos recibido respuesta alguna por lo que procedimos a la inclusión del expediente de queja en este Informe Anual, con mención expresa de los nombres del titular de la Consejería y del Delegado Provincial en Málaga, por considerar que era posible una solución positiva, y ésta no se había conseguido.

2.3. Instalación de registro y trazado subterráneo de conductores eléctricos.

En la **queja 94/1102** un vecino de Almería comunicaba que por la compañía suministradora se había instalado registro y trazado subterráneo de conductores eléctricos en terrenos de su propiedad, sin autorización para ello.

Vistos los informes solicitados a la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y el contenido de los escritos de queja y del de alegaciones, decidimos formular **Recomendación** a la mencionada Delegación Provincial en los siguientes términos:

"Se proceda a la mayor brevedad posible por los Servicios correspondientes de esa Delegación, a efectuar inspección a la línea subterránea ubicada en la parcela nº 61 y colindantes de la urbanización los Jardines de Aguadulce (Almería), actuando en ejercicio de la potestad que asigna a los órganos Administrativos competentes la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional; y, consecuentemente con el resultado de aquella inspección, si fuere procedente, por razones técnicas y de seguridad, se ordene la variación de la línea subterránea referida."

La anterior **Recomendación** la efectuamos con la intención de que el órgano administrativo ejerciera las competencias y potestades que tiene atribuidas en virtud de lo establecido en el art. 47 y siguientes de la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

Consideramos que actuando en la forma recomendada se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa al respeto de los derechos de los usuarios y consumidores conforme a los principios contenidos en el art. 51 de la Constitución y a la mencionada Ley 40/1994, de 30 de Diciembre.

Como quiera que no recibimos respuesta de la Delegación almeriense, trasladamos las actuaciones al titular de la Consejería, de cuya contestación estamos a la espera a la redacción de este Informe.

2.4. Instalación de transformador de alta tensión.

La interesada de la **queja 94/1218**, vecina de Setenil de las Bodegas (Cádiz) denunció ante esta Institución la existencia de transformador de A.T., instalado por una Empresa de Energía Eléctrica en finca de su propiedad, sin consentimiento de la propietaria, que, según manifiesta la interesada, era ella misma. Afirmaba haber puesto los hechos en conocimiento de la Delegación de Economía y Hacienda de Cádiz, sin obtener respuesta.

De la citada Delegación Provincial obtuvimos información puntual sobre los hechos deduciéndose que las instalaciones se efectuaron en terrenos de la Comunidad de Vecinos Nogalejos, en Setenil (Cádiz). Las instalaciones a que hace referencia el informe citado son las de canalización de la red o línea de baja tensión, no obstante, nada se nos informaba sobre la titularidad de los terrenos en los que se instaló el Centro de Transformación. Igualmente, la Delegación nos indicó que había contestado la reclamación formulada con motivo de la ocupación indebida.

En base a la información facilitada por dicha Delegación así como por la de la interesada, se constató lo siguiente:

1º) Que una Asociación de Vecinos solicitó autorización de las instalaciones eléctricas.

2º) Que dicha Asociación y la Empresa distribuidora de energía eléctrica comunicaron a la Delegación Provincial la existencia de acuerdo de cesión de las instalaciones, aunque tales comunicaciones carecen de sello de registro de entrada en el Organo Provincial.

3º) Que por el Técnico autor del proyecto, se certifica la realización de las instalaciones.

4º) Que el Servicio de Industria, Energía y Minas, autorizó la puesta en servicio y el suministro de las instalaciones de "*C.T. 50 KVA. (intemperie) y Red de B.T. para la Comunidad de Vecinos en Setenil (Cádiz)*", afirmándose, además, que "*la canalización discurrirá por terrenos propiedad de la comunidad*".

A la vista de lo anterior entendimos que no había coincidencia entre las instalaciones a que hacía referencia la solicitud inicial y aquellas que, primero se cedían por la Asociación a la empresa suministradora, y, en segundo lugar se certificaba su realización conforme a proyecto autorizado por el Servicio de Industria, Energía y Minas. Igualmente, entendimos que había un elemento de las

instalaciones (el que en el plano nº 3 del proyecto referido se designa como L A-31,10m) que no estaba contemplado en la memoria descriptiva del mencionado proyecto y que no se reflejaba en la autorización concedida por el Servicio de Industria, Energía y Minas. En base a lo reseñado constatamos las siguientes deficiencias:

- Que por el Servicio competente no se veló por el estricto cumplimiento de las determinaciones contenidas en el art. 8º del Decreto 2617/1986, de 20 de Octubre, sobre autorización de instalaciones eléctricas, entonces vigente.

- Además, no se nos acreditó que la solicitud de autorización de las instalaciones fuera sometida a información pública, en aplicación de lo establecido en el art. 9 del mencionado Decreto 2617/1986, de 20 de Octubre, entonces vigente.

- Que el Servicio competente debió haber reclamado una relación de propietarios afectados por la ejecución de las instalaciones ya que no aparecía suficientemente acreditada en el proyecto la ubicación del C.T., ni el trazado de la línea de acometida (LA-31,10m a que hace referencia el plano nº 3 del proyecto), por lo que a la titularidad de los terrenos se refería, debiendo someterse a información pública igualmente la declaración de utilidad pública de las instalaciones, pues habría que proceder a efectuar expropiaciones o a la imposición de servidumbres, para distribuir posteriormente a diversos usuarios la energía eléctrica en baja, o a imponer trazados alternativos, lo que también hubiera sido posible.

- Que con la actuación seguida por el órgano administrativo actuante, se han incumplido principios que el art. 103 de la Constitución establece como rectores de la conducta procedimental de las Entidades Administrativas. Entre los principios que consideramos incumplidos se incluyen el de eficacia y el de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

- Igualmente, consideramos que con la actuación descrita se había causado lesión al derecho a la propiedad privada, (reconocido en el Art. 33 de la Constitución) en relación con la interesada, que según manifiesta, denunció los hechos ante la Guardia Civil el mes de Marzo de 1993, en Expediente nº 9/93, cuando comenzaron las obras de ejecución, y según nos informa la propia interesada tiene designado Abogado que está llevando a cabo diversas actuaciones sobre el asunto, que en ese aspecto si ha de solventarse ante los Tribunales.

Por todo lo anteriormente expuesto y por cuanto que no consideramos se trate "*estricto sensu*" de una instalación eléctrica privada, sino de unas instalaciones que se inician a solicitud de una Comunidad o Asociación, no inscrita

en los registros públicos pertinentes y que con posterioridad, antes de su autorización administrativa se cedieron a empresa suministradora, para su distribución a un número indeterminado de usuarios, lo que vincula en nuestra opinión las instalaciones de referencia al servicio público de suministro y distribución de energía eléctrica, formulamos a la Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo (actualmente competente) las siguientes Resoluciones:

"Recomendación en el sentido de que en cuantos procedimientos para la autorización de instalaciones eléctricas de distribución y suministro se deban llevar a cabo en el ejercicio de competencias de esa Delegación, se actúe con estricta sujeción a lo establecido en el art.5 y en el 51 y siguientes de la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

Igualmente formulamos **Recomendación** en el sentido de que por esa Delegación se inicie expediente y se apruebe el correspondiente proyecto para la variación del tendido de la línea de A.T. a que hacía referencia la solicitud nº de Entrada 4222 de los interesados y el cambio de ubicación del C.T. así como de las conexiones en baja, en consecuencia y, en cuanto que se haga necesaria la variación de estas últimas, si en aplicación de lo establecido en el Art. 5 de la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, resultare procedente.

Lo anterior, en aplicación de lo establecido en el art. 57 de la Ley 40/1994, de 30 de Diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional y, toda vez, que por las proximidades discurre cañada real o vereda, de dominio y uso público en la que podría haberse efectuado el trazado sin gran variación de las instalaciones, teniendo en cuenta la reserva citada en el párrafo que antecede".

En su respuesta, el mencionado órgano nos vino a decir que nuestra interpretación "(...) supondría ir contra lo que expresamente dice el preámbulo del R.D. 2135/1980 de 26 de Septiembre de liberalización industrial cuya "idea básica es descargar a la administración de trámites burocráticos en favor de la mayor agilidad de la instalación industrial que redunde en última instancia en beneficio del administrado, y que aceptar las recomendaciones del Defensor, dado el volumen de trabajo y las disponibilidades de personal, podría suponer una demora creciente en la atención a los suministros eléctricos demandados, por lo que creemos necesario dar traslado de este escrito y de todo el expediente a la Dirección General de Industria, Energía y Minas para que nos de las instrucciones oportunas".

Así mismo nos informaban que en el marco de la liberalización industrial que habían aplicado, "(...) el proyecto se considera desde su aspecto técnico-reglamentario únicamente por lo que la responsabilidad por la afirmación de

que "la canalización discurrirá por terrenos propiedad de la comunidad" corresponde a los solicitantes y no produce en absoluto indefensión de los presuntos propietarios, siempre protegidos por la posibilidad de interponer interdicto."

A la vista de lo anterior, estimamos que la Delegación Provincial mencionada no aceptaba nuestras resoluciones. En consecuencia, elevamos a la superior autoridad del Departamento la queja y sus antecedentes, dando por finalizadas las actuaciones respecto a la Delegación Provincial citada.

Al cierre de este Informe estamos a la espera de la contestación del máximo responsable del Departamento

2.5. Denuncia de daños por instalación de postes del tendido eléctrico.

El promotor de la **queja 94/812** nos puso de manifiesto que para dotar del servicio de alumbrado a la aldea de Moralejo cercana a la localidad de Segura de la Sierra (Jaén), se había ocupado temporalmente terrenos de su propiedad (zona "La Quebrada"), se había causado daños en sus cultivos e instalado los postes del tendido eléctrico en su finca sin comunicársele ni pedirle autorización para la ejecución de tales obras por parte del Ayuntamiento.

La, entonces competente en la materia, Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, nos informaba que en aquellas fechas "(...) *aún no ha sido autorizada la instalación objeto de la presente, ni, consecuentemente, ha sido autorizada su puesta en servicio; al tratarse de una instalación cuyo titular no es una empresa suministradora de energía eléctrica, no es preceptivo el trámite de información pública*".

De la valoración de la reseñada información y de la obtenida del propio Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén), consideramos que tanto la instalación eléctrica ejecutada por el Ayuntamiento para suministro a la aldea de Moralejos, como la ocupación de terrenos y la imposición de servidumbres habían sido llevadas a cabo en forma irregular, con infracción de los preceptos contemplados al efecto en la normativa vigente.

Por tales motivos, formulamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber de cumplir los preceptos contenidos en la Ley 10/1966, de 18 de Marzo, de expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas.

En consecuencia trasladamos **Recomendación** a las autoridades municipales en el sentido de que en aplicación de lo establecido en el art. 3 del Decreto 2619/1966, de 20 de Octubre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 10/1966, de 18 de Marzo, antes citada, *"se procediera, en coordinación con los*

Servicios competentes de la Delegación Provincial de Industria, Comercio y Turismo, a iniciar procedimiento para la declaración de utilidad pública de las referidas instalaciones eléctricas, con objeto de que si fuere necesario se proceda a la expropiación de terrenos y a la imposición de servidumbres, con el consiguiente pago de las indemnizaciones pertinentes."

Además, le advertimos a la Alcaldía que debía contar con la autorización y permisos necesarios para poder realizar la instalación y poner en funcionamiento la misma, en aplicación de lo establecido en el art. 23 del Real Decreto 2949/1982, de 15 de Octubre, por el que se dan normas sobre acometidas eléctricas y se aprueba el Reglamento correspondiente.

Por otra parte, al Delegado Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de Jaén, le significamos que la instalación ejecutada por la Administración Municipal del Ayuntamiento de Segura de la Sierra, al no contar con la autorización de los Servicios Provinciales de Energía, era irregular.

Por tal motivo formulamos a dicha Delegación Provincial **Recomendación** en el sentido de que se adoptaran las medidas necesarias para que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 2 del Real Decreto 2949/1982, de 15 de Octubre (Reglamento sobre acometidas eléctricas), en relación con el art. 23 del mismo se procediera a la supervisión de la instalación realizada por el Ayuntamiento, autorizándose la misma o no y su puesta en funcionamiento, si fuere procedente, por esa Delegación.

Igualmente formulamos **Recomendación** al organo provincial en los mismos términos contenidos en la Resolución trasladada a la Alcaldía-Presidencia sobre la necesaria actuación coordinada en la ejecución de dichas instalaciones.

Finalmente, Recomendamos que se procediera a incoar expediente sancionador a la Administración Municipal por incumplimiento de la normativa en materia de instalaciones eléctricas.

A nuestras **Recomendaciones**, la Delegación Provincial respondió confirmando, en primer término, la irregularidad de la instalación ejecutada por la Administración Municipal por no contar con la autorización de dicha Delegación. Asimismo, nos informaba de que esta autorización se encontraba pendiente de ciertos tramites administrativos ajenos a la misma y, respecto a la iniciación de expediente al Ayuntamiento comunicaba que teniendo en cuenta que en la generalidad de los casos atiende siempre al interés general de la colectividad que representa, entendiía dicha Delegación continuar con la tramitación del expediente de autorización, recordándole los temas pendientes e instándole a su pronta cumplimentación.

En consecuencia con lo anterior, entendimos que no se aceptaban

totalmente nuestras **Recomendaciones**, pese a que la Delegación reconocía la irregular actuación del Ayuntamiento.

A este respecto, consideramos que, aun cuando la Delegación Provincial está actuando para que se legalice la instalación ejecutada, lo que es deseable para que a la mayor brevedad se pueda prestar el servicio a los vecinos de la pedanía afectada, el hecho de dejar impune la infracción municipal constituye una dejación de la potestad sancionadora que tienen atribuida los órganos de la Administración competente, además de suponer un agravio comparativo.

Al margen de lo anterior, hay que tener en cuenta también que el propio Ayuntamiento de Segura de la Sierra, había reconocido que invadió la propiedad de un vecino, no estando el mismo dispuesto a un acuerdo amistoso respecto al trazado por su propiedad de la línea y a la imposición de servidumbre de paso, por lo que consideramos necesario que se modifique el trazado de la línea eléctrica o se inicie el procedimiento expropiatorio (de ocupación) y/o de imposición de servidumbre de paso. No siendo obstáculo en nuestra opinión que haya un procedimiento judicial en marcha pues el mismo afecta a la presunta usurpación por el Ayuntamiento y daños posibles, no afectando a las cuestiones generales de procedimiento que en el asunto se plantean.

A la vista de lo que entendemos no aceptación de nuestras **Recomendaciones** pusimos en conocimiento del Excmo. Sr. Consejero de Industria, Comercio y Turismo, en su calidad de máxima autoridad del Departamento afectado, las actuaciones seguidas en la queja y las **Recomendaciones** formuladas.

Al no recibirse las respuestas a las resoluciones formuladas a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén) y del titular del Departamento Autonómico, procedemos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

2.6. Equipos de medición de consumo de agua: contadores únicos y divisionarios.

Como ya reseñamos en el Informe de 1994, (Epigrafe XIII.2.1.), a finales de dicho ejercicio promovimos la **queja de oficio 94/2191**, ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, y las Empresas Suministradoras del Servicio de Agua en las capitales de las ocho provincias andaluzas, al objeto de conocer la situación real y los problemas que ocasionan en los usuarios los contadores colectivos de consumo de agua potable, y su posible sustitución definitiva por contadores únicos.

A este respecto, en el Informe de 1994 al anunciar la esta actuación

de oficio, manifestamos que la mayor parte de los usuarios desconocen el volumen real de agua que consume debido a que el cómputo de su gasto se realiza de forma integrada en el consumo general de su comunidad vecinal. Esto dificulta considerablemente que las campañas de concienciación emprendidas por las Administraciones resulten más eficaces, por cuanto la mayoría de los ciudadanos no es consciente de sus posibilidades de ahorro; es más, el ciudadano no adquiere conciencia de ahorro si sabe que, a pesar de su sacrificio, habrá de pagar los posibles despilfarros del vecino.

Estos hechos, podrían estar lesionando los principios contenidos en el art. 31.1 de la Constitución, que inspiran el sistema tributario de contribución a los gastos públicos, por el extraordinario coste que les supone el sistema de consumo colectivo, al tener que atender pagos que corresponderían a otros vecinos del mismo inmueble, y que el consumo colectivo y la oposición de los mismos a su modificación por una instalación individual, se ven favorecidos con el sistema actual.

Asimismo, dicha situación produce agravios y lesiones en los intereses económicos de los usuarios de estos servicios públicos, susceptibles de ser protegidos al amparo del art. 51 de la Constitución.

Una vez recibidas las respuestas de las distintas Empresas Municipales Suministradoras y de la Dirección General de Industria, Energía y Minas podemos constatar los inconvenientes que, en principio, esta Institución consideraba como obstáculos para regularizar la situación planteada y alcanzar, en un futuro inmediato, la sustitución de los contadores colectivos, por contadores individuales.

Los problemas principales para acometer el cambio o/sustitución de los contadores colectivos son los siguientes:

- Desidia y/o negativa al cambio de algunos vecinos integrantes de la Comunidad Vecinal. Y, en este sentido, el quórum cualificado que para la adopción de acuerdos vinculantes exige la vigente Ley de Propiedad Horizontal.

A este respecto, debemos recordar lo señalado por la Ley de la Propiedad Horizontal en su artículo 397 del título tercero (de la comunidad de bienes), que dice:

«Ninguno de los condueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudiera resultar ventajas para todos».

- Problemas técnicos en los Edificios para su adecuación al Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua, aprobado por Decreto 120/1991,

de 11 de junio.

- De orden económico, ya que a veces el coste de la sustitución y/o cambio de instalaciones es considerado excesivo por los usuarios.

Asimismo, de la información recibida, se desprende que las Empresas Suministradoras vienen adoptando medidas encaminadas a fomentar entre los usuarios el cambio de los contadores colectivos a individuales.

En este sentido, sintetizamos lo siguiente:

- Los Servicios Municipalizados de Agua, Electricidad y Saneamiento del Ayuntamiento de Cádiz, no cobran los importes correspondientes al alta de los nuevos contratos individuales que surgen de la instalación de la batería, y prestan asesoramiento técnico a la Comunidad de Vecinos en relación con la nueva instalación y su puesta a punto.

- La Empresa Municipal Aguas de Huelva S.A. propone la adopción de medidas de tipo normativo para hacer obligatorio el cambio a contador individual.

- La Sociedad de Gestión de Servicios Urbanos S.A., que desde 1º de enero de 1993 tiene encomendado el Suministro de Agua en la ciudad de Almería, señala que desde el inicio de su actividad era consciente del problema del control del consumo ya que aproximadamente la mitad de los 65.000 abonados existentes carecían de contador y donde existen gran número de edificios cuyas instalaciones interiores no se adecuan a lo estipulado en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua para la instalación de baterías de contadores divisionarios.

- En Málaga, la Empresa Municipal de Aguas de Málaga S.A., colabora con los usuarios facilitando asesoramiento técnico y participa en los costes de la instalación de baterías de contadores divisionarios.

- En Sevilla, EMASESA, Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A., desde hace años viene fomentando el cambio de contadores colectivos por baterías de contadores divisionarios, subvencionando desde un 10% hasta un 20% del presupuesto de fontanería exterior, que se hace efectiva mediante entrega de materiales necesarios en la instalación.

Igualmente, EMASESA informa sobre el proyecto aprobado para la instalación de contadores individuales en sustitución de los colectivos al objeto de solicitar una subvención del 70 % del proyecto con cargo a los Fondos FEDER de la Comunidad Económica Europea. Dicha subvención se incardinaría en las que se conceden a determinados tipos de proyectos de impacto medioambiental, en las

que la instalación de contadores individuales en sustitución de todos los colectivos llevaría aparejado un ahorro en el consumo de agua que podría llegar hasta 16 Hm³/año.

- La Empresa Municipal de Aguas de Córdoba S.A., remite copia del "Convenio de colaboración para promoción y sustitución del contador y ascendientes generales de agua, por baterías de contadores y ascendientes individuales, en edificios de viviendas con quince años o más de antigüedad, en el municipio de Córdoba" suscrito por Viviendas Municipales de Córdoba S.A. (VINCORSA) y la Asociación de empresarios Instaladores de Fontanería, Saneamiento, Gas, Calefacción, Climatización, Mantenimiento y afines.

- Por último, en las ciudades de Jaén y Granada, los problemas de los contadores individuales son mínimos; en Jaén, de los 43.607 abonados, sólo 137 disponen de contadores colectivos, y en Granada, del total de abonados, 104.030, sólo 64 tienen contador colectivo.

Entre las propuestas recibidas de las Empresas Suministradoras sobre la reducción de los costes económicos en las modificaciones de las instalaciones, vienen a coincidir SOGESUR S.A. que atiende el Servicio en Almería, EMASA Empresa Municipal de Aguas de Málaga S.A. y los Servicios Municipalizados de Agua de Cádiz que, en síntesis, proponen la instalación de baterías de contadores en los bloques/en las distintas plantas o/y en la azotea del edificio.

El costo económico de estas obras pudiera oscilar entre 40.000 y 50.000 pesetas por vecino, a lo que habría que añadir la cuota por contratación individual, que en algunos Municipios se excepciona de dicho pago.

Para sufragar estos costos, el Ayuntamiento de Cádiz -Servicios Municipalizados de Agua- propone la posibilidad de acordar con alguna Entidad Bancaria la concesión de créditos blandos a la comunidad vecinal, circunstancia que ya está consolidando la Empresa Municipal de Aguas de Málaga S.A. que ha negociado con UNICAJA unas condiciones de financiación lo más favorables para los usuarios.

La citada Dirección General nos señaló que la Orden de 9 de Diciembre de 1975, del Ministerio de Industria, por la que se aprueban las Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua, recoge en el punto 1.1.3 lo relativo a contadores, exponiéndose claramente dos alternativas válidas: el suministro mediante contadores divisionarios y el suministro mediante contador general, no considerando en ningún momento como alternativa la instalación de un sistema de suministro mixto, es decir, para los usuarios con suministro mediante contador general y, otra parte, mediante contadores divisionarios.

Por otra parte, continuaba el informe recibido de la Administración Autonómica, la Junta de Andalucía aprobó, mediante el Decreto 120/1991, de 11 de Junio, el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua, para regular las relaciones entre las empresas suministradoras y los abonados y usuarios del servicio. En el Capítulo VI del Reglamento, se regula el control de los consumos en la misma línea que lo previsto por las citadas Normas Básicas en vigor, pero obligando, en todo caso, a la instalación de batería de contadores divisionarios cuando se suministre a más de una vivienda o local de un inmueble.

En consecuencia de todo ello, formulamos a los responsables municipales de Almería, Cádiz, Córdoba, Huelva, Málaga y Sevilla **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

"UNICA.- Fomentar la sustitución de los contadores generales por baterías de contadores divisionarios, adoptando entre otras las siguientes medidas:

- a) Subvencionar la fontanería exterior, mediante la entrega de los materiales necesarios para la instalación, así como la asistencia técnica para la instalación.*
- b) Subvencionar o excepcionar del pago del importe de la nueva alta del contador individual, adoptando para ello el acuerdo plenario municipal sobre la Ordenanza Fiscal reguladora del servicio.*
- c) Promover ante los usuarios afectados, y en su caso, ante las Comunidades de Vecinos, la posible instalación de una batería de contadores en la cubierta o azotea del edificio, a partir de la cual se distribuye el agua por el patio interior, o bien, cuando la distribución se realice por el hueco de escalera sería posible instalar contadores individuales en los rellanos de cada planta, facilitando en este caso la instalación, por su menor coste económico. Obviamente dichas modificaciones serían sufragadas a cargo de las distintas Comunidades de propietarios interesadas en adecuar sus instalaciones comunes a la normativa vigente.*
- d) Gestionar ante las Entidades Bancarias la concesión de créditos blandos a la Comunidad Vecinal para sufragar los gastos derivados de la nueva instalación de contadores.*
- e) Promover la aprobación de un proyecto municipal integrado en el marco regional para la instalación de contadores individuales en sustitución de los colectivos al objeto de solicitar una subvención con cargo a algún Instrumento Financiero de la Unión Europea. Dicha subvención se podría incardinar en las que se conceden a determinados tipos de*

proyectos de impacto medioambiental, ya que la instalación de contadores individuales en sustitución de todos los colectivos llevaría aparejado un importante ahorro en el consumo de agua, y por tanto, vinculado a un mejor aprovechamiento de un recurso natural".

En cuanto a los Ayuntamientos de Granada y Jaén como la existencia de contadores colectivos es de escasa entidad, decidimos no formular resolución alguna.

Asimismo, se dió traslado a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la siguiente **Sugerencia**:

"UNICA.- Fomentar la sustitución de los contadores generales por baterías de contadores divisionarios, adoptando entre otras las siguientes medidas:

a) Estudiar la posibilidad de establecer una línea de ayudas económicas a las Comunidades de Vecinos para la instalación de batería de contadores divisionarios.

b) Promover ante los Ayuntamientos de Almería, Cádiz, Córdoba, Huelva y Málaga la aprobación de un proyecto municipal integrado en el marco regional para la instalación de contadores individuales en sustitución de los colectivos, al objeto de solicitar una subvención con cargo a algún Instrumento Financiero de la Unión Europea. Dicha subvención se podría incardinar en las que se conceden a determinados tipos de proyectos de impacto medioambiental, ya que la instalación de contadores individuales en sustitución de todos los colectivos llevaría aparejado un importante ahorro en el consumo de agua, y por tanto, vinculado a un mejor aprovechamiento de un recurso natural."

En cuanto a los responsables de las Empresas Suministradoras del Servicio, efectuamos **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

"UNICA.- Fomentar la sustitución de los contadores generales por baterías de contadores divisionarios, adoptando entre otras las siguientes medidas:

a) Subvencionar o excepcionar del pago del importe de la nueva alta del contador individual, adoptando para ello el acuerdo plenario municipal sobre la Ordenanza Fiscal reguladora del servicio.

b) Promover ante los usuarios afectados, y en su caso, ante las Comunidades de Vecinos, la posible instalación de una batería de contadores en la cubierta o azotea del edificio, a partir de la cual se distribuye el agua por el patio interior, o bien, cuando la distribución se realice por el hueco de escalera sería posible instalar contadores individuales en los rellanos de cada planta,

facilitando en este caso la instalación, por su menor coste económico. Obviamente dichas modificaciones serían sufragadas a cargo de las distintas Comunidades de propietarios interesadas en adecuar sus instalaciones comunes a la normativa vigente.

- c) Gestionar ante las Entidades Bancarias la concesión de créditos blandos a la Comunidad Vecinal para sufragar los gastos derivados de la nueva instalación de contadores.*

Al cierre de este Informe, estamos recibiendo respuesta a las distintas Resoluciones formuladas a los organismos afectados, de las que esperamos dar cuenta en el próximo Informe, con la resolución definitiva adoptada.

SECCIÓN TERCERA:QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

SECCIÓN TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

El artículo 32.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre determina:

«El Defensor del Pueblo Andaluz deberá dar cuenta en su Informe Anual del número y tipo de quejas presentadas, de aquéllas que hubiesen sido rechazadas y sus causas».

Esta Sección pretende dar cuenta al Parlamento de cuáles han sido esas quejas que no han podido ser admitidas a trámite, y describir los motivos por los que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede promover a investigación distintos escritos de muy variada índole que presentan los ciudadanos. Esos escritos pueden ser calificados como no admisibles, en un sentido amplio, o bien remitibles al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales u otros Comisionados Autonómicos para que sean estos órganos quienes puedan conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las peticiones planteadas.

En cualquiera de ambos supuestos, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz procura hacer valer en todo momento su naturaleza de promotora de los derechos constitucionales de los ciudadanos, informando a los interesados sobre las vías adecuadas para hacer valer sus pretensiones, aun cuando el cauce de la formulación de escrito de queja ante este Comisionado, no fuera procedente.

Por último, y siguiendo la sistemática de Informes anteriores, significar dos cuestiones a tener en cuenta para la lectura de esta Sección: la primera de índole formal, para aclarar que esta parte del Informe se divide en el relato de las quejas que han sido remitidas ante instituciones similares (desarrollada por las distintas Áreas en las que se organiza la Institución) y las quejas que han de ser rechazadas (cuya exposición se detalla mejor según los distintos motivos establecidos por la Ley 9/1983 para determinar su no admisión).

La segunda cuestión consiste únicamente en remitir al lector a cotejar este desarrollo más explícito con los datos estadísticos, que se ofrecen en el Anexo final del Informe, y que, confiamos, ayuda a completar con detalle y rigor «aquellas quejas que han sido rechazadas y sus causas», como establece el ya citado artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora.

I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

AREA DE GOBERNACIÓN.

Del Área de Gobernación se trasladaron catorce quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y un expediente al Comisionado de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así, por ejemplo, en la **queja 95/98** el afectado solicitaba la equiparación de su pensión de MUFACE con las establecidos por la Seguridad Social. Igualmente, la **queja 95/2670** y **queja 95/2708** fueron presentadas por opositores presentados a las pruebas selectivas para acceso al Cuerpo de Funcionarios de Administración Local, con Habilitación de Carácter Nacional, Escala de Secretaría-Intervención, en las que manifestaban su disconformidad con las calificaciones de dichas pruebas.

Un candidato de un partido político presentó la **queja 95/3252** por la que denunciaba posibles irregularidades cometidas por la Junta Electoral de Zona de Jerez de la Frontera (Cádiz) en las Elecciones Locales celebradas el 28 de Mayo de 1995. Asimismo, la **queja 95/3390**, presentada por una asociación de San Pedro de Alcántara, Marbella (Málaga), denunciaba irregularidades en la Junta Electoral de Zona de Marbella en relación con hechos acaecidos con motivo de las Elecciones Municipales de 1995.

Otro caso de remisión del escrito de queja se produjo con motivo de la **queja 95/3256**, en la que un funcionario jubilado con carácter forzoso por cumplimiento de los 65 años de edad solicitaba que en el caso de desarrollo legislativo del artículo 33 de la Ley 30/1984, aplicando la edad de jubilación por encima de los 65 años, se contemplara la posibilidad transitoria de reincorporación al servicio activo de aquellos funcionarios en situación de jubilación forzosa cuya edad a la entrada en vigor de dicha reforma legal fuera inferior en un año o más a los que se establecieran.

También la existencia de posible error en el cálculo de la pensión de un funcionario de la extinguida MUNPAL, era la cuestión de fondo de la **queja 95/2857**.

Fueron remitidas ante el Defensor nacional los expedientes registrados como **queja 95/3122**, **queja 95/3428**, **queja 95/3702**, **queja 95/4018**, **queja 95/4005** y **queja 95/2973**.

Como último ejemplo de escritos remitidos en esta Área citamos la **queja 95/2964**, remitida al Diputado del Común, Comisionado de la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre la posible alteración de la relación definitiva de aprobados en unas oposiciones del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria de Filosofía en Canarias, como consecuencia de una reclamación aceptada por las autoridades administrativas.

ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.

Entre las quejas que durante el ejercicio de 1995, fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por pertenecer los organismos implicados a la Administración Central del Estado, han sido frecuentes los motivos de queja contra el Servicio de Correos y contra las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Sur; en ambos casos, al depender los organismos afectados, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, nos vimos obligados a remitir todas ellas a la citada Institución Constitucional, en aras de la colaboración que ha de presidir las relaciones de aquella Institución con las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Entre ellas, podemos citar, la **queja 95/3626** y la **queja 95/3805**.

También, y afectante al citado Ministerio, recibimos la **queja 95/67**, en la que el interesado nos exponía que un Ayuntamiento no había procedido a la suspensión de unas obras, a pesar de existir un Decreto de Paralización de Obras de edificación de Vivienda de la Dirección General de Costas de fecha Marzo de 1994, por tratarse de una ejecución no autorizada de obras en zona de dominio público marítimo terrestre, hitos 1-2 del oficio 77, constituyendo una infracción administrativa tipificada en el art. 91.2 b) de la vigente Ley de Costas como grave y sancionada en el art. 97.1 b) de la misma Ley con multa del 50% del valor de las obras.

En la **queja 95/246**, el interesado, casado y con tres hijos a su cargo, exponía que anteriormente residía en Huelma (Jaén), donde tenía una droguería que tuvo que cerrar, por no vender nada, y con la venta de la misma y su casa se trasladó a Granada, dando la entrada de un piso y alquilando un local comercial como tienda de ropa. La tienda la tuvo que cerrar porque tampoco vendía nada, ocasionándole unas pérdidas de mas de un millón de pesetas, exigiéndole, además, la Seguridad Social las cuotas no abonadas en el Régimen Especial de Autónomos, embargándole el piso que adquirió en Granada. Además, el piso estaba gravado con una hipoteca del Banco Hipotecario que tampoco podía pagar, estando también pendiente de subasta pública del mismo por el impago del préstamo hipotecario.

En la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes le informaron de las ayudas por impago de préstamos hipotecarios para VPO pero, siempre según el interesado, *"el Banco Hipotecario no quiere saber nada del asunto, que lo que quieren es el dinero, o por lo menos el 50% de la deuda y luego ponerme un calendario para posteriores pagos"*.

A la vista de todos estos hechos, esta Institución optó por remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en lo referente a los problemas del interesado con la Tesorería General de la Seguridad Social, aunque en lo que se refería al impago del crédito hipotecario, le dijimos que, al ser el Banco

Hipotecario una entidad financiera que no forma parte de la Administración Autónoma, no tenemos sobre la misma competencias de supervisión. No obstante ello, le informamos que por el Decreto 1/95, de 10 de Enero, se establecieron ayudas económicas directas a deudores de préstamos hipotecarios por la adquisición de viviendas protegidas, para atender situaciones de impago con entidades de crédito. Sin embargo, también informamos al interesado que, en el momento de presentar la queja, el plazo para la presentación de solicitudes relativas a la concesión de las ayudas aludidas, aún no había sido abierto por parte de la Administración competente, sin que tampoco nos constara que los convenios de colaboración con las entidades financieras a los que se refería la Disposición Final Única del Decreto citado, se hubieran firmado, por lo que para que dichas ayudas llegaran a ser operativas, habría que esperar a que los convenios sean firmados por las entidades financieras que quieran suscribir los mismos y a que se abriera el plazo para la presentación de las correspondientes solicitudes.

ÁREA DE CULTURA.

Solamente una queja tuvo que ser remitida al Defensor del Pueblo de la Cortes Generales, al deducirse una cuestión que excedía de la competencia atribuida al Defensor del Pueblo Andaluz. Se planteaba la problemática, en la **queja 95/2493**, por la exclusión por la Federación Española de Tenis de Mesa, de un chico, jugador de tenis de mesa con licencia federativa, de las listas para participar en los campeonatos absolutos de tenis de mesa que la citada Federación había organizado. Como quiera que el asunto de fondo planteado afectaba a la Administración estatal, concretamente al Consejo Superior de Deportes, del Ministerio de Educación y Ciencia, por tratarse de la Federación Española de Tenis de Mesa, dicha queja fue remitida.

ÁREA DE EDUCACIÓN.

Por cuanto respecta al Área de Educación, tuvieron que ser remitidas al Defensor del Pueblo de la Cortes Generales un total de 8 quejas, al deducirse en todas ellas cuestiones que excedían de la competencia atribuida al Defensor del Pueblo Andaluz.

Los temas que motivaron la remisión de esas 8 quejas al Defensor Estatal versaban sobre los siguientes asuntos:

-3 quejas, sobre reclamación de Ayuda Compensatoria: **queja 95/324**, **queja 95/2787**, **queja 95/3137**. De las quejas citadas resulta interesante comentar la siguiente:

queja 95/3137; En este caso, una alumna, tras haber solicitado una beca

para el curso 94-95, le fue concedida en cuantía de 119.000 pesetas, cantidad esta que cubría únicamente los gastos de transporte y material, mostrando ésta alumna su disconformidad con la cuantía reconocida, dado que su situación económica y familiar la hacían merecedora, además, de la Ayuda de Residencia y de la ayuda compensatoria.

Dos quejas, sobre denegación de becas: **queja 95/3305, queja 95/3572**, de las que por su interés se destaca la siguiente:

- **queja 95/3305**: La problemática que aquí se planteaba se traducía en la denegación de una beca a un alumno, por no haber aportado la declaración de la renta de sus padres, discrepando el citado alumno de la causa que motivó la denegación de su solicitud de beca, por cuanto el mismo convivía con su abuela, -en cuyo domicilio estaba empadronado- y estaba emancipado de sus padres, por lo que consideraba que no le era exigible desde un punto de vista legal el citado documento.

Tres quejas, sobre homologación de titulación universitaria obtenida en un país extranjero, y creación de nueva titulación (arqueología): **queja 95/2531, queja 95/3694, queja 95/2526**, entre las que por su interés pasamos a comentar las siguientes:

- **queja 95/3694**: En este caso se planteaba la problemática con la que se encontraban aquellos españoles que se fueron a estudiar a Argentina la carrera de Odontología, en base a unos convenios internacionales, al no reconocer el Ministerio de Educación y Ciencia la homologación del título, pese a que el Tribunal Supremo ha dictado más de 100 sentencias a favor.

- **queja 95/2526**: En esta queja se planteaba una cuestión novedosa, cual era que la Arqueología no existía como titulación específica, dentro del catálogo de titulaciones aprobadas por el Estado, pese a que la legislación, tanto estatal como autonómica, en materia de Patrimonio Histórico reconocía la existencia de la Arqueología, como actividad profesional especializada.

ÁREA DE MEDIO AMBIENTE.

Una única queja fue remitida al Defensor de las Cortes Generales, la **queja 95/2904**, por la que su promotor denunciaba la existencia de pararrayos radioactivos en el casco urbano de la Ciudad de Cádiz, varios de los cuales, además, se encontrarían seriamente deteriorados.

AREA DE AGRICULTURA Y PESCA.

Reseñamos las quejas remitidas en este Área concreta:

- **queja 95/2**; agricultores que solicitan la condonación del canon de riego en el período de sequía ante la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. La **queja 95/2945**, sobre problemas de agua entre vecinos afectante propiamente a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

ÁREA DE JUSTICIA

De las 88 quejas remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales cuya primera evaluación ha sido realizada desde el Área de Justicia cabe destacar las que afectan a materia de extranjería, suficientemente comentadas, al igual que las de ámbito penitenciario, en la Sección Segunda del presente Informe, a temas relacionados con pensiones de guerra, a determinadas actuaciones del Cuerpo Nacional de Policía y a cuestiones planteadas por funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Entre estas últimas, cabe resaltar que son más frecuentes las planteadas por personal interino, como en el caso de la **queja 95/3577**, en la que su formulante exponía que fue nombrada auxiliar interina al servicio de la Administración de Justicia para ocupar la plaza de un "liberado" por razones sindicales. Con anterioridad, había sido nombrada auxiliar interina otra persona para ocupar en el mismo Servicio otra plaza que, tiempo después, fue recuperada por su titular, desplazándose ésta a la ocupada por el interesado, que fue cesado, al entenderse que tenía la primera mejor derecho que éste por ser anterior su nombramiento. El interesado, por el contrario, entendía que su cese sólo podía producirse en función de la incorporación del titular de la plaza que él ocupaba en interinidad, lo que no había ocurrido, y no porque tuviera mejor derecho a ocupar esa plaza otra interina -aunque tuviera mayor antigüedad- que se había quedado sin la suya.

Continúan siendo significativas, entre las remitidas, las quejas que afectan al Servicio Militar y a la Objeción de Conciencia, como la **queja 95/3571**, en la que al compareciente, que había disfrutado ya de varias prórrogas de estudio, le había sido denegada la última de las solicitadas, debiendo incorporarse a filas cuando se encontraba disfrutando de una beca de investigación concedida por la Comunidad Europea al amparo de la que se encontraba realizando su tesis doctoral, que se vería obligado a abandonar, con el consecuente perjuicio de no concedérsele una nueva prórroga. O la **queja 95/2813**, en la que el interesado exponía que se iba a ver obligado a realizar la prestación social sustitutoria fuera de la provincia en la que tenía su domicilio, al haberse trasladado a éste con posterioridad al momento en que le fue asignado destino, con los consiguientes perjuicios económicos que tal situación le reportaría, debido a lo cual venía solicitando, sin éxito por el momento, le fuera asignado un nuevo destino en la

provincia a la que había trasladado su domicilio.

En lo que se refiere a quejas remitidas a otros Defensores Autonómicos, únicamente en el caso de la **queja 95/3931** hubimos de remitirla al Sindic de Greuges de Catalunya, al constituir su objeto fundamental las presuntas dilaciones indebidas padecidas por un procedimiento judicial seguido ante el Juzgado de Primera Instancia de Puigcerdá.

ÁREA DE TRABAJO

Las quejas que afectan a materias no transferidas a la Comunidad Autónoma son muy numerosas en este Área por lo que el porcentaje de quejas remitidas es considerable. La mayoría de ellas se refieren a diversas cuestiones de Seguridad Social, tanto del Régimen General como de algunos de los Regímenes Especiales, destacando al efecto las enviadas por personas que estuvieron encuadradas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y que no cursaron debidamente la baja en el mismo, continuando la Tesorería General de la Seguridad Social el devengo de cotizaciones y reclamando a los interesados los descubiertos producidos.

Como ejemplo podemos citar la **queja 95/2628** cuyo remitente adeudaba a la Tesorería General más de un millón de pesetas por este concepto. Nuestro reclamante aseguraba ignorar que continuase en alta hasta el punto que fue al gestionar la pensión de jubilación cuando lo supo, varios años después de producido el impago de cuotas.

También han sido numerosas las quejas de afiliados al Régimen Especial Agrario, como trabajadores eventuales agrícolas, motivadas por incidencias diversas relacionadas con el percibo del subsidio de desempleo previsto para estos trabajadores con el encuadramiento en dicho Régimen como el supuesto contemplado en la **queja 95/3179** cuyo remitente había sido dado de baja de oficio, sobre la base de informes incompletos que le ocasionaban un gran perjuicio.

Otras materias objeto de numerosas quejas han sido las prestaciones por desempleo en el Régimen General como consecuencia de sanciones impuestas a sus perceptores y devoluciones de la prestación por cobro indebido; las relativas a la situación de invalidez y jubilación y -aunque en menor medida que en años anteriores- las condicionadas por la existencia de algún Convenio Internacional de aplicación al caso concreto (**queja 95/2888, queja 95/3655** y otras).

Junto a los temas reseñados, otras quejas aluden a conflictos menos frecuentes como por ejemplo la **queja 95/3391** a cuya remitente reclamaba el

Ministerio de Economía y Hacienda determinada suma por cobro indebido de un complemento en su pensión de viudedad.

También se han remitido algunas quejas afectantes a la Inspección de Trabajo por supuesta actitud pasiva de ésta ante las denuncias que se le formularon.

ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

En cuanto a la tipología de las quejas que han sido remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en materia de Hacienda, podemos decir que un cierto número de ellas, al igual que en años anteriores, se han formulado contra la entidad Compañía Telefónica Nacional de España S.A.; la mayoría de las veces basadas en la disconformidad con el exceso de facturación de los recibos por prestación del servicio telefónico, aunque también se han recibido quejas relativas a la instalación.

Así, en la **queja 95/2716**, la interesada nos exponía que al personarse técnicos de la citada Compañía en su domicilio para instalarle el teléfono, la instalación debía realizarse por el interior del jardín de una propiedad privada, negándose a ello sus propietarios. Por este motivo, los técnicos le informaron que tendrían que solicitar permiso del Ayuntamiento para poner un poste por el que pasar los cables, trámite que les llevaría aproximadamente unos tres meses. Transcurrido el plazo aludido, se personó en el Ayuntamiento donde le informaron que no tenían conocimiento de dicha solicitud.

Significativa ha sido también la reiteración de las quejas contra las valoraciones catastrales de los inmuebles a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles, efectuadas por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que fueron remitidas al Defensor del Pueblo Estatal, por carecer esta Institución de competencias de supervisión sobre el organismo referido.

En la **queja 95/3423**, la interesada nos exponía que en 1992, el recibo de contribución de su vivienda lo encontró muy elevado, por lo que efectuó la oportuna reclamación, advirtiéndosele que para el año próximo vendría corregido; sin embargo, no ocurrió así, por lo que en 1993 tuvo que plantear nueva reclamación y así sucesivamente hasta el recibo correspondiente a 1995, en el que volvía a venir por un importe muy superior al real.

La interesada de la **queja 95/3381**, nos decía que había abonado regularmente los recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente a su vivienda, pero que en Diciembre recibió notificación vía ejecutiva del Ayuntamiento de la localidad, a nombre de su hermana. Una vez formulada reclamación ante el

citado organismo, éste contestó que quién tenía que solucionar el problema era la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Enviado escrito aclaratorio a éste último organismo, por correo certificado y con acuse de recibo de fecha 6 de Febrero de 1995, aún no había recibido respuesta alguna al mismo.

Por último, en la **queja 95/3905**, el interesado decía que adquirió un local comercial, realizando la Delegación Provincial de Economía y Hacienda una liquidación complementaria tres años después, sobre el valor declarado por el reclamante. Recurrió ante el Tribunal Económico Administrativo Regional, siendo estimada su reclamación por limitarse la Administración a notificar simplemente el valor de los bienes. Se efectuó posteriormente otra liquidación complementaria, pero esta vez acompañando dictamen técnico. El reclamante volvió a recurrir, estimando que la resolución del Tribunal Económico Administrativo no autorizaba a formular una nueva liquidación. El citado Tribunal había dictado ahora una resolución incongruente diciendo que si se discutía el valor que se pidiera una tasación pericial contradictoria. Al depender el Tribunal Económico Administrativo Regional del Ministerio de Economía y Hacienda, debimos remitir la queja al Defensor nacional.

ÁREA DE SALUD

Varias fueron las quejas que hubieron de ser remitidas en este Área al Defensor del las Cortes Generales. Citemos algunos casos. Así, la **queja 95/3291** y **queja 95/3226** sobre el derecho a la salud de los presos andaluces por afectar la cuestión a un ámbito propiamente penitenciario. O la **queja 95/25**, en la que un familiar de una infectada de SIDA en un hospital público reclamaba una indemnización y cuyo caso fue, afortunadamente, resuelto en coordinación con el Defensor estatal.

Por último citemos la **queja 95/3669**, que planteaba problemas de asistencia sanitaria del INSALUD.

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

Señalamos únicamente la **queja 95/69**, relativa a un problema laboral de una trabajadora del CAMF de Pozoblanco, dependiente del INSERSO.

ÁREA DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

Del total de las 16 quejas remitidas a otras Instituciones similares, 15 de ellas se remitieron al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y una al

Comisionado de la Generalidad de Cataluña. Veamos algunos ejemplos.

Así, la **queja 95/320**, se concretaba en un expediente sancionador por infracción de tráfico promovido por el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú, que se trasladó al Sindic de Greuges, de Cataluña.

De las remitidas al Defensor del Pueblo estatal, la **queja 95/2648**, **queja 95/2675**, **queja 95/3123**, **queja 95/3206**, **queja 95/3369**, **queja 95/3437**, **queja 95/3438** y **queja 95/3979**, se correspondían con expedientes sancionadores instruidos por los Agentes de Tráfico de la Guardia Civil, cuya resolución correspondía la Dirección General de Tráfico, dependiente del Ministerio de Justicia e Interior.

En la **queja 95/2675**, el interesado notificó a esta Institución haber recibido providencia de apremio de la Agencia Tributaria, como consecuencia de impago de una sanción impuesta por denuncia de tráfico formulada por la Jefatura Provincial de Sevilla

La resolución de la **queja 95/2706**, sobre el impago o demora en la liquidación de un contrato de prestación de servicios, era competencia del Ayuntamiento de Oviedo.

El asunto de la **queja 95/249**, la imposición de multa de tráfico por el Ayuntamiento de Huerca-Overa (Almería), fue objeto de queja ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales promovida por el propio interesado. Citemos finalmente al promotor de la **queja 95/3605**, quien manifestaba su disconformidad con el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de Ceuta por deudas contraídas con la Hacienda Municipal, por cuyo criterio de territorialidad fue remitida al Defensor estatal.

ÁREA DE FOMENTO, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO.

Un único expediente, la **queja 95/3421** adscrita a este Área, se remitió al Comisionado Parlamentario de las Cortes Generales; el asunto planteado en la misma se correspondía a una deuda tributaria reclamada al afectado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria por el concepto de informe facultativo emitido por la Confederación Hidrográfica del Sur.

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

Al igual que explicábamos en el Informe anterior, existen distintos motivos que fundamentan el rechazo de una queja, ya sean de naturaleza material o por determinados defectos de forma.

En concreto, el artículo 16 determina que «Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos, y domicilio», a la vez que el artículo 17.3 establece que «El Defensor del Pueblo Andaluz rechazará las quejas anónimas...». A pesar de ello, insistimos en que conviene indicar que procuramos averiguar por distintos medios la identidad del remitente del escrito, inicialmente anónimo, por si pudiera tratarse de una omisión involuntaria que terminaría perjudicando la iniciativa de cualquier ciudadano en presentar su queja. No obstante, y cuando ello no resulta posible, el anonimato, o la ausencia de firma, termina justificando la no admisión del escrito como queja. Junto a esta causa, también aparecen quejas en las que resultó imposible conocer el domicilio o la dirección postal del remitente, lo que impide el contacto y dar traslado e información de las posibles actuaciones.

Así, el **Área de Gobernación y Presidencia** no admitió la **queja 95/3177** que fue presentada sin identificación suficiente de los afectados.

En Educación han sido 13 las quejas que en el año 1995 han sido rechazadas por no haberse presentado firmadas por el interesado o interesados, tal y como exige el artículo 16.1 de nuestra ley reguladora.

En el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones**, la **queja 94/1858** denunciaba la existencia de un error en la declaración de Alta en el Impuesto de Actividades Económicas; en la **queja 95/2528** el asunto se concretaba en la necesidad de que el Ayuntamiento de Sevilla agilizara la tramitación de las licencias de apertura y de obras y, en la **queja 95/2747** una Asociación de Vecinos de Algodonales (Cádiz) presentaban queja por la inactividad de las fuerzas de orden público de la localidad ante las molestias causadas por el gamberrismo nocturno.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

Varias quejas no fueron admitidas a trámite por no completar otros datos que habían sido interesados desde esta Institución para hacer factible la tramitación del expediente de queja. Tal fue el caso de la **queja 94/1649**, **queja 94/1798** y **queja 95/3154** se requirió información complementaria a los afectados; transcurrido con exceso el plazo señalado, sin obtener respuesta, hubimos de

declinar nuestra intervención.

En **Educación** han sido 9 las quejas que han sido rechazadas al no contestar el interesado o interesados en la queja a nuestra petición sobre alguna cuestión concreta o dato puntual, que se consideró imprescindible para iniciar nuestras actuaciones. Por omitirse la dirección también han sido 11 las quejas rechazadas en este Área al no indicarse la dirección a la que pudieramos dirigirnos en las comunicaciones que hubieran de efectuarse con los interesados. Siendo este un requisito exigible de acuerdo con el precitado artículo 16.1 de nuestra ley reguladora.

En materia de **Medio Ambiente** varias quejas no fueron admitidas a trámite por no completar los datos que habían sido interesados desde esta Institución para hacer factible la tramitación del expediente de queja. Tal fue el caso de la **queja 95/3425, queja 95/2807, queja 95/3241 y queja 95/2962**. Por no completar datos un total de once quejas no fueron admitidas a trámite en **Ayuntamientos Y Diputaciones** para hacer factible la tramitación del expediente de queja. Tal fue el caso de la **queja 94/1410, queja 94/1804, queja 94/2118, queja 95/225, queja 95/238, queja 95/242, queja 95/295, queja 95/302, queja 95/2499, queja 95/2733 y queja 95/3216**.

En el **Área de Fomento** dos expedientes de quejas no fueron admitidas por no facilitar los interesados los datos suficientes para su estudio por la Institución. Así, en la **queja 95/2503** el asunto se concretaba en la necesidad de licencia para la ejecución de obras en el término de Mojácar (Almería). En la **queja 94/1286** se denunciaban posibles deficiencias de la Compañía Sevillana de Electricidad en el municipio de Alcalá del Río (Sevilla).

3. DUPLICIDAD.

Por duplicidad al haberse presentado la queja igualmente ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales u otros Comisionados Autonómicos, no fueron admitidas a trámite un total de cinco expedientes.

4. NO IRREGULARIDAD.

Esta causa obedece a la evaluación inicial que se desprende del escrito dirigido por los interesados, en los que no se aduce una actuación contraria a derecho o afectada de alguna irregularidad en el comportamiento o actuación de

la administración. Conviene indicar que la aplicación de esta causa de no admisión se produce, única y exclusivamente, cuando los datos aportados o la documentación que se adjunta permite un conocimiento fundamentado de los extremos que se detallan en la queja y, tras su estudio, no puede observarse un motivo cierto de tramitación de la queja. Veamos algunos ejemplos significativos.

Por lo que respecta al **Área de Gobernación y Presidencia**, citamos la **queja 95/3631**: una funcionaria interina discrepaba por el cese de los funcionarios interinos denominados "J" por encontrarse fuera de los "*Pactos de Estabilidad*".

El desempeño de un cargo público por personal interino o provisional no da derecho alguno al interesado, desde el punto de vista del derecho funcional para seguir ocupándolo o desempeñarlo en propiedad; ante esta situación, la Administración que le designó podría decretar el cese en el momento que lo estime oportuno, al desaparecer las causas que lo motivaron y siempre que se produzca la toma de posesión de funcionario de carrera, conforme dispone el artículo 29 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, ya que las garantías legales y reglamentarias de la inamovilidad alcanzan exclusivamente a los funcionarios en propiedad y, aunque en el anuncio de la convocatoria o el nombramiento se limite el tiempo o plazo máximo de duración de la interinidad, transcurrido o no ese plazo tope, el ocupante del cargo con carácter provisional no consolida la propiedad del mismo, ya que interpretar lo contrario equivaldría a conseguir el logro de los empleos públicos por prescripción, sistema no autorizado en las normas legislativas vigentes (Sentencias del Tribunal Supremo de 9/5/86, 12/5/86 y 23/7/86).

Como reseñamos en el Informe Extraordinario presentado en el Parlamento de Andalucía sobre los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, -Capítulo I de este Informe- las personas que ocupan como interinos por razones de necesidad y urgencia cargos o plazas, hay que convenir que no tienen un derecho subjetivo a la continuidad, pues es de propia esencia de la interinidad la situación de precario del nombramiento, no implicando, en consecuencia, su cese la imposición de sanción alguna, sino el ejercicio de una potestad administrativa que ninguna relación guarda con la disciplinaria. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2/6/81).

En relación con el posible trato discriminatorio a distintos miembros de un colectivo que tienen la misma relación con la Administración, significamos que el art. 23.2 de la Constitución Española constituye una especificación del principio de igualdad ante la Ley formulado por el art. 14 del mismo texto, en cuanto que supone una aplicación de dicho principio al ámbito de las condiciones en que ha de producirse el acceso de los ciudadanos a las funciones y cargos públicos, por lo que es aplicable en materia de igualdad en el acceso a tales cargos y funciones la doctrina declarada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en

general, y especialmente la que hace referencia a que, para que pueda hablarse de trato discriminatorio contrario a dicho principio, es preciso determinar previamente si ha existido una real igualdad de situaciones entre quien invoca la vulneración de tal principio y las otras personas frente a las que aquél se sienta discriminado (Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1981).

En la **queja 95/2693** y **queja 95/3580** se denegó el acceso a sendos expedientes administrativos -el primero de ellos, disciplinario- a quienes no eran interesados en los mismos; las circunstancias alegadas no tenían encaje en el supuesto de hecho del Art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El citado precepto establece que se consideran interesados en el procedimiento aquéllos que lo promuevan como titulares de un derecho o interés legítimo, los que sin haber iniciado el procedimiento, tengan un derecho que pueda resultar afectado por la decisión que en el mismo se adopte, aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución que en el mismo se adopte y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

La condición de denunciante, en el expediente sancionador en aplicación de lo que establece el art. 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto, sólo confiere derecho a que se le notifique la iniciación del procedimiento cuando la denuncia que se hubiere formulado hubiere ido acompañada de una solicitud de iniciación.

Una posible discriminación en la regulación establecida por el Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal funcionario y no laboral al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, fue objeto de la **queja 95/3930**.

El promotor de la **queja 95/3773** se consideraba "aprobado sin plaza" en las oposiciones al Cuerpo Superior de Administradores Generales, convocatoria de 1993, al haber obtenido puntuación superior a 5 puntos en los tres ejercicios que componían las pruebas selectivas.

Los artículos 35 y 36 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, configuran la Oferta de Empleo Público como uno de los instrumentos fundamentales para conseguir la racionalización y ordenación de la Función Pública, al ser contemplada aquélla como el mecanismo ordinario y regular para el ingreso en la Administración Pública del personal necesario en orden a hacer frente a la cobertura de los puestos de trabajo.

El citado artículo 36 prevé la posibilidad de un aumento de hasta el 10 por 100 adicional de las plazas vacantes comprometidas en la Oferta de Empleo Público para prever el supuesto de que en el intervalo que medie hasta la resolución se produzcan nuevas vacantes.

Durante los años 1994 y 1995 se suspendió la vigencia del artículo 36 en cuanto a la necesidad de que la oferta de empleo público contenga la relación de las vacantes dotadas no cubiertas, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda Uno de la Ley 9/1993, de 30 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En todo caso, hemos de significar que el propósito de este cupo adicional puede ser el de actuar de factor de corrección de las vacantes no producidas en el momento de confeccionar la oferta de empleo, o bien simplemente el de conceder un margen de maniobra que permita un mejor enjuiciamiento de las necesidades existentes en cada momento; en uno u otro supuesto, entendemos que supone introducir la discrecionalidad de que el órgano convocante acepte dicho cupo.

En este sentido, y sin perjuicio de la suspensión de la vigencia del reiterado art. 36 para el 1994 y 1995 (en éste por encontrarse el Presupuesto prorrogado) la Consejería de Gobernación, como órgano convocante de las pruebas selectivas no preveía el incremento del 10 por 100 de las vacantes ofertadas.

Asimismo, conforme a lo establecido por el art. 25 del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, los aspirantes que superen el proceso selectivo no podrá exceder en ningún caso el de plazas convocadas.

En la **queja 95/2831** se pretendía la reserva de un tanto por ciento de plazas en las convocatorias de oposiciones para los mayores de 45 años. En cierta forma, para este colectivo existen unas medidas -probablemente no suficientes- que posibilitan su acceso a puestos de trabajo en régimen laboral; sin embargo el acceso a la función pública valorando criterios como el de la edad, no resultaría ajustado a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Así, con la entrada en vigor de la Ley 10/1994, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, quedó derogado el Real Decreto 1989/84, por el que se regulaba la contratación temporal como medida de fomento de empleo, quedando limitada la contratación temporal a trabajadores desempleados incluidos en alguno de los siguientes colectivos para las empresas de más de veinticinco trabajadores:

- a) Trabajadores mayores de cuarenta y cinco años.
- b) Trabajadores minusválidos.

Posteriormente, el 1 de Enero de 1995, entra en vigor la Ley 42/94, que amplía la posibilidad de contratar temporalmente a los beneficiarios de prestaciones por desempleo que llevan inscritos como parados al menos un año en la Oficina de Empleo.

En la **queja 95/3232** un grupo de médicos participantes en la convocatoria de acceso para la provisión de plazas vacantes del Grupo I, del Personal Laboral Fijo de nuevo ingreso en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, por Orden de 29 de Septiembre de 1994, consideraban que se habían producido errores en la aplicación de las bases de la convocatoria.

Y, en la **queja 95/3282**, se denunciaba la falta de frecuencias para Emisoras F.M. en la Sierra de Segura.

En relación con la posible colisión de los derechos constitucionales establecidos en el art. 20 (libertad de expresión) y en el art. 38 (libertad de empresa) con la exigencia de intervención administrativa para reconocer el derecho a emitir en F.M., se trata de una cuestión sobre la que se ha pronunciado la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencias 200/1990, de 17 de Diciembre y 168/1993, de 27 de Mayo) al decir que la radio "es un servicio público esencial cuya gestión se viene realizando, desde hace tiempo, en forma mixta, es decir , pública por el Estado y, en su caso, las Comunidades Autónomas y privada por los particulares".

Se continúa afirmando en la sentencia : "... que dicha gestión indirecta (art. 26 L.O.T.) está sujeta a concesión administrativa ..." que otorga el Estado o las Comunidades Autónomas de acuerdo con las disposiciones legalmente establecidas, los planes técnicos de radiodifusión y los concursos convocados al efecto.

El derecho a difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho a crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible, pero no se puede equiparar la intensidad de protección de los derechos primarios, directamente garantizados por el art. 20 de la Constitución y de los que son en realidad meramente instrumentales de aquéllos.

Del art. 20 de la Constitución no nace directamente un derecho a exigir sin más el otorgamiento de frecuencias para emitir, aunque sólo sea a nivel local. Tampoco es constitucionalmente exigible que la regulación legal o la actuación administrativa en la materia sólo tenga como único límite el número máximo de frecuencias que las posibilidades técnicas permitan otorgar.

La radiodifusión está sometida a una regulación específica que supone algún grado de intervención administrativa, que no sería aceptable o admisible respecto a la creación de otros medios. En esta línea se encuentra la calificación como servicio público de la radio, cuya legitimidad constitucional se encuentra en la circunstancia de ser tal calificación necesaria para garantizar determinados derechos fundamentales de la colectividad.

Por lo que se refiere al **Área de Obras Públicas y Urbanismo**, podemos citar la **queja 95/92**, en la que el reclamante nos decía que en Mayo de 1991 le notificaron la expropiación de su local de negocios. En vez del justiprecio, aceptó como pago por la expropiación un local de 94 m² que se le ofreció. Solicitó la apertura del nuevo local y la obtuvieron con fecha 25 de Julio de 1993; 6 días después le ordenaron que debían abandonar el viejo local, lo que, como quiera que el nuevo no estaba a punto, determinó que hubiera de estar cerrado durante 8 meses, lo que le había ocasionado serios perjuicios económicos.

Tras solicitar del interesado que nos remitiera la fotocopia de los escritos de reclamación presentados y de la respuesta que, en su caso, hubiese obtenido, no pudimos proceder a la admisión a trámite de la queja, toda vez que del examen de la documentación no se deducía una concreta actuación irregular por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla. Efectivamente, según la estipulación tercera del convenio firmado en su día por los propietarios y la citada Gerencia resultaba que aquellos se comprometían a poner a disposición de la misma, las fincas expropiadas como máximo a los quince días de la entrega de las llaves del nuevo local; se añadía también que si se obtuviese autorización judicial de entrada la propiedad desalojaría con anterioridad al día y hora señalada para ello. Esta hecho, unido a que en el justiprecio se incluían los conceptos de valor de traslado y de pérdida de beneficio, hacían el que no pudiéramos apreciar irregularidad en la actuación municipal.

En la **queja 95/2804**, la reclamante era propietaria de una parcela incluida en una unidad de actuación a tramitar por cooperación. Se le había reclamado participar en los gastos de urbanización con lo que no estaba de acuerdo.

Del escrito de queja se deducía que se trataba de una mera disconformidad con que su parcela hubiera sido incluida en la Unidad de Actuación a gestionar por el sistema de cooperación, por lo que no pudimos proceder a la admisión a trámite de la queja toda vez, que en principio, no observábamos ninguna concreta infracción de la legislación urbanística por parte del Ayuntamiento afectado, en los hechos de los que se nos había dado conocimiento.

En la **queja 95/2976**, el interesado, presidente de la Asociación de

Propietarios de un polígono industrial, manifestaba que había solicitado autorización en 1993 para instalar una caseta desmontable en una zona de dominio público, sin obtener respuesta alguna. En 1995, la Gerencia Municipal de Urbanismo, le había comunicado que dicha Instalación carecía de la preceptiva licencia de obras y que, al estar en zona de dominio público, no eran obras legalizables.

Por ello, estudiado detenidamente el contenido del escrito, no pudimos proceder a la admisión a trámite de la queja, toda vez que, sobre el fondo del asunto, no se deducía en principio que las actuaciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo hubieran podido ser determinantes de una concreta infracción del ordenamiento jurídico, y concretamente, de la legislación urbanística. Lo cierto era que la caseta desmontable y el pequeño muro circundante fueron levantadas sin control con la preceptiva licencia municipal de obras y sobre un espacio calificado por el PGOU como público. Ello conllevaba el que dichas actuaciones no fueran ajustadas a derecho, ello sin perjuicio de que la Administración debe responder, siempre, en tiempo y forma, a las instancias que se le presentan.

No obstante ello, nos permitíamos informarle que, dado el evidente interés que para la Asociación de Propietarios tenía la existencia de dicha instalación, podía dirigirse en lo que se refería a la ocupación del dominio público, al Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento con objeto de que se le informara de su posibilidad legal y trámites necesarios para la misma.

En la **queja 95/3332**, el interesado nos exponía que visitó en su día al Teniente de Alcalde de la anterior Corporación, el cual le expuso que no disponía de un solar para construir su casa por encontrarse en paro. Como quiera que en la Aldea de la Zarzuela muchos se han hecho casas en terrenos de Colada, dicha Autoridad, según el reclamante, le sugirió que hiciese igual. Así lo hizo y tiene la casa prácticamente terminada, pero en zona de policía del arroyo, lo que no le fue indicado por nadie. Ahora han surgido problemas que no se pueden resolver, por lo que se encuentra totalmente desesperado.

Por ello no pudimos proceder a la admisión a trámite de la queja, toda vez que no observamos que se hubiera incurrido en irregularidad en las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Tarifa y por la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca, respecto a la edificación construida en un terreno calificado como Sistema Local, espacios libres, protección fluvial y que además, no contaba con la preceptiva licencia de obras municipal. Asimismo, la citada edificación se encontraba sobre una vía pecuaria y, por tanto, suponía la usurpación de un bien de dominio público.

En cuanto a la alegada vulneración del principio de igualdad, entendimos que este principio de igualdad de los administrados ante la Administración, debe entenderse como igualdad ante la legalidad, sin que pueda

llegarse a la consecuencia de que posibles omisiones de la Administración en el mantenimiento de la disciplina urbanística o de la protección de las vías pecuarias autoricen o avalen la tolerancia frente a otras.

En la **queja 95/3411**, le dijimos al interesado que a la vista de la documentación que nos enviaba y respecto del fondo del asunto, relativo a la ejecución de obras sin la preceptiva licencia municipal, tal y como exige el art. 242, del Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de Junio de 1992, así como sobre la vulneración del art. 84 de las Normas Subsidiarias que exige la ejecución de las obras de urbanización con carácter previo a la realización de edificaciones y construcciones, no observábamos actuación irregular en el hecho de que se haya incoado el correspondiente expediente, sin que por otro lado, la existencia de otras construcciones ilegales pueda justificar, en términos legales la realizada por el interesado, toda vez que la igualdad que ampara la Constitución, es igualdad ante la Ley, pero no cuando se invoca en relación con otras situaciones que suponen la vulneración de una normativa.

No obstante, también le dijimos al interesado, que si estimaba que había algunas construcciones en la misma situación que la suya, pese a lo cual el Ayuntamiento, no ha incoado expediente por infracción urbanística, puede denunciarlo, ejerciendo la acción pública ante el mismo, y si no obtuviera respuesta o considerase que la misma no fuese ajustada a derecho, podría dirigirse de nuevo a esta Institución.

Varias han sido las quejas que no pudimos tramitar, al no apreciarse irregularidad alguna por parte de ningún órgano de la Administración, en la que los interesados nos mostraban su disconformidad con los procedimientos de desahucio administrativo tramitados contra ellos, debido a las ocupaciones ilegales de viviendas de promoción pública vacías, a las que se vieron obligados debido a las acuciantes circunstancias en las que se encontraban en esos momentos.

Así, la **queja 95/2816**, **queja 95/3109** y **queja 95/3013**; en la última de ellas, le decíamos además al interesado que por lo que respecta a la necesidad de vivienda que padecía, esta Institución no podía amparar actuaciones que supusiesen la ocupación irregular de viviendas, careciendo de título legal para ello; al mismo tiempo, informamos a todos los afectados de todas las posibilidades que les asistían para poder tener acceso a viviendas de promoción pública acorde con sus necesidades.

También hemos recibido quejas reiteradas denunciando la existencia de viviendas sociales no ocupadas por sus beneficiarios, hechos estos que se ponían en nuestro conocimiento por ciudadanos necesitados de vivienda que no comprendían como ante las situaciones de necesidad de alojamiento en la que se encontraban, hubiese viviendas vacías, u ocupadas irregularmente.

En algunos casos, los interesados nos decían que estaban a la espera de la publicación de las listas provisionales de adjudicatarios de la promoción de VPP de nueva construcción a la que habían concurrido, manifestando su preocupación, ante el hipotético hecho de que finalmente no aparecieran en las mismas.

En la **queja 95/2664**, los reclamantes nos decían además que había en su municipio viviendas de promoción pública vacías, además de dos de ellas ocupadas por Asociaciones de Vecinos; en este supuesto le comunicamos que con aquella fecha procedíamos a iniciar queja de oficio ante las Administraciones competentes, para investigar tales extremos.

También por no apreciarse irregularidad en la actuación de la Administración no se admitió la **queja 95/2553**, que fue planteada en relación con la posible apertura de un establecimiento dedicado a actividades recreativas y de restauración que produciría ruido y demás molestias a la vecindad; situación que, en todo caso, no se daría hasta que se produzca una situación de molestias reales.

En el **Area de Educación** han sido 32 las quejas rechazadas por no apreciarse irregularidad en la pretensión de ellas deducida. Las cuestiones tratadas en dichas quejas se referían a disconformidad en la valoración de los méritos alegados en Concursos, reconocimiento de efectos económicos, concurso de catedráticos, criterios de distribución gratuita de libros de texto, acceso a la Universidad, concurso de traslado, viviendas de maestros, solicitudes de revisión de calificaciones y discrepancia con los criterios aplicados para la admisión de alumnos en centros docentes -renta familiar, domicilio etc-.

De todas estas quejas, podemos resaltar como más significativas las siguientes:

queja 95/2571; el interesado planteaba el problema que supone el hecho de tener que aplicar los criterios de escolarización contenidos en la Orden de 25 de enero de 1994, tanto en un primer momento para cursar Educación Infantil, como de nuevo a los dos años de estar escolarizado en un determinado Centro, por el único hecho de pasar a estudiar primero de Primaria, que por ser un nivel educativo distinto, requiere, según dicha normativa, un nuevo proceso de selección de alumnos, ocasionando esta nueva baremación la denegación de plaza en el Centro, con independencia de que esos alumnos ya estuvieran escolarizados en Preescolar en el colegio en cuestión.

De otra parte, el interesado nos exponía que en el territorio MEC este problema no existía, toda vez que en las normas que regulaban esta cuestión, -Decreto 377/93, BOE de 24 de Marzo de 1993, en su artículo 20, y Orden de 21 de

Marzo de 1994-, se especificaba que el alumno que ya ha sido baremado y admitido en Educación Infantil de 4 años, podrá continuar en el mismo Centro sus estudios de Enseñanza Primaria, sin necesidad de efectuar una nueva solicitud de admisión, ni verse obligado a pasar por un nuevo proceso selectivo.

El interesado solicitaba que en nuestra Comunidad Autónoma se aplicasen los mismos criterios de baremación de aplicación en el territorio del MEC, y para ello proponía que se estudiaran las siguientes soluciones:

- aplicar el baremo del MEC en todos aquellos Centros que imparten Educación Infantil y Primaria simultáneamente con carácter gratuito.
- Separar todos los centros de Educación Infantil de los centros de Primaria, con lo cual, todos los alumnos tendrían que abandonar sus centros de Infantil para pasar a uno de Enseñanza Primaria, siendo baremados dos veces en dos años, al tratarse de Colegios diferentes.
- Dar una puntuación especial a aquellos alumnos que ya han estado cursando Educación Infantil de carácter gratuita en un determinado centro, y desean continuar la Primaria en ese mismo centro.

Ello no obstante, la pretensión que el interesado planteaba, no revelaba la existencia de una conducta irregular en la actuación de la Administración educativa por el hecho de realizar dos procesos diferentes de admisión de alumnos en Educación Infantil y al pasar a estudiar Educación Primaria, ya que la misma se estaba limitando a cumplir las normas de escolarización de alumnos en vigor, que disponen que al cambiar el nivel educativo debe existir un nuevo proceso selectivo. Por lo tanto, entendimos que la presente queja no era admisible a trámite.

Otra queja que merece ser destacada, y en la que igualmente se rechazó su admisión a trámite ante la inexistencia de irregularidad alguna, es la **queja 95/3084**, en esta queja los interesados nos trasladaban su disconformidad con la Orden de 11 de Mayo de 1995, por la que se modificaba el actual sistema de ayudas compensatorias para adquisición de libros escolares, por entender que el cambio operado redundaba en perjuicio de sus intereses y derechos.

Estudiado el contenido de la queja, estimamos que la misma no era admisible a trámite por cuanto se limitaba a plantear la disconformidad de los interesados con una norma emanada de la Administración educativa, cuya única finalidad era garantizar que los destinatarios de las ayudas económicas para adquisición de libros escolares fueran las familias mas necesitadas, y se les indicó que, aun cuando resulasen perjudicados por la nueva ordenación realizada, ello no comportaba irregularidad alguna en la actuación administrativa, sino que, por el contrario, su actuación suponía un reforzamiento del carácter solidario de las

ayudas concedidas.

En el **Área de Cultura** sólo ha sido una la queja rechazada en el año 1995 por esta causa, la **queja 95/3836**, y merece la pena ser comentada. En esta queja el interesado manifestaba su disconformidad con la forma en que se estaba abordando por las autoridades municipales sevillanas la posible construcción de un estadio único olímpico que sustituyera a los actuales estadios de fútbol del Sevilla C.F. S.A.D. y del Real Betis Balompié S.A.D. y entendía que no se podía forzar al Sevilla a abandonar su actual estadio -una seña de identidad del Club- ni se le podía por ello discriminar en las posibilidades de uso futuro del estadio único respecto al Betis, en el caso de que este último decidiera participar en su construcción.

Ello no obstante, de su contenido no se deducía que se hubiese producido ninguna actuación de la Administración que supusiese una vulneración de sus derechos o intereses legítimos, sino que más bien su escrito se limitaba a manifestar su preocupación por posibles decisiones futuras relacionadas con el uso del estadio único olímpico que se pretende construir en Sevilla, decisiones que aun no se han verificado y que, por tanto, nos impedían entender que existía en ese momento una actuación irregular de la Administración que justificase nuestra intervención. Así pues, procedimos a no admitir la queja a trámite, por entender que no había existido irregularidad alguna.

Por su parte en el **Área de Economía y Hacienda**, bastante reiteradas han sido las quejas relativas al Impuesto de Bienes Inmuebles, en las que los interesados, por unos u otros motivos, mostraban su disconformidad con dicha figura impositiva; entre ellas podemos citar la **queja 95/179**, en la que el reclamante, presidente de una Comunidad de Propietarios de parcelas, manifestaba su incompreensión a que su suelo calificado como no urbanizable, tributase como urbano; a este respecto no advertíamos irregularidad alguna, por cuanto que la parcelación efectuada había desvirtuado el uso agrario de los terrenos.

Ello nos llevó a decir al interesado que el hecho de que las parcelas tuvieran a efectos urbanísticos la clasificación de suelo no urbanizable, no tenía que suponer necesariamente que no tributase como urbana. En este sentido y de acuerdo con el contenido del art. 62,a), párrafo segundo de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, tributarán como urbanos los terrenos que se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su uso agrario y sin que ello represente alteración alguna de los mismos a otros efectos que no sean los del impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Al parecer, según el criterio de el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, las parcelaciones afectadas, habían desvirtuado el uso agrario de los terrenos, por lo que consideramos que no existía impedimento

alguno para que, en consecuencia y sólo a los efectos del impuesto, pasasen a tributar como urbanos. Estas razones nos impidieron admitir a trámite el escrito de queja.

En la **queja 95/2744**, se nos decía por la reclamante que había pagado el IBI fuera de plazo, achacando esta circunstancia al Ayuntamiento al entender que no se le notificó el anuncio de cobranza y que, después, sufrió largas colas para obtener copia en que efectuar el pago.

A la vista de los hechos expertos le manifestamos a la interesada que no observábamos irregularidad por cuanto "según el art.20.2.c) del Reglamento General de Recaudación, las deudas de notificación colectiva y periódica, como ocurre con el Impuesto de Bienes Inmuebles, deberán pagarse entre el 1 de Septiembre y el 20 de Noviembre o inmediato hábil posterior. Por ello, las colas y dificultades que nos manifestaba, surgían en los últimos días, pero no así en el resto del período de cobranza. Tampoco es obligatoria la notificación individual del período de pago de este impuesto a los contribuyentes, aún cuando los Ayuntamientos lo pueden hacer voluntariamente para mejorar su gestión de cobro. Según el art. 88.1 del Reglamento General de Recaudación, la comunicación del período de cobro se llevará a cabo de forma colectiva, publicándose los correspondientes edictos en el "Boletín Oficial" de la Provincia y en los locales de los Ayuntamientos afectados. Dichos edictos podrán divulgarse por los medios de comunicación que se estimen mas adecuados. El párrafo 3 del art. señala que el anuncio de cobranza podrá ser sustituido por notificaciones individuales. Por todas estas razones, no cupo la admisión a trámite de la queja.

Posteriormente, la interesada nos volvió a escribir manifestando su discrepancia con esta Institución por no haber sido admitida a trámite su queja, no aportando nuevas consideraciones que aconsejaran modificar la resolución que habíamos emitido, por lo que nos ratificamos en la misma, volviendo a explicarle las razones a la reclamante.

En el **Área de Salud y Servicios Sociales** tampoco fueron admitidas varias quejas por no apreciarse de dichos escritos una actuación irregular de la Administración. Veamos algunos ejemplos.

En la **queja 95/95** el interesado manifiesta que con fecha 1 de Marzo de 1.994 presentó ante la Delegación Provincial de Salud y Consumo un escrito en el que solicitaba que se adoptaran las medidas tendentes a proteger la salud de los usuarios del Club-Hogar del Pensionista "Santa Ana", de El Viso (Córdoba), estableciendo la prohibición de fumar en sus dependencias o promoviendo que fuera habilitada una zona reservada para fumadores. Sin embargo, no recibió contestación alguna, por lo que el 12 de Enero de 1.995 solicitó de dicha Delegación la emisión de la certificación de acto presunto, sin que hasta la fecha de

presentación de la queja se le haya respondido ni entregado la referida certificación.

Dado que, por otra parte, las actuaciones del interesado ante el Ayuntamiento de El Viso, la Junta Rectora del Hogar del Pensionista y la Oficina Municipal de Información al Consumidor de Pozoblanco, sólo han conseguido que se destinen un número mínimo de mesas del local social a los no fumadores, sin barrera física de separación con la zona de fumadores, solicitó a esta Institución que se dirija a los Organismos competentes de la Administración andaluza para que quede prohibido fumar en el referido Hogar del Pensionista.

No obstante, en fecha reciente hemos recibido otro escrito del interesado en el que nos solicita que le informemos de la vía a seguir ante la resolución adoptada por la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Córdoba, puesto que, según ésta, las condiciones higiénico-sanitarias del Centro son las adecuadas, estando convenientemente señalizada dentro del local la zona de fumadores y la de no fumadores, si bien no con una separación física, sino espacial, suficiente a tenor de lo dispuesto por el Decreto de 4 de Marzo de 1.988, sobre limitaciones a la venta y uso de tabaco, para protección de la salud de la población.

A la vista de la resolución emitida por la Delegación Provincial de Córdoba, se estimó conveniente proceder a la inadmisión de la queja formulada, por cuanto que no se detecta una posible irregularidad en la actuación administrativa desarrollada. Por otra parte, consideramos oportuno informar al interesado que a la luz del Decreto 192/1.988, de 4 de Marzo, no se deduce que la separación entre las zonas de fumadores y no fumadores deba operarse necesariamente mediante una barrera física, sino que puede tener lugar también mediante una delimitación espacial. Por último, estimamos de interés para el interesado comunicarle que en supuestos como el que nos manifiesta, el particular tiene la facultad de denunciar ante la Administración las posibles infracciones cometidas contra las normas que regulan esta materia. Sin embargo, una extensa jurisprudencia viene negando a los particulares la posibilidad de recurrir frente a la Administración cuando ésta acuerda el archivo de actuaciones o resuelve estimando que el sujeto o Entidad denunciada no ha infringido el ordenamiento.

El interesado en la **queja 95/174** pone de manifiesto los perjuicios profesionales que le ha supuesto el cumplimiento del servicio militar obligatorio, ya que durante ese período no ha podido desarrollar tareas que pudieran proporcionarle puntos en el futuro para el acceso a la condición de personal sanitario fijo del Servicio Andaluz de Salud. Esta situación la considera discriminatoria respecto de aquellos profesionales que, como las mujeres, están exentas de este tipo de prestación, y por consiguiente, contraria a la Constitución.

Se estimó conveniente proceder a la inadmisión de la presente queja,

pues, de una parte, la actuación de la Administración Sanitaria no revela irregularidad alguna, pues la presunta discriminación no radica ni en su actividad ni en su normativa, sino que reside en una norma de carácter estatal, y por tanto, ajena al ámbito de competencias propio de esta Institución. De otro lado, el fundamento de esta reclamación ha sido ya objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo, que estima que el momento en que haya de producirse la equiparación entre hombre y mujer, de cara a la prestación del servicio militar, corresponde sólo al legislador en el desarrollo de una decisión política. Además, la actitud en cierto modo pasiva del legislador puede tener una justificación objetiva y razonable en la forma en que se va desarrollando, teniendo en cuenta la necesidad de una lógica previa adaptación de la infraestructura organizatoria militar, inexcusable para la posible incorporación femenina al servicio militar, y las consideraciones económicas y sociales a ponderar para dicha incorporación. Estos argumentos llevan a concluir que la actual desigualdad de trato entre hombre y mujer en la prestación del servicio militar no puede ser calificada en la actualidad de inconstitucional.

En la **queja 95/271** el interesado, como continuación de la **queja 94/885**, solicita la especificación de las tareas concretas que puede o debe realizar en el desempeño de su puesto de trabajo de ATS en el Hospital de Jerez, teniendo en cuenta su condición de minusválido. Por su parte, considera que no es aceptable la solución ofrecida por la Dirección de adscribir una Auxiliar de Enfermería a la Consulta de Medicina Interna, donde desarrolla sus funciones, para evitarle los desplazamientos dentro del Centro, pues tal adscripción parece haberlo sido al Servicio y no a su puesto de trabajo, por lo que existe el riesgo de que ante una eventual ausencia de la Auxiliar, su trabajo vuelva a ser tan gravoso como antes, pudiendo verse además privado de dicha ayuda en caso de ser trasladado dentro del Hospital a otro puesto de trabajo. Por ello, solicita que su plaza sea calificada como de personal minusválido.

Se observa que el artículo 5 del Decreto 38/1.991, de 19 de Febrero (BOJA nº 23, de 30 de Marzo), de acceso y provisión de puestos de trabajo de personas con minusvalía, dispone: «Tanto en la adjudicación inicial del puesto de trabajo, una vez superadas las pruebas selectivas, como en la posterior participación en los concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo, los funcionarios con minusvalía podrán instar en la propia solicitud, la adaptación del puesto de trabajo solicitado, siempre que no suponga una modificación extraordinaria en el contexto de la organización».

Este precepto nos mueve a considerar que en el ámbito de la Junta de Andalucía y del personal a su servicio, no existen puestos de trabajo especialmente destinados a personas con minusvalía, sino que cualquier puesto de trabajo podrá ser desarrollado por un minusválido, previa adaptación de las condiciones de desempeño del mismo, siempre y cuando ello no origine una modificación extraordinaria. Por ello, la calificación de "plaza de minusválido"

resulta de aplicación a la correspondiente reserva de plazas en las pruebas selectivas para el acceso a la función pública, pero no ha de ser entendida como posibilidad de atribuir un determinado puesto de trabajo exclusivamente a quienes ostenten dicha condición.

En consecuencia, las tareas a desarrollar por el interesado, en el presente caso, serán las labores propias de su puesto de ATS en el Servicio correspondiente del Hospital de Jerez, una vez adoptadas las correspondientes medidas de adaptación, que le permitan desarrollarlo en condiciones similares a las de cualquier otro profesional de su mismo área.

Por ello, la cuestión a debatir queda reducida a determinar si la adscripción de un Auxiliar al Servicio donde el interesado realiza su labor, con el fin de evitarle desplazamientos, es o no medida bastante para considerar cumplido el precepto inicialmente transcrito. A nuestro entender, la medida es acertada y suficiente, pues parece haber dado solución a la anterior necesidad del interesado de llevar a cabo continuos y largos desplazamientos por el Hospital. Así se desprende de las propias manifestaciones del reclamante, que no expresa queja alguna sobre las condiciones actuales en las que presta su trabajo, sino que se centra en posibles riesgos que se puedan derivar en el futuro por ausencia del Auxiliar o por su propio traslado a otro puesto de trabajo. Sin embargo, estas cuestiones representan meras expectativas, no transgresiones efectivas de los derechos que el interesado tiene reconocidos, y no pueden servir de excusa para limitar la potestad de autoorganización que la Administración detenta. Así, las eventuales ausencias del Auxiliar podrán ser suplidas en la forma que determine la Dirección del Hospital, y en caso de operarse un traslado, el interesado podrá solicitar la adaptación del puesto de trabajo asignado. Sólo en los casos en que no se adopten estas medidas, de tal manera que las circunstancias sobrevenidas hagan más gravosa la actividad a desarrollar por el reclamante, podría entenderse conculcado el derecho reconocido por el Decreto 38/1.991, de 19 de Febrero, haciendo legítima la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

En definitiva, se estimó conveniente proceder a la inadmisión de la presente queja, por no apreciarse irregularidad alguna en la actuación desplegada por la Administración Sanitaria.

En otro expediente, la **queja 95/312**, la señora forma parte de una familia de emigrantes retornados recientemente y manifiesta en su escrito que, de sus tres hijas, la mayor, de 24 años, es minusválida psíquica y padece además un angioma en la cara y parte izquierda del cuerpo. Pues bien, al intentar gestionar para su hija una pensión no contributiva de invalidez, le comunican que es requisito para ser beneficiario de la misma tener un mínimo de cinco años como residente en España y los dos últimos en la misma ciudad. Ante esta exigencia muestra su disconformidad, por considerar que su hija, que es de nacionalidad española, también tiene derecho a percibir esa pensión.

La Ley 26/1.990, de 20 de Diciembre, por la que se establece prestaciones no contributivas, dispone en su artículo 137 bis b), como requisito para ser beneficiario de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva: «b) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión». Además, el Real Decreto 357/1.991, de 15 de Marzo, por el que se desarrolla la Ley, explicita aún más dicha exigencia en su artículo 10.1: «El requisito de residencia legal para el reconocimiento y conservación del derecho a la pensión quedará acreditado siempre que teniendo el interesado domicilio en territorio español, resida en el mismo, ostentando la condición de residente». No cabe duda, por tanto, de que el Legislador ha querido prescindir de la nacionalidad, optando por el criterio de la residencia, para la concesión de las prestaciones no contributivas. Así pues, la literalidad del precepto excluye el supuesto que plantea la interesada.

Sin embargo, la Ley se muestra más flexible en la prestación por hijo a cargo, en su modalidad no contributiva, ya que designa como posibles beneficiarios a quienes «Residan legalmente en territorio español» (artículo 168.2º.a), sin exigir ningún tiempo en concreto de residencia. Por ello, la interesada podría solicitar esta prestación, dependiendo su concesión del cumplimiento de los restantes requisitos, especialmente el referente a las circunstancias económicas familiares. Además, si la interesada o su marido son trabajadores por cuenta ajena y, de no tener derecho a la citada prestación, podrían solicitarla en su modalidad contributiva de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social.

Por otra parte, la Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 27 de Diciembre de 1.994, por la que se aprueban programas de actuación en favor de los emigrantes españoles, prevé en su artículo 6 la concesión de ayudas individuales asistenciales extraordinarias para emigrantes y retornados cuando concorra un estado de necesidad causado por «problemas graves de salud del emigrante o del retornado, o de sus familiares que precisen atención inmediata y que no pudieran ser resueltos por la actuación de los organismos de la Seguridad Social o Servicios Sociales».

Asimismo, la legislación alemana prevé un suplemento por hijo a cargo en favor de los pensionistas por jubilación o invalidez, por lo que la interesada o su cónyuge podrían solicitarlo de concurrir en ellos tal circunstancia.

En definitiva, se estimó conveniente proceder a la inadmisión de la queja formulada, informando no obstante a la interesada de la posibilidad que tiene de solicitar otras prestaciones.

El interesado de la **queja 95/2576** solicita nuestra intervención ante la denegación por parte del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Cádiz de su solicitud

de apertura de una oficina de farmacia en La Muela, en el término municipal de Algodonales. El fundamento de la denegación reside en el incumplimiento del artículo 3.1º.b) del Real Decreto 909/1.978, de 14 de Abril, que exige un núcleo de población de, al menos, dos mil habitantes. En dicho cómputo no se contabiliza los practicantes ni asistentes a acontecimientos deportivos que tienen lugar en las cercanías de dicha población.

Se advirtió que el problema que se plantea ha dado origen a una abundante jurisprudencia que tiende a considerar, como regla general, que «deben computarse sólo las personas que pernocten habitual o estacionalmente o durante los fines de semana u otras ocasiones festivas. Pues lo contrario significaría un doble cómputo de los habitantes en los lugares donde residen y en aquéllos otros donde trabajan o a los que se desplazan». Este principio, no obstante, ha sido objeto de matizaciones en algunos casos en concreto.

Ahora bien, al margen de que la doctrina utilizada por la Organización farmacéutica colegial pueda ser plenamente aplicable o no al supuesto controvertido, se estima conveniente no pronunciarnos al respecto, pues nuestra Institución no puede convertirse en un supervisor de la Administración, en este caso, corporativa, hasta el punto de erigirse en sustituta de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En la presente queja nos encontramos en presencia de una resolución administrativa que ofrece una respuesta fundada en Derecho a la pretensión del interesado, es decir, motivada y razonada, lejos de la arbitrariedad y razonable. Por tanto, aun cuando pueda cuestionarse el acierto de la decisión adoptada, lo cierto es que no se observan en los razonamientos jurídicos empleados un error patente de suficiente relevancia para quebrar los derechos y libertades que la Constitución consagra en su Título I, cuya protección tiene encomendada esta Institución. En suma, pareció oportuno proceder a la inadmisión de la queja y remitir al interesado a los cauces procesales ordinarios.

Un amplio conjunto de quejas afectante a la devolución del cobro indebido fueron rechazadas al no advertirse irregularidad administrativa, a pesar de haberse realizado diversas negociaciones con el IASS a fin de concretar garantías en el procedimiento de devolución. En concreto, podemos destacar una queja específica de este caso.

En la **queja 95/2890**, la interesada manifiesta en su escrito que la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Cádiz le exige el reintegro de lo cobrado indebidamente por una pensión del Fondo de Asistencia Social, por ser ésta incompatible con la pensión de Clases Pasivas de que es beneficiaria. Ante ese requerimiento muestra su disconformidad, pues aun cuando le advirtieran en su momento, cosa que no recuerda, el deber de notificar cualquier cambio en su situación económica, dado que es analfabeta, omitió efectuar la correspondiente comunicación y en la actualidad carece de cualquier tipo de bienes o ingresos que no sea la citada pensión de Clases Pasivas. Por todo ello, solicita

nuestra intervención para que la deuda contraída le sea condonada.

La cuestión que se suscita había sido ya abordada por esta Institución en la queja **94/183**, **queja 94/323** y **queja 94/1.172**, que dieron lugar a la Recomendación nº 20/94, dirigida a la Dirección Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. En esa Recomendación se planteó la necesidad de informar, en un lenguaje asequible a los beneficiarios de las prestaciones asistenciales, sobre sus deberes básicos y las consecuencias de su incumplimiento, así como la conveniencia de agilizar los trámites de aquellos procesos de revisión que pudieran generar cantidades a devolver, a fin de evitar que la acumulación de dichas sumas alcanzara tal volumen que colocase que a los obligados al reintegro al borde del colapso financiero.

En este supuesto, si bien se estima conveniente proceder a la inadmisión de la queja por ser un tema ya tratado, en el que no se aprecia irregularidad en la actuación administrativa, parece oportuno comunicar a la interesada el contenido de la citada Recomendación, e informarle, de una parte, que el IASS, tras la intervención de esta Institución, viene concediendo un fraccionamiento de pago de hasta diez años en los reintegros de prestaciones indebidas, y de otra, que en los casos en que el deudor carece de bienes, muebles e inmuebles, créditos u otro tipo de derechos, a excepción de una pensión de cuantía inferior al salario mínimo interprofesional, ésta resulta inembargable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 del Real Decreto 1.517/1.991, de 11 de Octubre (BOE nº 256, de 25 de Octubre), por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.

Así mismo, por no existir irregularidad en la actuación de la Administración no se admitieron varias quejas en el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones**.

En la **queja 95/2780** se manifestaba que el contratante de suministro de agua era la Comunidad de Propietarios no existiendo baterías divisionaria de contadores sino solamente dos, uno para cada escalera del edificio; como consecuencia del impago por parte de algunos vecinos de la cuotas a la Comunidad, existían deudas con el servicio de agua lo que ha provocado el corte de suministro

Constatamos que el procedimiento seguido para el corte del suministro, en su momento, fue el reglamentariamente establecido en el Decreto 120/1991, de 11 de Junio (B.O.J.A. número 81); acreditándose que se solicitó la correspondiente autorización al órgano competente de la Junta de Andalucía y se notificaron previamente avisos de corte del suministro.

Por otra parte, el encargado de la empresa suministradora podrá

adoptar las decisiones que la citada empresa haya autorizado al mismo, como representante en la zona de la entidad.

En relación con este problema, nos remitimos al apartado 2.7. de este mismo Informe.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 120/1991, de 11 de Junio, en el momento actual, los responsables del pago de los recibos del suministro son los abonados, en su caso, las comunidades del edificio. Ahora bien, contra los propietarios morosos, les cabe a las referidas comunidades, siempre que estuvieren legalmente constituidas y debidamente diligenciados sus libros de registro y contabilidad, exigir el pago de las cuotas atrasadas por vía judicial.

En la **queja 95/2974** y **queja 95/3982** varios aspirantes a ingresar en los Cuerpos de Policías Locales, y/o en cualquier otro cuerpo de Seguridad de la Administración Pública, manifiestan su disconformidad con el requisito de exigencia de una estatura mínima.

La prescripción que se contienen en las de las convocatorias para el ingreso en los Cuerpos de Policías Locales de Andalucía, que especifican como requisito que han de reunir los aspirantes una estatura mínima viene establecida a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía en base a la regulación legislativa de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de los Policías Locales de Andalucía, en el art. 7 del Decreto 196/1992, de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno, como uno de los requisitos mínimos que deben reunir los aspirantes para ingresar en los cuerpos de Policía Local.

Análogamente, el mismo requisito de estatura mínima se exige para acceder al Cuerpo Nacional de Policía, según establece el Real Decreto 1593/1988, de 16 de Diciembre.

Por tanto, la exigencia del requisito cuestionado no resulta discrecional en su aplicación por los Ayuntamientos, sino de obligado requerimiento en las bases de la convocatoria correspondiente, incluso antes de la aprobación del citado Decreto 196/1992.

La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el Art. 103.2 de nuestra Constitución en relación con el art. 23 del mismo, debe ser interpretado en el marco del supuesto planteado, si se exige a todos los Policías Locales del Estado Español y demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En la **queja 95/2545** otro aspirante a ingresar en los Cuerpos de la Policía Local de las Corporaciones Locales Andaluzas manifiesta su disconformidad con las exclusiones médicas relativas a "Ojo y Visión".

El cuadro de exclusiones por causas de "Ojo y Visión", fue aprobado por Orden de 29 de enero de 1993, de la Consejería de Gobernación, por la que se establecen las pruebas para acceso a las distintas categorías de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía, publicado en BOJA núm. 13, de 6/2/1993.

Dicha normativa contempla como causa de "Exclusión definitiva", entre otras, «Agudeza visual sin corrección inferior a los dos tercios de la visión normal en ambos ojos y la Queratomía radial».

Pues bien, en primer lugar, hemos de significarle que dicha disposición fue aprobada por dicha Consejería de conformidad con las facultades conferidas por la Disposición Final del Decreto 196/1992, de 24 de Noviembre, previo informes del Consejo Andaluz de Municipios y de la Comisión Andaluza para la Coordinación de la Policía Local; prescripción que viene establecida a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en base a la regulación legislativa de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de los Policías Locales de Andalucía.

La exigencia del requisito señalado no resulta discrecional en su aplicación por los Ayuntamientos, sino de obligado requerimiento en las bases de la convocatoria correspondiente, a partir de la entrada en vigor de dichas disposiciones.

La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el art. 103.2 de nuestra Constitución en relación con el art. 23 del mismo, debe ser interpretado en el marco del supuesto planteado, si se exige a todos los Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Un funcionario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) fue el promotor de la **queja 95/2907** que sin contener pretensión alguna formulaba una serie de preguntas y consideraciones en materia de función pública local relativas a una convocatoria efectuada por el Ayuntamiento donde presta sus servicios.

Según la normativa y la doctrina jurisprudencial, las Bases de convocatorias constituyen la "Ley de la oposición" que obligan tanto a la Administración convocante, como a quienes, convocado, las acatan y solicitan tomar parte en la misma.

De conformidad con las Bases que han regido la provisión de plazas de Cabo de la Policía Local de Roquetas de Mar (Almería), -Base VI. Desarrollo y

sistema de calificación de las pruebas-, el nombramiento de funcionario se efectuará una vez superado con aprovechamiento el curso de capacitación en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía.

En el supuesto planteado por el afectado, en el que al parecer el nombramiento de funcionario se hizo con anterioridad a la realización del curso de capacitación, y además, el curso que debiera haberse realizado por los aspirantes seleccionados fue sustituido por un curso de actualización, entendemos que existió un incumplimiento por las autoridades municipales de las Bases reguladoras de la convocatoria -Base VI- que pudiera ser causa de anulabilidad.

Desconociendo las circunstancias que motivaron no realizar el curso de capacitación que era el exigido, el realizado, se presupone de una mayor preparación y dificultad.

La actuación de la Administración Municipal pudiera ser causa de anulabilidad y fundamentaría la interposición del oportuno recurso contra dichos actos.

En todo caso, también consideramos la posibilidad de que el nombramiento de funcionario que se realizó lo fuera de "funcionario en práctica", mientras se realizó el curso y, una vez superado éste con aprovechamiento, procedería el nombramiento de funcionario de carrera.

Como conclusión sobre la cuestión planteada entendimos que, en el fondo, en la actuación municipal se desprendía una falta de "práctica administrativa" en la aplicación de la nueva normativa de selección y formación de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía.

Por otra parte, sobre la equivalencia de las Pruebas de Acceso para mayores de 25 años con el Bachiller Unificado y Polivalente -BUP-, el Ministerio de Educación y Ciencia, Organismo que tiene reservada las competencias para determinar la equivalencia de titulaciones, mantiene el criterio de que dichas Pruebas de Acceso, por sí solas, no equivale a la posesión de titulación académica alguna, y consiguientemente no pueden considerarse equivalentes al BUP.

Dicha equivalencia podrá ser reconocida, según el propio Ministerio, superando un curso completo de una carrera Universitaria, y que junto con las Pruebas de Acceso a la Universidad posibilitan su concesión para el acceso a puestos de trabajo públicos y privados.

No obstante, la Administración del Estado admite para el ingreso a Cuerpos del Grupo C a personal que haya aprobado las Pruebas de Acceso a la Universidad mayores de 25 años, como habitualmente se determina en los requisitos exigidos en convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a

Cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado. En los mismos términos, la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Andalucía considera la validez de la Prueba de Acceso en cuestión para que se admita a personal que lo tenga aprobado a pruebas de ingreso a Cuerpos del Grupo C, y así se refleja expresamente en las convocatorias públicas que efectúa periódicamente, entre otras, para el acceso al Cuerpo General de Administrativo.

En cuanto a la dispensa en un grado el requisito de titulación para la promoción interna de los funcionarios de la Policía Local -Disposición Transitoria Primera Ley 1/89-, significamos que la promoción interna es uno de los derechos de los funcionarios que consiste en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otro del inmediato superior o en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo de titulación. (art. 73 del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo)

El Decreto 196/92, de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía en el artículo 2º determina que el acceso a las categorías de Cabo, Sargento y Suboficial, se realizará por el sistema de promoción interna, dejando a criterio del Ayuntamiento el sistema de acceso a Oficial, Subinspector e Inspector o a la máxima categoría de la plantilla, entre promoción interna, movilidad o turno libre.

Por otra parte, el art. 8º del mismo Decreto 196/92, establece que para tomar parte en cualquier proceso selectivo, por promoción interna, los aspirantes habrán de reunir los siguientes requisitos:

- «a) Haber permanecido, al menos, dos años de servicio efectivo, en la categoría inmediata inferior a la que se aspira.
- b) Tener la correspondiente titulación académica, prevista en el artículo anterior.
- c) Carecer en el expediente personal de inscripciones por faltas graves o muy graves en virtud de resolución firme. No se tendrán en cuenta las canceladas.»

En consecuencia, el acceso a la Escala Ejecutiva -Grupos B y C- se realizará desde la categoría inmediata inferior - de Cabo a Sargento, Sargento a Suboficial, salvo cuando sea la máxima categoría en la plantilla, que el sistema será determinado por el propio Ayuntamiento-.

El interesado de la **queja 95/3744** manifestaba que desde el año 1989 venía solicitando al Ayuntamiento de Sevilla autorización para instalar un puesto en el mercadillo artesanal de la Plaza del Duque. Esta queja fue acumulada, por razón del asunto, con la **queja 95/270**, de cuyo resultado se desprendía que

dicha petición "... recibió el mismo tratamiento que el resto de solicitudes de interesados que pretendían acceder por primera vez al mercadillo; estas solicitudes no se tramitaron, entendiéndose desestimadas por silencio administrativo, y ello en virtud del criterio de esta Gerencia (de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla) de no admitir nuevos vendedores en una zona ya saturada. En el caso de que persista este criterio en futuros ejercicios, esta Gerencia velará por la resolución expresa de las solicitudes".

El Alcalde de Monachil (Granada), en la **queja 95/3377**, solicitaba información sobre la posible excusa del requisito de la edad para el acceso al Cuerpo de la Policía Local. Este asunto se encuentra actualmente regulado por el Decreto 196/1992, de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía. En cuanto a la excusa del requisito de la edad, transcribimos a continuación la Disposición Transitoria Segunda de dicho Decreto:

«Al objeto de regularizar determinadas situaciones, los Ayuntamientos podrán hacer uso del procedimiento de concurso-oposición para la provisión de plazas de la policía local, por una sola vez, para quienes tengan nombramientos de policías interinos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, excusándole del requisito de la edad.

Esta posibilidad solamente podrá ejercitarse dentro del período de 2 años, desde la entrada en vigor del presente Decreto».

Entendemos, pues, que excusar de la edad a los aspirantes (no haber cumplido los 30 años) únicamente era posible dentro del plazo de los dos años desde la entrada en vigor del Decreto 196/92, que fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 1 de fecha 5 de Enero de 1993; es por lo que, dicho plazo, finalizó en Enero/95 y actualmente no cabe la posibilidad de excusar el requisito de la edad para el acceso a la Escala Básica de la Policía Local.

En todo caso, esta Institución está estudiando abrir una actuación de Oficio sobre la necesidad de modificar el citado Decreto 196/1992, de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía, y entre otros aspectos, se podría contemplar la situación planteada por esa Corporación.

El interesado en la **queja 95/2850** era un funcionario interino del Cuerpo de la Policía Local de Morón de la Frontera (Sevilla) solicitaba información sobre la exigencia del requisito de la edad para el acceso a plazas de Cabo de la Policía Local.

Como ya hemos venido señalando anteriormente, el Decreto 196/92,

de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía fue aprobada por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Gobernación en base a la regulación legislativa de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de los Policías Locales de Andalucía.

Dicha disposición no resulta discrecional en su aplicación por los Ayuntamientos, sino de obligado cumplimiento en las bases de la convocatoria correspondiente, a partir de la entrada en vigor de la misma.

La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el art. 103.2 de nuestra Constitución en relación con el art. 23 del mismo, debe ser interpretado en el marco del supuesto planteado, si se exige a todos los Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para participar en pruebas selectivas de acceso a plaza de Cabo el requisito de edad está establecido en tener 18 años, como mínimo, y faltar más de diez años para la jubilación. (art. 7.b, Decreto 196/92).

El requisito de la edad únicamente está limitado para el acceso a plaza de Policía, establecido en no haber cumplido los 30 años. (art. 7.b).

El acceso a plaza de Policía se realizará por el sistema de turno libre.(art. 2º, párrafo segundo)

El acceso a plaza de Cabo de la Policía Local en Andalucía, se realizará por el sistema de promoción interna; si la vacante convocada no se pudiera proveer por este sistema, por falta de solicitantes o requisitos de los aspirantes, se recurrirá al de movilidad y turno libre. (art. 2º, párrafo tercero, Decreto 196/92).

Al objeto de regularizar determinadas situaciones, los Ayuntamientos podrán hacer uso del procedimiento de concurso-oposición para la provisión de plazas de la Policía Local, por una sola vez, para quienes tengan nombramientos de policías interinos con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 196/92, excusándoles del requisito de la edad.

Esta posibilidad solamente podía ejercitarse dentro del período de 2 años desde la entrada en vigor del Decreto 196/92. (Disposición Transitoria Segunda, Decreto 196/92).

En consecuencia, de la información facilitada por el afectado y en aplicación de lo regulado por el reseñado Decreto 196/92, de 24 de Noviembre, como Agente Interino de la Policía Local de Morón de la Frontera (Sevilla), con

nombramiento anterior a la entrada en vigor de dicha disposición, podía ser excusado del requisito de la edad (puede tener más de 30 años cumplidos), para participar en las pruebas de acceso a plaza de Agente de la Policía Local del Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla)

En cuanto a la participación del interesado en las pruebas de acceso a plaza de cabo, no debía existir limitación en cuanto a la edad más que la de tener 18 años cumplidos y faltar más de 10 para la jubilación. (18 a 55 años); en todo caso, la plaza de cabo deberá ofertarse a promoción interna entre los funcionarios del Cuerpo de la Policía Local de Morón de la Frontera (Sevilla) y, para el supuesto de que no pueda proveer por este sistema, se recurriría al de movilidad y turno libre.

Y, en la **queja 95/2988** su promotor mostraba su disconformidad por el hecho de que la Policía Local de Huelva formulara denuncia contra él, como conductor de vehículo mal estacionado por infringir la reserva de estacionamiento a minusválidos, y no se denunciara por el mismo motivo a otros conductores cuyos vehículos estaban estacionados habiéndose también infringido aquella prohibición.

Visto el asunto planteado, informamos al interesado la denuncia que la estaba justificada por la comisión de infracción (por él mismo reconocida) prevista y tipificada en el art. 94.1. c) del Real Decreto 13/1992, de 17 de Enero (BOE nº 27, de 31 de Enero de 1992), por el que se aprobó el Reglamento General de Circulación, como concreción de la obligación general establecida en el art. 53.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, (BOE nº 63 de 14 de Marzo de 1990), que aprobó el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Siendo lo correcto que se efectuara denuncia de aquella infracción cometida por el interesado, también debió haberse denunciado a los restantes infractores.

Ahora bien, el hecho de que otros conductores infractores no hubieran sido denunciados no eximía al interesado-infractor de la responsabilidad que le era atribuible por la comisión de la infracción por su parte. Lo anterior, no implicaba que se quebrara o lesionase el principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución, pues como tiene establecido el Tribunal Supremo en reiterada Jurisprudencia, el principio de igualdad es de aplicación dentro del marco de la legalidad.

Sirvan como exponente de la línea jurisprudencial mencionada, entre otras muchas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de Noviembre de 1993 y de 24 de Noviembre de 1994.

En aplicación de lo establecido en el art. 75.1) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo citado anteriormente, cualquier persona que tenga conocimiento de un hecho que pueda ser constitutivo de infracción en la materia que nos ocupa, puede formular denuncia, bien ante los Agentes encargados de la vigilancia del tráfico, en forma verbal, o por escrito ante la Jefatura Provincial de Tráfico o Alcaldía del municipio de la infracción.

Lógicamente, el denunciante, debe aportar suficientes medios de prueba de los admisibles en Derecho, cuando formule denuncia voluntaria por hechos relacionados con el tráfico y circulación, pues las denuncias de tal naturaleza no gozan de la presunción de veracidad que aquellas otras formuladas por los Agentes de la Autoridad sí ostentan cuando los mismos se ratifican en ellas.

5. JURÍDICO-PRIVADAS.

El Defensor del Pueblo Andaluz carece de competencia para interferir en los conflictos que se susciten en el ámbito de las relaciones de naturaleza jurídica entre particulares. Por ello, ha de rechazar las quejas que sobre este tipo de cuestiones se le presentan, no sin informar o asesorar a los interesados de las vías y cauces -habitualmente judiciales- que resultan procedentes para dirimir sus diferencias o los conflictos de intereses que nos exponen. Entre las quejas rechazadas por afectar a materias jurídico-privadas destacamos algunos casos.

Como ejemplo de quejas -dentro del Área de **Obras Públicas y Transportes**- que no pudieron ser admitidas a trámite al versar los hechos expuestos por los interesados de cuestiones jurídicos-privadas, no estando implicado ningún órgano de la Administración, tenemos la **queja 95/2799**, en la que el reclamante nos exponía que adquirió un piso a una comunidad de propietarios, al haber sido adjudicado a la misma en régimen de copropiedad, pues quedó vacío al terminarse la promoción. Transcurrido el plazo de tres meses para el otorgamiento de la escritura pública, dos de los copropietarios apoderados, se negaban al otorgamiento aludido. Entablaron acciones judiciales, sin que la sentencia les fuera favorable, por lo que la habían recurrido en apelación. Además de tratarse de una cuestión jurídico-privada, el asunto se encontraba sub-iudice, lo que también imposibilitada nuestra intervención.

En la **queja 95/2886**, se nos decía por el interesado que había adquirido una vivienda de protección oficial en 1988 y una plaza de aparcamiento; después de dicha operación, tuvo conocimiento que sobre los mismos, pesaba una hipoteca del Banco Hipotecario, con un adeuda pendiente. El comprador una vez conocido todo esto, intentó anular la compraventa, pero los vendedores, iniciaron un juicio ejecutivo que, finalmente se sentenció sin anular el contrato, fijando el precio de los inmuebles en 8.204.901 ptas., y reservando a los compradores su

derecho a reclamar la diferencia entre el precio resultante y el precio legal, en otro procedimiento, que al parecer estaba pendiente de resolución judicial.

Finalmente, el interesado, lo que solicitaba en su escrito era que se modificara o creara un modelo nuevo de contrato de compraventa por el que los firmantes pudieran conocer toda la información relativa al objeto de compra, impidiendo con ello, los errores por desconocimiento.

Le comunicamos al interesado, además de no poder admitir la queja a trámite, al encontrarse el asunto sub-iudice, que la cuestión relativa a un nuevo modelo contrato de compra-venta, estimábamos que estaba convenientemente regulada, tanto por el Real Decreto 515/1989, sobre protección de los derechos de los consumidores y usuarios en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, como por la Orden Ministerial de 26 de Enero de 1979, por la que se desarrolla el art. 13 del Real Decreto 3148/78, mediante la que se establece el contenido obligatorio de las cláusulas a incluir en los contratos de compraventa y arrendamiento de Viviendas de Protección Oficial, sin perjuicio de que las partes contratantes puedan pactar las que consideren oportuno, respecto de aspectos no previstos en las cláusulas antes mencionadas. Esta obligación, será directamente exigida a los vendedores y arrendadores de viviendas de protección oficial.

Conciernen al **Área de Justicia** el mayor número de quejas que han de ser rechazadas por este motivo. Conflictos de todo tipo, preferentemente de índole arrendaticio y laboral, sin que debamos olvidar el creciente número de asuntos que se refieren a la imposibilidad de hacer frente a un crédito hipotecario, con el inevitable riesgo de perder la vivienda que responde del mismo, vienen constituyendo el objeto fundamental de este tipo de quejas, en las que debemos informar a los interesados sobre las vías adecuadas a utilizar, en su caso, al objeto de hacer valer su pretensión, indicándoles la conveniencia de contar para ello, cuando deben acudir a los órganos jurisdiccionales competentes, con el asesoramiento de abogado, informándoles igualmente sobre la posibilidad de solicitarlo de oficio si carecen de los medios económicos que le permitan contar con un letrado de libre designación.

Precisamente a las actuaciones profesionales de los abogados, a la discrepancia del interesado con las mismas, conciernen un elevado número de las quejas que son rechazadas, debido al carácter jurídico-privado de la relación que se establece entre abogado y cliente, informando, previamente, sobre las responsabilidades -civil, penal y disciplinaria- a que están sujetos dichos profesionales en el ejercicio de su profesión, y orientándolas hacia el Colegio de Abogados correspondiente cuando se trata de establecer una posible responsabilidad disciplinaria por conducta profesional. Disconformidad con el importe de las minutas de honorarios -**queja 95/41**-, presentación extemporánea de reclamaciones -**queja 95/84**-, extemporaneidad de la presentación del oportuno recurso contra

una resolución judicial **-queja 95/120-** son los ejemplos más significativos de lo que suele constituir el objeto de este tipo de quejas.

En el marco del **Área de Salud** sólo se han rechazado 9 quejas por venir referidas a un asunto jurídico privado. En este conjunto de quejas predominan sin ninguna duda las afectantes a materia de consumo que encierran conflictos comerciales. Véamos algunas significativas:

En la **queja 95/3075** la interesada nos comunica que ha presentado una hoja de reclamación ante los servicios de consumo de la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, denunciando los perjuicios que le ocasionó un Hotel de Córdoba derivados de publicidad engañosa, a lo cual se le informó desde la Delegación Provincial que siendo infructuosa la labor mediadora intentada, dieron traslado de todas las actuaciones al negociado de procedimiento, para en su caso, iniciar el correspondiente procedimiento sancionador. Así pues, solicita nuestra intervención al objeto de obtener una respuesta adecuada a su reclamación.

Considerandose correcta la actuación llevada hasta el momento por los servicios de consumo, esta queja se centra en una controversia entre particulares que en principio no afecta a la Administración autonómica. Por ello, se estima conveniente proceder a la inadmisión de la presente queja, informando al interesado de la oportunidad que tiene de dirigirse nuevamente a esta Institución en el supuesto de que no se diera a la denuncia formulada la tramitación legalmente prevista.

La multipropiedad continua provocando las quejas de los ciudadanos.

En la **queja 95/4**, un matrimonio francés que veranea en la Costa del Sol nos comenta las relaciones con una Sociedad que les hizo socios de un Club de tiempo compartido. Les prometieron que podrían revender su participación si no les interesaba por más dinero del que les costó, pero ahora lo han intentado (ella ha perdido su empleo) y no les dan más de una cuarta parte de lo pagado.

Les decimos que se trata de una relación jurídico privada, por lo que, tras recordarles cuáles son nuestras competencias les remitimos a plantear el asunto ante la Administración de Consumo o la jurisdicción. No obstante lo anterior, le dimos traslado de la Recomendación que le hemos hecho a la Dirección General de Consumo, incluida en el informe anual de 1.993, sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos de esa Administración en sus labores de formación e información a los consumidores.

En la **queja 95/276** la interesada manifiesta en su escrito la controversia que mantiene con una Sociedad Inmobiliaria de quien adquirió una vivienda en régimen de multipropiedad en la Costa del Sol, encargándoles

asimismo la venta de un apartamento, con cuyo precio podría pagar dicha vivienda, debiendo recibir el resto del precio no empleado a tal efecto. Sin embargo, pese a constarle que el apartamento se ha vendido no ha recibido cantidad alguna, y además ha observado como de forma unilateral la Sociedad ha cambiado la vivienda objeto del contrato.

Aun cuando se estima conveniente proceder a la inadmisión de la queja formulada, por reflejar una cuestión de carácter jurídico privado, se considera oportuno informar al interesado acerca de la posibilidad que tiene de tramitar la correspondiente reclamación, formulando la correspondiente reclamación ante la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, al margen de las acciones legales ordinarias.

En la **queja 95/38**, comparecen dos hermanas que mantienen un contencioso con A.S.I.S.A., pues ésta ha decidido oponerse a la prórroga de sus pólizas de seguro de salud. Han acudido al Ministerio de Sanidad, que ha emitido un dictamen en el que considera que no ha lugar a esta rescisión. Estiman que la razón última es el deteriorado estado de salud de ambas y la necesidad de continua asistencia sanitaria e intervenciones quirúrgicas que precisan.

Durante una larga conversación telefónica la señora nos expuso detalladamente el proceso y una multitud de interrogantes. Intentamos explicarle nuestras competencias y la consideración de que se trataba de un asunto estrictamente privado, sobre el que carecíamos de competencias para intervenir. Una de sus reivindicaciones consistía en que el Defensor enviara una nota de prensa dando a conocer su caso para que el posible desprestigio sirviera de "presión" a la Compañía en estos momentos en que numerosos colectivos de funcionarios tenían que renovar su opción de asistencia sanitaria. Por escrito le reiteramos la consideración del carácter jurídico privado del asunto.

En la **queja 95/100** el interesado manifiesta en su escrito la controversia que mantiene con una Entidad bancaria a consecuencia de la anulación de una tarjeta de crédito. Tras realizar diversas gestiones en la correspondiente Sucursal, solicitó que le entregaran una hoja de reclamaciones, a lo que los empleados de la misma se negaron por entender que "no es obligación suya tenerlas". Aun cuando se estimó conveniente proceder a la inadmisión de la queja formulada, por reflejar una cuestión de carácter jurídico privado, se consideró oportuno informar al interesado acerca de la posibilidad que tiene de tramitar la correspondiente reclamación a través de la Oficina Municipal de Información al Consumidor o, directamente, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, al margen de las acciones legales ordinarias.

Dentro de **Ayuntamientos y Diputaciones**, el titular de un establecimiento de hostelería presenta la **queja 95/2932** por las deudas contraídas

con el Servicio Municipal de Aguas por el arrendatario del establecimiento. En la **queja 95/239** y **queja 95/240** se denunciaba la mala atención sanitaria y la falta de profesionalidad en técnicos de la Sociedad Protectora de Animales de Huelva. La **queja 95/2709** ponía de manifiesto los problemas entre dos vecinos por la utilización de un pozo artesiano abierto por mutuo acuerdo.

En materia del **Área de Fomento**, el interesado de la **queja 95/3191** denunciaba los daños ocasionados en su televisión y equipo de música a consecuencia de la rotura de un cable del sistema eléctrico ocasionado por una empresa.

6. SIN COMPETENCIA.

Por exceder el tema planteado de las funciones atribuidas a la Institución, dentro del **Área de Gobernación y Presidencia**, en la **queja 95/2627**, **queja 95/2637**, y **queja 95/2687** personal funcionario interino de la Junta de Andalucía solicitaban la adopción de medidas que permitiesen, dentro del marco legal, la estabilidad definitiva del colectivo. En este sentido, significamos a los afectados que comprendiendo la situación de inseguridad laboral que produce el nombramiento de interino, ello era -y es- inherente a la situación de provisionalidad de dicha categoría laboral, conforme prevé el art. 29 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía.

La **queja 95/2734**, su promotor, opositor en las pruebas de acceso al Cuerpo Superior Facultativo, opción Pesca, de la Junta de Andalucía, no estaba conforme con las calificaciones asignadas a los ejercicios realizados.

Desde esta Institución, nunca se ha entrado en la valoración sobre los criterios aplicados por los Tribunales para calificar los ejercicios de las pruebas selectivas que sirvieron para medir la capacidad y aptitud de los aspirantes. Sin embargo, en varias ocasiones, y ante las quejas presentadas por opositores, hemos podido constatar por la información facilitada por la propia Administración que algunos Tribunales no se han ajustado con rigor a las bases reguladoras de las convocatorias para calificar los ejercicios. Este supuesto es, al parecer, una de las cuestiones planteadas por Vd. pues desconoce la calificación obtenida en el tercer ejercicio realizado.

Por otra parte, los Tribunales están obligados a aplicar las formas de calificación establecidas en las respectivas bases de las Ordenes de convocatorias, que constituyen según la normativa y doctrina jurisprudencial "la Ley de la oposición".

Igualmente, los Tribunales Calificadores deben contestar todas y

cada una de las peticiones y/o reclamaciones que les sean formuladas por los opositores y, en este sentido, deberán facilitar el acceso de los opositores a su ejercicio realizado, conocer las respuestas acertadas, los errores cometidos, etc.

La revisión de un ejercicio o el acceso a documentos elaborados por los administrados o que hacen referencia a ellos, constituye un derecho y no una concesión graciosa; por tanto, no puede la Administración, ni un Tribunal Calificador o una Comisión de Selección negarse a mostrar un ejercicio o examen escrito, realizado por el aspirante en una prueba selectiva.

Esta revisión entendemos contribuye a garantizar la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad que establece la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3.

Por otra parte, el artículo 105.b) de la Constitución garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo a los que afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la integridad de las personas, lo que no es el caso que nos ocupa; este derecho ha sido regulado en el art. 37 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, la denegación debe ser motivada, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 54.1.a) y el apdo.4 del repetido art. 37 de la Ley 30/92.

Igualmente, es reiterada la formulación de quejas ante esta Institución de opositores que consideran la concesión de ciertos privilegios a otros opositores que, siendo funcionarios interinos, mantienen cierta relación con integrantes de dichas Comisiones que, en parte, están formadas por funcionarios de carrera de la propia Administración autonómica; y, en no pocos supuestos, han formado parte de Tribunales personal del mismo Servicio en que venían prestando servicios los opositores.

Esta situación, aunque no es causa suficiente para que provoque la abstención de aquellos miembros del Tribunal en que se diera el caso, sí debería tenerla presente la Consejería de Gobernación a la hora de seleccionar a los funcionarios como miembros de dichos Tribunales. En este sentido se contiene nuestra propuesta en el Informe Extraordinario sobre Función Pública incluido en el Capítulo I de este Informe.

En el **Área de Educación** no se han admitido a trámite por esta causa un total de 11 quejas, de las cuales resulta conveniente resaltar la **queja 95/2995**. En esta queja un colectivo de funcionarios interinos manifestaba su disconformidad con el hecho de que las retribuciones que percibían eran inferiores a las que percibían los funcionarios por oposición, debido a que, a pesar de realizar el mismo trabajo, a ellos no se les tenía en cuenta la antigüedad.

Asímismo manifestaban su desacuerdo con el hecho de que a pesar de estar realizando su trabajo durante todo el curso, al finalizar éste nunca sabían si para el curso siguiente estarían trabajando o en paro, y en consecuencia solicitaban estabilidad en sus puestos de trabajo, así como una visión nueva del problema, en la que cualquier solución que se pudiera adoptar debería contemplar los siguientes puntos:

- La estabilidad laboral a largo plazo, de manera que se garantizara un empleo seguro y necesario a los profesionales de la enseñanza.
- Organizar la distribución del trabajo utilizando como único criterio la antigüedad.
- Promover un nuevo acceso a la función pública docente en el que se prime, ante todo, la experiencia laboral mediante el concurso de méritos. De esta manera, la llegada a la enseñanza como profesor funcionario de empleo interino garantizaría la estabilidad laboral hasta que se pudiera acceder a la condición de funcionario de carrera. Con ello se respetaría el principio de igualdad, pues cualquier persona que lo deseara podría entrar a formar parte del cuerpo de profesores como interino.
- Igualdad en las retribuciones para todo el personal de igual categoría laboral.

La queja en cuestión se consideró una copia de una carta abierta dirigida por los funcionarios interinos de la Consejería de Educación y Ciencia a diversas autoridades, entidades y organismos, trasladándoles sus reflexiones sobre la situación profesional en que se encontraban y solicitando una modificación de la misma mediante las oportunas iniciativas legislativas. Al parecer la única finalidad al remitirla a esta Institución era la de informarnos de las reivindicaciones de este colectivo, habida cuenta que del texto del escrito se deducía claramente que su verdadero destinatario eran los grupos políticos con representación parlamentaria.

Por ello, no procedía admitir a trámite esta queja, al no encontrarse lo solicitado dentro de nuestro ámbito de competencias.

Por cuanto respecta al **Área de Obras Públicas y Transportes**, el motivo de presentación de la **queja 95/3144**, por parte de la Asociación de Transitorios-Expedidores Internacionales y Asimilados de la Provincia de Cádiz, no era otro que las consecuencias negativas, desde el punto de vista económico, que estaba teniendo para sus asociados, así como para los trabajadores de estas empresas, el desvío hacia puertos franceses de las líneas marítimas que, con anterioridad al conflicto pesquero y al boicot realizado, por los pescadores, tenían como destino los puertos de Algeciras y Cádiz. Como origen indirecto de los perjuicios causados, señalaban la negociación entre la Comunidad Europea y Marruecos. La petición se concretaba en hacer llegar a los políticos su dramática

situación y en el reconocimiento de un derecho a la indemnización por los daños causados. A la vista de los hechos expuestos, les informamos lo siguiente:

"En relación con el escrito que Vd. nos envió con motivo de los perjuicios que les estaban causando a su Asociación el desvío de las líneas Marítimas a puertos franceses, como consecuencia del boicot que los pescadores habían impuesto contra al introducción de mercancías procedentes de Marruecos, queremos hacerle llegar no sólo nuestra preocupación sino, también, nuestra solidaridad con el problema que les afecta a Vds., así como a los pescadores y a cuantos de esta actividad dependen, directa o indirectamente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Preocupación que, desgraciadamente, en el tiempo transcurrido desde que nos trasladó el problema se ha agravado, habida cuenta de que las negociaciones entre al Unión Europea y el Reino de Marruecos no han sido llevadas, hasta la fecha, a buen termino. Así las cosas, el problema continua, y desde el punto de vista de las situación social y económica de los afectados, incluso se ha agravado considerablemente.

*Sin embargo, desde esta Institución, no podemos realizar actuaciones tendentes a paliar el grave problema que les afecta, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1, aptdo. 1, de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, establece como ámbito de supervisión, al que podemos extender nuestra competencias de defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título Primero de la Constitución, el de **la actividad de la Administración Autónoma.***

En el caso que nos ocupa, el problema, como Vds. saben, deriva directamente de la actitud mantenida pos los pescadores como consecuencia de la posición adoptada por Marruecos y el estado de las negociaciones anteriormente mencionadas, por lo que no podemos realizar, desde nuestro ámbito competencial, actuaciones destinadas a solucionar el problema que les afecta.

No obstante ello y respecto al derecho que Vds. entiende ampara a sus empresas ante los perjuicios efectivamente producidos como consecuencia del problema que afecta al Sector Pesquero, por lo que entiende que también deben ser indemnizados, recibiendo un trato equiparado a los del citado Sector, pueden Vds. dirigirse, si lo estiman oportuno, para plantear este problema a la Oficina del Defensor del Pueblo, sita en la C/ Eduardo Dato, 31, de Madrid (C.P. 28071), o si, así mismo lo estiman oportuno al Defensor del Pueblo Europeo, en C/

Bâtiment Robert Schumman, L-2929, Luxemburgo."

Por último, reseñar que hemos seguido recibiendo quejas, basadas en la actuación del Banco Hipotecario; así en la **queja 95/3980**, la interesada nos decía que pasadas las navidades la citada entidad iba a proceder a desocupar las viviendas que ocupaban 25 familias por impago en las hipotecas.

Al tratarse el Banco Hipotecario de una entidad financiera, que no forma parte de la Administración, no tenemos sobre la misma facultades de supervisión; hecho éste que comunicamos a la interesada, al mismo tiempo que la informamos de la existencia de la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 13 de Noviembre de 1995, mediante la que se establecen ayudas económicas a deudores de préstamos hipotecarios por la adquisición de viviendas protegidas, que mantienen situaciones de impago con entidades de crédito.

En materia de **Medio Ambiente** y por exceder de nuestras competencias no se admitió a trámite el escrito del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almadén de la Plata (Sevilla), quien formulaba la **queja 95/3627** contra el nuevo régimen jurídico instaurado por la Ley 2/1995, de 1 de Junio por la que se modificó la Ley 2/1989, de 18 de Julio por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecieron medidas adicionales para su protección.

La nueva Ley, al modificar las Juntas Rectoras por lo que a su composición se refiere, ha dejado fuera a cuatro Ayuntamientos de la Junta Rectora del Parque Natural Sierra Norte.

En todo caso, en la queja presentada se cuestionaba una norma o disposición de rango legal y por tanto un acto normativo o resolución del Parlamento de Andalucía, no de los órganos que integran la Administración Autonómica.

En la **queja 95/2721** el Alcalde Pedáneo de San José de Escobar, Andújar (Jaén), denunciaba la posible construcción de una perrera por el Ayuntamiento de Andújar (Jaén) en unos terrenos del citado poblado, que en un principio estaba destinado a cementerio.

La Ley de Régimen Local vigente, 7/1985, de 2 de Abril, determina las funciones, competencias, deberes y derechos de los Concejales y articula los mecanismos de participación de todos los grupos políticos con representación municipal, así el art. 20.3 de la citada Ley determina:

«Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de los concejales pertinentes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio,

informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno».

En su calidad de Concejal, el promotor de la queja, forma parte de la organización del Municipio, ya que los arts. 140 de la Constitución y 19 de la Ley 7/1985, disponen que el Gobierno y la Administración municipal corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales, gozando de las prerrogativas inherentes a este cargo. A este respecto, el art. 22 de la Ley 7/1985, establece que es función del Pleno, integrado por todos los Concejales, el control y fiscalización de los órganos de gobierno, siendo estos el Alcalde y la Comisión de Gobierno.

Por otra parte, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, que en su art. 11.3 establece lo siguiente:

«No podrán presentar queja ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia».

Por carecer de competencia, el **Área de Justicia** no se admitieron varias quejas. Así, vienen siendo muy frecuentes las peticiones de indulto, bien directamente, bien requiriendo el apoyo de la Institución a la concesión de un indulto ya solicitado, debiéndose, en estos casos, informar a los peticionarios de nuestra ausencia de competencias al respecto, de las características de dicha gracia y del procedimiento adecuado para solicitarla, así como de cuáles son los organismos e Instituciones que han de emitir los preceptivos, aunque no vinculantes, informes que han de figurar en el expediente previo.

También por extraerse de las competencias de esta Institución en el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones**, no se admitieron dos quejas; en la **queja 95/3213** el Ayuntamiento de Totalán (Málaga) remitía certificación del acuerdo adoptado en relación con el problema de abastecimiento de agua que padecía el Municipio.

Según el art. 11.3 de nuestra Ley reguladora «No podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia», motivo por el cual no podemos admitir a trámite su queja.

A este respecto el servicio de abastecimiento domiciliario de agua es una competencia municipal y servicio mínimo obligatorio a prestar por el Ayuntamiento según establecen los arts. 25 y 26 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

No obstante observamos que el Ayuntamiento había adoptado acuerdo plenario sobre diversas gestiones ante distintas Administraciones Públicas para solucionar el problema planteado, que creíamos una actuación acertada.

7. SUB-IUDICE.

En **Gobernación y Presidencia** la disconformidad con la resolución del concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de nivel básico vacantes en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, era el asunto de la **queja 95/3821**, cuestión que, por otra parte estaba pendiente de un procedimiento judicial.

En el **Área de Obras Públicas y Transportes** el interesado de la **queja 95/2950**, nos exponía que en un inmueble colindante al suyo, se efectuaron obras con la preceptiva licencia municipal, resultas de las cuales se originaron graves daños que ocasionaron la ruina de su vivienda. Lo cierto es que tras demanda judicial, se dictó sentencia condenando a la empresa constructora a indemnizar al reclamante en siete millones de pesetas. Señalaba que no se pidió responsabilidad subsidiaria al Ayuntamiento y que ello había originado que al estar en quiebra la constructora, se había quedado sin cobrar nada. Se trataba de un asunto sobre el que se había dictado sentencia y, en consecuencia, al versar sobre su disconformidad con la misma, no cabía admitir la queja a trámite.

Por esta causa se han rechazado 3 quejas en el **Area de Educación** el pasado año 1995. De ellas merece ser comentada la **queja 95/2783**, en la que el interesado nos manifestaba que en el año 1993 se presentó a las pruebas convocadas por la Consejería de Educación y Ciencia, mediante Orden de 7 de abril de 1993, para el ingreso en el Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, valorandosele erróneamente, en la fase de concurso de méritos, el tiempo de servicio prestado -0 puntos- por lo que formuló la correspondiente reclamación contra la lista provisional, apareciendo en las definitivas con 3,125 puntos, puntuación que consideraba igualmente errónea, al no habersele baremado el tiempo de servicios prestados durante el curso 92-93.

Asimismo el interesado nos comunicaba que en tiempo y forma formalizó el oportuno recurso Contencioso-Administrativo, en el que recayó Sentencia desestimatoria el pasado mes de septiembre de 1994, con la cual igualmente discrepaba, por entender que el tribunal había errado en el computo de los días trabajados.

Dado que la revisión de las resoluciones judiciales dictadas por los

Juzgados y Tribunales de Justicia, es materia que excede del ámbito de competencias asignadas al Defensor del Pueblo Andaluz, se acordó la no admisión a trámite de la queja.

Por encontrarse el tema sub-iudice en el año 1995, fueron dos en el **Área de Cultura** -la **queja 95/3938** y **queja 95/3954**- que no se admitieron a trámite al haber sido objeto de recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la cuestión en las mismas planteadas.

Las dos quejas señaladas trataban sobre el mismo asunto, relativo a la decisión de la Administración Cultural, de incoar expediente disciplinario contra los interesados, por entender que el haber utilizado en zona arqueológica, detectores de metales, constituía una infracción del artículo 113 de la ley 1/91 de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Contra la Resolución que se dictó en los referidos expedientes, los interesados interpusieron el oportuno recurso contencioso administrativo, al considerar incorrecta la interpretación que la Administración había realizado de la normativa de protección del patrimonio histórico.

En consecuencia, dado que la cuestión planteada se encontraba sub-iudice, se acordó no admitir a trámite la queja, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 17.2 de nuestra ley reguladora, que impide a esta Institución entrar a conocer aquellas quejas sobre las que este pendiente resolución judicial.

El mismo motivo surge en el **Área de Medio Ambiente** en la **queja 95/3169**, donde el interesado se refería al Decreto de clausura de una panadería, ordenado por la Alcaldía de Palma del Río, por posibles deficiencias en sus instalaciones, y hasta tanto se resolviese el contencio-administrativo que se sustanciaba ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. O en la **queja 95/2963**, donde una Plataforma manifestaba que había puesto en conocimiento de la Fiscalía de Cádiz las posibles irregularidades detectadas en la tramitación del proyecto de construcción del vertedero de Bolaños, de Jerez de la Frontera (Cádiz).

El **Área de Justicia** presenta, entre las quejas rechazadas, las que afectan a la función jurisdiccional que la Institución ha de respetar como reconocimiento obligado del principio constitucional de independencia judicial que implica la no injerencia en los procedimientos judiciales en curso y el respeto al valor de la cosa juzgada. Lógico es suponer que al Área de Justicia concierne un elevado número de quejas que han de ser rechazadas por afectar su objeto fundamental a la función jurisdiccional.

En consonancia con el principio de independencia judicial, proclamado en el artículo 117.1 de la Constitución, el artículo 17.2 de nuestra Ley

reguladora nos impide entrar en el examen individual de las quejas sobre las que está pendiente resolución judicial, lo que implica, igualmente, que no sea posible interferir en los procedimientos judiciales ni revisar las resoluciones que en ellos se dictan, bien entendido que, si la pendencia judicial hubiera ocasionado la vulneración de derechos constitucionales como el de tutela judicial efectiva, a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, o una auténtica indefensión, la queja debe ser admitida, conforme a lo previsto en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora.

Es precisamente la discrepancia con las resoluciones judiciales, bien las que ponen fin al procedimiento judicial -sentencias o Autos de sobreseimiento o archivo-, bien las de mero trámite, uno de los motivos más frecuentes de queja, casos en los que procuramos, si es posible, si aún se estuviera a tiempo, informar sobre las vías adecuadas para manifestar dichas discrepancias: la utilización de los recursos procesalmente previstos al efecto; en ocasiones, incluso, sugerir la posibilidad de solicitar la reapertura de las Diligencias que fueron archivadas -**queja 95/3044**-, o la iniciación de una vía judicial alternativa: la civil en los casos en que las acciones de esa índole, agotada la vía penal, puedan aún ejercitarse; también, la de solicitar la modificación de las medidas acordadas en sentencia de separación matrimonial o divorcio -**quejas 95/2951 y 95/3903**-, cuya discrepancia viene siendo uno de los objetos más frecuentes de las quejas formuladas por el cónyuge que se considera perjudicado por las mismas.

También por estar el tema sub-iudice no se admitieron en el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones** la **queja 95/2896** y **queja 95/3607** se correspondían con expedientes sancionadores por infracciones en materia de tráfico incoados por las Policías Locales de Huelva y Málaga, respectivamente. También en la **queja 95/3875** se denunciaba la disconformidad con la resolución del concurso de méritos convocado por Orden de 19 de junio de 1995 de la Consejería de Gobernación, que, al mismo tiempo, su interesado, había presentado recurso ante los Tribunales de Justicia.

En la **queja 95/2534**, del **Área de Fomento**, la interesada puso de manifiesto la negativa de la Cía. Sevillana de Electricidad a instalar un contador en su domicilio en Mijas-Málaga- debido a la controversia o litigio judicial sobre el transformador de titularidad privada del que debería partir el suministro. También la **queja 93/2865** fue promovida por un industrial de sistemas electrónicos de Granada denunciando la falta de licitación pública para el equipamiento de los medios técnicos de sonido y traducción simultánea del Palacio de Exposiciones y Congresos de la ciudad de Granada. Después de su admisión a trámite y de iniciar las actuaciones, con fecha de 31 de Julio de 1995, la Dirección del Palacio de Exposiciones comunica que el Ministerio Fiscal había iniciado actuaciones sobre este mismo asunto por lo que, suspendimos la tramitación del expediente

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

Reseñamos, a modo ejemplificativo, algunos casos de esta causa de no admisión. Desde el **Área de Justicia**, esta causa de rechazo ha debido quedar de manifiesto con ocasión de la **queja 95/3786**, referida a presuntas dilaciones padecidas a lo largo de un procedimiento judicial, admisible, pues, en principio, que era formulada por personas que representaban a determinadas Asociaciones, pero que eran completamente ajenas a dichos procedimientos -penal- en los que ni se encontraban personadas ni eran parte, siquiera perjudicada, y a las que se hubo de informar sobre dicha circunstancia así como de la necesidad de que fueran los legítimamente interesados en tal procedimiento, verdaderamente afectados por dichas dilaciones, los que se dirigieran a nosotros, siquiera ratificando la queja, lo que no ocurrió.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

En la medida en que el Defensor del Pueblo Andaluz supervisa la actuación administrativa cuyo resultado pudiera traducirse en un perjuicio injusto o indebido hacia el ciudadano, parece lógico que, en determinados casos, sea necesaria la intervención de alguna instancia o autoridad administrativa que con su acción u omisión motive la actuación del Comisionado. Así, distintas quejas de ciudadanos son presentadas sin que la propia administración haya recibido previamente las mismas. En la mayoría de los casos son quejas que dejan traslucir la exposición de una discrepancia o recurso que no se ha hecho llegar a la instancia administrativa que está en condiciones de resolverlo.

Dentro del **Área de Gobernación y Presidencia**, en la **queja 95/3978** se denunciaba el acuerdo suscrito entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales UGT y CC.OO en el desarrollo del Acuerdo de concertación de 26 de Febrero de 1990. El promotor de la **queja 95/2972** solicitaba la intervención de esta Institución ante las autoridades administrativas para que se modificase el uso de los conceptos "puesto de libre designación, puesto de confianza," en la provisión de puestos de trabajo.

La interesada en la **queja 95/2529** manifestaba su disconformidad con la valoración de los servicios prestados por el personal interino para el acceso a los Cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía; presentada a la última convocatoria de acceso al Cuerpo General de Administrativos, obtiene una puntuación parcial de 5'30 puntos y 7'68 puntos en los dos ejercicios, y no alcanza la puntuación suficiente para ser incluida en la relación de aprobados propuestos

para el nombramiento como funcionaria de carrera.

Sin perjuicio de que presentara recurso ordinario ante la propia Consejería de Gobernación, si así lo estimara y en el plazo establecido en el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, dimos puntual respuesta a las distintas preguntas formuladas en el escrito de queja sobre la concesión de puntos al personal interino y sobre el particular procedimiento de selección que tiene establecido -de momento- la Administración de la Junta de Andalucía y que resulta más bien una "simbiosis" entre oposición libre y concurso de méritos, cuestiones que son estudiadas en el Informe Extraordinario que se incluye en el Capítulo I de este Informe.

En la **queja 95/2717** se denunciaba la falta de periodicidad de las convocatorias de concursos de méritos. Este asunto sigue siendo un malestar general detectado en la mayoría de los funcionarios que afecta directamente a sus expectativas de promoción profesional, y por contra, se hace una utilización ciertamente abusiva de los nombramientos de personal interino y de nombramientos provisionales.

La convocatoria de concurso, de forma más periódica, contribuiría a una mayor estabilidad de los funcionarios en sus respectivos puestos, y que lo que hoy es práctica habitual - nombramientos provisionales- dejase paso a lo que debe ser normal como son los concursos, y que indudablemente redundará en beneficio de una mayor eficacia en la Función Pública.

Por otra parte, dicha situación de provisionalidad pudiera originar una posible discriminación entre los funcionarios participantes en la adjudicación de puestos ofertados en los concursos (cuando se convoquen), pues es evidente que los funcionarios no han tenido las mismas posibilidades para acceder a destinos provisionales; ni estos nombramientos provisionales se han regido -ni se rigen actualmente en una gran mayoría- por los principios de publicidad, mérito y capacidad.

En la **queja 95/3024** se contenía el malestar y la preocupación por los fraudes que cometen los medios de comunicación por publicidad engañosa y la falta de mecanismos que ejerzan un control más riguroso sobre la publicidad, que a través de los medios de comunicación social, en especial la televisión, se difunde sobre los juguetes.

La actividad del juego, -y el juguete es habitualmente el vehículo que se utiliza para ello-, es la forma espontánea y natural de expresión del niño, a través del cual éste aprende a relacionarse, a identificarse con el mundo adulto, aprende valores y comportamientos sociales, constituyendo dicha actividad un apoyo fundamental en el desarrollo de su personalidad y en su proceso de maduración personal.

Si caminamos hacia un sociedad más igualitaria, solidaria y justa debemos reforzar éstos valores desde la infancia, superando otros como la competitividad, el sexismo y la violencia, con el fin de crear un mundo mejor, y todo ello desde los primeros años de la vida.

Por esta razón es necesario exigir de los poderes públicos el respeto a las normas legales existentes en lo referente al tema que nos ocupa.

En la **queja 95/2559** se denunciaba la demora en la publicación de las listas de aprobados de la oposiciones al Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía, convocatoria de 1992.

Un funcionario de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla fue el promotor de la **queja 95/2720** en la que manifestaba su disconformidad con la regulación a que se refiere el art. 44 de la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de la Policía Local de Andalucía.

Refería que consideraba dicho artículo como muy progresista y solidario con otros funcionarios que debido a la escasa entidad de la Corporación donde prestan servicios se verían imposibilitados para promocionar en el Cuerpo, permitiéndole la Ley la ilusión y posibilidad de ascender y motivarse en empresas mayores.

Por otra parte, consideraba que no debería reservarse plaza alguna para el sistema de "movilidad" sino que quienes participaran lo hicieran en igualdad de condiciones y al mismo número de plazas que los funcionarios propios de la Corporación Municipal convocante; lo contrario, estimaba el afectado, sería primar el criterio de territorialidad y no los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y con ello, una vulneración de los principios constitucionales contenidos en los artículos 14, 23.2 y 139.1, así como sería contrario al art. 6º.1 y 6, de la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y al art. 20.1 del vigente Reglamento para el personal funcionario del Ayuntamiento de Sevilla.

En este sentido, estimamos oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

- Como bien se determina en el art. 2º, párrafo primero y tercero, del Decreto 196/92, de 24 de Noviembre, de selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía y sin perjuicio de lo establecido en el art. 29, el acceso a las plazas vacantes de Cabo, Sargento y Suboficial, se realizará por el sistema de "promoción interna"; si las vacantes convocadas no se pudieran proveer por este sistema, por falta de solicitantes o requisitos de los aspirantes, se recurrirá al de "movilidad" y "turno libre".

- En todo caso, el 20 por 100 de las plazas convocadas durante el año quedará reservada para la movilidad entre funcionarios pertenecientes a Cuerpos de la Policía Local de otras Entidades Locales dentro de la Comunidad Autónoma. (art. 29 Decreto 196/92).

Dicha disposición fue aprobada por la Consejería de Gobernación en base a la regulación legislativa de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de los Policías Locales de Andalucía.

La señalada disposición no resulta discrecional en su aplicación por los Ayuntamientos, sino de obligado requerimiento en las bases de la convocatoria correspondiente, a partir de la entrada en vigor de la misma.

- La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública establecido en el Art. 103.2 de nuestra Constitución en relación con el Art. 23 del mismo, debe ser interpretado en el marco del supuesto planteado, si se exige a todos los Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- La carrera profesional de los funcionarios de la Policía Local, y, en general de todos los funcionarios de la Administración Local, debe ser estimulada y conseguir que sean más eficaces y eficientes.

- La autoridad administrativa competente ha establecido, de acuerdo con un conjunto normativo que trata de hacer efectivos valores constitucionales tutelados y de forma legítima, una reserva de plazas en favor de un determinado colectivo de funcionarios que, de no ser así, verían cercenada la carrera profesional por las propias características de las Corporaciones Locales donde prestan sus servicios.

- Por la misma naturaleza de la reserva de plazas, ello equivale a reducir las plazas ofertadas, aunque unas y otras deben estar conectadas por si no se cubriesen las plazas reservadas para los funcionarios que reúnan los requisitos exigidos al efecto.

- En el supuesto de no cubrirse las plazas reservadas, éstas deberían incrementar las reservadas a promoción interna y, finalmente, de continuar vacantes, se acumularían a las ofertadas en turno libre.

- El respeto a los principios consagrados en los arts. 23.2 y 103.3 del Texto Constitucional es manifiesto cuando presiden el proceso de selección de los aspirantes, sin que se vean obstaculizados por las reglas previas de distribución de plazas ofertadas cuya legitimidad entendemos que no resulta discutible.

- En todo caso, siempre existe la posibilidad de recurrir las propias bases

reguladoras de las convocatorias que prevean dicha reserva, bien ante la propia Administración Municipal o ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

En el **Área de Educación**, son 3 las quejas que el año 1995 han resultado rechazadas por este motivo, de entre ellas merece destacarse la **queja 95/2749**, en la que la interesada nos manifestaba su disconformidad con los criterios de evaluación utilizados por tres de los profesores del centro donde sus hijos estaban escolarizados. No obstante, estudiada la queja, se observaba que su pretensión no había sido formulada y/o solicitada formalmente ante quien correspondía, que en este caso hubiese sido en primer lugar la APA, y en segundo lugar el Consejo Escolar, con la posibilidad legal de recurrir sus decisiones, en caso de disconformidad, ante la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

Pero es que, además de mostrar su disconformidad con el criterio de calificaciones que se seguía en el Centro por determinados profesores, mostraba su disconformidad con las calificaciones concretas de sus hijos. Sin embargo, dado que no constaba que hubiese recurrido y/o impugnado estas calificaciones se acordó la no admisión a trámite de la queja, a la vez que se le informó sobre las posibilidades de actuación o vías que la ley ponía a su alcance.

Durante el año 1995, dos fueron las quejas en el **Área de Cultura** que se archivaron por este motivo, **queja 95/214** y **queja 95/3417**. De las dos señaladas, por su interés, merece ser comentada la **queja 95/3417**.

En esta queja se denunciaba que el conjunto histórico-artístico con el que cuenta el Municipio de Segura de la Sierra, y que se compone de edificios históricos, como baños árabes, un castillo del siglo VIII, etc, se encontraba en un estado de deterioro al no estar cuidado en debida forma.

En este sentido los interesados en la queja denunciaban las siguientes actuaciones:

1º.- Los monumentos están cerrados al público, no tienen horario establecido, y se desconoce quien tiene las llave de los mismos.

2º.- El punto de información turística existente, lo dirigen personas que desconocen datos para informar sobre el entorno.

3º.- Existen yacimientos arqueológicos importantes ocultos y no son respetados como riqueza cultural e histórica.

4º.- Los turistas, desencantados por las trabas encontradas por esta desorganización y desinterés, se marchan rápido, desinformados y sin conocer más

a fondo la riqueza cultural.

La queja no fue admitida a trámite al no haberse puesto en conocimiento de la Administración Cultural estos hechos y por consiguiente no haberse formulado ante la misma reclamación en sentido alguno.

También, sin recurrir previamente ante la Administración cuando resultaba preceptivo en materia de **Medio Ambiente** se formuló la **queja 95/2688**, donde se denunciaba la existencia de un vertedero incontrolado en las proximidades del Municipio de Guadix (Granada).

El deterioro medioambiental se denunciaba en la **queja 95/3879** y la **queja 95/3820**; en la primera por la realización de obras en el Río Adra, de Almería, y en la segunda por efectuar extracciones mientras a cielo abierto en el Parque Natural de Sierra Nevada y en el término municipal de Laujar de Andarax (Almería).

El promotor de la **queja 95/3690** reseñaba las limitaciones en su propiedad que le impone la Agencia de Medio Ambiente a consecuencia de que dicha propiedad está enclavada en terrenos del declarado Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

La interesada en la **queja 95/3629** manifestaba su disconformidad por no poder transitar con su vehículo por los caminos existentes en los Parques Naturales de la Comunidad Autónoma.

En aplicación de lo establecido en el Art. 15.1.7ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa promulgada como regulación general del Estado en materia de medio ambiente, le corresponde a la Comunidad Autónoma.

Dentro del marco normativo básico estatal en la materia, la Comunidad Autónoma promulgó la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecieron medidas adicionales para su protección.

En la mencionada Ley autonómica, su Disposición Transitoria previó el plazo de un año para que fueran elaborados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales para los Parques Naturales que declaraba la misma Ley.

Los planes de Ordenación se establecieron como un instrumento de planificación de los recursos naturales, de cada espacio parque natural protegido, en la Ley 4/1989, de 27 de Marzo (estatal), de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres. Ley, la estatal, que también estableció la obligación de dotar a los espacios declarados parque natural de lo que se

denominó Plan Rector de Uso y Gestión.

Incumpliendo el plazo habilitado legalmente al efecto, lo que motivó la iniciación de investigación de oficio por parte de esta Institución para que se elaboraran y aprobaran los referidos instrumentos de planificación aún cuando fuera con retraso, El Consejo de Gobierno finalmente aprobó los instrumentos mencionados.

Es a los mismos a los que deberá atenerse el ejercicio de las distintas actividades en el ámbito territorial del espacio declarado parque natural.

En cada uno de los diversos planes rectores de uso y gestión se ha establecido, aún cuando pueda haber matices diferenciadores, con carácter general que el tránsito de vehículos a motor fuera de las carreteras y caminos públicos se limitará.

Asímismo, las figuras de planeamiento citadas, suelen establecer zonificaciones en el espacio afectado por la declaración de parque natural, quedando prohibida la circulación en zonas de relevante valor ecológico paisajístico o científico.

En la **queja 95/3454** varios vecinos de Hinojos (Huelva) mostraban su disconformidad con el procedimiento de adjudicación directa de aprovechamiento de madera quemada, resultante de incendio forestal habido en la Dehesa la Contienda (Huelva).

Y, en la **queja 95/2919**, se denunciaban las molestias por ruidos producidas por instalaciones de aire acondicionado de local comercial en la ciudad de Sevilla.

Igualmente, y como ejemplo de las quejas que no pudieron ser admitidas trámite en el **Área de Economía y Hacienda** por no haber demostrado los interesados el haberse dirigido con carácter previo a la Administración exponiendo su problema, tenemos la queja 95/3920, en la que el interesado nos decía que le había sido impuesta una sanción por circular sin la tarjeta de transporte. Reconocía la pertinencia de la sanción que había llegado a la vía de apremio; nos decía que iba a solicitar el fraccionamiento del pago, y quería que esta Institución hiciera gestiones para que no se le pidieran avales o garantías.

La queja se consideró no admisible a trámite al no haberse dirigido el interesado previamente a la Administración; por ello le decíamos que dada la fecha reciente en la que había solicitado la correspondiente solicitud de fraccionamiento del pago de la sanción que le fue impuesta, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, era posible que dicho organismo no hubiera

podido estudiar aún su petición, no habiendo realizado, en principio, una actuación administrativa que lesionase sus intereses y justificase así la intervención de nuestra Institución.

Por consiguiente, nos permitimos sugerirle que esperase un tiempo prudencial y si no obtuviera respuesta o se produjese algún retraso u otra irregularidad, entonces podría de nuevo dirigirse a nosotros; en todo caso, le informamos que cualquier aplazamiento o fraccionamiento de pago, debería efectuarse de acuerdo con el procedimiento y con las garantías previstas en la Ley General Tributaria y en el reglamento General de Recaudación, sin que esta Institución pudiera instar a la Delegación Provincial a que accediera al fraccionamiento de pago solicitado por el mismo, sin las garantías exigidas en la normativa antes citada.

En el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones** y por no recurrir previamente ante la Administración no fueron admitidas varias quejas.

En la **queja 95/3741** y **queja 95/3742** los interesados denunciaban la actuación del Ayuntamiento de Sevilla por el procedimiento de embargo anunciado coactivamente por posible deuda por multa de tráfico.

Los promoventes de la **queja 95/3952** eran Concejales de los grupos de la oposición en el Ayuntamiento de Castilleja de Guzman (Sevilla), que denunciaban posible lesión a sus derechos al honor e imagen personal por la difusión de un escrito por la Alcaldía en el que se vertirían imputaciones sobre los mismos con ocasión de las alegaciones formuladas a la modificación de las Normas Subsidiarias.

Haciendo uso del derecho de los Concejales a ejercer la fiscalización y control de los órganos de gobierno municipal (Art. 22 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril) los afectados podrían plantear el asunto ante el Pleno. Igualmente, en aras del derecho a la participación en los asuntos públicos y como derecho fundamental reconocido en el Art. 23 de la Constitución, como instrumento para garantizar el mismo los miembros de la Corporación contarían con un procedimiento especial y sumario para lo que pudieran resultar actos de la Administración Municipal lesivos de aquel derecho. Tal procedimiento es el de la Ley 62/1978, de 26 de Diciembre.

El interesado de la **queja 95/3932** consideraba en su exposición una actuación equivocada de las políticas de las autoridades municipales el empleo del servicio de grúa y retirada de vehículos de las vías públicas.

En la **queja 95/3672** se formularon diversas actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén) y los servicios y dependencias municipales que en opinión del interesado afectaban a los intereses

del Municipio en general y de los ciudadanos en particular.

La supuesta adjudicación directa -probablemente de forma irregular- del aprovechamiento de unos pastos de una finca del Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva) fue el objeto de la **queja 95/3617**.

En el expediente de **queja 95/3455** el promotor solicita información sobre el destino que debe darse a las cantidades percibidas por los miembros de las Corporaciones Locales.

Un vecino de Torreperogil (Jaén) en la **queja 95/3326** exponía las dificultades que se encontraba en muchas ocasiones para hacer uso de su cochera debido a los aparcamientos de vehículos frente a la puerta de la cochera, a pesar de que por las misma pagaba sus tributos y estaba debidamente señalada.

En la **queja 95/2774** un aspirante a ingresar como Agente de Emergencias en el Consorcio Provincial de Protección Civil y Extinción de Incendios de Córdoba manifestaba su disconformidad con el cuadro de exclusiones médicas establecido.

Al no existir una regulación específica en la Comunidad Autónoma sobre las exclusiones médica para el ingreso en los Cuerpos de Protección Civil, Extinción de Incendios y Salvamento, corresponde a los propios Organismos, - Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales- la regulación de dichas exclusiones.

En este sentido, y para el supuesto concreto del Consorcio Provincial de Protección Civil y Extinción de Incendios de Córdoba, el cuadro de exclusiones médicas aprobado es de obligado cumplimiento por todos los aspirantes y que, en caso contrario, sería motivo suficiente para la exclusión definitiva del aspirante de las pruebas que se convoquen ya que, según la normativa y doctrina jurisprudencial, las Bases de convocatorias constituyen la "Ley de la oposición".

En la **queja 95/3049** se denunciaba la apertura de una perrera a escasos metros de la vivienda familiar que ocasionaba continuas molestias por los ladridos de los perros.

El Secretario Local de un Partido del Municipio de Chipiona (Cádiz) presentaba la **queja 95/104** por que su Grupo Político Municipal en la Corporación Municipal no recibía las asignaciones establecidas para el funcionamiento de los Grupos Municipales, mientras que, otros Grupos, sí las percibían regularmente.

El Grupo Político Municipal debería presentar su reclamación ante el Pleno Municipal mediante el planteamiento de la oportuna proposición o moción, en sesión ordinaria. Asimismo, dicho Grupo podría formular los ruegos y/o preguntas

que consideren convenientes sobre el asunto, en cualquier sesión plenaria de carácter ordinario.

Como posible vía administrativa para solucionar el problema pudiera ser la de formular petición directamente dirigida a la Alcaldía, con arreglo a las previsiones establecidas en la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

En cualquier caso, aconsejamos al responsable político que no llegase a "acuerdos" con la Alcaldía del tipo de los que exponía en su escrito, (compensándose a cambio de las asignaciones impuestos que corresponden a Concejales del Grupo afectado o a militantes de su Partido), por cuanto los "acuerdos" de ese tipo podrían lesionar principios de actuación de las Administraciones Públicas (sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, servicio a los intereses generales, objetividad); asimismo, se podrían estar infringiendo otros principios constitucionales como los de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, obligatoriedad de contribuir a los gastos públicos, etc.

En la **queja 95/118** se denunciaba el mal funcionamiento del servicio de grúa del Ayuntamiento de Jaén. Y, en la **queja 95/186**, el posible trato discriminatorio dispensado por un Agente de la Policía Local de Sevilla con ocasión de circular con un ciclomotor por calle de dirección prohibida, hecho que fue denunciado, y no cuestiona, sin embargo, el mismo Agente no denunció al conductor de un coche que circulaba por la zona sin hacer uso del cinturón de seguridad: requerido al Agente sobre dicha infracción, éste respondió que "*eso era cuestión suya*" (sic.)

La **queja 95/2544** planteaba los problemas que ocasiona el continuo traslado, de un sitio a otro, de los contenedores de recogida de basura. Por su parte, la interesada en la **queja 95/2624** solicitaba la construcción de una fuente en su barrio, junto a un Colegio Público de Camas (Sevilla) para poder regar las plantas del jardín del centro escolar.

La afectada en la **queja 95/2636** manifestaba las dificultades económicas por las que atravesaba para hacer frente al pago de una providencia de apremio de la Recaudación Municipal del Ayuntamiento de Granada, por deudas contraídas por el Impuesto de Actividades Económicas. En la **queja 95/2668** se denunciaba el procedimiento establecido por el Ayuntamiento de Sevilla para la recaudación de las liquidaciones por entrada de vehículos a cocheras.

El interesado de la **queja 95/2723**, personal laboral fijo de la Diputación Provincial de Almería, consultaba sobre las discrepancias entre la fecha de devengo de los trienios entre el Organismo Provincial y las Delegaciones

Provinciales de la Administración Autonómica.

Los promotores de la **quejas 95/3859 a la queja 95/3865**, manifestaban su disconformidad con el procedimiento utilizado por el Ayuntamiento de Los Blazquez (Córdoba) de publicar en el tablón de anuncios el padrón de morosos con la Hacienda Municipal.

En la **queja 95/2961** se denunciaba el peligro que suponía la existencia de cables de línea eléctrica a escasa distancia de la vivienda de la afectada.

El interesado de la **queja 95/3597** manifestaba en su escrito de queja que después de superar la selección para trabajar en la empresa municipal SADECO, de Córdoba, con lo cual quedó incluido en lista de espera, se había contratado a otro trabajador que no hizo examen alguno.

La **queja 95/108** fue presentada por Administrador de Fincas por considerar no adecuada el procedimiento utilizado por el Ayuntamiento de Sevilla -EMASESA- para liquidar la tasa por recogida de residuos sólidos en función del consumo de agua.

Y, en la **queja 95/3522**, se cuestionaba la baremación efectuada por la Diputación Provincial de Sevilla para la constitución de la Bolsa de Trabajo para cubrir vacantes y/o sustituciones diversas, asunto que fue suficientemente clarificado al personal de esta Institución en visita efectuada al organismo provincial.

Por su parte, en el **Área de Fomento**, no se admitió a trámite por ausencia de petición previa a la administración la **queja 95/3253** que planteaba diferencias en la facturación de energía eléctrica liquidada por Cía. Sevillana de Electricidad a una vecina de Granada; al igual que en la **queja 95/3396**, en la que su promotora exponía los problemas que estaba encontrando para obtener un duplicado de la inspección de ITV como consecuencia del robo de la documentación del vehículo.

10. SIN PRETENSIÓN.

Esta causa de no admisión en el **Área de Gobernación y Presidencia** ha operado en la **queja 95/2658** y en la **queja 95/3327**; personas con minusvalías en grado de discapacidad definitiva superior al 40 % manifestaban las dificultades que encuentran para el acceso a un puesto de trabajo en la Administración Pública. En este sentido, nos remitimos nuevamente a lo señalado

sobre este asunto en Informe Extraordinario comentado en el Capítulo I del presente Informe.

La **queja 95/14** se refería al periodo de vigencia de la sanción disciplinaria de separación del servicio de un empleado público. Esta es la sanción cuantitativa y cualitativa más importante de las que pueden imponerse al empleado público.

Se reserva su imposición para faltas muy graves y supone la ruptura definitiva del vínculo que une al funcionario con la Administración como consecuencia del incumplimiento de éste de alguno de sus deberes esenciales y conlleva, lógicamente, la pérdida de todos los derechos inherentes a la condición funcional.

Dicha sanción es de carácter irreversible y tiene decisivas consecuencias, ya que el funcionario separado lo es para siempre y sin la posibilidad de reintegro posterior en cualquier Administración, ni aun superando las correspondientes pruebas selectivas. De ahí, que sea una de las causas de exclusión de las pruebas selectivas.

La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de Febrero, en su art. 30.1., establece que para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración será necesario, entre otros requisitos «(...) No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio del Estado o de la Administración Local, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas».

En consecuencia, la separación definitiva del servicio es una de las causas de exclusión de las pruebas selectivas para el ingreso en cualquier Administración Pública, no tiene período de prescripción alguno y se mantendrá de por vida en el "currículum" del interesado, conforme a la legislación actualmente vigente.

Por no deducirse pretensión ha sido solamente una queja la que no ha resultado admitida por este motivo en el **Área de Educación**: la queja en cuestión es la **95/3659**, en la que el interesado nos revelaba los datos relativos a su situación familiar y económica, a los efectos de que le informáramos sobre las posibles ayudas económicas que podía solicitar.

La queja no fue admitida a trámite, toda vez que no planteaba un asunto derivado de sus relaciones con la Administración. Al mismo tiempo, se le recomendó al interesado que se dirigiera al Departamento municipal de Servicios Sociales donde le suministrarían información sobre los recursos sociales disponibles para atender necesidades urgentes, así como los requisitos que debía

reunir para acceder a ellos.

La **queja 95/3113** ha sido la única que en año 1995 no se ha admitido a trámite en el **Área de Cultura** al no contener una pretensión concreta. En la citada queja, la interesada, en representación de una Asociación Deportiva, solicitaba de una manera genérica que por el Ayuntamiento de San José de la Rinconada se cumpliera la legislación vigente en materia de colaboración deportiva, y no se discriminara a las Entidades por el mero hecho de no pertenecer a las siglas políticas del Partido de gobierno.

Dado que, la interesada no nos precisaba en que consistía la irregularidad o irregularidades que ese Ayuntamiento había cometido, ni concretaba que actuación demandaba de esta Institución para corregir esa supuesta irregularidad, nos vimos obligados al decidir el archivo de las actuaciones ante la inexistencia de pretensión concreta y de acuerdo con lo que previene el artículo 16.3 de nuestra ley reguladora.

En el **Área de Ayuntamientos y Diputaciones**, la **queja 95/3889** denunciaba la deficiente situación económica en que se encontraba un equipo de baloncesto por el incumplimiento del contrato suscrito con la entidad patrocinadora. En la **queja 95/2613** una opositora a pruebas selectivas convocadas por el Ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla) solicitaba aclaración sobre cuestiones del proceso selectivo, entendiéndose que si no estaba conforme con las actuaciones realizadas por el Tribunal Calificador en cuanto al desarrollo de los ejercicios realizados, o bien, deseara conocer las calificaciones otorgadas a sus ejercicios, criterios de corrección aplicados, etc... debería dirigirse a la Alcaldía-Presidencia solicitando dicha información, o bien, si existieran fundamentos suficiente para ello, interponer los oportunos recursos ante la Administración Municipal o recurrir a la jurisdicción contenciosa-administrativa, en su caso.

Igualmente, en la **queja 95/241** y **queja 95/3366** se requería información sobre la normativa legal reguladora del Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción mecánica, y sobre el pago de las deudas contraídas con la Hacienda Municipal.

Respecto a la primera información, y al objeto de no se reiterativo, nos remitimos a lo señalado en el Epígrafe 2.3.1. del Informe de 1994. Y, en cuanto al pago de deudas contraídas con la Empresa Municipal de Aguas significamos al afectado la necesidad de tomar las medidas oportunas para efectuar el pago en la forma fraccionada concedida, y evitar con ello perjuicios mayores. La **queja 95/3030** contenía las distintas vicisitudes que un usuario había padecido ante Órganos de distintas Administraciones Públicas

11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

En el **Área de Gobernación y Presidencia** la cuestión de fondo planteada en la **queja 95/3196** se concretaba a unos hechos acaecidos en el 1984, excediéndose por tanto el plazo máximo para nuestra posible actuación.

En el ámbito del **Área de Obras Públicas y Transportes**, la interesada de la **queja 95/2459**, nos decía que hacía seis años, en una promoción de viviendas públicas, en la que no resultó adjudicataria, le fue adjudicada una de ellas a una familia que tenía un piso en propiedad. Al parecer la delegación de Obras Públicas le habló de una permuta que luego no se llevó a efecto. En la actualidad, había resultado adjudicataria de una VPP, denunciando la pequeñez de la misma.

La queja no fue admitida a trámite puesto que los hechos que nos exponía se habían producido hacía más de seis años; no obstante le dijimos que si consideraba que en la actualidad podía estarse produciendo alguna ocupación irregular de vivienda de promoción pública, podía, si lo deseaba, denunciarlo por escrito a la Administración competente; haciéndole saber que el hecho de que denunciara este tipo de irregularidades no le confiere derecho alguno a que la vivienda denunciada le sea adjudicada, sino que habría de concurrir a su adjudicación, en pie de igualdad junto con otros solicitantes de viviendas de estas características, conforme al procedimiento establecido y siempre y cuando reuniese los requisitos exigidos para ello.

Tampoco pudimos admitir a trámite la **queja 95/2871** y la **queja 95/3768**, al haber transcurrido más de un año desde que se produjeron los hechos expuestos por los interesados.

En la primera de ellas, el interesado nos exponía que vivía en una casilla en el campo, destinada a aperos de labranza, al haber sido desahuciados por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga, de la vivienda de promoción pública que les fue adjudicada en 1980. Nos continuaba diciendo que solo ocupaban la vivienda por la noche, alegando que hacían su vida en la casilla dado que tenían una parcela agrícola donde trabajaba toda la familia. La resolución de desahucio por no ocupación habitual y permanente de vivienda de promoción pública, fue dictada en 1991, e incluso, la vivienda afectada había sido ya adjudicada en el año 1994.

En la segunda de las quejas reseñadas, los interesados nos exponían que desde el año 1987, se veían por diversas razones, con el sótano de su bloque de viviendas inundado de aguas fecales procedentes de la pérdida de

estanqueidad, de las líneas de desagües y arquetas de las mismas, con el inconveniente de que los muros que rodean el sótano son de hormigón armado, no existiendo ningún hueco de ventana por el que se pudiera acceder al mismo, para proceder a su ventilación, mantenimiento, limpieza o reparación en su caso. La queja no pudo ser admitida a trámite por haber transcurrido más de un año de los hechos expuestos, al mismo tiempo que había transcurrido el período de garantía previsto para las viviendas de protección oficial, fijado en 5 años en el art. 111. del Decreto 2114/68. No obstante, les informamos ampliamente respecto de los medios que a nuestro juicio, les asistían para solucionar el problema que les afectaba.

Una sola queja ha sido rechazada por este motivo, en **Educación**; es la **queja 95/167**, en la que la interesada nos manifestaba que habiendo aprobado las oposiciones convocadas por el MEC en fecha 4 de marzo de 1981, y una vez superada la fase de practicas, fue nombrada con destino definitivo en el Instituto de BUP de Puerto del Rosario, en Fuerteventura, (Canarias), si bien a los dos días de tomar posesión, el 15 de septiembre de 1982, apareció en el BOE su exclusión del cargo, alegándose documentación incompleta. Posteriormente recibió una comunicación del MEC diciéndole que la causa de la exclusión había sido el no estar en posesión del Título de Licenciada en Bellas Artes en la fecha de convocatoria de las Oposiciones.

La interesada nos informaba que el año 1992 llegó a su poder una Sentencia favorable sobre un asunto idéntico al que ella planteaba, sin embargo recibió información letrada en el sentido de que si bien esa sentencia establecía un precedente al cual se hubiese podido acoger, ello no era posible por haber transcurrido más de 10 años sin que se hubiese presentado el correspondiente Recurso, por lo que solicitaba nuestra intervención.

A pesar de existir otros motivos por los que esta queja no hubiese sido admitida a trámite, se decidió su inadmisión por esta causa, como consecuencia de que del escrito y documentos que aportaba la interesada se deducía que su conocimiento de los hechos se remontaba al año 1981, por lo que, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del art. 16 de nuestra Ley reguladora, no procedía admitir a trámite esta queja, toda vez que el plazo máximo para ello, de acuerdo con el citado precepto, era de un año, contado a partir del momento en que la interesada tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

En este sentido, se le manifestó a la interesada que esta Institución venía aplicando con cierta flexibilidad este criterio a la hora de admitir a trámite las quejas que los ciudadanos nos presentaban, por lo que en muy pocas ocasiones rechazábamos una queja por este motivo. Ello no obstante, este caso era difícilmente encuadrable en esos casos de interpretación flexible de este criterio de

no admisión, dado que habían transcurrido más de 14 años desde que ocurrieron los hechos que nos relataba la interesada.

Por esta causa de inadmisión no se tramitó en el **Área de Fomento** el asunto planteado en la **queja 95/47**, que se concretaban en los posibles perjuicios que pudiera ocasionar la existencia de un tendido eléctrico aéreo de alta tensión en las proximidades del domicilio familiar en la ciudad de Córdoba.

12. TEMA TRATADO.

La actividad de la Institución a lo largo de sus años de funcionamiento permite, en numerosos temas, obtener un sólido acervo en la tarea de control externo de la actuación administrativa. Por ello, no pocos motivos de queja que se nos presentan son una reiteración de anteriores expedientes que han sido investigados y cuyas circunstancias fundamentales son sobradamente conocidas por la Institución. Así, la presentación de una queja no deja de ser, desgraciadamente, un ejemplo más del mismo problema que persiste y cuya investigación no conduciría más que a una ratificación de los extremos que han sido puestos al descubierto por el Defensor del Pueblo Andaluz con anterioridad y sobre los que se ha concluido la tramitación de otras quejas. Éste es el motivo para no admitir a trámite este tipo de reclamaciones, no sin explicar ampliamente al interado las actuaciones llevadas a cabo y ofrecer cuanta información dispone el Comisionado del Parlamento.

Dentro del **Área de Obras Públicas**, en la **queja 94/2177**, que se presentó a finales de 1994, aunque la resolución salió ya en 1995, una asociación nos comunicaba la persistencia de las barreras a pesar de los doce años transcurridos desde la publicación de la Ley de Integración Social del Minusválido. En este sentido, nos dan cuenta de la problemática global de la Ciudad de Sevilla. También en la **queja 95/12**, la reclamante nos denunciaba diversas barreras existentes en distintos organismos y en las propias vías públicas de la ciudad de Córdoba.

En ambos casos estimamos que, como quiera que se trataba de cuestiones globales y dado que esta Institución había elaborado un Informe Especial, en el que exponíamos la situación existente en Andalucía en cuanto a la eliminación de barreras urbanísticas, arquitectónicas y en el transporte, el cual dio lugar, ante las carencias percibidas, a que formuláramos 28 Sugerencias y Recomendaciones a los diversos organismos competentes, a fin de que inicien las actuaciones oportunas conducentes a la mejora de la actual situación, no era oportuno proceder a la tramitación singular de la queja sino remitirnos al informe especial aludido, al tratarse las cuestiones planteadas de un tema ya tratado, al

mismo tiempo que enviamos ejemplares del mismo a los reclamantes.

Por su parte, el interesado de la **queja 95/3736**, nos exponía que hacía unos nueve años se entregaron unos pisos en la "Barriada García Prieto de Antequera"; también nos decía que a su juicio la adjudicación de la citada barriada no fue muy acertada puesto que la mayoría de los beneficiarios vendieron sus viviendas, con el fin de que les adjudicaran una en esta promoción, al mismo tiempo que un gran número de ellos las ocuparon por que en su día *"le pegaron una patada a la puerta y se quedaron"*.

Nos continuaba diciendo que en este barriada ocurrían muchas irregularidades, como traspasos ilegales a cambio de dinero, personas con otras viviendas etc; situaciones que consideraba increíbles para él y su mujer que llevaban cuatro años intentando conseguir una vivienda por los cauces legales y no lo conseguían, careciendo de recursos económicos para poder acceder a otro tipo de vivienda.

Considera asimismo, que el Ayuntamiento no quería saber nada de este problema, a y nos remitía una relación de viviendas que el mismo había procedido a denunciar en fecha de Septiembre de 1995, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, que consideraba habían sido ocupadas ilegalmente.

Ante los hechos denunciados y como quiera que por esta Institución se venía tramitando la **queja 95/3127**, basada en los mismos hechos y motivos, es decir la denuncia de varios pisos de la Barriada anteriormente aludida, a juicio de los denunciantes, ocupados ilegalmente, no procedimos a admitir la queja a trámite al versar sobre un tema ya tratado por esta Institución, actuación que comunicamos al interesado al mismo tiempo que le dimos cuenta de las actuaciones practicadas en la queja que con anterioridad a la suya, habíamos tramitado por los mismos hechos que ahora se nos trasladaban y que habíamos cerrado, tras su tramitación, al no apreciarse irregularidad en la actuación de la Administración.

Por quedar el tema tratado, ha sido solo una queja en **Educación** la que no se admitió a trámite en el año 1995, la **queja 95/3804**, en la que la interesada nos planteaba su disconformidad con la vigente regulación del ejercicio del derecho a casa-habitación gratuita por parte de los integrantes del Cuerpo de Maestros.

La interesada consideraba necesario introducir modificaciones en una legislación que estimaba obsoleta, a fin de incluir criterios de justicia social en el reparto de las viviendas de maestros, a la vez que nos trasladaba una serie de medidas que a su juicio debían tomarse en consideración.

En este sentido, le indicamos a la interesada que esta Institución se había pronunciado amplia y profusamente sobre la problemática de las viviendas de maestros, expresando su opinión contraria a la pervivencia del derecho de casa-habitación gratuita de los maestros, por entenderlo un privilegio injustificable en nuestros días, así como que esta opinión figuraba recogida en diversos Informes Anuales presentados en el Parlamento de Andalucía.

Así mismo, se le dio cuenta a la interesada de la actuación de Oficio en tramitación, en relación con este tema.

Finalmente se procedió al archivo de la queja, toda vez que el tema que la interesada nos planteaba ya estaba siendo objeto de investigación por parte de esta Institución.

En el **Área de Salud y Servicios Sociales** expondremos los casos más relevantes de esta causa legal de rechazo.

En la **queja 95/109** la interesada manifiesta en su escrito que la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Almería ha procedido a declarar la extinción de la pensión de invalidez no contributiva que venía percibiendo desde 1.991, exigiéndole la devolución de lo cobrado desde el 1 de Enero de 1.993 hasta el 31 de Octubre de 1.994. Ante esta resolución muestra su disconformidad y expresa su imposibilidad de hacer frente a dicho reintegro, debido a los escasos recursos económicos de que dispone.

La cuestión que se suscita ha sido ya abordada por esta Institución en la **queja 94/183**, **queja 94/323** y **queja 94/1.172**, que dieron lugar a una Recomendación, dirigida a la Dirección Gerencia del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. En esa Recomendación se planteó la necesidad de informar, en un lenguaje asequible a los beneficiarios de las prestaciones asistenciales, sobre sus deberes básicos y las consecuencias de su incumplimiento, así como la conveniencia de agilizar los trámites de aquellos procesos de revisión que pudieran generar cantidades a devolver, a fin de evitar que la acumulación de dichas sumas alcanzara tal volumen que colocase que a los obligados al reintegro al borde del colapso financiero.

En este supuesto, si bien se estima conveniente proceder a la inadmisión de la queja por ser un tema ya tratado, en el que no se aprecia irregularidad en la actuación administrativa, parece oportuno comunicar a la interesada el contenido de la citada Recomendación e informarle de la posibilidad que tiene de solicitar el fraccionamiento de pago de la cantidad a reintegrar.

En otro caso, en la **queja 95/2542** el interesado denuncia el sistema de adjudicación de plazas de los contratos eventuales de médicos del SAS

Este problema había sido ya abordado en la **queja 91/1876**, que dio lugar a Recomendación, en la que se advirtió a la Administración Sanitaria del incumplimiento fundamentalmente de la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 118/1.991, de 25 de Enero, y de la Orden de la Consejería de Salud y Consumo de 24 de Junio de 1.985, sobre provisión interina y nombramiento de sustitutos en las plazas de la Red de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social en Andalucía, y de los Cuerpos de Médicos y Auxiliares Sanitarios titulares. El argumento empleado giraba en torno a considerar que un Pacto Sindical, que ni tan siquiera había sido objeto de publicación en Boletín Oficial, no podía en modo alguno derogar el sistema de provisión interina y nombramiento de sustitutos del personal de Instituciones Sanitarias del Servicio Andaluz de Salud, normativamente regulado en la Orden ya referenciada.

De este modo, se estimó conveniente, por tanto, proceder a la inadmisión de la presente queja, por considerarla tema tratado.

En la **queja 95/2883**, el interesado manifiesta su disconformidad con el concurso de traslados para personal subalterno convocado por el Servicio Andaluz de Salud con fecha 8 de Abril de 1.995, en la medida en que considera discriminatoria la asignación de una puntuación doble a quienes hubieran prestado servicios en el SAS respecto de quienes los desempeñaran en otras Instituciones Sanitarias Públicas. Asimismo, solicita nuestra mediación para la concesión de una Comisión de Servicios solicitada al Director Gerente del Hospital "San Juan de la Cruz", de Úbeda (Jaén).

La presente queja reproduce en su planteamiento un problema que ya ha sido abordado en otras (**queja 94/656**), si bien con relación al colectivo de médicos. En la actualidad, tras dirigirse una Recomendación al Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, éste no la ha aceptado.

Así pues, se estimó conveniente dar traslado al interesado de la Recomendación formulada y de la negativa a aceptarla por parte del Servicio Andaluz de Salud, quedando en espera del pronunciamiento judicial que pueda emitir el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Respecto de la comisión de servicios solicitada sólo cabe informarle que nuestra actividad se ciñe a supervisar la actividad de la Administración autonómica, pero sin tener reconocida una capacidad de gestión directa.

En un amplio conjunto de **quejas 95/3079** y siguientes. Los interesados en sus escritos nos solicitan que declaremos la ilegalidad de las Resoluciones dictadas, y se suspendan los procedimientos de selección y traslado en curso.

Les comunicamos que sobre los procedimientos de selección y

traslado del personal facultativo de atención primaria, hace ya unos meses, por parte de esta Institución, se dictó una Recomendación sobre el asunto, en la cual se insta al SAS a que proceda a la nulidad de los citados procedimientos por desarrollarse al margen de la legalidad y los principios constitucionales. El SAS, en la respuesta formal que nos dirigió, rechazó nuestra Recomendación, aunque posteriormente y debido a varios Auto judiciales que suspendían los procedimientos, ha decidido revocar definitivamente las referidas Resoluciones; por tanto, su preocupación sobre el establecimiento de estos procedimientos debe decaer con la propia eliminación de los mismos.

En cuanto a la oportunidad de contemplar los méritos profesionales y la experiencia del trabajo realizado, habrá que estar a lo que se disponga en el nuevo baremo que se publique una vez se corrijan las irregularidades detectadas. En todo caso, les sugerimos que se dirijan al propio Servicio Andaluz de Salud para presentarles su posición sobre el sistema de baremación para los concursos oposición.

Entendemos que esta Institución ha desarrollado las acciones posibles dentro de sus competencias para resolver la situación creada, y se ha procedido a suspender los procedimientos organizados al margen de los principios constitucionales.

13. DESISTIMIENTO.

En el **Área de Gobernación y Presidencia**, los interesados en la **queja 95/147** y **queja 95/3632** desistieron expresamente de sus peticiones iniciales dirigidas a esta Institución.

En **Educación** han sido 6 las quejas rechazadas por este motivo en el año 1995, entre las que merece comentario la **queja 95/3445**, en la que la interesada nos manifestaba que había solicitado plaza para su hijo en un Instituto de Bachillerato de Sevilla, para cursar primero de B.U.P., plaza que le había sido denegada al no alcanzar la puntuación exigida, al no habersele baremado con un punto mas la invalidez permanente que tenía reconocida su padre, en virtud de Resolución dictada en fecha 25 de Marzo de 1993, por el Ministerio de Justicia.

El motivo por el que no se le valoró al hijo de la interesada la minusvalía de su padre fue que no acreditó este extremo mediante un certificado de minusvalía emitido por el IASS, hecho este al que se oponía la interesada toda vez que en la Circular que dicho Instituto facilitaba, se hacía constar que para que pudiera baremarse dentro del apartado "criterios complementarios", la minusvalía en padres o hermanos en edad escolar, debía acreditarse la misma mediante "documento válido", gozando de esta consideración el certificado que la interesada

adjuntó a la solicitud de su hijo.

Ante esta situación la interesada formuló en tiempo y forma la correspondiente reclamación, primero ante el Centro, y posteriormente, con fecha 3 de Julio de 1995, ante la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Sevilla, siendole denegada la misma en virtud de resolución de fecha Septiembre de 1995.

No obstante, en fecha 23 de Octubre de 1995, tiene entrada en esta Institución un escrito de la interesada en el que nos manifestaba su intención de desistirse de la queja presentada, toda vez que su problema se había solucionado, al haber recibido en fecha 3 de octubre de 1995, una carta del Instituto, en la cual se le comunicaba que su hijo había sido admitido en dicho Centro, al haber quedado una plaza vacante. Motivo por el cual procedimos al archivo de la queja.

Ha sido sólo una la queja que no se admitió a trámite por este motivo en el **Área de Cultura**. El citado expediente, **-queja 95/2936-**, versaba sobre la suspensión de la autorización concedida al interesado para la realización de los trabajos arqueológicos en un yacimiento de la localidad de Aznalcóllar.

Ahora bien, estando la queja en estudio, y antes de decidir ninguna actuación, el interesado nos dirigió un nuevo escrito en el que nos trasladaba su decisión de abandonar la queja, toda vez que la Dirección General de Bienes Culturales había resuelto levantar la suspensión cautelar de la autorización de excavación, así como de la suspensión de los trabajos arqueológicos.

Por esta misma causa en materia de **Ayuntamientos y Diputaciones** la **queja 94/523** se concretaba en molestias por ruidos producidas por un establecimiento de ocio en Jaen. Y en la **queja 95/2790** el Alcalde-Pedáneo de Moralejos, de Segura de la Sierra, (Jaén), ponía de manifiesto la existencia de una línea eléctrica desde el Municipio a la Pedanía que carecía de corriente.

SECCIÓN CUARTA: LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.

SECCIÓN CUARTA: LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.

Esta Sección del Informe Anual al Parlamento de Andalucía está dedicada a ofrecer a la Cámara la necesaria valoración del grado de colaboración que la Administración ofrece al Defensor del Pueblo Andaluz, en el curso de las actuaciones que lleva a cabo conforme a las funciones que la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre le atribuye, en desarrollo del artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

Insistimos, una vez más, en el hecho de que las autoridades y funcionarios suelen atender las peticiones de información del Defensor con relativa celeridad y la actuación de este Comisionado respecto de las distintas instancias administrativas se desarrolla con normalidad. Y, sin embargo, no dejan de existir -un año y otros- casos decepcionantes que merecen la obligada respuesta del Defensor en los términos que establece la Ley 9/1983 y la toma en consideración del Parlamento sobre tales actitudes. Por ello, y aun a pesar de alguna crítica sobre la reiteración de los argumentos que se expresan en estas líneas, poco podrá cambiar el tono de esta valoración si la situación no varía sustancialmente de la que reflejamos en anteriores Informes.

La ausencia de toda respuesta ante los requerimientos del Defensor por parte de las autoridades o funcionarios es, ante todo, un incumplimiento de la Ley a la que todos, también los poderes públicos, deben someter su actuación. Pero, por si ello no bastara, la no colaboración significa la desatención a una figura de rango estatutario que se define como «Comisionado del Parlamento» y que ha sido establecida, en la organización del autogobierno, para la defensa y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Resulta desconsolador que, ni siquiera, estos rasgos resulten suficientes para merecer la colaboración solicitada.

En cualquier caso, ha de ser la profundización en los hábitos y modos democráticos, dentro del funcionamiento de los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos, la vía mediante la cual estas Instituciones ganen en prestigio y, desde luego, efectividad. En otras palabras: implantar un estilo de respeto y atención al ciudadano, como ejemplo del auténtico sentido de un «Estado de Derecho», será el mejor fruto que la actuación de los Defensores del Pueblo puedan ofrecer a la sociedad.

En la búsqueda de ese objetivo, los casos más significativos de falta de colaboración, merecedores de ser destacados en esta Sección, y relativos a las quejas específicas que se reflejan, son los siguientes:

ADMINISTRACION LOCAL QUEJAS

- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento

- de Carboneras (Almería)..... queja 94/286.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mojácar (Almería) queja 94/878.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla) queja 94/927.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla)queja 94/1639 y queja 94/1659.
- Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Málaga queja 94/1944.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Corio del Río (Sevilla) queja 93/2000 y queja 95/2659.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz)..... queja 94/921.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) queja 94/1251.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vilches (Jaén) queja 95/266.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén..... queja 94/2145, queja 94/2183 y queja 95/2881.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granada queja 94/1066.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla)..... queja 94/1465.
- Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Algámitas (Sevilla)..... queja 94/1417.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cazorla (Jaén) queja 93/2902.
- Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla queja 93/2437.
- Presidente de la Diputación Provincial de Málaga queja 94/1967.

ADMINISTRACION AUTONOMICA..... QUEJAS

- Director General de Ordenación Educativa y Formación Profesional..... queja 93/2487.
- Consejero de Cultura queja 94/2186.
- Consejero de Salud queja 95/2563.
- Director General de Trabajo y Seguridad Social..... queja 93/2491.

- Delegada Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales de Sevilla queja 93/2623 y queja 94/1146.

- Consejero de Obras Públicas y Transportes queja 94/280.
- Director General de Arquitectura y Vivienda (Todas estas quejas de dicha Dirección General, se refieren a un mismo tema: los retrasos en el pago de las subvenciones personales de vivienda protegidas). queja 92/2252, queja 92/2168, queja 93/2476 queja 93/865, queja 93/1775, queja 93/2885, queja 93/8, queja 93/1737, queja 93/1782, queja 93/2961 y queja 94/311.

SECCIÓN QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

SECCIÓN QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

I. RELACIONES CON EL PARLAMENTO

Dedicamos este apartado a reflejar, siquiera sea formalmente, las distintas ocasiones o encuentros en los que el Defensor del Pueblo Andaluz celebra o presenta distintas actuaciones ante el órgano parlamentario, del que, como Comisionado que es, se enraiza.

El año 1995 puede calificarse como un ejercicio en el que las relaciones con el Parlamento han experimentado un salto cualitativo, debido fundamentalmente, a la presentación de distintos trabajos o informes especiales que, en aplicación de la Ley reguladora de la Institución, se han puesto a disposición del Parlamento, lo que ha llevado a una tramitación de la que haremos referencia brevemente en las líneas siguientes.

Así, siguiendo un orden cronológico podemos citar la entrega en la persona del Excmo. Sr. Presidente el día 18 de enero del Informe extraordinario sobre "*Las Barreras en Andalucía*" (BOPA nº 54, de 24 de Febrero). La tramitación parlamentaria de dicho trabajo concluyó con la exposición y debate que se hizo de dicho texto en la Sesión de la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos celebrada el día 9 de Marzo (Diario de Sesiones Serie B nº 16).

Por su parte el día 7 de Junio fue, igualmente, entregado el Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1994 (BOPA nº 127, de 14 de noviembre). La presentación de dicho Informe ante Comisión se realizó el día 28 de Junio conforme establece el artículo 32 de la Ley 9/1983 (Diario de Sesiones Serie B nº 26). De la misma manera la exposición ante el Pleno de un resumen de dicho Informe tuvo lugar en la Sesión de 20 de Septiembre (Diario de Sesiones nº 51).

El día 4 de Julio fue entregado un nuevo Informe especial relativo a diversos aspectos de la Función Pública andaluza (BOPA nº 107 de 8 de Septiembre) que, igualmente, fue debatido ante la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos convocada al efecto el día 7 de Septiembre (Diario de Sesiones Serie B nº 28).

El anterior relato cronológico, obviamente, tan sólo reproduce los acontecimientos más notables y las sesiones formalmente celebradas entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el Parlamento con motivo de los trabajos o Informes elaborados, a cuyos encuentros hay que añadir la participación activa de la Institución en demás actos u ocasiones que la vida cotidiana del Parlamento da lugar.

II. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.

En este apartado siempre resulta oportuno recordar que es la Ley 36/1985, de 26 de Noviembre la que regula los mecanismos de coordinación y colaboración del Defensor estatal con las figuras y Comisionados autonómicos análogos que existen en el resto del Estado. Además de esos mecanismos previstos legalmente, la práctica en las relaciones que desarrollan los Comisionados han consolidado la conveniencia de celebrar encuentros periódicos para reforzar los mecanismos citados de coordinación.

Y así, los días 5, 6 y 7 de Octubre tuvieron lugar las "Jornadas de Coordinación de Defensores" en Barcelona, organizadas por el *Sindic de Greuges de Catalunya*. En dichas jornadas se trataron distintos temas y en especial se debatió la ponencia presentada por el *Valedor do Pobo Galego* sobre la tolerancia. La Institución andaluza participó con la presentación de la ponencia "*La pedagogia de la comunicacion de los ombudsmen con la opinion publica a través de los medios de comunicacion social*".

Al margen de lo que se refiere a relaciones propiamente institucionales, y con motivo de distintos encuentros, como es habitual, el trabajo cotidiano de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz a lo largo de 1995 generó un total de 242 expedientes de queja remitidas ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, junto a los 4 que lo fueron a distintos Comisionados autonómicos. Para conocer con mayor detalle el contenido de dichas quejas, así como los motivos legales para su remisión, señalamos la Sección Tercera de este Informe.

III. RELACIONES INTERNACIONALES

Como viene siendo habitual, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz participa como socio y miembro de pleno derecho, en las organizaciones que aglutinan a estas figuras, internacionalmente denominadas como Ombudsman, que desarrollan su labor en numerosos los países de todo el mundo.

Fruto de esa participación podemos citar el encuentro celebrado con motivo del IV Coloquio del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, celebrado en Maracaibo (Venezuela) entre los días 29 de Mayo y 4 de Junio. Tanto el Diputado del Común de Canarias, como el Defensor del Pueblo Andaluz, y por parte de otros países europeos el que sería, después nombrado Defensor Europeo, tuvimos ocasión de debatir el modelo de Ombudsman en Latinoamérica, con los problemas específicos que allí se plantearon, entre ellos, la corrupción y el narcotráfico.

También merece una especial mención la participación del Comisionado andaluz en las Jornadas para la creación de la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, celebradas en su capital Managua del 21 al 30 de Octubre. Ello respondió a una invitación de dos O.N.G., la de Centro de Estudios Constitucionales de Managua y la de Derecho y Democracia de Sevilla. Este Comisionado trató en la Comisión respectiva de Derechos Humanos y con Diputados de la Asamblea Legislativa de Nicaragua, los problemas y el borrador que dicha Comisión tenía ya elaborado. Y en un Seminario celebrado al efecto, junto a temas judiciales y constitucionales, debatimos el modelo europeo y el español, y la adaptación y creación de nuevos aspectos que obedeciesen a las necesidades de la realidad concreta planteada en el país, tras el final de la guerra. Fueron muy provechosas e impactantes, dada la absoluta carencia de prestaciones sociales imprescindibles que, junto con otros factores políticos y económicos, radicalizan la situación y hacen difícil instaurar un órgano de control en un aparato administrativo muy deficiente. De todas formas, es necesaria la ayuda y colaboración hacia dichos países que se esfuerzan con garra y con rabia en superar los obstáculos que impiden el ejercicio de los valores democráticos y de los derechos humanos.

Por último, entre los días 7 a 12 de Noviembre se celebró la I Conferencia Tricontinental de instituciones de defensa y promoción de los Derechos Humanos y la V Conferencia europea de Defensores del Pueblo celebradas, respectivamente, en las Palmas de Gran Canaria y Tenerife, que igualmente contaron con la participación del Defensor del Pueblo Andaluz.

IV. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN

Este apartado no pretende más que dar cumplida constancia ante el Parlamento de la permanente vocación de una Institución como ésta en numerosas actividades organizadas por distintos colectivos, asociaciones, Universidades, etc., acerca de las funciones y actividades del Defensor del Pueblo Andaluz. En ocasiones, la participación presenta una intención divulgativa sobre las funciones y competencias de la Institución; en otras, el motivo fundamental es aportar la experiencia o la aportación técnica de la Institución que tienen relación con los encuentros a los que somos invitados a participar.

Igualmente, la presencia organizada del Defensor del Pueblo Andaluz en las distintas provincias forma parte de la actividad usual de sus representantes y demás personal asesor. Como ejemplo de algunos desplazamientos, a los que se pretende aportar un significado más institucional, podemos citar la visita desarrollada a la provincia de Málaga los días 20 y 21 de Noviembre, para tomar contacto con las autoridades locales y provinciales, así como para desarrollar la investigación de distintos expedientes de queja que se tramitan en la provincia,

como es el caso de la inspección a varios depósitos municipales de detenidos.

En la misma línea, el día 4 de Diciembre fue presentado en la sede de la Diputación Provincial de Huelva a los medios de comunicación andaluzes el trabajo desarrollado sobre *"Las Directrices del Litoral"*. La motivación de ese acto no fue otra que dar a conocer ese estudio en los lugares más inmediatos al origen de los problemas o de las demandas que se nos hacen llegar. Sirvan estas líneas para renovar el compromiso adquirido de ganar presencia a lo largo de todo el territorio de las actividades del Defensor del Pueblo Andaluz.

Asimismo, hemos participado en las Jornadas sobre la Vivienda y la problemática especial de las "personas sin techo" organizadas por un colectivo de Asociaciones, en Sevilla y, donde tuvimos ocasión de debatir la toma de posición de la Institución en este delicado problema.

Mención especial, dado el incremento que está tomando este tipo de problemas, merece la participación del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas Jornadas, dedicadas exclusivamente, a la Pobreza, en sus más variadas especificaciones. Así los Congresos sobre la Pobreza y la Exclusión social, celebrados en Sevilla, Cádiz y Málaga.

Reseñamos, también, entre las actividades a comentar, la colaboración, fluida y constante entre esta Institución y el Programa "Parlamento" de Canal Sur T.V., sobresaliendo la información y explicación a los ciudadanos de una queja que, quincenalmente, se selecciona para dar a conocer nuestro trabajo.

A estos efectos, tenemos previsto firmar un convenio con Canal Sur T.V., la Consejería de Educación y esta Institución para confeccionar y difundir un vídeo sobre el trabajo que realiza el Defensor del Pueblo Andaluz, en todos los Centros educativos dependientes de la Consejería de Educación, con el fin de facilitar el conocimiento de esta figura entre los ciudadanos. De ello daremos cuenta en el próximo Informe Anual.

Por último, citar las Conferencias que se celebran en las distintas promociones de los Cuerpos de Policía Local, organizadas por la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, y en la que este Comisionado imparte sobre el papel de garante de los derechos de los ciudadanos que recae sobre el Policía Local. Es muy provechoso el debate que se establece con las distintas promociones de ingreso y de mando en la Policía Local sobre el papel y la actuación de dichos Policías en su trato con los ciudadanos y que, a veces, son temas que debemos tratar en nuestras quejas.

SECCIÓN SEXTA: OFICINA DE INFORMACIÓN

SECCIÓN SEXTA: OFICINA DE INFORMACIÓN

I.- INTRODUCCIÓN

En los últimos años, venimos dedicando esta Sección a mostrar un aspecto diferente del funcionamiento de la Institución, que se aparta del análisis de las relaciones Administración-Ciudadanos para centrarse exclusivamente en la relación de éstos con el Defensor del Pueblo Andaluz.

Se trata por tanto, de supuestos que no tienen necesariamente su causa en la tramitación de un expediente de queja en trámite, sino que surgen por voluntad del propio ciudadano que decide acercarse a nosotros para conocer el funcionamiento de la Oficina y/o para exponer alguna preocupación o requerir alguna orientación.

Destacamos el incremento, durante 1995, de las consultas procedentes de provincias más alejadas de la sede institucional, dato que consideramos significativo para poder valorar correctamente el grado de conocimiento de este Comisionado entre la sociedad andaluza.

En cuanto a los supuestos concretos a los que hacemos alusión en este Informe, lógicamente reflejan una sola perspectiva, la del afectado. Sin embargo, su contenido es indicativo en muchos casos de la forma en que éste asimila la información que se le suministra desde los poderes públicos. De ahí que en numerosas ocasiones acuda a la Oficina de Información solicitando una orientación clara en función del problema que expone, y no pretenda expresamente nuestra intervención para intentar su solución.

En la tipología de consultas atendidas se incluye una novedad consistente en las consultas escritas. Se trata de peticiones remitidas por los ciudadanos, a través de las cuales nos solicitan, no una intervención para esclarecer un asunto relacionado con el funcionamiento de las Administraciones Públicas, sino más bien una orientación o asesoramiento sobre una cuestión concreta que les afecta. En cualquier caso, nuestra respuesta se ha enfocado siempre, en función de nuestras posibilidades de intervención o en la línea de información a la que se refiere el artículo 17.1 de nuestra Ley reguladora.

Finalmente, el apartado tercero de esta Sección viene dedicado, como en años anteriores, a exponer los rasgos comunes que han definido a la población atendida a lo largo del año pero esta vez prescindiendo de elementos sociales, económicos o culturales aislados y atendiendo más a la situación global en la que se encontraban como consecuencia directa del problema que les afectaba. Como tendremos ocasión de comprobar, estamos ante consultas cuyos contenidos, por ser idénticos en su planteamiento y por ser similares las

circunstancias personales de los interesados, han gozado de un tratamiento especial, desde la perspectiva de nuestras funciones informativas.

II.- DATOS ESTADÍSTICOS

1. Número total de consultas atendidas

Durante este ejercicio, se alcanzó el número de 1812 consultas planteadas a esta Institución a través de la Oficina de Información, cifra que confirma la evolución ascendente que venimos observando en los últimos años.

En el siguiente cuadro, mostramos los diferentes tipos de consultas registradas, en función del medio escogido por los interesados para plantearlas.

DISTRIBUCIÓN MENSUAL AÑO 1995

	Consultas Escritas	Consultas Personales	Consultas Telefónicas	Total
Enero	3	67	57	127
Febrero	7	64	109	180
Marzo	9	95	98	202
Abril	13	42	67	122
Mayo	12	59	76	147
Junio	8	76	95	179
Julio	13	62	68	143
Agosto	2	34	38	74
Septiembre	3	65	81	149
Octubre	12	88	105	205
Noviembre	17	61	89	167
Diciembre	2	53	62	117
Total	101	766	945	1.812

Las cifras sobre el total de consultas telefónicas y personales no han sufrido una variación considerable respecto a las que se recibieron el pasado año. Continúan siendo más numerosas las efectuadas mediante llamada telefónica desde todos los puntos de Andalucía.

Como puede observarse, incorporamos una nueva distinción entre los tipos de consultas. Nos referimos a las consultas planteadas mediante escritos dirigidos a esta Institución,

Este tipo de escritos, que denominamos escritos de consulta, han ido adquiriendo entidad propia debido a su elevado número y a la coincidencia en el contenido de la petición que exponían los consultantes. Se creyó oportuno reconducir estas consultas a la Oficina de Información, puesto que la única diferencia existente entre éstas y las telefónicas o personales residía en el medio utilizado para plantearlas.

Por lo demás, constituyen un vehículo idóneo para facilitar a los consultantes información precisa sobre el funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz ya que, junto a la respuesta escrita que se les ofrece se acompaña documentación sobre la normativa reguladora, competencias y funciones de la Institución, forma de presentar escrito de queja, procedimiento de tramitación de expedientes de queja y funciones de la Oficina de Información, entre otros.

2. Procedencia geográfica de las consultas.

Todas las provincias andaluzas han tenido protagonismo en los asuntos que trataremos más adelante. La cantidad de consultas recibidas desde cada una de ellas depende, lógicamente, del porcentaje de población que represente en el total andaluz.

Hemos de destacar el hecho de que cada año, las cifras que arrojan las provincias se muevan en unos márgenes casi constantes representativos del número de ciudadanos que acceden por primera vez a esta Institución a través del Servicio de Información.

**DISTRIBUCIÓN PROVINCIALIZADA
AÑO 1995**

PROVINCIA	Escritas	Personales	Telefónicas	Totales
Almería	4	3	46	53
Cádiz	19	15	120	154
Córdoba	6	16	69	91
Granada	7	5	75	87
Huelva	5	22	53	80
Jaén	6	6	57	69
Málaga	19	26	120	165
Sevilla	32	653	383	1.068
Otras	3	20	22	45
Totales	101	766	945	1.812

Como se recordará por el análisis que se hacía en el Informe del año 1993, destacábamos Córdoba como una de las provincias desde donde menos consultas recibíamos. Entonces, nos planteamos la necesidad de incrementar los contactos con otras entidades cordobesas al objeto de divulgar nuestras competencias entre los Organismos de información a los que acudían los ciudadanos de la provincia para plantear cuestiones de diversa índole.

En el año 1995, Córdoba ha sido la provincia andaluza que mayor crecimiento ha experimentado en cuanto al número de consultas atendidas respecto a años anteriores. Igual tendencia se ha observado en la provincia de Granada. Independientemente de las causas de este incremento, nos produce gran satisfacción confirmar que nuestra presencia es cada vez mayor en las provincias con menores índices de población.

Continuando con nuestra exposición, destacaremos un dato que nos

parece relevante, y que se refiere al resultado final de las consultas según su procedencia. Prescindiendo de cifras decimales, el 68% de las consultas finalizó tras la información suministrada desde la Oficina, sin que el interesado emitiera declaración acerca de su intención de remitir escrito de queja. Un 5% finalizó con la presentación instantánea del escrito de queja, y en otro 5% faltaron datos suficientes para poder valorar el asunto correctamente.

En el siguiente cuadro se muestran los diferentes resultados que tuvieron cada una de las consultas referidas exclusivamente a las procedentes de las ocho provincias andaluzas, en función de las declaraciones emitidas por los interesados o por el grado de información suministrada desde la oficina.

RESULTADOS DE LAS CONSULTAS AÑO 1995

	Presentarán queja	Se informan	Faltan datos	Presentan queja
Almería	14	39	-	-
Cádiz	26	118	6	4
Córdoba	20	64	3	4
Granada	23	58	5	1
Huelva	15	52	6	7
Jaén	14	51	4	0
Málaga	39	117	6	3
Sevilla	187	740	64	77

Sin embargo, desde la perspectiva de las funciones concretas que nuestra normativa reguladora encomienda a la Oficina de Información, y atendiendo a la procedencia geográfica, damos mayor trascendencia al 18% de consultas en las que los interesados sí declararon su intención de remitir escrito del queja al Defensor del Pueblo Andaluz. De esta manera se observa que desde provincias como Granada y Almería, con menores porcentajes de población y más alejadas de la sede institucional, han sometido a esta Oficina consultas que, en un 26% de las veces, han finalizado con su intención de formalizar un escrito de queja, cifra muy superior a la media de entre 16% y 20% constatada para el resto de las provincias.

3. Areas administrativas afectadas por las consultas.

En la mayoría de los casos, el ciudadano que se dirige a la Oficina de Información, lo hace porque desconoce las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz y precisa una información previa para decidir sobre la solicitud o no de nuestra intervención en el esclarecimiento de los hechos que exponen. En otros supuestos, su confusión procede de una dificultad para distinguir los límites competenciales que separan a las distintas Administraciones Públicas.

En este sentido, las consultas recibidas se pueden clasificar, atendiendo a las posibilidades de intervención por razón de la materia, en tres grandes bloques: asuntos competencia del Defensor del Pueblo Andaluz, asuntos competencia de otros Comisionados análogos y asuntos que quedaron fuera del ámbito de actuación de éste u otros Comisionados.

Del total de consultas atendidas, 1.135 versaron sobre materias supervisables por el Defensor del Pueblo Andaluz, de acuerdo con su normativa reguladora. Por el contrario, 242 se referían a actuaciones de Organismos públicos dependientes de Administraciones cuya actuación no resulta directamente supervisable por esta Institución. Finalmente, un 24% de las consultas, concretamente 435, planteaban cuestiones que quedaban fuera del campo de actuación de éste y otros Comisionados análogos.

DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS AÑO 1995

	Consultas	Porcentajes
ASUNTOS COMPETENCIA DEL D.P.A.		
AGRICULTURA Y PESCA	11	0'61
CULTURA	7	0'39
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	223	12'31
EDUCACIÓN	106	5'85
INDUSTRIA Y TURISMO	9	0'50
GOBERNACIÓN	44	2'43
ECONOMÍA Y HACIENDA	23	1'27
JUSTICIA	172	9'49
MEDIO AMBIENTE	67	3'70
OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	182	10'03

PRESIDENCIA	2	0'11
SERVICIOS SOCIALES	98	5'41
SALUD	120	6'62
TRABAJO	49	2'70
OTRAS MATERIAS	22	1'21
ASUNTOS SIN COMPETENCIA	435	24'01
REMITIDAS A OTROS DEFENSORES	242	13'36
TOTALES	1.812	100'00

3.1. Análisis de las consultas cuya materia se incluía entre las supervisables por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Con carácter general, los temas son similares a los que los ciudadanos exponen a través de los escritos de queja. Sin embargo, el acceso directo que se ofrece a los interesados, a los que no se exige la formalización de escritos, ni la presentación de documentos, ni tan siquiera la acreditación de su legitimación, ocasiona que muchos de los asuntos no puedan materializarse en escrito de queja de forma instantánea.

En otros supuestos puede ocurrir que no exista una actuación previa del interesado ante el Organismo público implicado en el asunto, que haya dejado transcurrir los plazos de impugnación sin hacer uso de esta vía, que carezca de fundamentos suficientes para cuestionar una actuación administrativa...

A continuación, presentamos algunos de los asuntos que resultaron más complicados, a tenor de las gestiones que fueron requeridas para completar la información solicitada.

A) Gestión Municipal:

Entre las materias más consultadas destacan las referidas a las actuaciones de los Ayuntamientos en sus relaciones con los ciudadanos cuyos intereses gestionan. Competencias como el suministro de agua y alumbrado público, limpieza de las calles y recogida de basuras, así como la concesión de licencias para realizar obras de construcción en viviendas particulares son algunos de los temas más repetidos.

Hemos atendido consultas planteadas por varias Comunidades de Propietarios de viviendas residentes en la Costa del Sol, muchos de los cuales

tenían nacionalidad extranjera. Mediante la entrevista nos solicitaron información sobre la normativa reguladora en materia de suministro de agua por parte de los Ayuntamientos ya que, según declaraban, en algunas urbanizaciones de la zona estos servicios eran sufragados directamente por la Comunidad.

También la falta de agua debido a la fuerte sequía sufrida en los últimos meses, fue motivo de consulta por parte de residentes en municipios con escasos recursos para afrontar el problema, por lo que nos solicitaban información sobre instancias a las que acudir para exigir medidas efectivas.

Sin embargo el asunto que más se ha consultado, y con mayor intensidad en los últimos meses del año, ha sido sin duda el relativo a las multas impuestas a los ciudadanos por infracciones cometidas en materia de tráfico y circulación de vehículos.

B) Educación:

Desde Martos (Jaén) recibíamos la consulta nº **95-0111** que nos planteaba una Asociación de Padres de Alumnos de un centro de enseñanza afectado por la aplicación anticipada de la LOGSE. Alegando supuestos perjuicios ocasionados a los alumnos que debían adaptarse al nuevo sistema, estaban interesados en conocer la postura del Defensor del Pueblo Andaluz ante las quejas que se hubieran presentado en contra de la implantación del nuevo Sistema Educativo en determinados centros de enseñanzas secundarias.

En respuesta a su demanda de información, facilitamos a los interesados documentación relacionada con el contenido de los Informes Anuales en los que el Defensor del Pueblo Andaluz tuvo ocasión de pronunciarse sobre este tema.

Otro asunto ampliamente consultado vino provocado por el nuevo concepto de familias numerosas según lo dispuesto en la Disposición Final 4ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social. De acuerdo con esta disposición, se amplía el concepto de familia numerosa a aquellas que tuvieran tres o más hijos, si bien su aplicación venía condicionada al correspondiente desarrollo reglamentario, con una salvedad. La propia Disposición 4ª señalaba en su apartado 3 que la aplicación de los beneficios previstos en las tasas universitarias se iniciarían en el curso académico 1995-1996.

Esta previsión fue interpretada de diferente forma por parte de algunas Universidades andaluzas. En consecuencia numerosos alumnos(Granada, Córdoba, Málaga y Sevilla) plantearon consultas ante la Oficina de Información, manifestándose disconformes con la negativa de algunas Facultades a reconocer los Libros de Familia numerosa de tres hijos, expedidos por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, como documento válido para acogerse al beneficio de reducción

de tasas en las matrículas académicas.

C) Salud:

En materia de salud, las consultas más frecuentes se refieren al trato que recibieron algunos enfermos en diferentes centros sanitarios, a su disconformidad con el tratamiento médico aplicado, las consecuencias del ejercicio del derecho a la huelga por parte del personal facultativo y demás cuestiones reconducibles, en un primer momento, a la vía de la reclamación ante los correspondientes servicios de atención al usuario. Hacia esta vía les orientamos, al objeto de que instaran ante el Órgano competente el esclarecimiento de los hechos expuestos.

En materia de salud mental, destacan las consultas que fueron planteadas por familiares de enfermos psíquicos, en las que exponían los diferentes conflictos que provocaba la convivencia con estas personas. Los problemas generados incidían en la incapacidad de las familias para lograr la integración del enfermo en la unidad familiar, a pesar de que estos pacientes se encontraban sometidos a tratamiento y seguimiento médico. En ocasiones, esta sensación de inseguridad transcendía a los propios vecinos, tal y como se expuso en la consulta nº **95-1118** planteada desde Chucena (Huelva). La consultante denunciaba la, a su juicio, falta de iniciativa por parte de los familiares responsables para evitar las molestias que continuamente le ocasionaba un enfermo psíquico. Ante la supuesta pasividad, como afectada planteaba la necesidad de obtener apoyo institucional al objeto de garantizar un equilibrio entre los derechos del enfermo y la seguridad personal de quienes le rodean.

En definitiva, en todos estos casos deseaban conocer las posibilidades de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para conseguir de los Organismos Públicos competentes una mayor implicación en cada uno de los supuestos.

d) Trabajo:

En algunas ocasiones hemos considerado oportuno contactar con los Organismos Públicos que tramitaban los expedientes que afectaban a los interesados, ya que éstos tenían algunas dificultades para entender las explicaciones que le ofrecían en los correspondientes departamentos.

De esta manera, y a instancia de los propios afectados, han sido frecuentes los contactos mantenidos con los responsables de Oficinas de Empleo, dependientes del Instituto Nacional de Empleo, al objeto de aclarar cuestiones relacionadas con expedientes de tramitación de prestaciones por desempleo.

Gracias a la colaboración de estos Organismos, en todos los supuestos se consiguió aclarar las incidencias del procedimiento que preocupaban al consultante.

e) Servicios Sociales:

El incremento del número de consultas planteadas sobre situaciones de necesidades básicas ha motivado que la mayoría de las gestiones realizadas desde la Oficina de Información se llevaran a cabo ante los departamentos de servicios sociales de numerosos municipios andaluces.

En algunos supuestos, el consultante nunca se había dirigido a estos Organismos para exponer por primera vez su situación familiar y solicitar las ayudas oportunas. Hemos de reconocer que fueron más numerosos los casos en los que, habiendo acudido al correspondiente Centro, tras el estudio previo no resultaban encuadrables en ninguno de los Programas de ayuda que se encontraban vigentes en ese momento. Sobre este tema volveremos más adelante en el apartado dedicado al análisis de la población atendida.

Respecto a los colectivos sociales especialmente protegidos, el tema más demandado a lo largo del año se ha referido a la necesidad de información sobre recursos públicos disponibles para las personas con minusvalías psíquicas y físicas. Como en otras materias que han destacado por el volumen de consultas recibidas, junto a la información sobre las posibilidades de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en cada uno de los supuestos, les suministramos información sobre las entidades públicas o privadas con competencias en esta materia, convocatorias públicas periódicas y Organismos convocantes, así como Organizaciones de participación ciudadana relacionadas con la problemática de los disminuidos físicos y psíquicos, entre otros.

3.2. Asuntos cuya cuestión de fondo se refería a materias supervisables desde otros Comisionados.

Los asuntos expuestos ante la Oficina de Información sobre competencias ejercidas por Organismos Públicos dependientes de la Administración Estatal o de otras Administraciones autonómicas, reciben un tratamiento diferente al resto de las consultas. Generalmente se facilita información al interesado sobre la forma de presentar escrito de queja ante el Comisionado idóneo por razón de la materia, así como un número de teléfono a través del cual contactar directamente.

Sin embargo, en determinados supuestos hemos ofrecido orientación sobre posibles actuaciones cuya realización sería necesaria con carácter previo a la posible interposición del escrito de queja. Excepcionalmente, se llevaron a cabo gestiones ante determinados Organismos Públicos dependientes de otras

Administraciones.

Las materias consultadas son muy similares a las que se reciben cada año: prestaciones de la Seguridad Social, conflictos surgidos durante la prestación del servicio militar o prestación social sustitutoria, información sobre trámites para ejercer la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales, prisiones, extranjería, sanciones en materia de infracción tributaria etc.

A continuación se exponen algunos de los supuestos en los que se sugirió al consultante la posibilidad de plantear el asunto ante otros Comisionados.

Mediante la consulta nº **95-69** vecinos del municipio sevillano de Carrión de los Céspedes, exponían los perjuicios económicos que les ocasionaba el hecho de que las líneas telefónicas del pueblo tuviesen adjudicado el prefijo correspondiente a la provincia de Huelva, teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de las gestiones telefónicas las realizaban con entidades pertenecientes a la provincia de Sevilla. Declaraban que habían intentado solucionar el problema con la Compañía Telefónica Nacional sin que se hubiera logrado un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Por esta razón, solicitaban información sobre las posibilidades de intervención de esta Institución ante la Administración Central al objeto de esclarecer la actuación de la Compañía en todo este asunto.

Desde Almería nos planteaban la consulta nº **95-440** sobre la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz investigara las razones del retraso que venía sufriendo la tramitación de un proceso judicial abierto en uno de los Juzgados de Figueras (Gerona). En consecuencia, le facilitamos al consultante los datos necesarios para dirigirse al Sindic de Greuges de Cataluña.

Finalmente, en la consulta nº **95-1305**, un ciudadano de Badajoz nos expresaba su disconformidad con la actuación de un Organismo Público dependiente de la Junta de Extremadura, en el procedimiento que se había iniciado para decidir sobre la concesión de una beca solicitada por el interesado. Dado que la citada Comunidad Autónoma no cuenta con una Institución análoga, sugerimos al consultante la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

3.3. Asuntos situados fuera del ámbito de actuación de ésta y otras Instituciones análogas

Hemos recibido 435 consultas sobre temas encuadrables bajo este epígrafe, cifra considerable si tenemos en cuenta que supera en casi cien a la ofrecida el pasado ejercicio.

En la mayoría de los casos que expondremos a continuación, nos

vamos a encontrar con un elemento común, a saber, la ausencia de intervención necesaria de los poderes públicos en la solución de los diferentes conflictos.

Efectivamente, continuamos recibiendo consultas sobre las posibilidades de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en la solución de conflictos surgidos en el seno de relaciones de carácter jurídico privadas (incumplimientos contractuales, conflictos entre particulares, reclamaciones en materia de consumo etc), consultas que ponen de manifiesto el desconocimiento, por parte de los ciudadanos afectados, de otras vías de solución alternativas a la judicial, como modo de resolver este tipo de conflictos.

Para muchas de estas personas, los elevados costes de un posible procedimiento judicial frente al valor del objeto de litigio, constituyen factores determinantes a la hora de buscar posibles medios de solución. En este sentido, consideran al Defensor del Pueblo Andaluz como un punto de partida a través del cual obtener una información clara que les permita enfocar el problema hacia la solución más idónea.

Obviamente, en ocasiones resulta difícil separar los límites entre asesorar sobre "vías más oportunas para ejercitar su acción" a que se refiere el artículo 17 de nuestra Ley reguladora, y el asesoramiento personalizado que demandan algunos consultantes que confunden este Servicio de Información con una Entidad de asesoramiento general y gratuito, distinción que no siempre alcanzan a comprender o aceptar.

Entrando en materia, los conflictos cuya solución requerían, entre otras, el ejercicio de acciones judiciales por parte de los afectados, han supuesto el 65% de los asuntos consultados en este bloque de materias.

Alegar cuestiones que han de ser planteadas en el seno de un proceso judicial en marcha, mostrar su disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales que les afectaban, obtener un análisis "*diferente*" del asunto que les permitiera una vía de revisión ante el correspondiente Órgano Jurisdiccional etc, constituyen pretensiones manifestadas a lo largo de las entrevistas por quienes se consideraban perjudicados en cada uno de los casos.

Comprendemos que para muchas de estas personas resulte complicado entender las limitaciones legales, y en concreto la aplicación del Principio de independencia judicial proclamado en el artículo 117 de la Constitución Española, como límite a la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en la solución de estos asuntos. Ello no significa que, a pesar de nuestros esfuerzos, el ciudadano acepte la explicación que le ofrecemos.

Por lo demás, las cuestiones planteadas se refieren prácticamente a las mismas que ya hemos señalado en Informes anteriores: relaciones de vecindad,

funcionamiento de Organismos de participación social, disconformidad con la actuación de profesionales contratados por los propios interesados para la gestión de sus asuntos, incumplimientos contractuales...

Sin embargo quisiéramos destacar dos casos que han resultado novedosos para esta Oficina, y en los que hemos comprobado el grado de desconcierto que producían entre los afectados. Nos referimos a las relaciones de los particulares con las empresas de cobro a deudores y con los registros de impagados creados por las entidades financieras.

A través de la consulta telefónica número **95-1670**, un ciudadano de Sevilla nos exponía su preocupación por la situación de precariedad económica que sufría su familia, y la presión que recibía por parte de una empresa de cobros contratada a tal fin por otra empresa de la que el interesado era deudor. Entre los métodos utilizados al parecer por la primera, el consultante señalaba las innumerables llamadas telefónicas que, en tono amenazante, se estaban recibiendo en su domicilio, los insultos verbales hacia los miembros de su familia en plena calle y ante la presencia de personas conocidas... Sometido a esta presión, el interesado trató de negociar con su acreedor el pago de la deuda en condiciones factibles, teniendo en cuenta su situación, sin que el empresario aceptara la adopción del acuerdo.

Similar situación se nos planteó desde Córdoba por un ciudadano que a través de la consulta número **95-1797**, declaró sentirse intimidado por los métodos utilizados por otra empresa de cobros, sin que sus denuncias ante la Policía surtieran los efectos que deseaba.

En otro ámbito, han sido varias las personas que nos han consultado sobre nuestras posibilidades de intervención para investigar el uso que reciben los datos personales que constan en los denominados registros de aceptaciones impagadas, como mecanismo supuestamente creado por las entidades financieras para controlar la identidad de clientes que han resultado deudores de créditos financieros. Concretamente, se afirmaba en la consulta número **95-1072** que, habiendo solicitado un crédito hipotecario ante una Entidad bancaria, aquel se le había denegado porque, según constaba en uno de los registros, mantenía una deuda pendiente desde hacía seis años con una entidad de crédito. Nuestro consultante aseguraba que disponía de documentos que acreditaban el abono de la deuda y que, habiendo intentado diversas gestiones para que esta circunstancia se reflejara en el registro, todas resultaron infructuosas.

Hemos presentado algunos supuestos de conflictos aislados y reconducidos, cada uno de ellos, a las relaciones de carácter jurídico privado que les servían de fundamento. Sin embargo, las declaraciones de los consultantes nos hacen reflexionar sobre el posible desequilibrio de fuerzas entre las partes de la relación, sobre todo cuando una de ellas utiliza complejos instrumentos de presión

para defender sus intereses frente a los medios de defensa habilitados, con carácter general, para la solución de los conflictos.

Como quiera que los propios interesados señalaban la consulta ante las Oficinas Municipales de Información al Consumidor entre las gestiones realizadas para intentar una salida al conflicto, contactamos con algunas de ellas para conocer la información que se suministraba desde las mismas. A este respecto, pudimos conocer que desde diferentes Organismos de información y participación ciudadana se facilitaba información a los interesados sobre la existencia de jurisprudencia en esta materia y sobre el ejercicio de acciones judiciales como vía para defender los intereses particulares.

III.- ESPECIAL REFERENCIA AL PERFIL DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

En los últimos Informes Anuales presentados, hemos tenido ocasión de ofrecer algunos de los rasgos que definen a los ciudadanos que, por una vía u otra, han accedido a esta Institución en demanda de nuestros servicios.

Como se recordará, en el Informe Anual correspondiente al año 1993 dedicamos este apartado a señalar las características sociales y económicas de la población que había accedido a la Institución mediante consultas planteadas ante la Oficina de Información. Por otro lado, el Informe Anual correspondiente al año 1994 incluía un estudio similar referido a los ciudadanos que habían acudido al Defensor del Pueblo Andaluz formalizando el escrito de queja al que se refiere el artículo 16 de nuestra Ley reguladora.

Comparando las conclusiones finales de uno y otro, se observa como único denominador común la edad media de todos ellos, que está comprendida **entre los 30 y 50 años**. Por el contrario, el resto de los elementos que se tuvieron en cuenta para definir ambos perfiles situaban a los ciudadanos atendidos en la Oficina de Información en un nivel económico y cultural por debajo de la media que caracterizaba a los ciudadanos que accedían a esta Institución a través de la presentación de un escrito de queja.

A lo largo de 1995 se han confirmado nuevamente estas conclusiones. Sin embargo, al mismo tiempo hemos observado que, entre la población que acudía a la Oficina de Información para consultar nuestras competencias, surgía un nuevo grupo en el que coincidían algunos rasgos comunes tales como la edad, formación académica y situación laboral.

Efectivamente, encontramos un colectivo de ciudadanos cuyas características o rasgos sociales están fuera de los parámetros de la marginalidad, encontrándose sin embargo ante una realidad muy desfavorable ya que están desempleados, en situación de endeudamiento y, por lo tanto, enfrentándose a

circunstancias familiares difíciles. Se han definido como los "nuevos pobres" o personas que a pesar de haber tenido un proceso normalizado en sus vidas desde el punto de vista formativo o educativo e incluso económico, actualmente se encuentran en una situación de necesidad extrema.

No cabe duda que la situación económica actual y la escasez de oferta de empleo en general, están provocando daños en un número, cada vez mayor, de familias andaluzas. Así lo han hecho saber ante esta Oficina de Información en 43 ocasiones ciudadanos que están sufriendo directamente los efectos del desempleo. Ante esta situación, los afectados nos solicitaron información sobre las posibilidades de que el Defensor del Pueblo Andaluz interviniera de forma directa para que se les concediera un puesto de trabajo.

Concretando aún más, nos referimos, entre otros, a los numerosos jóvenes que nos han manifestado la gravedad de su situación ante la imposibilidad de acceder al mercado laboral, a pesar de contar con Titulaciones superiores. Se trata de jóvenes a los que, la falta de empleo, les priva de la posibilidad de ejercer un desarrollo libre de su personalidad a la vez que les obliga a depender económicamente de la familia, hasta edades muy avanzadas.

En otras ocasiones, jóvenes matrimonios con hijos, afectados también por las dificultades para acceder al mercado laboral, encontraron como única solución posible a sus necesidades económicas, la vuelta con sus respectivas familias privándose, en consecuencia, de la necesaria convivencia conyugal, y encontrando a su vez otros conflictos de convivencia con el resto de los miembros integrantes de su antigua unidad familiar.

Por lo tanto, en los supuestos que estamos reflejando los interesados no manifestaban su disconformidad con una actuación administrativa concreta, ni el asunto que exponían estaba siendo estudiado, ni se encontraban pendientes de recibir respuesta formal alguna.

En este sentido se expresaba una mujer de 36 años, casada y madre de dos hijos, mediante la consulta nº **95-1279**. Tras el cierre de la empresa para la que trabajaba como Secretaria, y tras agotar todas las prestaciones por desempleo que le había concedido el Instituto Nacional de la Seguridad Social no había conseguido otro puesto de trabajo, a pesar de haber solicitado incesantemente empleos que se encontraban calificados en un nivel muy inferior a la categoría laboral del anterior. La falta de ingresos le impedía, entre otras cosas, hacer frente a los pagos de un préstamo hipotecario que les fue concedido para adquirir su vivienda. Ante esta situación, el matrimonio recibía ayuda económica de sus respectivas familias, con quienes tendrían que convivir en el supuesto de que se ordenara el embargo de la vivienda.

En su carta al Defensor del Pueblo Andaluz afirmaba que *"tal vez no*

sea Usted la persona a quien me tengo que dirigir, pero no se quien me puede ayudar en este problema, y por esta razón acudo en su ayuda".

El siguiente caso es indicativo del estado en el que declararon encontrarse la mayoría de los afectados. A través de consulta nº **95-1532** una joven de 31 años nos escribía desde Rota(Cádiz) exponiendo la grave situación por la que atraviesa ella y su familia. Declaraba que se encontraba en posesión del Título de Licenciada en Geografía e Historia desde el año 1987, fecha que coincidía con la de antigüedad en el INEM como demandante de empleo, carecía de ingresos económicos propios, siendo el sueldo de su padre la única fuente de ingresos de la familia que estaba formada por 7 miembros.

En su escrito la consultante manifestaba que *"mi caso es como el de muchos amigos de mi edad, el de mis hermanos, familiares... No tenemos ilusión ni esperanza porque nos lo han puesto muy difícil. No podemos aspirar a tener un hogar, una familia propia, ni a cubrir nuestras necesidades más primarias"* y nos pedía *"por favor, haga transmitir mi queja aunque solo sirva para que sepan que somos personas que sufrimos y no meros números en las estadísticas del paro"*.

Como se ha podido observar, los propios interesados parecían conocer perfectamente las funciones de esta Institución y en consecuencia la existencia de un marco legal que nos impide, en todos los supuestos, atender las peticiones de empleo que planteaban.

Por esta razón, nuestros esfuerzos se han encaminado a suministrar la máxima información posible en materia de empleo: Oficinas de Información Sociolaboral, dependientes de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales; normativa vigente en materia de oferta de empleo con especial referencia a las Agencias de Colocación de reciente creación; Departamentos gestores de las "bolsas de empleo" en las diferentes Administraciones Públicas etc.

El hecho de que estas personas acudieran al Defensor del Pueblo Andaluz para exponer sus problemas, nos convertía cuando menos en depositarios de sus preocupaciones. Por ello, atendiendo al contenido de sus peticiones y al marco normativo que regula las funciones de este Comisionado, consideramos oportuno reflejar en el presente Informe la situación de necesidad por la que pueden estar atravesando numerosas familias andaluzas, cuarenta y tres de las cuales la expusieron directamente ante la Oficina de Información indicándonos que lo hacía *"a los efectos oportunos"*.

ANEXO:
DATOS ESTADISTICOS

Distribución por Materias (Quejas de Años Anteriores)

Areas de Actuación	Abiertas	Reabierto	TOTALES	En trámite	Concluido	No admit.	Remitido
AGRICULTURA Y PESCA	12		12		6	6	
CULTURA	6	1	7	3	4		
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	138	7	145	26	112	6	1
EDUCACION	100	5	105	13	87	5	
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA	14		14	6	6	2	
GOBERNACION	41	2	43	3	36	3	1
ECONOMIA Y HACIENDA	7	1	8	1	7		
JUSTICIA	84	5	89	10	57	19	3
MEDIO AMBIENTE	110	5	115	19	95	1	
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	276	9	285	30	239	9	7
PRESIDENCIA	1		1	1			
SERVICIOS SOCIALES	36	3	39	4	27	8	
SALUD	120	2	122	17	61	44	
TRABAJO	139		139	116	15	4	4
TOTALES	1.084	40	1.124	249	752	107	16

Distribución por Materias (Quejas Iniciadas en el año 1.995)

Areas de Actuación	I.de parte	Q.Oficio	TOTALES	En trámite	Concluido	No admit.	Remitido
AGRICULTURA Y PESCA	14		14	4	5	3	2
CULTURA	12	1	13	3	2	7	1
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	231	5	236	101	46	74	15
EDUCACION	288	11	299	58	142	91	8
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA	14		14	5	2	6	1
GOBERNACION	144	2	146	47	53	32	14
ECONOMIA Y HACIENDA	66	1	67	12	11	12	32
JUSTICIA	353	1	354	63	50	156	85
MEDIO AMBIENTE	83	5	88	54	15	18	1
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	233	30	263	85	83	65	30
PRESIDENCIA	4		4	2		2	
SERVICIOS SOCIALES	93	2	95	26	22	46	1
SALUD	2.332	2	2.334	77	2.186	65	6
TRABAJO	114	1	115	37	14	14	50
TOTALES	3.981	61	4.042	574	2.631	591	246

CAUSAS DE NO ADMISIÓN

Causa de no admisión	Agr.	Cult	Ayto	Educ	Fom	Gob.	Econ	Just	M.A.	O.P.	Pres	S.S.	Salud	Trab	Total
Anónima			2	13		1	1	1					1		19
Sin dirección/domicilio				11		1							1		13
No completa datos	8		11	9	2	3		19	4	9		6	10	4	85
Desiste		1	2	6		1			1	2					13
Duplicidad			3							1		1			5
No existe irregularidad		1	10	34		7	7	21	1	37	1	26	14	7	166
Jurídico-Privada			4		1			26		3			9	1	44
Más de un año				1		2	1	3		3		1			11
Otras causas	1		6	3	1	3		4	2	1		1	1		23
Sin competencia			2	11		4		78	2	4		3	3	5	112
Sub-Judice		2	4	3	2	1		19	2	5		2	3		43
Sin interés legítimo								1				2			3
Sin pretensión		1	8	1		3						3	8		24
Sin recurrir a la Admón.		2	28	3	2	9	3	2	7	4	1	3	2	1	67
Finalizada, tema tratado				1				1		5		6	57		70
TOTAL	9	7	80	96	8	35	12	175	19	74	2	54	109	18	698

Leyenda:

Agr. Agricultura y Pesca
Cult. Cultura
Ayto Ayuntamientos y Diputaciones
Educ. Educación
Fom Fomento y Turismo
Gob. Gobernación
Econ. Economía y Hacienda
Just Justicia
M.A. Medio Ambiente
O.P. Obras Públicas
Pres Presidencia
S.S. Servicios Sociales
Salud Salud
Trab Trabajo

Distribución de las Quejas por Áreas de Actuación

	Materias	Q.Abiertas	Q.Cerradas	Q.Totales
A	Agricultura Y Pesca	4	10	14
A10	Agricultura	3	2	5
A30	I.A.R.A		1	1
A40	Personal laboral		1	1
A99	Otras materias	1	6	7
C	Cultura	3	10	13
C10	Bienes culturales	2	5	7
C30	Promoción cultural	1		1
C50	Deportes		5	5
D	Ayuntamientos y Diputaciones	101	135	236
D10	Contratación administrativa	2	1	3
D20	Serv. municipales y competencias Prov.	57	40	97
D30	Función Pública Local	11	20	31
D40	Haciendas Locales	17	40	57
D50	Organización Funcionamineto y Rég. Juríd	3	3	6
D60	Patrimonio y bienes	1	2	3
D70	Responsabilidad patrimonial	3	2	5
D80	Contratación Administrativa	2		2
D99	Otras materias	5	27	32
E	Educación	58	241	299
E10	Ordenación Educativa	28	123	151
E20	Edificios Escolares	6	6	12
E30	Comunidad Educativa	14	57	71
E40	Enseñanza Universitaria	9	41	50
E50	Silencio Administrativo.		4	4
E99	Otras materias	1	10	11
F	Fomento, Turismo, Industria, Energía	5	9	14

	Materias	Q.Abiertas	Q.Cerradas	Q.Totales
F10	Fomento (IFA)		1	1
F20	Turismo	2	1	3
F30	Industria	3	2	5
F40	Energía		3	3
F50	Minas		1	1
F99	Otras materias		1	1
G	Gobernación	47	99	146
G10	Personal Funcionario	23	68	91
G20	Personal Laboral	15	11	26
G30	Selección y Formación de Personal	1	2	3
G40	Política Interior	7	5	12
G60	Personal Adm. Serv. Universidades	1	2	3
G70	Silencio		1	1
G80	Competencias Estatales		5	5
G99	Otras materias		5	5
H	Economía y Hacienda	12	55	67
H10	Tributos	6	14	20
H20	Centro de Gestión Catastral y Cooperac.		3	3
H30	Expedientes de devolución de ingresos	1	1	2
H40	Infracciones procedimentales	1	1	2
H50	Reclamaciones económico/administrativa.	1	5	6
H60	Silencio y dilaciones	2	5	7
H70	C.T.N.E.		14	14
H99	Otras materias	1	12	13
J	Justicia	63	291	354
J02	Dilaciones Singulares	28	46	74
J04	Auxilio Judicial		1	1
J06	Extravíos	1	2	3
J08	Estructurales	1		1
J10	Planta y Demarcación	2	1	3

	Materias	Q.Abiertas	Q.Cerradas	Q.Totales
J12	Supuestos de indefensión	2	1	3
J14	Ejecución Admón.	2	2	4
J18	Abogados	11	13	24
J22	Familia		4	4
J24	Arrendaminetos		2	2
J26	Juridico/privadas		23	23
J28	Función jurisdiccional	4	64	68
J32	Extranjeros	1	13	14
J34	Sanciones de tráfico		10	10
J40	Personal y policía		25	25
J44	Servicio militar	1	5	6
J46	Pensiones de guerra		6	6
J48	Prisiones		19	19
J50	Objeción de conciencia		1	1
J52	Jurisdicción nacional		2	2
J54	Notarios y Registradores		1	1
J58	Indulto		2	2
J99	Otras materias	10	48	58
M	Medio Ambiente	54	34	88
M10	Espacios Naturales Protegidos		4	4
M20	Protecc. y Conservación de la Naturaleza	6	3	9
M30	Calidad Ambiental	45	25	70
M40	Protección Ambiental	3	2	5
O	Obras Públicas y Transportes	85	178	263
010	Vivienda	32	86	118
020	Urbanismo	28	33	61
030	Obras Públicas.	14	21	35
040	Expropiaciones.	8	7	15
050	Transportes.	1	29	30
099	Otras materias	2	2	4

	Materias	Q.Abiertas	Q.Cerradas	Q.Totales
P	Presidencia	2	2	4
P40	Comunicación Social	2	2	4
R	Servicios Sociales	26	69	95
R05	Menores	12	8	20
R15	Ancianos	3	2	5
R20	Disminuidos psíquicos y físicos	2	9	11
R30	Colectivos sociales desprotegidos		2	2
R35	Ayudas económicas		8	8
R40	Pensiones asistenciales	6	37	43
R50	Legislación Estatal Servicios Sociales	2	1	3
R55	asuntos administrativos	1	1	2
R99	Otras materias		1	1
S	Salud	77	2.257	2.334
S05	Salud Pública	4	2	6
S10	Atención Primaria	7	12	19
S15	Asistencia Especializada	15	11	26
S20	Salud Mental	5		5
S25	Listas de espera	6	4	10
S30	Servicios de urgencia y emergencia	4	2.148	2.152
S35	Gestión administrativa	4	2	6
S40	Derecho de los usuarios		2	2
S45	Consumo	3	12	15
S50	Personal	23	47	70
S55	Legislación sanitaria estatal	2	1	3
S60	Información y consideraciones generales		1	1
S99	Otras materias	4	15	19
T	Trabajo	37	78	115
T05	Cooperativas		1	1
T10	Fomento de empleo	13	1	14

	Materias	Q.Abiertas	Q.Cerradas	Q.Totales
T25	Programa de solidaridad	16	11	27
T30	Agrarios		4	4
T35	Inspección de trabajo		2	2
T40	Autónomos		2	2
T45	Viudedad y familiares	1	5	6
T50	Invalidez		9	9
T55	Convenios internacionales		3	3
T65	Jubilación		11	11
T70	Cotizaciones	1	5	6
T75	Desempleo	1	16	17
T85	Peticiones de Trabajo		1	1
T90	Conflicto laboral	2	1	3
T99	Otras materias	3	6	9
	SUMA TOTAL	574	3.468	4.042

Distribución Geográfica

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevi- 11a	Otras	TOTALES
AGRICULTURA Y PESCA	5	2	1	1	9					
CULTURA	1	1	3	5						
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	10	16	4	8	4	7	24	72	2	147
EDUCACION	62	20	7	15	8	23	19	44	2	200
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERG.	2	1	1	2	1	7				
GOBERNACION	11	6	15	11	6	13	11	26	1	100
ECONOMIA Y HACIENDA		2		1	1		5	13	1	23
JUSTICIA	10	21	8	12	10	12	10	24	6	113
MEDIO AMBIENTE	3	6	6	7	2	8	7	30		69
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	7	23	13	12	11	23	26	52	1	168
PRESIDENCIA				1					1	2
SERVICIOS SOCIALES	2	15	3	2	4	1	6	15		48
SALUD	4	15	11	9	8	11	2.161	42	2	2.263
TRABAJO	2	4	3	1	2	9	3	27		51
Suma	111	131	76	80	58	108	2.275	350	16	3.205
REMITIDAS A OTROS DEFENSORES	17	40	19	43	12	14	38	58	5	246
NO ADMITIDAS	54	68	71	58	37	40	78	179	6	591
Suma	71	108	90	101	49	54	116	237	11	837
TOTAL	182	239	166	181	107	162	2.391	587	27	4.042

Causas de Cierre de las Quejas

Causa de Cierre	Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
FA - Administración acepta -	2.400	379	2.779	63,98 %
FAAP Admón. acepta pretensión	102	71	173	3,98 %
FAAR Admón. acepta resolución	7	176	183	4,21 %
FAAS Admón. acepta silencio	28	27	55	1,26 %
FARS Acepta recordat.sobre silencio		2	2	0,04 %
FAVS En vías de solución	2.263	103	2.366	54,47 %
FC - Colaboración otro Defensor -	246	16	262	6,03 %
FCRD Remitida a otros Defensores	4		4	0,09 %
FCRE Remitida DPE	242	16	258	5,94 %
FI - Informe anual -	49	172	221	5,08 %
FI15 Artículo 15	37	33	70	1,61 %
FI18 Artículo 18	4	9	13	0,29 %
FI29 Artículo 29	8	130	138	3,17 %
FN - No Admitidas a Trámite -	591	107	698	16,07 %
FNAN Anónima	19		19	0,43 %
FNAS Sin dirección/domicilio	12	1	13	0,29 %
FNCD No completa datos	54	31	85	1,95 %
FNDS Desiste	12	1	13	0,29 %
FNDU Duplicidad	2	3	5	0,11 %
FNEI No existe irregularidad	157	9	166	3,82 %
FNJP Jurídico-Privada	42	2	44	1,01 %
FNMA Más de un año	11		11	0,25 %
FNOR Otras causas	20	3	23	0,52 %
FNSC Sin competencia	102	10	112	2,57 %
FNSI Sub-ludice	34	9	43	0,99 %
FNSL Sin interés legítimo	2	1	3	0,06 %
FNSP Sin pretensión	21	3	24	0,55 %
FNSR Sin recurrir a la Admón	66	1	67	1,54 %
FNTT Finalizada, tema tratado	37	33	70	1,61 %
FR - Finalizadas tras tramitación -	182	201	383	8,81 %
FRAN Anulada	1	1	2	0,04 %
FRDS Desiste	7	6	13	0,29 %
FRDU Duplicidad	2		2	0,04 %
FRJP Jurídico-Privada		1	1	0,02 %
FRNI No existe irregularidad	123	133	256	5,89 %
FROR Otras resoluciones	21	38	59	1,35 %
FRSC Sin competencia	4	1	5	0,11 %
FRSI Sub-ludice	17	18	35	0,80 %
FRSR Sin recurrir a la Admón.	2		2	0,04 %

Causa de Cierre	Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
FRTT Finalizada, tema tratado	5	3	8	0,18 %
SUMA TOTAL	3.468	875	4.343	100,00 %

Resoluciones Efectuada

Areas de Actuación	Recor. Colab.	Recor. Silenc .	Recor. Deb. L.	Recom Gener.	Suge-rencia	Adver-tencia	Tras-lad S.J.	R. otr. Inst.	Acti-tud Entorp .	Inclus . I. A.	Otras Resol.	Tota-les	Quejas afectad.
AGRICULTURA Y PESCA			2									2	2
CULTURA	2			1					1			4	3
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	14		5	39	15		13	3	3	4	37	133	83
EDUCACION	55	3	1	18	7		6	1	1	5		97	41
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA				3	1		2			1	5	12	8
GOBERNACION			1	16	3		3				7	30	23
ECONOMIA Y HACIENDA	1		3	3	1		3	32	1	2		46	39
JUSTICIA	2		1	3	1							7	6
MEDIO AMBIENTE	9		4	28	2		13		1	8	35	100	60
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	21	22	2	38	90	6	5	32	29	47		292	143
PRESIDENCIA				2								2	1
SERVICIOS SOCIALES			1	2	4		1		2			10	10
SALUD		2		19	3	1	20		8			53	25
TRABAJO	4		2	6	2		1					15	13
TOTAL	108	27	20	180	129	7	67	68	46	67	84	803	457

Leyenda:

Recor. Colab.	Recordatorio colaboración	Sugerencia	Sugerencias	Actitud Entorp.	Actitud entorpecedora
Recor. Silenc.	Recordatorio silencio	Advertencia	Advertencias	Inclus. I. A.	Inclusión en Informe anual
Recor.Deb. L.	Recordatorio deberes Legales	Traslad S.J.	Traslado Superior Jerarquico	Otras Resol.	Otras resoluciones
Recom Gener.	Recomendación General	R. otr. Inst.	Remitidas a otras Instituciones		

Resoluciones Efectuadas (Causas de Conclusión)

Areas de Actuación	Quejas afectada	En trámite	Concluidas	Causas de Conclusión			
				Aceptadas	Art.18	Art.29	Otras
AGRICULTURA Y PESCA	2	1	1	1			
CULTURA	3	2	1			1	
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	83	32	51	13		27	11
EDUCACION	41	9	32	17	2	6	7
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA	8	4	4	1		1	2
GOBERNACION	23	6	17	16		1	
ECONOMIA Y HACIENDA	39	6	33	1		2	30
JUSTICIA	6	4	2	1			1
MEDIO AMBIENTE	60	20	40	14		23	3
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	143	30	113	19	9	41	44
PRESIDENCIA	1	1					
SERVICIOS SOCIALES	10	1	9	2		2	5
SALUD	25	8	17	6		11	
TRABAJO	13	10	3	2		1	

TOTAL	457	134	323	93	11	116	103
-------	-----	-----	-----	----	----	-----	-----

Relación Quejas-Firmantes por Provincias

Procedencia	Quejas de Oficio	Quejas no repetidas	Quejas repetidas	Nº total de quejas	Porcentaje %	Nº de firmantes	Porcentaje %
ALMERIA	3	109	70	182	4,50 %	4.371	25,45 %
CADIZ	13	223	3	239	5,91 %	577	3,36 %
CORDOBA	1	143	22	166	4,11 %	2.180	12,69 %
GRANADA	2	154	25	181	4,48 %	199	1,15 %
HUELVA	3	98	6	107	2,65 %	1.748	10,18 %
JAEN	6	136	20	162	4,01 %	226	1,32 %
MALAGA	4	237	2.150	2.391	59,15 %	2.456	14,30 %
SEVILLA	29	517	41	587	14,52 %	5.390	31,38 %
Otras provincias		21	1	22	0,54 %	23	0,13 %
Extranjero		5		5	0,12 %	5	0,03 %
TOTALES	61	1.643	2.338	4.042	99,99 %	17.175	100,00 %

Relación Quejas-Firmantes por Materias

Área de actuación	Quejas de Oficio	Quejas no repetidas	Quejas repetidas	Nº Total de Quejas	Porcentaje %	Nº de firmantes	Porcentaje %
AGRICULTURA Y PESCA		13	1	14	0,35 %	20	0,12 %
CULTURA	1	12		13	0,32 %	15	0,09 %
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES	5	202	29	236	5,84 %	4.702	27,38 %
EDUCACION	11	211	77	299	7,40 %	6.494	37,81 %
FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA		14		14	0,35 %	14	0,08 %
GOBERNACION	2	95	49	146	3,61 %	171	1,00 %
ECONOMIA Y HACIENDA	1	65	1	67	1,66 %	69	0,40 %
JUSTICIA	1	334	19	354	8,76 %	365	2,13 %
MEDIO AMBIENTE	5	82	1	88	2,18 %	248	1,44 %
OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	30	226	7	263	6,51 %	392	2,27 %
PRESIDENCIA		4		4	0,10 %	5	0,03 %
SERVICIOS SOCIALES	2	93		95	2,35 %	98	0,56 %
SALUD	2	181	2.151	2.334	57,74 %	4.440	25,85 %
TRABAJO	1	111	3	115	2,85 %	142	0,83 %

TOTALES	61	1.643	2.338	4.042	100,02 %	17.175	100,01 %
---------	----	-------	-------	-------	----------	--------	----------

Distribución según Sexo

Sujeto	Sexo	N° de Quejas	Porcentaje
Individuales	Hombre	2.145	53,07 %
	Mujer	1.682	41,61 %
Colectiva		126	3,12 %
Oficio		61	1,51 %
Sin determinar		28	0,69 %
TOTAL		4.042	100,00 %

Distribución de las Quejas Según el N° de Habitantes

Tipo de Municipio	N° Quejas	Porcentaje
Menor de 2.000 habitantes	76	1,88 %
Entre 2.001 y 10.000	2.412	59,67 %
Entre 10.001 y 20.000	180	4,45 %
Entre 20.001 y 50.000	289	7,15 %
Entre 50.001 y 70.000	77	1,90 %
Entre 70.001 y 100.000	46	1,13 %
Mas de 100.001 habitantes	917	22,69 %
Sin determinar	45	1,11 %
TOTAL	4.042	99,99 %

**Distribución Ponderada de Quejas
(quejas/100.000 habit.)**

Procedencia de las Quejas	Capitales	Pueblos	Nº Total de quejas	Porcentaje	Población de derecho	Quejas ponderadas
ALMERIA	112	70	182	4,50 %	475.062	38,2
CADIZ	45	194	239	5,91 %	1.104.258	21,6
CORDOBA	87	79	166	4,11 %	772.018	21,5
GRANADA	76	105	181	4,48 %	817.005	22,2
HUELVA	55	52	107	2,65 %	450.758	23,7
JAEN	45	117	162	4,01 %	656.093	24,7
MALAGA	93	2.298	2.391	59,15 %	1.191.995	200,6
SEVILLA	359	228	587	14,52 %	1.678.168	35,0
OTRAS PROVINCIAS	12	10	22	0,54 %		
EXTRANJERO	5		5	0,12 %		
TOTALES	889	3.153	4.042	99,99 %	7.145.357	56,5

Procedencia de las Quejas por Municipios

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Abla	1	1
Adra	6	11
Albox	4	5
Almería	112	4.282
Arboleas	4	4
Benahadux	2	2
Berja	1	1
Carboneras	1	1
Cuevas del Almanzora	2	3
Chirivel	1	1
El Ejido	5	5
Enix	1	1
Gador	1	1
Huércal de Almería	2	2
Laroya	1	1
Lubrín	1	1
Macael	1	13
Mojácar	2	2
Níjar	10	10
Partaloa	1	1
Ragol	1	1
Roquetas de Mar	12	12
Serón	1	1
Terque	1	1
Uleila del Campo	1	1
Vera	2	2
Vícar	5	5
TOTAL ALMERÍA	182	4.371

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Alcalá de los Gazules	1	1
Alcalá del Valle	2	2
Algeciras	13	13
Algodonales	2	2
Arcos de la Frontera	6	6
Barbate	4	4
Benaocaz	1	1
Bornos	4	4
Cádiz	45	47
Conil de la Frontera	2	2
Chiclana de la Frontera	7	207
Chipiona	5	5
El Bosque	3	3
El Puerto de Santa María	15	15
Jerez de la Frontera	32	34
Jimena de la Frontera	6	6
La Línea de la Concepción	18	19
Los Barrios	7	7
Medina Sidonia	2	2
Olvera	3	3
Puerto Real	5	5
Rota	6	7
San Fernando	19	21
San Roque	5	5
Sanlúcar de Barrameda	9	11
Tarifa	3	3
Torre Alhaquime	1	1
Trebujena	5	132
Ubrique	3	3

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Vejer de la Frontera	3	3
Villamartín	2	3
TOTAL CADIZ	239	577
Adamuz	1	1
Almodóvar del Río	3	3
Añora	1	1
Baena	3	3
Belalcázar	4	7
Bélmez	2	2
Benamejí	1	1
Blázquez	7	7
Bujalance	1	1
Cabra	6	7
Carcabuey	1	1
Cardeña	1	1
Córdoba	87	2.090
El Viso	1	1
Fernán Núñez	1	1
Fuente Obejuna	3	3
Fuente Palmera	1	1
Fuente Tójar	1	5
Hinojosa del Duque	1	1
La Carlota	1	1
Lucena	6	7
Luque	1	1
Montemayor	1	1
Montilla	2	2
Montoro	3	3
Palma del Río	3	3

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Pedro Abad	1	1
Peñarroya-Pueblonuevo	3	3
Pozoblanco	1	1
Priego de Córdoba	1	1
Puente Genil	7	8
Rute	1	2
Villa del Río	1	1
Villafranca de Córdoba	1	1
Villanueva de Córdoba	3	3
Villanueva del Rey	1	1
Villaviciosa de Córdoba	3	3
TOTAL CÓRDOBA	166	2.180
Albolote	1	1
Albondón	1	3
Alfacar	1	1
Alhama de Granada	2	2
Almuñécar	11	11
Alquife	1	1
Armillá	3	3
Baza	6	6
Benalúa de Guadix	1	1
Benamaurel	2	2
Cájar	1	1
Caniles de Baza	2	2
Cenes de la Vega	1	1
Cullar Baza	1	1
Cullar Vega	1	2
Chauchina	1	1
Churriana de la Vega	1	1

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Dehesas de Guadix	2	2
Dílar	2	2
Dúrcal	2	3
El Valle	1	1
Fuente Vaqueros	1	1
Gójar	1	1
Granada	76	85
Guadix	6	6
Huéscar	2	2
Huétor Santillán	1	1
Huetor Vega	2	2
Huétor-Tájar	2	2
Itrabo	1	1
Jayena	1	1
La Calahorra	1	1
La Peza	1	1
La Zubia	2	2
Lanjarón	1	1
Lecrín	1	1
Loja	1	1
Lugros	1	1
Maracena	3	3
Monachil	3	3
Moraleta de Zafayona	1	1
Motril	11	13
Murtas	1	1
Orgiva	1	1
Otura	2	2
Padul	2	3
Peligros	4	6

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Pinos Puente	1	1
Puebla Don Fadrique	2	2
Santafe	2	2
Torvizcón	1	1
Vegas del Genil	1	1
Villanueva de las Torres	1	1
TOTAL GRANADA	181	199
Aljaraque	2	2
Almonaster La Real	1	1
Almonte	3	3
Alosno	1	1
Aracena	1	1
Ayamonte	4	20
Berrocal	1	3
Campofrío	1	3
Cartaya	1	1
Cortegana	1	1
Chucena	1	1
El Campillo	2	2
El Cerro de Andévalo	1	1
Encinasola	3	3
Hinojos	2	6
Huelva	55	71
Isla Cristina	7	9
La Palma del Condado	2	2
Lepe	3	1.601
Minas de Riotinto	2	2
Moguer	2	3
Nerva	3	3

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Punta Umbría	1	1
San Juan del Puerto	1	1
Santa Ana la Real	1	1
Valverde del Camino	1	1
Villalba del Alcor	1	1
Villanueva de las Cruces	1	1
Zalamea la Real	1	1
Zufre	1	1
TOTAL HUELVA	107	1.748
Alcalá la Real	5	6
Alcaudete	1	1
Andújar	8	8
Arjona	1	1
Baeza	2	2
Bailén	2	2
Beas de Segura	1	7
Begíjar	1	2
Bélmez de la Moraleda	1	1
Benatae	1	1
Campillo de Arenas	2	2
Castillo de Locubín	1	1
Cazorla	3	3
Chilluevar	2	2
Guarromán	1	1
Huelma	3	3
Iznatoraf	2	2
Jaén	45	58
Jamilena	2	2
Jódar	2	2

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
La Carolina	4	4
Linares	22	61
Mancha Real	1	1
Marmolejo	3	3
Martos	4	4
Mengíbar	3	3
Peal de Becerro	1	1
Porcuna	4	4
Quesada	1	1
Sabiote	1	1
Santisteban del Puerto	1	1
Segura de la Sierra	4	5
Torreblascopedro	1	1
Torredonjimeno	1	1
Torreperogil	1	1
Ubeda	13	16
Vilches	1	1
Villacarrillo	5	5
Villanueva del Arzobispo	5	5
TOTAL JAÉN	162	226
Alameda	1	1
Alfarnatejo	1	1
Alhaurín de la Torre	6	6
Alhaurín el Grande	1	1
Alora	2	2
Antequera	13	15
Archidona	3	3
Ardales	1	1
Arroyo de la Miel	4	4

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Benahavis	1	2
Benajafe	1	2
Benalauria	1	1
Benalmadena Costa	3	3
Benalmadena Pueblo	3	3
Cártama	6	6
Casarabonela	1	1
Casares	1	1
Competa	1	1
Cortes de la Frontera (Estación)	1	1
Cuevas de San Marcos	3	3
Churriana	1	1
Estepona	17	17
Fuengirola	12	12
Istan	1	1
La Cimada	1	1
Málaga	93	98
Marbella	10	10
Mijas	9	9
Mijas Costa	2	2
Moclinejo	7	7
Mollina	1	1
Monda	1	1
Nerja	3	4
Pizarra	2.149	2.198
Puerto de la Torre	3	3
Rincón de la Victoria	1	1
Ronda	13	14
Teba	1	1
Torremolinos	5	5

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Totalan	1	1
Vélez Málaga	5	10
Villanueva de Algaidas	1	1
TOTAL MÁLAGA	2.391	2.456
Alanis	1	1
Alcalá de Guadaira	8	8
Alcalá del Río	2	2
Alcolea del Río	13	13
Almadén de la Plata	1	1
Arahal	3	3
Aznalcázar	1	1
Bollullos de la Mitación	2	2
Bormujos	1	1
Brenes	1	1
Burguillos	1	1
Camas	5	5
Cantillana	3	3
Cañada del Rosal	2	2
Carmona	7	7
Carrión de los Céspedes	3	3
Castilblanco de los Arroyos	1	1
Castilleja de Guzmán	1	11
Castilleja de la Cuesta	4	4
Cazalla de la Sierra	1	1
Coria del Río	6	7
Coripe	1	1
Dos Hermanas	17	20
Ecija	6	6
El Cuervo	1	1

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
El Real de la Jara	2	14
El Saucejo	1	1
Espartinas	1	1
Estepa	4	4
Fuentes de Andalucía	3	3
Gelves	2	2
Gines	2	2
Guadalcanal	2	2
Guillena	1	1
La Campana	1	1
La Lantejuela	4	4
La Luisiana	1	50
La Puebla de los Infantes	1	1
La Puebla del Río	5	5
La Rinconada	6	6
La Roda de Andalucía	1	1
Las Cabezas de San Juan	6	7
Lebrija	1	1
Lora del Río	6	6
Los Corrales	1	1
Los Palacios y Villafranca	5	5
Mairena del Aljarafe	16	17
Morón de la Frontera	5	7
Olivares	1	1
Osuna	2	4
Palomares del Río	1	1
Pedrera	3	3
Pilas	3	3
Pruna	1	1
Salteras	1	1

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
San Juan de Aznalfarache	7	7
Sanlúcar la Mayor	3	3
Santiponce	1	1
Sevilla	359	4.948
Tomares	12	83
Umbrete	1	1
Utrera	7	37
Valencina de la Concepción	5	12
Villafranco del Guadalquivir	2	2
Villamanrique de la Condesa	1	1
Villanueva del Ariscal	2	5
Villanueva del Río y Minas	1	23
Villaverde del Río	2	2
Viso del Alcor	3	3
TOTAL SEVILLA	587	5.390
Vitoria	1	1
TOTAL ALAVA	1	1
Badajoz	1	1
TOTAL BADAJOZ	1	1
Palma de Mallorca	1	1
TOTAL BALEARES	1	1
Barcelona	1	1
Gava (Barcelona)	1	1
Vilanova i la Geltru	1	1
TOTAL BARCELONA	3	3

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Getafe	1	1
Madrid	2	2
TOTAL MADRID	3	3
Las Palmas	1	1
Santa Brígida (Las Palmas)	1	1
TOTAL LAS PALMAS	2	2
Salamanca	1	1
TOTAL SALAMANCA	1	1
Las Canteras (Santa Cruz de Tenerife)	1	1
Santa Cruz de Tenerife	1	1
TOTAL SANTA CRUZ DE TENERIFE	2	2
Revenga (Segovia)	1	2
TOTAL SEGOVIA	1	2
Teruel	1	1
TOTAL TERUEL	1	1
Torrent	2	2
TOTAL VALENCIA	2	2
Puebla de Sanabria (Zamora)	1	1
TOTAL ZAMORA	1	1
Zaragoza	1	1
TOTAL ZARAGOZA	1	1

Población	Nº de Quejas	Nº de Firmantes
Ceuta	2	2
TOTAL CEUTA	2	2
Alemania	1	1
TOTAL ALEMANIA	1	1
Francia	3	3
TOTAL FRANCIA	3	3
Gran Bretaña	1	1
TOTAL GRAN BRETAÑA	1	1
SUMA TOTAL	4.042	17.175

Distribución Mensual de Quejas

Meses	Nº de Quejas	Porcentaje
Enero	144	3,56 %
Febrero	145	3,59 %
Marzo	2.367	58,56 %
Abril	128	3,17 %
Mayo	166	4,11 %
Junio	188	4,65 %
Julio	158	3,91 %
Agosto	108	2,67 %
Septiembre	182	4,50 %
Octubre	165	4,08 %
Noviembre	180	4,45 %
Diciembre	111	2,75 %

TOTAL

4.042

100,00 %

INDICE DE QUEJAS

90/510	Sec.2.X.-2.2.	93/865	Sec.2.II.-1.	93/2476
90/1225	Sec.2.II.-2.1.3.1.	93/865	Sec.2.II.-1.	93/2476
90/1830	Sec.1.	93/865	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/2476
90/1949	Sec.2.X.-2.2.	93/865	Sec.4.	93/2476
91/37	Sec.1.	93/1046	Sec.2.III.-2.2.3.	93/2487
91/241	Sec.2.V.-2.5.	93/1057	Sec.2.XI.-2.9.	93/2487
91/499	Sec.2.III.-2.	93/1151	Sec.2.XIII.-1.	93/2491
91/1328	Sec.2.III.-2.3.1.	93/1161	Sec.2.II.-3.	93/2491
91/1745	Sec.2.II.-2.1.1.2.	93/1168	Sec.2.VIII.-2.1.1.	93/2499
91/1797	Sec.2.VIII.-2.1.3.	93/1179	Sec.2.VIII.-2.1.1.	93/2500
91/1876	Sec.3.II.-9.	93/1227	Sec.2.XI.-2.2.4.	93/2533
92/568	Sec.2.III.-2.3.1.	93/1252	Sec.2.III.-2.2.1.	93/2536
92/1095	Sec.2.X.-2.1.	93/1338	Sec.2.III.-2.2.1.	93/2542
92/1157	Sec.2.III.-2.1.3.3.	93/1383	Sec.2.II.-2.1.1.2.	93/2581
92/1216	Sec.2.XI.-2.3.3.	93/1486	Sec.2.II.-3.	93/2620
92/1350	Sec.2.X.-2.1.	93/1497	Sec.2.III.-2.1.3.4.	93/2620
92/1649	Sec.1.	93/1737	Sec.2.II.-1.	93/2623
92/1771	Sec.1.	93/1737	Sec.2.II.-1.	93/2626
92/1771	Sec.2.V.-2.5.1.	93/1737	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/2627
92/1913	Sec.2.IX.-2.2.	93/1737	Sec.4.	93/2629
92/2167	Sec.2.V.-2.5.	93/1741	Sec.2.I.-2.3.3.	93/2629
92/2168	Sec.1.	93/1749	Sec.2.XI.-2.6.	93/2631
92/2168	Sec.2.II.-1.	93/1775	Sec.1.	93/2637
92/2168	Sec.2.II.-1.	93/1775	Sec.2.II.-1.	93/2645
92/2168	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/1775	Sec.2.II.-1.	93/2645
92/2168	Sec.4.	93/1775	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/2646
92/2179	Sec.2.III.-2.	93/1775	Sec.4.	93/2647
92/2252	Sec.1.	93/1781	Sec.2.IX.-2.2.	93/2649
92/2252	Sec.2.II.-1.	93/1782	Sec.2.II.-1.	93/2654
92/2252	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/1782	Sec.2.II.-1.	93/2655
92/2252	Sec.4.	93/1782	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/2664
92/2416	Sec.2.V.-2.5.	93/1782	Sec.4.	93/2679
92/2478	Sec.2.V.-2.5.	93/1824	Sec.2.XI.-2.1.4.	93/2684
92/2495	Sec.1.	93/1837	Sec.2.IV.-2.1.3.1.3.	93/2690
92/2495	Sec.2.V.-2.5.	93/1842	Sec.1.	93/2690
92/2497	Sec.2.V.-2.5.	93/1842	Sec.2.II.-2.1.1.1.	93/2706
92/2498	Sec.2.V.-2.5.	93/1986	Sec.2.XI.-2.	93/2711
92/2499	Sec.1.	93/2000	Sec.1.	93/2740
92/2499	Sec.2.V.-2.5.	93/2000	Sec.2.V.-1.	93/2744
92/2500	Sec.1.	93/2000	Sec.2.V.-2.5.1.	93/2790
92/2500	Sec.2.V.-2.5.	93/2000	Sec.4.	93/2865
93/8	Sec.2.II.-1.	93/2015	Sec.1.	93/2867
93/8	Sec.2.II.-1.	93/2015	Sec.2.II.-2.1.1.2.	93/2869
93/8	Sec.2.III.-2.2.6.3.	93/2204	Sec.2.VI.-2.	93/2869
93/8	Sec.4.	93/2329	Sec.2.V.-2.5.1.	93/2869
93/66	Sec.2.V.-2.1.	93/2392	Sec.1.	93/2871
93/153	Sec.2.II.-3.	93/2430	Sec.2.XI.-2.1.3.	93/2871
93/401	Sec.1.	93/2436	Sec.1.	93/2885
93/401	Sec.2.V.-2.7.	93/2436	Sec.2.V.-2.5.1.	93/2885
93/515	Sec.2.III.-2.2.1.	93/2437	Sec.2.V.-1.	93/2885
93/570	Sec.2.IV.-2.1.3.2.1.	93/2437	Sec.4.	93/2885
93/704	Sec.2.I.-2.7.5.	93/2438	Sec.2.VIII.-2.1.1.	93/2895
93/865	Sec.1.	93/2476	Sec.1.	93/2900

93/2900	Sec.2.II.-2.1.2.	94/411	Sec.2.VI.-1.	94/910
93/2902	Sec.2.II.-1.	94/411	Sec.2.VI.-2.4.1.	94/921
93/2902	Sec.4.	94/428	Sec.2.XI.-2.9.	94/921
93/2917	Sec.2.III.-2.2.7.	94/453	Sec.2.V.-2.5.1.	94/921
93/2931	Sec.2.XI.-2.1.4.	94/459	Sec.2.V.-2.6.1.	94/926
93/2934	Sec.2.VI.-2.1.1.3.	94/465	Sec.2.X.-2.9.	94/927
93/2961	Sec.2.II.-1.	94/467	Sec.2.II.-2.1.3.2.	94/927
93/2961	Sec.2.II.-1.	94/477	Sec.2.III.-2.2.2.	94/927
93/2961	Sec.2.III.-2.2.6.3.	94/486	Sec.1.	94/932
93/2961	Sec.4.	94/523	Sec.3.II.-9.	94/936
93/2964	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	94/537	Sec.2.X.-2.9.	94/936
93/2989	Sec.2.VI.-2.1.2.5.	94/539	Sec.2.XI.-2.1.2.	94/955
93/2991	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	94/600	Sec.1.	94/956
93/2992	Sec.2.I.-2.2.	94/600	Sec.2.III.-3.	94/956
93/3004	Sec.2.III.-2.2.1.	94/602	Sec.2.V.-2.6.2.	94/957
		94/608	Sec.2.IV.-1.	94/957
94/84	Sec.2.VI.-2.1.1.2.	94/645	Sec.2.II.-2.1.3.2.	94/958
94/136	Sec.2.VI.-2.1.2.3.	94/655	Sec.2.VI.-2.2.	94/958
94/151	Sec.2.X.-2.1.	94/656	Sec.2.X.-2.9.	94/959
94/156	Sec.2.III.-2.3.1.	94/656	Sec.3.II.-9.	94/959
94/159	Sec.2.V.-2.5.	94/659	Sec.2.V.-2.5.1.	94/972
94/172	Sec.2.III.-2.2.2.	94/673	Sec.2.XI.-2.9.	94/981
94/183	Sec.3.II.-4.	94/735	Sec.2.III.-2.3.1.	94/989
94/183	Sec.3.II.-9.	94/738	Sec.2.X.-2.9.	94/990
94/256	Sec.1.	94/754	Sec.2.X.-2.9.	94/1038
94/256	Sec.2.V.-2.2.	94/762	Sec.1.	94/1040
94/256	Sec.2.V.-2.2.	94/762	Sec.2.II.-2.1.3.2.	94/1056
94/270	Sec.2.XI.-2.1.3.	94/779	Sec.2.XI.-2.9.	94/1058
94/276	Sec.2.IV.-2.1.2.4.	94/784	Sec.2.III.-2.2.7.	94/1066
94/280	Sec.2.II.-1.	94/793	Sec.2.VI.-1.	94/1066
94/280	Sec.4.	94/793	Sec.2.VI.-2.4.1.	94/1066
94/286	Sec.4.	94/807	Sec.2.IV.-1.	94/1066
94/296	Sec.2.XI.-1.	94/808	Sec.2.II.-3.	94/1067
94/296	Sec.2.XI.-2.4.1.	94/812	Sec.2.XIII.-1.	94/1077
94/299	Sec.2.III.-2.2.2.	94/812	Sec.2.XIII.-2.5.	94/1080
94/300	Sec.2.VIII.-1.	94/814	Sec.2.II.-3.	94/1086
94/300	Sec.2.VIII.-2.3.	94/815	Sec.2.X.-2.9.	94/1092
94/311	Sec.2.II.-1.	94/818	Sec.2.VIII.-2.1.1.	94/1095
94/311	Sec.2.II.-1.	94/823	Sec.2.III.-2.3.1.	94/1102
94/311	Sec.2.III.-2.2.6.3.	94/825	Sec.2.VIII.-2.1.1.	94/1102
94/311	Sec.4.	94/827	Sec.2.X.-2.9.	94/1110
94/323	Sec.3.II.-4.	94/842	Sec.2.XIII.-1.	94/1119
94/323	Sec.3.II.-9.	94/842	Sec.2.XIII.-2.2.	94/1128
94/332	Sec.2.IX.-2.3.	94/854	Sec.2.VI.-2.3.2.	94/1135
94/336	Sec.2.III.-2.2.5.	94/860	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1143
94/346	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	94/875	Sec.2.XI.-2.7.	94/1146
94/359	Sec.2.X.-2.4.	94/878	Sec.2.XI.-1.	94/1157
94/360	Sec.2.X.-1.	94/878	Sec.2.XI.-2.1.2.	94/1163
94/360	Sec.2.X.-2.9.	94/878	Sec.4.	94/1188
94/366	Sec.2.III.-2.1.3.3.	94/885	Sec.3.II.-4.	94/1188
94/368	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	94/888	Sec.2.X.-2.7.	94/1196
94/380	Sec.2.III.-2.1.2.	94/901	Sec.2.XI.-2.9.	94/1203
94/382	Sec.2.III.-2.3.1.	94/904	Sec.2.X.-2.9.	94/1214

94/1218	Sec.2.XIII.-2.4.	94/1522	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1795
94/1239	Sec.2.I.-2.7.4.	94/1523	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1796
94/1251	Sec.2.V.-1.	94/1530	Sec.2.V.-2.5.1.	94/1798
94/1251	Sec.2.V.-2.5.1.	94/1537	Sec.2.VI.-2.1.2.5.	94/1804
94/1251	Sec.4.	94/1542	Sec.2.III.-2.2.4.	94/1805
94/1261	Sec.2.XI.-2.2.7.	94/1548	Sec.2.III.-2.2.4.	94/1819
94/1270	Sec.1.	94/1549	Sec.2.X.-2.9.	94/1836
94/1270	Sec.2.V.-2.7.	94/1558	Sec.1.	94/1844
94/1273	Sec.2.III.-2.3.1.	94/1558	Sec.2.III.-2.2.2.	94/1845
94/1274	Sec.2.X.-2.5.2.	94/1576	Sec.2.V.-2.5.1.	94/1847
94/1275	Sec.2.X.-2.3.	94/1586	Sec.2.III.-2.3.1.	94/1858
94/1284	Sec.2.X.-1.	94/1592	Sec.2.VIII.-2.1.1.	94/1860
94/1284	Sec.2.X.-2.6.	94/1597	Sec.2.III.-2.3.2.	94/1861
94/1286	Sec.3.II.-2.	94/1601	Sec.2.XI.-2.1.4.	94/1864
94/1302	Sec.2.VIII.-2.4.	94/1602	Sec.2.XI.-2.1.3.	94/1865
94/1313	Sec.2.IV.-1.	94/1615	Sec.2.X.-2.9.	94/1873
94/1320	Sec.2.VI.-2.1.2.1.	94/1616	Sec.2.XI.-2.5.	94/1876
94/1321	Sec.2.IX.-2.7.	94/1622	Sec.2.VIII.-2.1.3.	94/1881
94/1321	Sec.2.XI.-2.2.9.	94/1628	Sec.2.XI.-2.1.2.	94/1886
94/1326	Sec.1.	94/1636	Sec.2.X.-2.6.	94/1892
94/1326	Sec.2.III.-2.2.6.1.	94/1637	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1893
94/1332	Sec.2.XI.-2.9.	94/1638	Sec.2.IV.-2.1.3.4.	94/1895
94/1358	Sec.2.XI.-2.1.4.	94/1639	Sec.2.XI.-1.	94/1896
94/1389	Sec.2.I.-2.3.2.	94/1639	Sec.2.XI.-2.4.2.	94/1902
94/1395	Sec.2.XI.-2.1.2.	94/1639	Sec.4.	94/1907
94/1398	Sec.2.V.-2.7.	94/1642	Sec.2.XI.-2.2.8.	94/1908
94/1410	Sec.3.II.-2.	94/1649	Sec.3.II.-2.	94/1919
94/1417	Sec.1.	94/1653	Sec.2.XI.-2.2.9.	94/1925
94/1417	Sec.2.II.-1.	94/1659	Sec.2.V.-1.	94/1925
94/1417	Sec.2.II.-2.1.3.2.	94/1659	Sec.2.V.-2.5.1.	94/1936
94/1417	Sec.4.	94/1659	Sec.4.	94/1944
94/1441	Sec.2.XI.-2.7.	94/1662	Sec.2.II.-2.1.3.1.	94/1944
94/1443	Sec.2.VI.-2.	94/1669	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	94/1956
94/1453	Sec.2.III.-2.3.1.	94/1674	Sec.2.XI.-2.4.3.	94/1967
94/1455	Sec.2.XI.-2.8.	94/1683	Sec.2.VI.-2.1.1.4.	94/1967
94/1459	Sec.2.I.-2.7.2.	94/1692	Sec.1.	94/1967
94/1463	Sec.2.V.-2.9.	94/1692	Sec.2.III.-2.2.6.3.	94/1976
94/1464	Sec.2.III.-2.3.1.	94/1695	Sec.2.I.-1.	94/1981
94/1465	Sec.2.II.-1.	94/1697	Sec.2.X.-2.6.	94/1982
94/1465	Sec.4.	94/1704	Sec.2.VI.-2.2.	94/1982
94/1466	Sec.2.XI.-2.1.2.	94/1716	Sec.2.VIII.-2.2.	94/1984
94/1480	Sec.2.III.-2.1.3.4.	94/1730	Sec.2.V.-2.2.	94/2028
94/1484	Sec.2.XI.-2.1.	94/1735	Sec.2.VIII.-2.4.	94/2108
94/1487	Sec.2.XI.-2.9.	94/1742	Sec.2.XI.-2.	94/2118
94/1493	Sec.2.XI.-2.3.4.	94/1742	Sec.2.XIII.-8.	94/2119
94/1494	Sec.2.IV.-2.1.2.4.	94/1753	Sec.2.XI.-2.4.1.	94/2120
94/1496	Sec.2.IV.-2.1.3.1.2.2.	94/1758	Sec.2.V.-2.3.	94/2124
94/1497	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1764	Sec.2.III.-2.1.1.1.	94/2125
94/1498	Sec.2.VIII.-2.1.1.	94/1770	Sec.2.XI.-2.2.9.	94/2126
94/1498	Sec.2.VIII.-2.1.2.	94/1781	Sec.2.VI.-2.1.2.5.	94/2127
94/1506	Sec.2.V.-2.5.1.	94/1783	Sec.1.	94/2129
94/1519	Sec.2.IV.-2.1.3.1.3.	94/1783	Sec.2.III.-2.2.4.	94/2140
94/1521	Sec.2.III.-2.2.1.	94/1786	Sec.2.I.-2.3.4.	94/2140

94/2142	Sec.2.II.-2.1.2.	95/61	Sec.2.III.-2.3.2.	95/208
94/2143	Sec.1.	95/62	Sec.2.XI.-2.3.	95/210
94/2143	Sec.2.III.-2.2.5.	95/67	Sec.3.I.-	95/214
94/2144	Sec.1.	95/69	Sec.3.I.-	95/220
94/2144	Sec.2.II.-2.1.2.	95/81	Sec.2.VIII.-2.1.2.	95/221
94/2145	Sec.2.II.-1.	95/84	Sec.3.II.-5.	95/225
94/2145	Sec.4.	95/91	Sec.1.	95/233
94/2146	Sec.2.III.-2.3.2.	95/91	Sec.2.III.-2.2.1.	95/235
94/2147	Sec.2.VI.-2.1.1.1.	95/92	Sec.3.II.-4.	95/238
94/2158	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	95/93	Sec.2.X.-2.3.	95/239
94/2173	Sec.2.X.-2.6.	95/95	Sec.3.II.-4.	95/240
94/2174	Sec.2.X.-2.6.	95/98	Sec.3.I.-	95/241
94/2177	Sec.3.II.-9.	95/100	Sec.3.II.-5.	95/242
94/2178	Sec.2.VI.-2.1.1.5.	95/103	Sec.2.I.-2.3.1.	95/246
94/2181	Sec.2.XIII.-1.	95/104	Sec.3.II.-9.	95/249
94/2183	Sec.2.II.-1.	95/105	Sec.2.IX.-2.2.	95/251
94/2183	Sec.2.II.-2.1.3.1.	95/108	Sec.3.II.-9.	95/253
94/2183	Sec.2.III.-3.	95/109	Sec.3.II.-9.	95/258
94/2183	Sec.4.	95/110	Sec.2.XI.-2.1.	95/261
94/2186	Sec.2.III.-1.	95/112	Sec.2.I.-2.7.1.	95/262
94/2186	Sec.2.III.-2.2.	95/113	Sec.2.VIII.-2.4.	95/264
94/2186	Sec.4.	95/114	Sec.2.III.-2.2.1.	95/264
94/2187	Sec.2.I.-2.3.2.	95/115	Sec.1.	95/265
94/2188	Sec.1.	95/115	Sec.2.III.-2.4.	95/266
94/2188	Sec.2.V.-2.9.	95/118	Sec.3.II.-9.	95/266
94/2189	Sec.2.V.-2.9.	95/119	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/266
94/2191	Sec.2.XIII.-1.	95/120	Sec.3.II.-5.	95/267
94/2191	Sec.2.XIII.-2.6.	95/122	Sec.2.VI.-2.1.1.2.	95/268
94/2194	Sec.2.I.-2.7.1.	95/123	Sec.2.VI.-2.1.1.8.	95/270
94/2195	Sec.2.IV.-2.2.1.	95/125	Sec.2.X.-2.1.	95/271
95/2	Sec.3.I.-	95/127	Sec.2.XI.-2.9.	95/276
95/4	Sec.3.II.-5.	95/131	Sec.2.IV.-2.1.3.2.1.	95/278
95/6	Sec.2.X.-2.6.	95/133	Sec.2.XI.-2.3.5.	95/279
95/11	Sec.2.III.-3.	95/140	Sec.2.VI.-2.4.1.	95/280
95/12	Sec.3.II.-9.	95/142	Sec.2.IX.-2.5.	95/286
95/14	Sec.3.II.-9.	95/145	Sec.2.V.-7.	95/288
95/18	Sec.2.V.-2.5.1.	95/147	Sec.3.II.-9.	95/289
95/19	Sec.2.VI.-2.3.1.	95/152	Sec.2.I.-2.3.1.	95/290
95/25	Sec.3.I.-	95/153	Sec.2.VI.-2.2.	95/291
95/30	Sec.2.VI.-2.1.1.8.	95/162	Sec.2.X.-2.1.	95/293
95/31	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	95/165	Sec.2.I.-2.3.1.	95/295
95/32	Sec.2.III.-2.3.2.	95/167	Sec.3.II.-9.	95/300
95/33	Sec.2.II.-2.1.3.1.	95/172	Sec.2.I.-2.4.	95/301
95/34	Sec.2.III.-2.2.6.2.	95/174	Sec.3.II.-4.	95/302
95/38	Sec.3.II.-5.	95/179	Sec.3.II.-4.	95/311
95/41	Sec.3.II.-5.	95/186	Sec.3.II.-9.	95/312
95/45	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/187	Sec.2.X.-2.5.2.	95/315
95/47	Sec.3.II.-9.	95/196	Sec.2.III.-2.1.3.3.	95/318
95/48	Sec.2.II.-2.1.3.2.	95/198	Sec.2.IX.-2.6.	95/319
95/49	Sec.2.III.-2.3.2.	95/199	Sec.2.XI.-2.1.4.	95/320
95/52	Sec.2.X.-2.9.	95/200	Sec.2.XI.-2.9.	95/323
95/53	Sec.2.IV.-2.2.2.	95/203	Sec.2.IX.-2.1.	95/324
95/55	Sec.2.III.-2.3.2.	95/204	Sec.2.III.-2.2.5.	95/334

95/365	Sec.2.VI.-2.3.1.	95/2635	Sec.2.X.-2.5.2.	95/2755
95/2459	Sec.3.II.-9.	95/2636	Sec.3.II.-9.	95/2760
95/2484	Sec.2.XI.-2.1.3.	95/2637	Sec.3.II.-6.	95/2761
95/2490	Sec.1.	95/2638	Sec.2.II.-3.	95/2762
95/2490	Sec.2.III.-2.	95/2644	Sec.2.XI.-2.1.	95/2769
95/2493	Sec.3.I.-	95/2646	Sec.2.IV.-2.1.2.1.	95/2769
95/2496	Sec.2.III.-2.3.1.	95/2648	Sec.3.I.-	95/2774
95/2499	Sec.3.II.-2.	95/2649	Sec.2.XI.-2.1.3.	95/2775
95/2501	Sec.2.IX.-2.6.	95/2655	Sec.2.X.-2.1.	95/2780
95/2502	Sec.2.XI.-2.3.2.	95/2656	Sec.2.XI.-2.3.	95/2781
95/2503	Sec.3.II.-2.	95/2658	Sec.3.II.-9.	95/2783
95/2510	Sec.2.X.-2.5.1.	95/2659	Sec.2.II.-1.	95/2785
95/2513	Sec.2.XI.-2.2.9.	95/2659	Sec.4.	95/2787
95/2516	Sec.2.VI.-2.5.	95/2662	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	95/2790
95/2519	Sec.2.VI.-2.4.1.	95/2664	Sec.3.II.-4.	95/2799
95/2525	Sec.2.III.-2.2.5.	95/2667	Sec.2.III.-2.2.7.	95/2803
95/2526	Sec.3.I.-	95/2668	Sec.3.II.-9.	95/2804
95/2528	Sec.3.II.-1.	95/2670	Sec.3.I.-	95/2807
95/2529	Sec.3.II.-9.	95/2671	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	95/2813
95/2531	Sec.3.I.-	95/2673	Sec.2.XI.-2.3.	95/2815
95/2533	Sec.1.	95/2675	Sec.3.I.-	95/2816
95/2534	Sec.3.II.-7.	95/2678	Sec.2.IV.-2.1.2.3.	95/2825
95/2539	Sec.1.	95/2684	Sec.2.III.-5.	95/2831
95/2539	Sec.2.II.-2.1.3.1.	95/2687	Sec.3.II.-6.	95/2833
95/2542	Sec.3.II.-9.	95/2688	Sec.3.II.-9.	95/2835
95/2544	Sec.3.II.-9.	95/2689	Sec.2.VI.-2.	95/2839
95/2545	Sec.3.II.-4.	95/2692	Sec.2.III.-2.2.7.	95/2841
95/2550	Sec.2.X.-2.3.	95/2693	Sec.3.II.-4.	95/2842
95/2552	Sec.2.I.-2.8.	95/2701	Sec.2.XI.-2.1.3.	95/2845
95/2553	Sec.3.II.-4.	95/2703	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/2850
95/2557	Sec.1.	95/2706	Sec.3.I.-	95/2853
95/2557	Sec.2.III.-2.2.5.	95/2708	Sec.3.I.-	95/2857
95/2559	Sec.3.II.-9.	95/2709	Sec.3.II.-5.	95/2862
95/2563	Sec.2.X.-1.	95/2712	Sec.2.XI.-2.2.2.	95/2862
95/2563	Sec.2.XI.-2.1.	95/2715	Sec.2.II.-2.1.3.1.	95/2864
95/2563	Sec.4.	95/2716	Sec.3.I.-	95/2871
95/2569	Sec.2.VI.-2.1.1.5.	95/2717	Sec.3.II.-9.	95/2881
95/2571	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	95/2720	Sec.3.II.-9.	95/2881
95/2571	Sec.3.II.-4.	95/2721	Sec.3.II.-6.	95/2881
95/2574	Sec.2.XI.-2.3.	95/2723	Sec.3.II.-9.	95/2883
95/2576	Sec.3.II.-4.	95/2729	Sec.2.VI.-1.	95/2886
95/2586	Sec.2.V.-7.	95/2730	Sec.2.VI.-2.1.1.7.	95/2888
95/2587	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/2733	Sec.3.II.-2.	95/2890
95/2596	Sec.2.IV.-2.1.2.4.	95/2734	Sec.2.I.-2.3.2.	95/2892
95/2597	Sec.1.	95/2734	Sec.3.II.-6.	95/2894
95/2597	Sec.2.III.-2.2.1.	95/2736	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	95/2896
95/2613	Sec.3.II.-9.	95/2737	Sec.2.VI.-2.1.2.4.	95/2897
95/2616	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/2738	Sec.2.VI.-2.1.2.3.	95/2901
95/2624	Sec.3.II.-9.	95/2742	Sec.2.IV.-2.1.3.1.4.	95/2904
95/2627	Sec.3.II.-6.	95/2743	Sec.2.IV.-2.1.3.1.4.	95/2906
95/2628	Sec.3.I.-	95/2744	Sec.3.II.-4.	95/2907
95/2631	Sec.2.IV.-2.2.1.	95/2747	Sec.3.II.-1.	95/2913
95/2634	Sec.2.X.-2.5.1.	95/2749	Sec.3.II.-9.	95/2914

95/2916	Sec.2.X.-2.1.	95/3109	Sec.3.II.-4.	95/3290
95/2918	Sec.2.III.-2.3.2.	95/3113	Sec.3.II.-9.	95/3291
95/2919	Sec.3.II.-9.	95/3114	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	95/3291
95/2928	Sec.2.X.-2.1.	95/3122	Sec.3.I.-	95/3305
95/2932	Sec.3.II.-5.	95/3123	Sec.3.I.-	95/3314
95/2936	Sec.3.II.-9.	95/3127	Sec.2.III.-2.2.2.	95/3317
95/2939	Sec.2.VI.-2.1.2.3.	95/3127	Sec.3.II.-9.	95/3323
95/2945	Sec.3.I.-	95/3137	Sec.3.I.-	95/3324
95/2946	Sec.2.XI.-2.2.9.	95/3138	Sec.2.IV.-2.1.2.1.	95/3326
95/2950	Sec.3.II.-7.	95/3142	Sec.2.VI.-2.1.1.8.	95/3327
95/2951	Sec.3.II.-7.	95/3144	Sec.3.II.-6.	95/3332
95/2956	Sec.2.X.-2.6.	95/3153	Sec.2.XI.-2.2.9.	95/3344
95/2959	Sec.2.VI.-1.	95/3154	Sec.3.II.-2.	95/3362
95/2961	Sec.3.II.-9.	95/3156	Sec.2.X.-2.2.	95/3366
95/2962	Sec.3.II.-2.	95/3159	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	95/3369
95/2963	Sec.3.II.-7.	95/3169	Sec.3.II.-7.	95/3371
95/2964	Sec.3.I.-	95/3177	Sec.3.II.-1.	95/3377
95/2966	Sec.2.IV.-2.1.1.3.	95/3179	Sec.3.I.-	95/3379
95/2972	Sec.3.II.-9.	95/3186	Sec.2.IV.-2.1.1.2.	95/3381
95/2973	Sec.3.I.-	95/3189	Sec.2.X.-2.1.	95/3382
95/2974	Sec.3.II.-4.	95/3191	Sec.3.II.-5.	95/3388
95/2975	Sec.2.VIII.-2.3.	95/3194	Sec.2.VIII.-2.4.	95/3389
95/2976	Sec.3.II.-4.	95/3196	Sec.3.II.-9.	95/3390
95/2987	Sec.2.X.-2.1.	95/3198	Sec.2.XI.-2.2.9.	95/3391
95/2988	Sec.3.II.-4.	95/3201	Sec.2.VI.-2.5.	95/3393
95/2989	Sec.2.VI.-2.1.2.2.	95/3205	Sec.2.III.-2.3.1.	95/3396
95/2993	Sec.2.IV.-2.1.3.1.1.	95/3206	Sec.3.I.-	95/3411
95/2995	Sec.3.II.-6.	95/3207	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/3414
95/2996	Sec.2.XI.-2.4.2.	95/3208	Sec.2.VI.-2.1.1.7.	95/3416
95/3013	Sec.3.II.-4.	95/3213	Sec.3.II.-6.	95/3417
95/3018	Sec.2.III.-2.2.7.	95/3216	Sec.3.II.-2.	95/3421
95/3020	Sec.2.IV.-2.1.3.4.	95/3218	Sec.2.X.-2.3.	95/3423
95/3024	Sec.3.II.-9.	95/3222	Sec.2.VI.-1.	95/3425
95/3027	Sec.2.I.-2.5.	95/3226	Sec.2.X.-2.1.	95/3426
95/3030	Sec.3.II.-9.	95/3226	Sec.3.I.-	95/3428
95/3031	Sec.2.VIII.-2.1.2.	95/3228	Sec.2.VI.-2.1.2.5.	95/3432
95/3031	Sec.2.VIII.-2.1.3.	95/3231	Sec.2.III.-2.1.3.3.	95/3437
95/3040	Sec.2.VI.-1.	95/3232	Sec.3.II.-4.	95/3438
95/3043	Sec.2.X.-2.5.1.	95/3234	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/3443
95/3044	Sec.3.II.-7.	95/3241	Sec.3.II.-2.	95/3445
95/3047	Sec.2.IX.-2.1.	95/3243	Sec.1.	95/3447
95/3049	Sec.3.II.-9.	95/3243	Sec.2.III.-2.2.5.	95/3454
95/3050	Sec.2.VI.-2.1.2.5.	95/3246	Sec.2.III.-2.1.1.1.	95/3455
95/3070	Sec.2.VI.-2.1.1.4.	95/3252	Sec.3.I.-	95/3456
95/3073	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/3253	Sec.3.II.-9.	95/3514
95/3074	Sec.2.VI.-2.1.1.2.	95/3256	Sec.3.I.-	95/3522
95/3075	Sec.3.II.-5.	95/3261	Sec.2.VI.-2.4.3.	95/3549
95/3078	Sec.2.XI.-2.1.	95/3265	Sec.2.III.-2.2.2.	95/3556
95/3079	Sec.3.II.-9.	95/3266	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	95/3567
95/3082	Sec.2.VIII.-1.	95/3276	Sec.2.VI.-2.5.	95/3571
95/3084	Sec.3.II.-4.	95/3282	Sec.3.II.-4.	95/3572
95/3096	Sec.2.X.-2.2.	95/3283	Sec.1.	95/3577
95/3101	Sec.2.VI.-1.	95/3283	Sec.2.III.-2.2.5.	95/3580

95/3581	Sec.2.VI.-2.4.1.	95/3788	Sec.1.	95/4039
95/3582	Sec.2.VI.-2.1.2.	95/3788	Sec.2.XI.-2.2.	95/4040
95/3587	Sec.2.X.-2.2.	95/3795	Sec.2.VI.-1.	96/4006
95/3588	Sec.2.X.-2.1.	95/3802	Sec.2.VI.-2.5.	
95/3597	Sec.3.II.-9.	95/3804	Sec.2.IV.-2.1.2.4.	
95/3602	Sec.2.III.-2.2.1.	95/3804	Sec.3.II.-9.	
95/3605	Sec.3.I.-	95/3805	Sec.3.I.-	
95/3607	Sec.3.II.-7.	95/3806	Sec.2.X.-2.1.	
95/3608	Sec.2.IV.-2.2.1.	95/3820	Sec.2.V.-2.1.	
95/3617	Sec.3.II.-9.	95/3820	Sec.3.II.-9.	
95/3618	Sec.2.X.-2.7.	95/3821	Sec.3.II.-7.	
95/3626	Sec.3.I.-	95/3827	Sec.2.X.-2.1.	
95/3627	Sec.2.V.-2.1.	95/3836	Sec.3.II.-4.	
95/3627	Sec.3.II.-6.	95/3859	Sec.3.II.-9.	
95/3629	Sec.2.V.-2.1.	95/3865	Sec.3.II.-9.	
95/3629	Sec.3.II.-9.	95/3872	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	
95/3631	Sec.2.I.-2.4.	95/3874	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	
95/3631	Sec.3.II.-4.	95/3875	Sec.3.II.-7.	
95/3632	Sec.3.II.-9.	95/3879	Sec.3.II.-9.	
95/3635	Sec.1.	95/3880	Sec.2.VIII.-2.4.	
95/3635	Sec.2.VI.-1.	95/3881	Sec.2.VIII.-2.4.	
95/3636	Sec.2.VIII.-2.4.	95/3889	Sec.3.II.-9.	
95/3637	Sec.2.VIII.-2.4.	95/3892	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	
95/3647	Sec.2.X.-2.1.	95/3896	Sec.2.VI.-2.1.1.6.	
95/3649	Sec.2.VIII.-2.4.	95/3897	Sec.2.VIII.-2.1.1.	
95/3655	Sec.3.I.-	95/3903	Sec.3.II.-7.	
95/3659	Sec.3.II.-9.	95/3905	Sec.3.I.-	
95/3664	Sec.2.VI.-1.	95/3920	Sec.3.II.-9.	
95/3667	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/3922	Sec.2.X.-2.3.	
95/3669	Sec.3.I.-	95/3930	Sec.3.II.-4.	
95/3672	Sec.3.II.-9.	95/3931	Sec.3.I.-	
95/3680	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	95/3932	Sec.3.II.-9.	
95/3687	Sec.2.VIII.-2.3.	95/3938	Sec.2.III.-2.1.1.2.	
95/3690	Sec.2.V.-2.1.	95/3938	Sec.3.II.-7.	
95/3690	Sec.3.II.-9.	95/3946	Sec.2.X.-2.6.	
95/3694	Sec.3.I.-	95/3952	Sec.3.II.-9.	
95/3702	Sec.3.I.-	95/3953	Sec.2.VI.-1.	
95/3704	Sec.2.XI.-2.9.	95/3954	Sec.2.III.-2.1.1.2.	
95/3715	Sec.1.	95/3954	Sec.3.II.-7.	
95/3715	Sec.2.II.-2.1.2.	95/3960	Sec.2.IV.-2.1.1.1.	
95/3720	Sec.2.VIII.-2.3.	95/3975	Sec.2.III.-3.	
95/3726	Sec.2.III.-2.3.2.	95/3978	Sec.3.II.-9.	
95/3727	Sec.2.V.-2.4.	95/3979	Sec.3.I.-	
95/3736	Sec.3.II.-9.	95/3980	Sec.3.II.-6.	
95/3741	Sec.3.II.-9.	95/3982	Sec.3.II.-4.	
95/3742	Sec.3.II.-9.	95/3994	Sec.2.VI.-2.1.1.8.	
95/3744	Sec.3.II.-4.	95/4005	Sec.3.I.-	
95/3756	Sec.2.VIII.-2.4.	95/4007	Sec.2.VIII.-2.2.	
95/3768	Sec.3.II.-9.	95/4016	Sec.2.IX.-2.1.	
95/3772	Sec.2.X.-2.4.	95/4018	Sec.3.I.-	
95/3773	Sec.3.II.-4.	95/4021	Sec.2.I.-1.	
95/3782	Sec.2.VIII.-2.1.1.	95/4021	Sec.2.I.-2.4.	
95/3786	Sec.3.II.-8.	95/4022	Sec.2.XI.-2.9.	