resumen del informe anual 2010

dPA defensor del pueblo Andaluz

Sumario

1
6-13
A debate

2
16-60
Atender las quejas

3
61-82
Mejorar las normas

4
83-87
Un año en cifras

5
88-95
Escuchando y aprendiendo

6
94-97
Los Informes Especiales

Edita Defensor del Pueblo Andaluz

Esta publicación está sujeta a una licencia Reconocimiento – Compartir igual 3.0 de Creative Commons. Se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.
La licencia completa se puede consultar en la siguiente Dirección:
http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.es

Edita: Defensor del Pueblo Andaluz
Depósito Legal: SE: 2.719/2011
Maquetación e Impresión: TECNOGRAPHIC, S.L.

Editorial

> El ejercicio de 2010 no ha sido bueno. Ha supuesto el despliegue de los peores efectos de la crisis y los diferentes indicadores han ratificado sus impactos en la vida económica y social andaluza

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

Sin duda, los valores macroeconómicos reflejan con rigor el análisis y valoración técnica de esta crisis. Pero, desde la particular perspectiva del Defensor del Pueblo Andaluz, la expresión peor de la situación económica la vemos traducida en los problemas que se ciernen en numerosas familias que ven gravemente reducidos sus ingresos o, sencillamente, pierden el empleo como única fuente de recursos. El proceso de pérdida del empleo ha ido lastrando las esperanzas de muchas personas que agravan su situación por las escasas posibilidades de encontrar alternativas de trabajo.

A la vez, las medidas de cobertura por desempleo y los esfuerzos por extender su protección van minorando la capacidad del sistema debido al número histórico de demandantes de prestaciones y a la escasez de generación de nuevas ofertas de trabajo. Además, las limitaciones presupuestarias alcanzan ya a otras acciones públicas en el ámbito asistencial, sanitario, vivienda, instalaciones educativas o infraestructuras. Algunos de estos efectos se relatan a lo largo de nuestro Informe Anual al Parlamento.

Y es que la reducción del déficit presupuestario ha alcanzado la categoría de argumento inapelable que llega a condicionar respuestas, hasta ahora, elementales de un sistema de protección social.

Más allá de los debates cruzados entre esforzados optimistas y derrotistas paralizados, las personas demandan de los poderes públicos los mecanismos que hagan creíble el sistema de garantías ante contingencias que definen nuestro constitucional Estado Social y Democrático de Derecho. Un sistema que debe ser capaz de nutrirse de recursos en las épocas de crecimiento para atender futuros avatares cuando llegan las recesiones. Respuestas previstas de cobertura dotadas de la contribución previa de una sociedad que sabe ahorrar cuando crece.

Las prestaciones se definen ante los riesgos y las ayudas se otorgan para atender las necesidades. Ahora, corren tiempos de ayuda. Pero, si desatendemos en crisis como la presente los compromisos asistenciales, en qué momento se merecen.

resumen del informe anual 2010

1

A debate

A debate

A debate

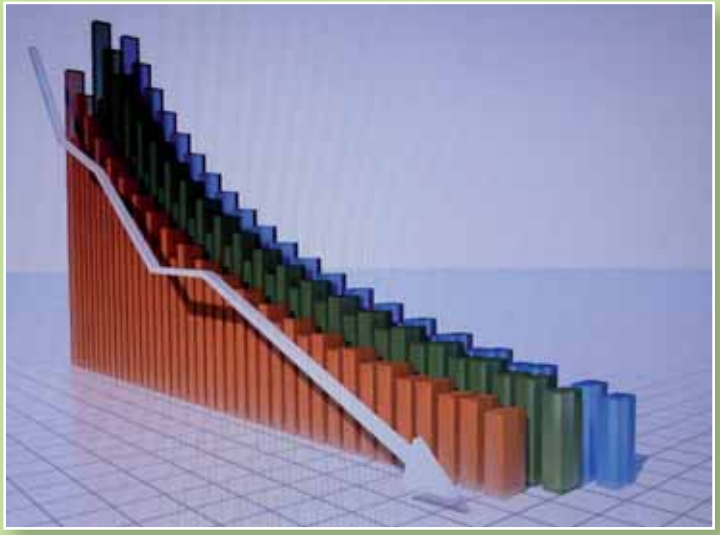
Ponernos a prueba

La crisis ha puesto en evidencia los sistemas de cobertura y protección. El periodo de desarrollo y bonanza de años anteriores no parece suficiente para garantizarnos ahora las respuestas de protección que la sociedad necesita

El Estatuto de Andalucía del 2007, recogía un amplio elenco de derechos a través del Título I de Derechos, Deberes y Políticas Públicas, que requieren de un desarrollo normativo que, de haberse producido, podrían haber evitado muchas de las situaciones que en estos momentos encontramos en la sociedad andaluza.

En él se contempla una serie de artículos que fundamentan e incluso desarrollan áreas importantes y actualizadas de lo que podemos denominar políticas de bienestar social, que son en estos momentos, garantía para aquellas personas que están sufriendo de una forma descarnada los efectos de la crisis económica, que está llegando a ser social, y que podrían tener cubiertas sus necesidades básicas o, al menos, ver paliados sus efectos, si se hubiera producido un mayor desarrollo de éstas.

La crisis adopta la forma del contexto, del escenario, y por tanto se presenta como el gran condicionante de aquello que esté implicado en el mantenimiento y/o cambio de los pilares del devenir vital de las personas. El tamiz de la crisis, filtra hoy muchas de los acontecimientos y situaciones y sus efectos resultan demoledores para muchas familias.



Debido a estas circunstancias, son cada vez más los sectores sociales que acuden a la Institución demandando nuestra intervención y donde resulta clave una actuación organizada, sobre todo cuando vemos como algunas políticas sociales parecen peligrar, así como otras, que tenemos reconocidas, en nuestro marco normativo, parecen quedar de momento invernando en espera de un cambio de la actual coyuntura económica. Nos referimos a la Ley de Inclusión Social; a la necesidad de articular un nuevo Plan de Inclusión Social, ya que el anterior concluyó en el 2006; la necesidad de una nueva Ley de Servicios Sociales que contemple un mayor desarrollo de la ordenación funcional y territorial de los Servicios Sociales y la existencia de cartera de prestaciones y servicios como consecuencia del desarrollo de ésta.

Todas ellas, son medidas necesarias para nivelar las actuales desigualdades sociales existentes, así como para asegurar una cobertura de mínimos para garantizar a las personas y familias, la cobertura de las necesidades más básicas y elementales del ser humano.

Si algo debemos destacar en el año 2010, es que a los sectores que llevan años en esta situación y que se encuentran atrapados en los círculos de la exclusión, se unieron otros que, en principio, debemos definir como sectores normalizados, que a consecuencia de la pérdida del empleo, de la vivienda en muchos casos, o a la desestructuración familiar, en otros, se han visto abocados a situaciones de vulnerabilidad y de exclusión que, una vez dentro, encuentran dificultades para salir.

Si algo se ha puesto de manifiesto en este proceso de incorporación de amplios sectores a la exclusión o en riesgo de exclusión social, es un mayor debilitamiento del sistema de protección de la ciudadanía debido a que se han limitado el número y cuantía de las ayudas, así como por el incremento y demandas de éstas. Por ello, resulta ahora más que nunca necesario, por un lado, establecer políticas que vengan a impedir el incremento de las situaciones de exclusión, al mismo tiempo que, por otro, se refuercen otras que ayuden a la inclusión social y así evitar la cronificación presente en determinados grupos sociales, sin olvidar aquéllas que tienen como objetivo prevenir situaciones graves en el actual momento.

Parece lógico que ante una situación social y económica tan severa, surge como inmediato referente de respuesta de los poderes públicos el denominado Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

Y así, en el año 2010, se han recibido bastantes consultas y quejas relativas al funcionamiento de este Programa de Solidaridad, que fue creado por el Decreto 400/1990, de 27 noviembre, cuyas motivaciones, contempladas en su Exposición de Motivos, pueden ser consideradas hoy plenamente vigentes, pues decía que, pese al esfuerzo realizado por los Poderes Públicos en nuestra Comunidad para conseguir la igualdad efectiva de todos los andaluces, persistían situaciones de marginación y desigualdad en nuestra región, que eran incompatibles con los principios de progreso y justicia social.

Pues bien, en este ejercicio, en el que la crisis económica ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este Programa se convierte en una herramienta esencial, capaz de llegar a muchas personas y familias

afectadas por la actual situación de creciente desempleo, agotamiento de las prestaciones etc. y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, les haga salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación de crisis económica ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos para atenderlas sin que, en todos los casos, se haya percibido que la situación haya cambiado o mejorado para las personas demandantes. En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se ha planteado el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o la percepción de la ayuda.

Todo ello nos llevó a incoar una queja de oficio con la finalidad de investigar el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad en nuestra Comunidad Autónoma, dirigiéndonos en demanda de información a Administración competente, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

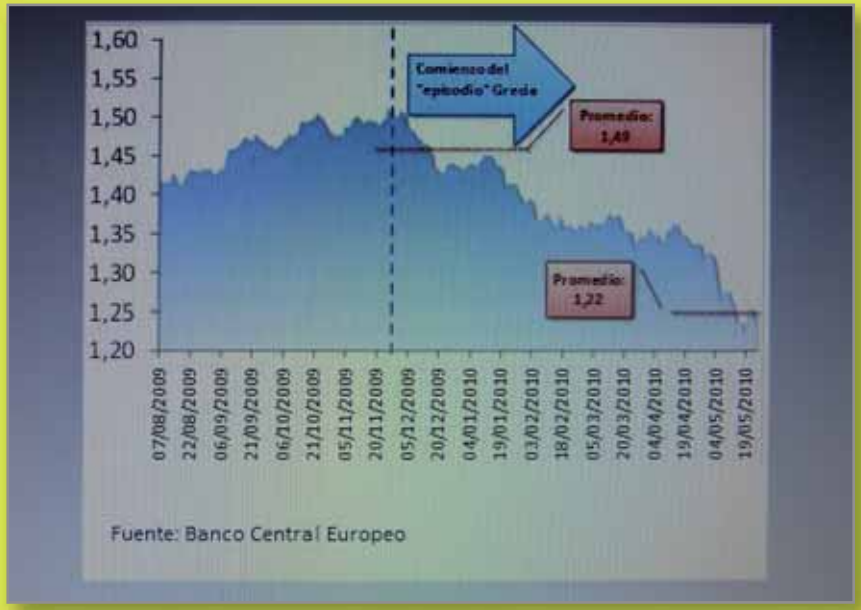
No obstante, con ocasión de la tramitación de varias quejas individuales, también hemos tenido ocasión de conocer el funcionamiento del Programa de Solidaridad en algunas de las Provincias Andaluzas, lo que ha dado lugar a que hayamos formulado Resoluciones consistentes en Recordatorio de Deberes Legales y Recomendaciones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, Málaga y Sevilla, pues hemos constatado retrasos importantes en su tramitación que sitúan, en torno a los ocho meses, al menos en los casos individuales investigados en estos expedientes, el tiempo que transcurre desde la pre-

sentación de la solicitud de concesión, hasta su reconocimiento mediante la pertinente Resolución de la persona titular de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social.

En las Resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de las citadas quejas, hemos efectuado, por un lado, unas Consideraciones comunes y el correlativo Recordatorio de Deberes Legales respecto a las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico aplicables a todos los casos, así como Recomendación de actuación y, por otro, unas consideraciones y valoraciones concretas, circunscritas a las particularidades adicionales que presentaban algunas de las quejas a las que nos venimos refiriendo

A este respecto, esta Institución no puede olvidar el carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente en los supuestos que se definen como especialmente afectados por la marginación y la desigualdad. Casos en los que la agilidad y eficacia en la tramitación y resolución de dichas ayudas son esenciales para cumplir los términos previstos en la normativa y satisfacer los solemnes objetivos que se proclaman, que no son otros que el de subvenir necesidades vitales básicas.

(ver Sec. Primera 1)



> No apreciamos un revulsivo ni en la gestión ni en los fondos de los Programas específicos de apoyo ante la crisis

Receta anti-crisis: empleo inclusivo

Reunimos a todos los sectores protagonistas del empleo volcado en los sectores más desprotegidos. La respuesta fue unánime: hablamos de un recurso útil y productivo que quiere y exige su papel en el nuevo modelo de economía que queremos diseñar para vencer a la crisis

Las personas con algún tipo de discapacidad, aquéllas que se encuentran en situación de exclusión o las que podemos considerar en situación de vulnerabilidad social, han sido durante los últimos años objeto de interés para los poderes públicos y tienen su reflejo, en materia de empleo, en la Ley de Empresas de Inserción del año 2007, la propuesta de la futura Ley de Economía Social o el reciente proyecto de Ley

aprobado por el Gobierno que adaptará la normativa española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que prevé, entre otras medidas, el aumento del 5% al 7% en la reserva pública de empleo para ciudadanos con discapacidad.

Por otro lado, la presente crisis es sin duda una de las más graves que se recuerdan. Se inició a finales de 2007, y después de haber generado tres años de inestabilidad está afectando negativamente a los progresos alcanzados para el logro de los Objetivos del Milenio y, en concreto, el relativo a la erradicación de la pobreza que la Unión Europea se había marcado para el año 2010 coincidiendo con el Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Mientras, se oyen voces que claman por reducir el Estado de Bienestar lo que supondría reducir prestaciones y ayudas a los sectores sociales que están siendo castigados por la actual situación, y es posible que ello suponga una mayor incorporación de éstos a una situación de pobreza extrema o severa.

La situación económica afecta a todas las clases sociales, si bien golpea de forma especial a los sectores más débiles y con menos recursos. Son éstos los que mayores dificultades tendrán para salir de esta situación, y puede que cuando lo hagan estarán en peores condiciones que cuando entraron en la crisis.

Por ello, es importante apostar por políticas que permitan igualar a los diferentes, ya que en estos momentos son necesarios más que nunca importantes impulsos en materia de empleo, así como en otras áreas sociales y económicas.

En política de empleo, hablamos de la situación laboral de las personas y nos estamos refiriendo a una cuestión central, ya que nuestro modelo de sociedad lo concibe no solo como fuente básica para un ingreso, sino también como un mecanismo integrador y de realización personal. De ahí que la carencia o la precariedad en el mismo tengan efectos más allá de una cuestión puramente económica.

> “En pleno siglo XXI, siguen existiendo prejuicios y estereotipos asociados a los grupos en situación de exclusión. Padecen inferioridad de condiciones a la hora de competir en el mercado laboral, lo que dificulta su acceso al empleo y les desorienta a la hora de reconducir su carrera profesional

Pero si el acceso al mercado de trabajo no es un camino fácil para una gran parte de la población, en estos momentos para las personas en dificultad social este camino es aún más complejo, pues a la hora de acceder a él se encuentran en un punto de partida desigual con respecto a otras personas demandantes de empleo.

Si el empleo afecto a lo largo de la crisis al conjunto de la población, en el caso de los personas en situación de algún tipo de discapacidad o en exclusión lo ha hace de forma importante y lesiva. Por ello, desde el Defensor del Pueblo

Andaluz nos propusimos como objetivo realizar en el mes de Diciembre de 2010 una Jornada dirigida a sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre los efectos de las medidas dirigidas a promover éste, así como las consecuencias adversas que suponen la restricción y falta de apoyo al empleo protegido para personas en situación de vulnerabilidad social.

Las experiencias recogidas ponen de manifiesto la enorme rentabilidad de las propuestas dirigidas a estimular el empleo en estos colectivos, ya que han venido a mejorar las condiciones de vida de estos sectores, mientras se observa con temor un claro retroceso de programas y propuestas dirigidas en este sentido.

La Jornada tuvo dos partes bien diferenciadas, una primera más expositiva con una conferencia marco y una mesa redonda de intervenciones que recogieron las buenas prácticas de empleo protegido, en la que se expusieron experiencias desde los distintos ámbitos sociales, tanto en el sector público, en la iniciativa social como en el ámbito privado.

La segunda parte de la Jornada, en formato taller, estuvo dirigida a trabajar desde la perspectiva de buscar un cambio de situación con la intención de obtener una serie de propuestas a modo de conclusiones que sirvieran de referente para nuestro trabajo en defensa de los intereses de los colectivos en exclusión.

Como resultado del taller, se consensuaron los siguientes objetivos:

a) Prevenir la exclusión en el empleo.

b) Fomentar la cultura emprendedora, especialmente entre los colectivos más desfavorecidos.

c) Introducir a las personas como principales protagonistas de sus proceso de inclusión laboral. Escuchar y reivindicar, dando voz a la que no lo tienen.

d) Fomentar y divulgar las Empresas de Inserción como herramienta válida de inclusión y de ahorro del gasto público y social

Para la consecución de estos objetivos, se trabajaron tres ámbitos de propuestas, las surgidas desde la ciudadanía, las de la administración y, una tercera, desde el ámbito de la empresa.

2 Atender las quejas

2

Atender las quejas

“En este apartado destacamos las quejas que pueden despertar un mayor interés social por su contenido y las materias que plantean. Son el relato de muchas preocupaciones de las personas y de las respuestas que les ofreció el Defensor”

Atender las quejas

¿Para cuándo un centro de reforma en cada provincia andaluza?

La Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, otorgó el plazo de un año desde su entrada en vigor para que las Comunidades Autónomas adaptaran sus recursos a la nueva normativa de Justicia Juvenil, lo que les obligó a adecuar los recursos preexistentes para dar respuesta a una demanda que requería una fuerte inversión extraordinaria.

De este modo, se empezaron a adaptar los centros de menores y a crear plazas de internamiento por toda la geografía andaluza, a excepción de la provincia de Huelva, que actualmente es la única entre las de Andalucía que carece de plazas de internamiento en su territorio para el cumplimiento de medidas privativas de libertad impuestas por los Juzgados de Menores.

Esta circunstancia podría suponer para las personas menores infractoras residentes en aquella provincia una vulneración de su derecho al cumplimiento de la medidas de privación de libertad en el centro más cercano a su domicilio. Un derecho, éste, que persigue facilitar los contactos de la persona menor con sus familiares, amistades y vecindad, procurando que el cumplimiento de la medida no suponga como añadido una ruptura de relaciones o una pérdida de los vínculos con su entorno social al que, no olvidemos, habrá de reintegrarse.

En este contexto, desde el año 2006 estamos recibiendo quejas de familiares de menores de la provincia de Huelva que cumplen la medida de internamiento en otras provincias así como de profesionales del sector que cuestionan la inexistencia de este tipo de recursos en esta zona de Andalucía.

Con ocasión de estas reclamaciones hemos sido testigos del desajuste de medios en relación a la demanda que impide a muchos de los menores hacer efectivo su derecho en el momento que han de iniciar el cumplimiento de la medida, pues en definitiva, ante la saturación de peticiones referidas a determinadas provincias (Sevilla, Málaga y Huelva principalmente) la Junta de Andalucía se ve obligada a designar para el cumplimiento de las medidas de internamiento centros alejados del domicilio familiar, y ello no como una situación coyuntural, excepcional, sino con una incidencia porcentualmente significativa.

Pero no se agota aquí el problema, pues tal como se expone en algunas de las quejas, pasado el tiempo, y ante la insistencia del menor alejado de su entorno familiar por conseguir su traslado nos encontramos en la nueva tesitura de dilucidar la pertinencia de este traslado ante el inconveniente de la interrupción del programa educativo y formativo que se viene realizando en el centro de origen.

Y es aquí de nuevo cuando el Juzgado no puede siquiera valorar la conveniencia del traslado si no se ofrecen alternativas, es decir, además del informe sobre el estado y evolución del menor la Administración ha de poner en manos del Juzgado alternativas reales de plazas disponibles con vistas a atender la petición. Sólo con estas premisas podrá el Juzgador valorar los beneficios de la continuidad en el mismo centro en contraposición con los de un eventual traslado, lo contrario supone condicionar la petición del menor –de nuevo– a las disponibilidades de plazas, quedando vacío de contenido el derecho establecido en la Ley.

No somos ajenos las trabas de la Administración. Sin embargo, no podemos pasar por alto la necesidad de armonizar el aprovechamiento óptimo de los recursos y su coste, en relación con las necesidades que se vienen demandando. Por ello, si se constata una demanda consolida-

da referida a determinadas demarcaciones geográficas y tipos de recursos, lo conveniente sería plantearse su ampliación y el redimensionamiento del resto de la red, ya que lo contrario supondría una actitud pasiva no acorde a los postulados de la Ley de Responsabilidad penal del menor que implican una cercanía de los recursos al domicilio familiar.

Así las cosas, la interpretación de la Ley por extrema que fuera no podría llevar a considerar admisible que durante más una década una de las provincias de Andalucía –Huelva– haya carecido y siga careciendo de al menos un centro para medidas de internamiento de menores infractores.

En su momento, año 2007, con base en la argumentación señalada, se Recomendó a la Consejería de Justicia que se valorara la conveniencia de crear un centro de Reforma en la provincia de Huelva que viniera a cubrir las carencias puestas de manifiesto, resolución que obtuvo una respuesta favorable. Es así que la Consejería anunció la decisión de proceder a la construcción del mismo en una localidad de dicha provincia.

Han transcurrido más de tres años desde aquel compromiso sin que el mismo se haya puesto en práctica. Como respuesta, la Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales señala que, a pesar de la actual situación económica, una vez consolidado el procedimiento de reorganización de recursos, tras una licitación de las plazas existentes, la Justicia juvenil en Andalucía no cesará de dotarse en recursos. En concreto, por lo que respecta a la provincia de Huelva, en el primer cuatrimestre de 2011 contará con un Grupo de convivencia educativa para menores infractoras, sin descartar la creación de un centro en el futuro dependiendo de las limitaciones derivadas de la actual disponibilidad de recursos.

De nuevo la crisis económica como causa para demorar una actuación que deviene necesaria. No obstante, en este ámbito de menores debemos recordar a las Administraciones las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de octubre de 2010 respecto de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño dirigidas al Estado Español para que asegure que las líneas presupuestarias prioritarias destinadas a la infancia sean protegidas de los cambios en los niveles de recursos dentro de las prioridades presupuestarias generales y, más específicamente, de aquellas líneas presupuestarias referidas a medidas sociales positivas a favor de la infancia que sean objeto de protección incluso en tiempo de crisis.

(ver Sec. Tercera. 9)

> Dotar a Huelva de un centro de reforma juvenil es un compromiso tantas veces asumido, como desatendido. Seguimos siendo testigos de los perjuicios que se causa a internos y sus familiares

La reordenación urgente del Sector Público provoca una fuerte reacción de colectivos de empleo público

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2010 recibió diversas comunicaciones en las que se expresaban discrepancias sobre los contenidos de medidas dictadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dirigidas al control de déficit público y con especial incidencia en criterios organizativos del sector público andaluz. Los escritos aluden a criterios de impugnación contra las medidas que se venían aplicando en virtud del Decreto Ley 5/2010, de 27 de Julio, de reordenación del sector público (BOJA 147, de 28 de Julio).

Para dar cumplida información de las actuaciones desarrolladas y sin perjuicio de los trámites adoptados en los correspondientes expedientes, el Defensor del Pueblo Andaluz hizo público un comunicado en relación con todos y cada uno de los escritos y expedientes de queja en trámite sobre aquella trascendental cuestión, indicando lo siguiente:

"Primero. En muchos de los escritos se ha formulado la petición expresa a la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz para instar ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra la norma autonómica citada o bien se solicitaba trasladar ante el Defensor Estatal sus alegaciones sobre la supuesta inconstitucionalidad de Decreto-Ley 5/2010.

El Defensor del Pueblo Andaluz, oída la Junta de Coordinación celebrada el 15 de Septiembre de 2010, –tomando en cuenta los inmediatos precedentes en relación con propuestas similares que afectan a recientes Decretos-Ley aprobados a nivel estatal y autonómico con motivo de la situación de crisis económica sobre los que el Defensor Estatal no consideró procedente interponer Recurso de Inconstitucionalidad– acordó trasladar ante el Alto Comisionado de las Cortes Generales dichas comunicaciones, toda vez que era la petición expresa que se contenía en varios de dichos escritos, así como tomando en consideración que es dicho Defensor quien ostenta propiamente la legitimación necesaria para la interposición del recurso pedido. Como resultado de dicha iniciativa, con fecha 13 de Octubre de 2010, la Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor Estatal manifestó su criterio contrario a la formulación de tal recurso de inconstitucionalidad, que ha sido comunicado a esta Institución con fecha 2 de Noviembre de 2010.

Segundo. Desde la entrada en vigor de esta disposición, se han venido produciendo, igualmente, otras acciones de impugnación ante los órganos jurisdiccionales que eran comunicadas por los propios promotores de algunos escritos recibidos, o bien han sido conocidas por esta Institución mediante los mecanismos y anuncios oficiales de los que hemos tenido constancia. Diariamente, tenemos conocimiento de otras iniciativas de impugnación sobre actos o disposiciones que ponen en aplicación la multitud de aspectos que afectan a las previsiones del Decreto-Ley 5/2010.

Ciertamente, y sin perjuicio de las vicisitudes que se produzcan en los trámites de los respectivos procedimientos judiciales en curso, el núcleo de discrepancia expuesto en la multitud de escritos recibidos inciden en la cuestión litigada ante los órganos judiciales.

Por ello, en la fecha en la que se manifestó la posición institucional sobre varios de los escritos de queja acerca de las medidas del Decreto-Ley 5/2010, resultaba de aplicación el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. Es decir, está Institución no pudo entrar en el examen individual de dichas quejas –más allá del análisis general expresado– por encontrarse en su día el asunto pendiente de resolución judicial.

Tercero.- También, respecto del contenido de otros escritos, destacamos la petición expresa de que el Defensor del Pueblo Andaluz acuerde la realización de un Informe Especial para abordar el estudio de la cuestión debatida.

Al respecto, hemos de indicar que dichos Informes Especiales no constituyen el cauce obligado o prioritario de atención de la Institución en el desempeño de sus funciones. Ello no empece para que sobre esta misma cuestión, referida a los modelos de organización de la Administración Pública, el Defensor del Pueblo Andaluz haya mantenido una continua intervención en numerosas quejas o con motivo de consideraciones que se han expresado en los Informes Anuales presentados al Parlamento.

Destacamos los posicionamientos mantenidos por esta Institución. Así en el pleno del Parlamento celebrado el 27 de Octubre de 1999, expresaba el Defensor del Pueblo Andaluz con motivo del debate del Informe Anual de 1998:

"(...) Esta institución es consciente de la necesidad de articular formas flexibles de administrar que permitan disponer de instrumentos ágiles y eficaces de gestión administrativa. Ello, sin embargo, no debe ser incompatible con la observancia de estos principios y normas que establecen los límites y cautelas para un funcionamiento objetivo y garantizador de los derechos e intereses de todos los ciudadanos; es decir, con independencia de la figura que se utilice y de los medios que se empleen, no dejamos de estar en presencia de genuinas actividades de la Administración pública, y, por lo tanto, sometidas a un régimen jurídico público y garantista hacia el ciudadano. En ese sentido, me permito sugerir a los señores Diputados y señoras Diputadas que, en la próxima reforma que se pudiera acometer de la ley reguladora de la organización y administración de la Comunidad Autónoma andaluza, que data de 1983, sería deseable y muy clarificador abordar esta problemática, de manera que se identificaran las funciones irreductiblemente públicas que no pueden ser prestadas bajo fórmulas de derecho privado, a la vez que quedara perfectamente determinado el régimen jurídico aplicable a estas empresas participadas por la Administración en los distintos aspectos de su actividad." (DSPA 140/V Legislatura, pág. 8.236)."

Del mismo modo, más allá de pronunciamientos centrados en quejas singulares, podemos añadir el hito que supuso la elaboración del documento a propósito de los trabajos de elaboración de la Ley 9/2007. Y, desde luego, este Defensor del Pueblo Andaluz hará la debida reseña de esta polémica situación en su correspondiente Informe al Parlamento como resultado de las actuaciones desarrolladas por la Institución a lo largo del presente ejercicio.

Cuarto.- Dado el carácter masivo y reiterativo de estas comunicaciones de numerosas personas profesionales del sector público, que ya han sido analizadas en los términos explicados, la Institución debe adoptar medidas que garanticen la respuesta legal establecida ante las mismas, a la vez que evite el riesgo de trastorno del funcionamiento ordinario de los servicios. Por tanto, la Institución procederá a su acumulación, dando el trámite legalmente previsto. Sin perjuicio de ello, ofrecerá información del estado de tramitación de las quejas registradas por los cauces previstos en el procedimiento, así como a través del servicio de internet para su general conocimiento.

Quinto.- Como conclusión esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz desea manifestar:

a) *Con pleno respeto a otros criterios, el Defensor del Pueblo Andaluz, oída la Junta de Coordinación, cursó ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales la petición de interponer Recurso de Inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de Julio, de medidas urgentes en materia de reordenación del sector público andaluz. El Defensor Estatal, con fecha 2 de Noviembre de 2010, nos traslada que no ha considerado procedente formular el Recurso de Inconstitucionalidad pretendido.*

b) *Somos conscientes de la extraordinaria complejidad del proceso que se desencadena con la aprobación del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de Julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público andaluz, en el ejercicio de la potestad de autoorganización que ostenta la Junta de Andalucía. Un proceso, sin duda, complejo que exigirá en su desarrollo el máximo respeto a los derechos que el régimen jurídico reconoce al personal de empleo público.*

c) *La Institución quedará especialmente atenta y vigilante a las vicisitudes de este proceso y a las incidencias que pudieran producirse en el ámbito de sus competencias y responsabilidades."*

Esta pronunciamiento dictado en su momento resulta aplicable para un proceso que se antoja inacabado tras la aprobación del Decreto-Ley 6/2010, de 23 de Noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010, citado, así como por la tramitación del Proyecto de Ley 8/10/PL-000007.

(ver Sec. Segunda I)

La colaboración de la Junta con las prisiones andaluzas se resiente por la crisis

Que la crisis económica y financiera tiene un reflejo universal en aspectos sociales, laborales, familiares y, en definitiva, en todos los ámbitos de la vida está resultando una dolorosa vivencia para casi todos. Nadie parece salvarse.

Decimos esto a propósito del recorte sufrido en diversos programas de colaboración que mantiene la Junta de Andalucía en las prisiones andaluzas, programas acogidos al Convenio-Marco de Colaboración entre la Junta de Andalucía y la Administración Central en materia penitenciaria, que se firmó en la ya lejana fecha de 23 de Marzo de 1992 pero que no sólo continúa vigente sino que se ha visto ratificado y ampliado a lo largo de estos años por numerosos convenios sectoriales.

Entre esos programas o actividades de colaboración –algunos tan importantes como la Formación Permanente para personas adultas o los programas de apoyo para el tratamiento de toxicomanías o las siempre difíciles colaboraciones sanitarias– existe uno cuya evolución durante doce años ha arrojado los índices más positivos de cuantos se desarrollan en este ámbito penitenciario.

Nos estamos refiriendo al Programa de Animación Deportiva que gestiona una asociación, adjudicataria del mismo, con el patrocinio y dirección de la Secretaría General para el Deporte, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Ante los insistentes rumores que nos llegaban sobre una supresión total de actividades deportivas y el despido de los doce monitores que mantiene dicha Consejería en otros tantos centros penitenciarios ubicados en Andalucía, solicitamos informe sobre las previsiones presupuestarias para 2011, y la respuesta de la mencionada Secretaría General para el Deporte no ha podido ser más clara y rotunda: como los presupuestos de la Consejería, para actividades deportivas, se han reducido en un 50%, todos los programas, de cualquier tipo, se han visto afectados y como el Programa de Actividades Deportivas en las prisiones no forma parte de las competencias propias de la Consejería ... pues se suprime del todo.

Concretamente aseguran que *"... efectivamente la continuidad del programa después de la finalización del actual que expira el 31 de Enero, no continuará en este año 2011 por razones de índole exclusivamente presupuestarias*".

Naturalmente el Defensor no puede estar de acuerdo en tan drástica medida pues donde cabría, como con otros programas, una reducción presupuestaria en éste se opta por la supresión total cuando se trata, como ya se ha dicho, de unas actividades que cuentan con la valoración más positiva de todas las partes implicadas, empezando por la propia Consejería, como explicamos con más detalle en nuestro Informe Anual, donde incluir una más amplia explicación. Por ello seguiremos intentando que tal medida no se adopte, en los términos en que se nos ha comunicado.

(ver Sec. Segunda Cap. VI)

> Decimos esto a propósito del recorte sufrido en diversos programas de colaboración que mantiene la Junta de Andalucía en las prisiones andaluzas

Acogimientos familiares

remunerados: una fórmula olvidada

El acogimiento familiar es una medida de protección de menores alternativa a la institucionalización, por la que el niño o la niña pasa a formar parte durante un determinado periodo de tiempo de otra unidad familiar distinta a la suya, que le proporciona los cuidados necesarios para su desarrollo, evitando los riesgos que supone la separación de su medio. De ahí que se procure que el acogimiento se realice por miembros de la propia familia, y si ello no fuera posible por familia ajena.

En cualquier caso, la familia acogedora (extensa o ajena) tiene todas las obligaciones derivadas de la guarda de la persona menor, esto es, velar por ella, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral. Dada la trascendencia y repercusión que ello conlleva, el Código Civil y la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, exigen que el acogimiento familiar se formalice por escrito, en el que deberá constar, entre otros extremos, la compensación económica que pudieran recibir los acogedores.

La razón de la ayuda es evidente pues contribuye a evitar un posible quebranto en la economía de la familia que asume el compromiso con la persona menor, y si esta circunstancia se diera en una que tuviera una situación económica de partida delicada podría incluso comprometer el buen desempeño de las atenciones inherentes al acogimiento familiar.

A lo largo de 2010 han sido varias las quejas recibidas de familias extensas que tienen acogidos a menores, generalmente abuelos o tíos con una situación económica comprometida, que han solicitado expresamente la ayuda económica referida. La Administración, sin embargo, dicta una resolución contraria a sus pretensiones fundamentando esta decisión en la falta de partidas presupuestarias suficientes, lo que le lleva a priorizar los casos más urgentes y a demorar el señalado reconocimiento de la ayuda a la existencia de nuevas partidas en próximos años.

> Las ayudas que facilitan la acogida de menores están previstas en las normas. Sin embargo este apoyo casi ha desaparecido por falta de los fondos necesarios

Esta circunstancia pone en tela de juicio las previsiones legales y la propia finalidad de la ayuda, y nos lleva a considerar los posibles efectos negativos que podría conllevar el no reconocimiento de la misma o su tardía concesión. Ciertamente, la figura del acogimiento familiar en muchas ocasiones se utiliza para la protección de menores que provienen de situaciones marginales, con familias desestructuradas, cuya problemática social requiere de una actuación especial. Y en este punto, la Comunidad Autónoma, como Ente Público de Protección de Menores, dejaría de cumplir con su deber de protección integral de menores si sólo contemplase la posibilidad de constituir acogimientos de menores con familias con niveles económicos medios o altos, lo cual supondría un regreso a fórmulas de asistencia social basadas en la caridad o beneficencia, afortunadamente ya superadas.

Además, no podemos dejar de tener en cuenta que dicha ayuda tiene el reverso de la minoración de gasto que supone para la Administración no tener que asumir el coste económico de la plaza que ocuparía la persona menor en un centro de protección, el cual, por regla general, supera el importe de la ayuda económica prevista para el acogimiento familiar.

Así las cosas, y para poner término a estas situaciones anómalas, nuestra Institución recordó a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social que la normativa económico-presupuestaria ofrece distintas posibilidades para adquirir el compromiso de gasto aunque éste no estuviera previsto o excediera los créditos iniciales establecidos en la Ley de Presupuestos.

Nos referimos a los créditos ampliables, es decir, aquellos cuya cuantía inicial puede ser aumentada a lo largo del ejercicio porque no se puede determinar en ese momento con precisión. Así es, la Ley de Presupuestos establece una serie de créditos cuya cuantía, cuando se den las circunstancias previstas, podrá aumentar: compromisos de gastos derivados de Leyes, o cuyo trámite de gasto y pago no puede demorarse al ejercicio siguiente en función de su trascendencia, efectos o repercusión social.

Sobre la base de estos planteamientos, Recomendamos a la señalada Consejería que, de cara a la próxima elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de la Junta de Andalucía, se promueva la posible inclusión de las compensaciones económicas derivadas de acogimientos familiares entre el listado de créditos susceptibles de ser ampliados, conforme a las previsiones contenidas en la Ley General de Hacienda Pública.

Esta Resolución ha sido asumida en su integridad por la Administración. Esperamos que con su puesta en práctica se haga efectivo el legítimo derecho de las familias acogedoras –que reúnan los requisitos necesarios– a la compensación económica por los gastos generados en la atención de las personas menores a su cargo.

(ver Sec. Tercera 7)

Aerogeneradores. La contaminación lumínica de una energía limpia

Apesar de que durante el año 2010 únicamente se ha tramitado una sola queja sobre contaminación lumínica, consideramos que la novedad de la cuestión planteada en ella y la gran repercusión que puede tener merecen su reseña en el presente Informe.

En concreto, la parte promotora de la queja hacía referencia a la contaminación producida por los sistemas de iluminación instalados en los aerogeneradores de los parques eólicos de Andalucía. Solicitamos informe a la Consejería de Medio Ambiente y ésta, a través de la Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano, ha indicado lo siguiente:

- Que es precisa la comunicación a la Agencia Española de Seguridad Aérea (AESA) de los proyectos de instalación de aerogeneradores, así como su aprobación, en los casos de Aerogeneradores ubicados dentro de zonas afectadas por servidumbres aeronáuticas, independientemente de la altura del aerogenerador, o bien Aerogeneradores localizados fuera de estas zonas de servidumbre, pero que tengan altura superior a los 100 metros.

- Que el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética, excluye de su ámbito de aplicación los casos anteriormente citados. No obstante, no quedan excluidos del mismo los aerogeneradores situados fuera de las zonas de servidumbre aeronáutica cuya altura no exceda los 100 metros.

- Que, en cualquier caso, la mayoría de los aerogeneradores tienen una altura superior a los 100 metros, por lo que entiende preciso que se obtenga un pronunciamiento de la Agencia Española de Seguridad Aérea, la cual ha elaborado recientemente una Guía de Señalamiento e Iluminación de Turbinas y Parques Eólicos.

Considerando lo anterior, esta Institución ha analizado el contenido de la referida Guía elaborada por la Agencia Española de Seguridad Aérea y se ha constatado que en la misma se prevé que, en aquellos supuestos en los que otras Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, consideren que la solución genérica ofrecida por AESA para iluminar los aerogeneradores pudiera plantear afecciones medioambientales significativas, será posible la utilización de sistemas de iluminación menos potentes y más respetuosos con el entorno natural.

La Junta puede establecer criterios más respetuosos en el impacto lumínico de los aerogeneradores. Hemos solicitado que se estudien estas medidas para mejorar las condiciones de estas instalaciones

En consecuencia, este Defensor del Pueblo Andaluz considera preciso que por parte de la Administración autonómica se valore la posibilidad de hacer uso de esta posibilidad de excepción contemplada por la propia Agencia Española de Seguridad Aérea, en aquellos supuestos en los que la instalación de sistemas de iluminación de aerogeneradores pudiera suponer un riesgo de contaminación lumínica.

De igual modo, entendemos que se debería hacer un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los parques eólicos emplazados en nuestra Comunidad para tratar de minimizar la incidencia que los mismos pudieran tener sobre la calidad del cielo nocturno.

(ver Sec. Segunda Cap. V)

Miles de solicitantes

de ayudas relacionadas con el acceso al alquiler de viviendas desconocen

si finalmente las recibirán

Los Planes de Vivienda y Suelo Estatal y Autonómico preveían una serie de ayudas cuyo objetivo último era incorporar al mercado del alquiler viviendas libres de titularidad privada para aumentar la oferta de inmuebles residenciales en renta, muy débil en nuestro país. También se perseguía subvencionar los costes del alquiler para hacerlo más asequible a los posibles arrendatarios.

Además, con la finalidad de facilitar la consecución de los objetivos de los programas contemplados en los Planes, se creaba la figura de las Agencias de Fomento del Alquiler, como intermediarias para facilitar la contratación de las viviendas en arrendamiento.

Respecto a las ayudas a los propietarios, el Decreto 266/2009, de 9 de Junio, ya las suprimió y, además, año tras año, su concesión ha estado limitada por las disponibilidades presupuestarias. Sin embargo, miles de propietarios confiados, por distintos motivos, en que tales ayudas iban a continuar otorgándose, han cedido sus viviendas, y firmados los contratos, para destinarlas a los programas de alquiler y las agencias mencionadas y la propia Administración ha admitido las solicitudes de tales ayudas, pese a que era fácilmente previsible a partir de un momento determinado, que el total de su importe superara con creces la disponibilidades presupuestarias existentes.

En la actualidad, los propietarios continúan esperando unas ayudas que no llegan y que, además, hoy por hoy han desaparecido. Incluso, en alguna Delegación Provincial no resuelven los expedientes (denegando por falta de presupuesto) porque entienden que a lo mejor vuelven a crearse las ayudas, estimando que, en todo caso, los solicitantes pueden entenderlas desestimadas por silencio negativo. En otros casos, están resolviendo denegando las ayudas por falta de la mencionada disponibilidad.

En cuanto a los arrendatarios acogidos a los distintos programas de ayudas, la situación no es mucho mejor, pues si bien aquí las ayudas se mantienen, el déficit presupuestario para atenderlas es extraordinario. Ello provocó que un gran número de unidades familiares con los requisitos pedidos, habían organizado su modesta economía para cubrir sus necesidades contando con tales ayudas. Hoy se encuentran ante una situación límite.

En fin, también es, y muy preocupante, la situación de las Agencias de Fomento de Alquiler, que no reciben las ayudas que les corresponden y que sin embargo han adelantado distintos gastos inherentes a la gestión a la que se comprometen vía convenio con la Consejería lo que unido a la no percepción de aquéllas, les ha conducido a una situación extraordinariamente delicada.

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz cree que no es de recibo que se ponga en marcha un plan –a todas luces necesario y que genera un numero de beneficiarios exitoso para fomentar el acceso a las viviendas en alquiler– y, al mismo tiempo, no sólo falta disponibilidad presupuestaria, sino que adolece de una información adecuada y una gestión eficiente.

Las quejas recibidas evidencian una situación muy preocupante, que resta credibilidad al programa de fomento de alquiler y a la capacidad de los poderes públicos para responder a los retos que plantea el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada

Cualquiera que sea la alternativa a futuro, creemos que este sector de la ciudadanía que, en su día, se acogió a estos programas necesita una respuesta que satisfaga sus expectativas y la sociedad, en general, aguarda una información en las páginas web, las agencias mencionadas y la propia Consejería que evite cualquier tipo de equívocos sobre las perspectivas reales de cobro de tales ayudas.

(ver Sec. Segunda Cap. II)

Badenes van y vienen

La instalación de badenes sin una previa normalización genera situaciones permanentes de inseguridad vial. La propia Fiscalía ha advertido de los riesgos y promueve su retirada.

Hemos recibido distintas quejas sobre la situación permanente de riesgo que supone la instalación de determinados badenes existentes en algunos municipios que, en modo alguno, parecen estar diseñados por expertos en infraestructuras relacionadas con la seguridad vial.

Debemos partir de la consideración de que la instalación de un obstáculo o resalte, con incidencia en la reducción de excesos de velocidad del tráfico rodado, en las vías urbanas no supone que éste sea adecuado para la finalidad que persigue. Así, es preciso tener en cuenta una serie de requisitos que definen la idoneidad del badén: visibilidad, adherencia, borde de entrada, fresado, anchura, etc.

Entendemos que es preciso acometer una "*normalización*" de esos "*badenes sorpresa*" con lo que nos encontra-

mos en tantos y tantos municipios y que cruzamos con una sensación absoluta de inseguridad sobre la respuesta del vehículo a su paso por ellos. Además, los daños que, en muchas ocasiones, se causan a los vehículos y, a veces, a sus ocupantes son, en la práctica, muy difíciles de demostrar, por lo que la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas responsables es un derecho que, en la práctica, es difícil que pueda verse satisfecho.

En el ámbito de la Administración General del Estado, contamos con la Orden del Ministerio de Fomento FOM/3053/2008, de 23 de Septiembre (BOE núm. 261, de 29 de Octubre). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido las características técnicas de estas infraestructuras viarias al haber aprobado la Consejería de Obras Públicas y Transportes la Resolución de la Dirección General de Infraestructuras Viarias de 30 de Junio, por la que se dispone la publicación de la Instrucción 1/2009, de 30 de Junio (BOJA núm. 139, de 20 de Julio), asumiendo el contenido de la Orden del Ministerio de Fomento anteriormente mencionada «en tanto no se dicte por la misma su normativa técnica específica en esta materia».

Por tanto, nos encontramos con que las dos Administraciones con competencias legislativas en la materia han regulado como deben ser los reductores de velocidad (RDV) y las bandas transversales de alerta (BTA), si bien es verdad que ambas normativas se refieren a las redes de carreteras del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía (entendemos que incluida la red provincial), respectivamente.

Así las cosas, la pregunta inmediata es ¿Qué ocurre con las vías urbanas de los municipios que es, justamente, donde con más asiduidad se plantea el problema que estamos comentando?. En esta Institución estamos tramitando una queja desde hace dos años interesando de la FAMP que se apruebe un modelo de normativa que contemple las características técnicas que deben de reunir los badenes, con objeto de que sirva de referencia a todos los municipios andaluces y en la que entendemos se debe tener presente, por motivos obvios, la regulación normativa que ya se ha efectuado en el ámbito estatal y andaluz. Por parte de la FAMP se nos ha comunicado que esperaba tener el borrador de Ordenanza Tipo de Seguridad Vial que está elaborando la FEMP en el mes de Febrero o Marzo del 2011.

Realmente creemos que es una cuestión que se debería haber abordado hace tiempo con un criterio de aplicación territorial en todo el país, pues no tiene mucho sentido que el Estado, las Comunidades Autónomas o los Entes Locales diseñen infraestructuras públicas, que afectan a la seguridad vial, con diferentes características técnicas, con todo lo que ello conlleva.

(ver Sec. Segunda Cap. II)

Sumar policías, multiplicar seguridad

Hace cuatro años se firmó un interesante convenio, de fecha 20 de Febrero de 2007, entre el Titular del Ministerio del Interior y la Presidencia de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el objetivo de establecer unas bases de actuación que permitieran una mejor y más efectiva participación en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de seguridad ciudadana y seguridad vial, a desarrollar y prestar a la ciudadanía por los Cuerpos de Policía Local.

Tales Acuerdos preveían que la cooperación y coordinación inter-administrativa necesaria en materia de seguridad –tanto de las políticas como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad– se produjera en el seno de las Juntas Locales de Seguridad –previstas en la normativa reguladora de Régimen Local y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo–, en cuyo marco además deberían elaborarse, como una medida instrumental, los denominados "Planes Locales de Seguridad" y sus "Programas de Actuación".

El Defensor del Pueblo Andaluz decidió promover expedientes de oficio para verificar y supervisar la actuación de las Administraciones Locales concernidas en el ámbito material de seguridad pública y la coordinación de los respectivos Cuerpos de Policía Local con el Ministerio del Interior.

En consonancia con lo anterior, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la firma del Convenio Marco entre el Ministerio del Interior y la FEMP, se consideró conveniente la iniciación de actuaciones sobre cada una de las Alcaldías de los Ayuntamientos Capital de Provincia en nuestra Comunidad Autónoma, para tratar de determinar varias cuestiones esenciales: primero si se firmó el acuerdo de Colaboración con el Ministerio del Interior

en materia de Seguridad; también nos interesamos por la elaboración de los Planes Locales de Seguridad y los Programas de Actuación. Además queríamos saber si en el seno de las Juntas Locales de Seguridad, en aras de la participación ciudadana, se constituyeron Mesas o Grupos de Trabajo sectoriales, en función de las necesidades de la sociedad civil en materia de seguridad.

De forma general y en síntesis podemos indicar que la mayor parte de los Ayuntamientos consultados, no habían suscrito el referido Convenio o Acuerdo Marco propuesto por la FEMP, en razón al carácter meramente indicativo o voluntario del mimo.

> Policías y unidades distintas no pueden ser escenario de duplicidades o disfunciones. La coordinación debe ser un estilo de trabajo que siempre se percibe con satisfacción por la sociedad

En todo caso nos informaban que sobre determinadas cuestiones de singular importancia y trascendencia –como las cuestiones relativas a la prevención y tratamiento de la violencia de género– por parte de alguno de los Ayuntamientos a los que nos habíamos dirigido, sí habían adoptado medidas especificas de coordinación con la Administración General del Estado y se había suscrito en algún que otro caso convenio especifico en la materia .

Igualmente, alguna de las Administraciones Municipales consultadas habían suscrito Convenios de Colaboración con el Ministerio del Interior (de contenido y alcance más general y con antelación al propugnado en el año 2007 por la FEMP). Otros Ayuntamientos habían vuelto a suscribir un convenio en el año 2010, este en línea con el propugnado por la FEMP.

La mayoría de los Ayuntamientos sí contaban con planes específicos de seguridad y también habían constituido, por propia iniciativa, en el seno de las Juntas Locales de Seguridad algunas de las Comisiones, Mesas y Grupos de trabajo que se propugnaban desde la FEMP.

En consecuencia con lo anterior y vista la información obtenida dimos por finalizadas las actuaciones en los referidos expedientes, dejando interesado de las respectivas Alcaldías la suscripción actualizada de Convenios de colaboración con el Ministerio del Interior y los Municipios –respecto de los Cuerpos de Policía Local– y la adaptación por las Juntas de Locales Seguridad de los planes de seguridad y la constitución y organización de Grupos y Mesas específicos de trabajo en aquellas Juntas.

Sí parece evidente que las medidas de coordinación y puesta en común de políticas de seguridad ciudadana entre las diferentes fuerzas o sistemas policiales es una estrategia imprescindible para avanzar en la mayor eficacia de los servicios.

(ver Sec. Segunda Cap. XI)

Entender la crisis Económica en el ámbito de la Justicia

El ejercicio al que el presente Informe se contrae es ya el tercero desde que la omnipresente crisis hiciera mella en el contenido de las quejas relacionadas con la Administración de Justicia.

La primera vez que hablamos de ella lo hacíamos tras comprobar que el notorio aumento de los procedimientos concursales había provocado el colapso de los órganos judiciales que conocen de esta materia, los Juzgados de lo Mercantil, respecto de los que demandamos el incremento de su número, su extensión a las provincias andaluzas donde aún no existieran y, mientras tanto, su dotación de medidas de refuerzo. El pasado año hacíamos extensible la observación de parecidas disfunciones en los Juzgados de lo Social, que durante el presente ejercicio vuelven a constituirse en exponentes de la crítica situación.

Baste como ejemplo lo que, con ocasión de la tramitación de una queja en la que su promotor denunciaba la lejanísima fecha de señalamiento del juicio donde habría de resolverse la revisión por agravación de su invalidez, nos decía el titular de un juzgado de lo social almeriense, abrumado por el hecho de que durante el año 2008 se incrementara el número de asuntos hasta el de 1.372, con un incremento especialmente notable de los procedimientos de despido que incide negativamente en el señalamiento del resto de los procedimientos, situación que se había agravado en el año 2009, en el que la cifra se había elevado a 1.600, lo que supone el doble del módulo de entrada previsto para este tipo de órganos por el Consejo General del Poder Judicial.

La misma explicación –el excesivo número de demandas que en los últimos cuatro años ha ido aumentando progresivamente– se nos transmitía desde un juzgado de lo social granadino que había señalado el juicio de reclamación de cantidad promovido por la autora de la queja en demanda presentada en Enero de 2010 para el mismo mes del 2012, es decir, para dos años después. La interesada describía muy gráficamente su dolorosa situación: *"con esos plazos el empresario se ríe de la situación, pues ahora no me paga nada hasta esa fecha, teniendo que ir a trabajar y sin poder cobrar."*.

Crecieron los asuntos sociales y mercantiles, pero hoy la cadena de impagos colapsan los tribunales sin que los recursos necesarios ya insuficientes

Pero no cabe duda de que la crisis económica ha hecho mella también en los Juzgados del orden jurisdiccional civil al incrementarse de manera alarmante el número de ejecuciones hipotecarias, de reclamaciones de efectos impagados, de procedimientos ejecutivos, de desahucios por falta de pago de la renta arrendaticia, de todo cuanto tiene que ver con la disminución de los ingresos y la consecuente imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

Frente a ello, la escasez de recursos económicos que también afecta a la Administración impide que las tasas de pendencia y congestión disminuyan, no siendo precisamente el mejor momento para incrementar el número de órganos judiciales, pese a no caber duda de la urgente necesidad de hacerlo.

Con ocasión de la tramitación de la queja presentada por un solicitante de asistencia jurídica gratuita que se encontraba desde hacía diez meses a la espera de que la Comisión Provincial de Sevilla resolviera su solicitud, tuvimos ocasión de conocer por boca de la misma *que "la actual situación de crisis económica que estamos viviendo está teniendo una consecuencia directa en nuestra competencia, con un volumen desproporcionado de expedientes que se tramitan al año (aproximadamente 32.000), lo que, unido a los recursos materiales y humanos existentes, dificulta en gran medida que la notificación de los mismos se lleve a cabo en el plazo establecido."*

Como puede verse, la repercusión de la crisis en el ámbito de la Justicia alcanza a todo y a todos los que tienen que vérselas con ella.

(ver Sec. Segunda Cap. VI)

La contaminación visual del patrimonio histórico:

crónica de un incumplimiento anunciado

Desde la realización en 1998 del Informe Especial sobre "contaminación visual del patrimonio histórico andaluz" esta Institución viene demandando de las Administraciones con competencias en materia de cultura, la adopción de medidas efectivas que eviten nuevas agresiones visuales contra los Bienes declarados de Interés Cultura y la puesta en marcha de planes destinados a la descontaminación visual de los BIC andaluces.

Sin embargo, y pese a la reiteración de nuestros planteamientos, debemos reconocer que los resultados de tal esfuerzo han sido bastante magros, por cuanto, a la presente fecha siguen siendo muy escasos, casi anecdóticos, los casos de Ayuntamientos que han aprobado ordenanzas destinadas a evitar la contaminación visual de sus bienes patrimoniales y prácticamente inexistentes los casos de Ayuntamientos que han aprobado y puesto en marcha planes de descontaminación visual de dichos bienes.

Las razones que explican la pasividad administrativa frente a este tipo de agresiones pueden ser de muy diversa índole, aunque con frecuencia se ha pretendido justificar esta falta de iniciativa pública aduciendo la falta de una normativa que regule de forma clara cuales son las obligaciones públicas y privadas en relación con la contaminación visual del patrimonio histórico.

> «Es por ello que contemplamos con gran satisfacción la inclusión en la Ley 14/2007, de 26 de Noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, de una regulación más precisa en esta materia a través de lo dispuesto en el art. 19, art. 33 y Disposición Transitoria Tercera».

La aprobación de esta nueva y detallada regulación en la Ley 14/2007 nos hizo concebir esperanzas de que se abriría una nueva página en la lucha contra la contaminación visual del patrimonio histórico y que, en breve plazo, veríamos importantes avances en esta materia. Sin embargo, transcurridos tres años desde la aprobación y entrada en vigor de la Ley debemos decir que estas esperanzas se han visto defraudadas y que pocos cambios o mejoras se han producido en esta materia.

Y a nuestro juicio ello se debe, en alguna medida, al escaso compromiso mostrado por la Consejería de Cultura en cuanto al impulso y promoción de las políticas de lucha contra la contaminación visual. Al menos así parece desprenderse de las respuestas recibidas de la Administración cultural en los expedientes de queja tramitados durante 2010 por esta Institución en los que se denunciaban supuestos concretos de contaminación visual de algún BIC.

Por tal motivo, hemos aprovechado la tramitación de algunos expedientes de queja referidos a supuestos concretos de contaminación visual de Bienes declarados de Interés Cultural para trasladar a la Consejería de Cultura las siguientes consideraciones:

> *"(...), aun cuando la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 14/2007 establezca un plazo límite para hacer efectiva la obligación de retirada de los elementos contaminantes existentes a la fecha de entrada en vigor de dicha norma, ello no debe implicar que se postergue a tal fecha –enero de 2011– la realización de cualquier actuación orientada a impedir que se produzca una agresión visual a un BIC o dirigida a corregir la misma una vez producida.*
>
> *En este sentido, es importante precisar que la Disposición Transitoria Tercera establece una fecha límite, un "dies ad quem", para el cumplimiento de la obligación de retirada de elementos contaminantes y no un plazo inicial, un "dies a quo", a partir del cual empezaría a estar vigente la citada obligación de retirada.*
>
> *Esto supone que en cualquier momento puede requerirse de la titularidad del elemento contaminante que proceda a su retirada, con la advertencia de que si los elementos contaminantes no hubieron sido retirados en enero de 2011 se incumpliría la obligación legalmente estipulada y sus responsables incurrirían en una infracción administrativa que debería ser sancionada por parte de la Consejería de Cultura.*
>
> *Si tomamos en consideración el escaso tiempo que resta para que se cumplan los tres años de vigencia de la Ley 14/2007, parece que debería esperarse de la Consejería de Cultura una actuación mucho más decidida frente a los casos constatados de contaminación visual en Bienes declarados de Interés Cultural o en sus entornos (...)"*

(ver Sec. Segunda Cap. III)

Dos nuevos

Juzgados de Vigilancia Penitenciaria

Desde hace años venimos comentando en cada ocasión para ello, el aumento constante de la población penitenciaria en toda España y también en Andalucía. Las cifras son muy elocuentes para entender mejor el problema: si en el año 1975 había en España unas 8.000 personas en prisión, y en el año 2000 su número era ya de 45.000 a finales de 2009 la cifra se acercaba ya a las 77.000. Porcentualmente, en los últimos diez años se registró un aumento del 77%.

Lo mismo ocurría en Andalucía, pasándose en muy pocos años de las 9.000 personas de 1998 a una cifra duplicada a finales de 2009.

A través de numerosas quejas, nuestra Institución detectó cada vez un mayor retraso en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, especialmente en las provincias de Sevilla y Cádiz que albergan el mayor número de Centros Penitenciarios y también el mayor número de personas encarceladas. Por ello a finales de 2008 propusimos la creación de un segundo Juzgado de los de este tipo en Sevilla y Cádiz.

Cuando en Noviembre de 2009 celebramos la primera Jornada de Trabajo con los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, en una de sus Conclusiones también se hacía la propuesta de creación de un segundo Juzgado en ambas provincias.

Por fin, el Real Decreto 819/2010,de 25 de Junio los creó, a pesar de los recortes presupuestarios conocidos, lo que da una idea de su absoluta necesidad.

Sin embargo, mientras que el segundo Juzgado para la provincia de Sevilla ya es una realidad, pues entró en funcionamiento el día 30 de Diciembre de 2010, asumiendo cuantos expedientes procedan de internos de Sevilla II (Morón de la Frontera) y una parte de los que procedan del Centro de Inserción Social de Sevilla –los demás centros penitenciarios de la provincia seguirán siendo competencia del anterior juzgado– el segundo Juzgado de Cádiz, que se ubicará en El Puerto de Santa María casi con toda seguridad, pues es allí donde se reúnen tres de los cinco centros penitenciarios de la provincia, ha visto retrasada su puesta en funcionamiento, a causa de los recortes presupuestarios derivados de la crisis, hasta el próximo 30 de Junio de 2011, con el consiguiente agobio para el único Juzgado existente allí.

Esperemos que en la fecha indicada entre, en efecto, en funcionamiento con una dotación funcionarial suficiente.

(ver Sec. Segunda Cap. VI)

El apagón analógico motiva la presentación de quejas por falta de cobertura de la TDT

Durante este ejercicio hemos recibido distintas quejas motivadas por la falta de cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT) en distintos puntos de Andalucía, habiéndose producido algunas incidencias especiales en zonas de Cádiz y de la costa de Huelva.

El Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (aprobado por Real Decreto 944/2005, de 29 de Julio) adelantó el cese de las emisiones de la televisión analógica de cobertura estatal y/o autonómica antes del 3 de Abril de 2010. Los objetivos de cobertura concertados fueron del 96% de la población para las sociedades concesionarias privadas y del 98% de la población para las entidades públicas de ámbito estatal y autonómico.

Aunque se trata de una competencia básicamente estatal, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.21ª y 27ª de la Constitución, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia informó a la Institución que se firmó un Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Junta de Andalucía para la realización de las actuaciones necesarias para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Transición a la TDT.

Las iniciativas de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, en lo que concierne a la extensión de la cobertura digital, se han dirigido a lo siguiente:

- La contratación del servicio de difusión de la señal TDT en centros oficiales que permita igualar la cobertura de las emisiones de las sociedades concesionarias privadas y públicas en valores superiores al 98%.
- La convocatoria de un programa de incentivos para la digitalización de centros analógicos existentes de iniciativa local emisores y remisores de servicios de ámbito nacional y autonómico por ondas terrestres.
- La incorporación de la señal de Canal Sur 1 a la plataforma satelital común.
- La construcción de nuevos centros para la extensión de cobertura de TDT y la posterior cesión de las infraestructuras resultantes para la explotación de dicho servicio por las entidades locales.

Finalmente, nos informaba la Consejería de las distintas actuaciones tendentes a corregir los problemas de recepción de la TDT en la Bahía de Cádiz, motivados por interferencias por propagación sobre el mar. Asimismo, se habían solucionado los problemas relacionados con la interferencia con Marruecos, con lo que consideraban que los problemas relacionados con la señal de la TDT en la Costa Atlántica habían quedado resueltos.

Por parte de la Institución continuaremos tramitando cualquier queja que nos llegue relacionada con la cobertura de la TDT, habida cuenta de que tanto por los servicios que actualmente ofrece, como por los que puede incluir en un futuro, a nuestro juicio es fundamental garantizar una igualdad en el territorio andaluz para toda la ciudadanía en lo que concierne a la información, ocio y oportunidades que brinda la TDT.

(ver Sec. Segunda Cap. XIV)

El empleo más próximo

Analizamos la eficacia y eficiencia en los servicios y la planificación del Empleo Público en las Diputaciones Provinciales

La Institución ha promovido varias actuaciones de oficio sobre las Diputaciones para conocer las medidas que estuvieran tomando, en su caso, para dar respuesta a las necesidades de recurso humanos frente a las exigencias de racionalización y recorte en el gasto público.

Al margen de las circunstancias económicas que está presentes, nos movía también a la iniciación de aquellas actuaciones, el hecho de que en la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz durante los últimos ejercicios se venían recibiendo numerosas quejas que cuestionaban aspectos concretos de la política de gestión de recursos humanos y empleo público. Aspectos entre los que cabría incluir: las Ofertas de Empleo y los retrasos en su gestión o la no-regularidad en las mismas; las Convocatorias de acceso; los concursos de traslados y el retraso en su realización; establecimiento de cupos de reserva para personas con discapacidad y adaptaciones, en pruebas y puestos de trabajo; contratación de personal; etc.

Sobre la base de aquellas circunstancias concurrentes, consideramos que –en aplicación de lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007 de 12 de Abril– la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas podría constituir un valioso instrumento para lograr las mayores y mejores cotas de eficacia en la prestación de los servicios públicos y de eficiencia en la utilización de los recursos económicos y humanos disponibles.

Tratábamos de determinar si las Administraciones Provinciales contaban con iniciativas, previsiones, programas y determinadas actuaciones para llevar a cabo la elaboración, aprobación y aplicación de Planificación Integral (Plan General) de Empleo Público.

> Las normas ofrecen instrumentos de planificación que las Diputaciones deben potenciar para fomentar el empleo y ofrecer ejemplo de su propia gestión objetiva y eficaz

Por la información recibida de las distintas Diputaciones Provinciales comprobamos que, mayoritariamente, tenían establecidos y acordados con los representantes de los trabajadores y de los funcionarios Planes, Estrategias o Acuerdos generales reguladores de la modernización administrativa y con el objetivo y finalidad de garantizar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios administrativos y de interés general de su ámbito competencial. Planes y Estrategias que encontraban su fundamentación jurídica en lo establecido en el art. 69 del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley 7/1985, de 2 de Abril y normas de desarrollo.

Asimismo comprobábamos que los referidos Planes, Estrategias y Acuerdos, incluían en sus objetivos básicos la mejora en la calidad, en la eficacia y en la transparencia, de los servicios públicos administrativos y de interés general que aquellas Entidades Administrativas prestan a la ciudadanía en general y a los usuarios específicos.

La mayoría de estos Planes Instrumentales incluían previsión de actuaciones en cuanto a Plantillas; Relaciones de Puestos de Trabajo; Ofertas de Empleo Público; impulso de la formación y la modernización de medios materiales y humanos de cara a la mejora de los servicios; Condiciones de Trabajo; y Bolsas de Trabajo.

Igualmente la mayor parte de las planificaciones estratégicas señaladas contenían medidas o actuaciones sectoriales para contemplar situaciones específicas susceptibles de aplicación a personas con discapacidad (turnos de reserva); previsiones en materia de igualdad y tratamiento de género; previsiones en materia de seguridad laboral, etc.

En consecuencia, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con la mayor parte de las Diputaciones, formulando la siguiente **Recomendación**, como recopilatorio de las cuestiones analizadas**:**

"... a la mayor brevedad posible y, teniendo en cuenta las actuales circunstancias económico-financieras y las limitaciones y criterios establecidos por lo que al gasto público y a la reducción del déficit público se refiere; en el marco de su competencias en materia de servicios y en materia de empleo público local, se adopte acuerdo para promover la elaboración, tramitación y aprobación –si procediere– de Plan, Programa o Acuerdo Estratégico e integral (que incluya personal laboral, funcionario temporal) que, previa su concertación con los representantes sindicales de aquel personal, concrete y determine previsiones temporales, plazas y puestos; Escalas y Grupos; modalidades o sistemas de provisión y selección, y promoción; elementos de fomento de la cualificación; mejora de las condiciones laborales; Ofertas de Empleo; convocatorias; constitución de Bolsas de Empleo Temporales; establecimiento de turnos de reserva para personas con discapacidad y de adaptación de tiempos y medios para la realización de pruebas; previsiones o medidas de tratamiento de género en la planificación referida; etc.

En definitiva, nos estamos refiriendo, dadas las circunstancias económicas actuales y la necesidad de adecuación de los servicios administrativos y de interés general que presta esa Excma. Diputación a criterios de eficacia y eficiencia, al instrumento –potestativo conforme expresa el art. 69 de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público– de planificación integral o general del Empleo Público de esa Diputación Provincial".

(ver Sec. Segunda Cap. I)

Extranjeros a la carta

"**La ONU previene del envejecimiento europeo** y dice que España será el país con más mayores", éste era el titular de un periódico de tirada nacional, en marzo del 2000, pudiéndose leer a continuación: "Europa debe acometer un profundo cambio en su hábitos si quiere hacer frente al progresivo envejecimiento de unas sociedades caracterizadas por una baja fertilidad y una longevidad creciente. Dado que pocos expertos confían en recuperar la fecundidad a niveles de reemplazo (2,1 hijos por mujer) no queda más remedio que recurrir a la inmigración, aplazar la edad de jubilación más allá de los 65 años o recortar las pensiones."

Un mes más tarde, nos encontramos con otro que decía exactamente: "Europa necesita a los inmigrantes si quiere mantener su estado de bienestar", recogiendo de forma inmediata en letra pequeña: "El último informe sobre la evolución de la población en la Unión Europea es preocupante. El año pasado sólo creció 226.000 personas, la cifra más baja desde la Segunda Guerra Mundial. Si no fuera por los inmigrantes y la mano de obra que aportan a un mercado cada vez más envejecido, Europa no podría mantener en el futuro su estado de bienestar, concluyó el informe de la Unión Europea".

Y sin entrar en la letra pequeña podemos destacar cronológicamente los siguientes titulares: 2004 "Trabajo flexibilizará la contratación de extranjeros para empleos de difícil cobertura", 2006 "La renta per cápita hubiera caído un 0,6% anual en la última década sin los extranjeros", 2006 "España tendrá la población más envejecida de la Unión Europea en 2050", 2008 "Trabajo endurecerá el reagrupamiento familiar", 2008 "El Gobierno ofrecerá incentivos para repatriar a un millón de inmigrantes", 2008 "El envejecimiento de la población, una bomba para las pensiones", 2008 "Las pensiones están aseguradas hasta 2023 por la aportación de los inmigrantes". Curioso recorrido y vuelco hemos ido dando, digno de un somero comentario.

¿Cómo hemos hecho los deberes para que ya desde hace 10 años se estuviera hablando de la necesidad de aplazar la edad de jubilación y recortar las pensiones, y es ahora cuando realmente se está llevando a cabo?, ¿Qué hicieron los inmigrantes mal para que en muy poco tiempo pasaran de ser la solución del problema, a ser considerados por esta sociedad parte del problema?

Desde ésta Institución, debemos hacer una llamada de atención al trato tan denigrante que se le está dando a los extranjeros, hablándose de ellos en muchas ocasiones como si fuesen un objeto de mercancía y no personas de carne y hueso. No podemos utilizarlos a nuestro antojo para mantener nuestro estado de bienestar, y a la mínima duda buscar alternativas de todo tipo para retornarlos a su país.

Empleamos todas nuestras fuerzas e ingenio en medidas para persuadir a nuestros amigos y familiares de extranjeros residentes en España para que no vengan, gastándose cantidades desorbitadas en cartas de invitación, tasas de tramitación, billetes de avión, para luego denegarles la entrada.

Potenciamos la desestructuración familiar, evitando que algo tan importante como son los abuelos no puedan venir de visita a pasar unos días junto a sus hijos y nietos, partiendo de ideas tan erróneas como que Europa sea el mejor sitio para vivir con diferencia, sin tener en consideración la autenticidad y las raíces que traen de sus países de origen.

Los seleccionamos a la carta, examinándolos para averiguar si han cotizado lo suficiente, en un momento en el que escasea el trabajo, o rompemos por completo con el principio de presunción de inocencia, atendiendo a los antecedentes policiales para dejarlos caer en la irregularidad.

Quizás no sea aún tarde para mirar atrás y analizar detenidamente en que nos estamos convirtiendo, e intentar reconducir nuestro camino.

(ver Sec. Segunda Cap. VI)

Fallecimientos ¿evitables? en urgencias

La preocupación de esta Institución por el funcionamiento de los servicios de urgencia del Sistema Sanitario Público de Andalucía no es sino el reflejo lógico de los procedimientos de queja que con cierta frecuencia vienen iniciándose ante la misma por diversas causas, que atañen tanto a los dispositivos de urgencia extra-hospitalarios, como a los servicios de los hospitales.

Normalmente lo que se pone en nuestro conocimiento es un episodio asistencial concreto del que se destacan la carencia de medios, la demora, u otras circunstancias con mayor o menor incidencia en la calidad de la asistencia y en la salud del paciente. Lo que sucede a menudo es que la naturaleza de las dolencias que motivan la demanda de asistencia urgente convierte dichos déficits en elementos cruciales, pues sus consecuencias pueden llegan a ser graves e incluso a veces irreparables.

Es por eso que en ciertas ocasiones nos ha llegado a ganar la dolorosa impresión de que determinados desenlaces fatales podían haberse evitado. Nos estamos refiriendo a casos de enfermedades muy graves en pacientes jóvenes sin antecedentes de enfermedad, con sintomatología no determinante, pero que solicitan reiteradamente la atención de los servicios sanitarios de urgencia en un corto espacio de tiempo, y en los que el ajuste estricto al protocolo sin práctica de pruebas complementarias precisas, provoca un retraso en el diagnóstico definitivo, que retarda de la misma forma la instauración de las medidas terapéuticas adecuadas, que no llegan a tiempo para salvaguardar la vida.

Nos encontramos así en el pasado ejercicio supuestos significativos en los que se denunciaba el fallecimiento de dos jóvenes por la mala praxis de los profesionales intervinientes en ambos procesos asistenciales. Uno de ellos fue diagnosticado reiteradamente de gastroenteritis cuando en realidad padecía peritonitis secundaria a trombosis de microvasculatura mesentérica; mientras que el otro lo fue de tendinitis, estando afectado sin embargo por una trombosis venosa profunda que desembocó en tromboembolismo pulmonar masivo.

En ambos casos se emitieron diagnósticos iniciales absolutamente erróneos, quizás por la inespecificidad de los síntomas, o la falta de expresión de todos los que debieran aparecer asociados a las patologías que más tarde se descubrieron. Pero en las dos situaciones que nos describen los familiares de estos pacientes, se dieron circunstancias que debieron ser tenidas en consideración.

No nos planteamos la valoración de lo sucedido desde la perspectiva de la “lex Artis”, ni tratamos de buscar responsabilidades que quizás no resulten exigibles desde un punto de vista estrictamente legal. Simplemente pensamos que resulta aconsejable analizar las circunstancias que concurren en estos ejemplos porque pueden arrojar pistas para tratar de evitar nuevos errores en el futuro. No queremos resignarnos a que se repitan episodios como los que estamos considerando, que concluyen en un desenlace fatal que quizás podría haberse evitado. Debemos avanzar por disponer de servicios de urgencias hospitalarios con un prius de anticipación en cuanto a su labor de diagnóstico, incrementándose la disponibilidad para la realización de las pruebas diagnósticas que se hagan precisas si existen dudas. Entendemos que es preciso romper la inercia de actuación de muchos centros, para conseguir una alerta generalizada en orden al diagnóstico de afecciones infrecuentes a la par que muy graves, tratando de evitar que su descubrimiento obedezca en muchos casos a una mera cuestión de azar.

(Ver Sec. Segunda Cap. IX)

Incidencia de la crisis económica en los servicios educativos complementarios

Los efectos de la crisis económica que comenzaron a desplegarse hace más de dos años se han consolidado en el presente ejercicio de 2010, sin que la Administración educativa haya realizado en todos los casos los esfuerzos necesarios para paliar los efectos perversos que esta situación está ocasionando en las familias andaluzas. En concreto, nos referimos a una pasividad de la Administración por adaptar los precios públicos que la ciudadanía debe abonar por los servicios educativos complementarios a la nueva realidad social.

En este contexto, han sido numerosas las quejas de quienes mostraban su disconformidad con las subidas de los precios públicos de los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares. Junto a ello se discrepa también de la normativa reguladora de las bonificaciones de dichos precios públicos, pues los datos económicos para la determinación del importe o porcentaje a bonificar a las familias, es el correspondiente a dos anualidades anteriores a la fecha de matriculación del alumnado, sin que dicha norma prevea la posibilidad de compensar la pérdida de capacidad económica de las familias.

Tras la admisión a trámite de las quejas, la Dirección General de Planificación y Centros señaló que por Acuerdo del Consejo de Gobierno se fija anualmente un precio público que no es más que un mecanismo para ofrecer un trato igualitario a todas las familias que acceden a una plaza pública de infantil o a un servicio complementario. Pero como la igualdad no siempre es equitativa, se fijan bonificaciones según tramos de ingresos para conseguir que aquellas familias con menos ingresos abonen menor cantidad.

Para desarrollar esta labor se hace necesario establecer una renta de referencia que la propia normativa establece como la declaración del último ejercicio fiscal presentado, y que, si bien es cierto que la situación económica del año 2009 es diferente a la del 2007, y la del 2010 diferente a la del 2008, los datos económicos de las familias deben tomarse

del último ejercicio fiscal presentado y el año de referencia tiene que ser igual para todos.

En cuanto al sustancial incremento de los precios de los servicios complementarios, la Administración educativa justifica que el anterior precio público era manifiestamente inferior al coste del servicio. Se ha procurado con este medida ajustar el precio al coste real del servicio para poder sostenerlo, teniendo en cuenta que 7 de cada 10 usuarios reciben bonificaciones que van desde el 50% a 100% de bonificación sobre el precio público.

A pesar de estos argumentos, nuestra Institución no puede compartir que los datos económicos de las familias solicitantes para el cálculo de las bonificaciones de estos precios se tomen del último ejercicio fiscal presentado, ya que aunque sea un año de referencia igual para todos, en el año 2009 y 2010 confluyen una serie de circunstancias que hacen necesaria una revisión de las consideraciones que aconsejaron la imposición de esos elementos de cálculo.

Efectivamente, la situación económica del año 2009 ha sido muy diferente a la del año 2007, y la situación del 2010 también lo es respecto de la de 2008. En la actual tesitura económica, a nadie se escapa la delicada crisis en que estamos inmersos, con los perjuicios que ello está ocasionando para muchas familias, y con especial incidencia en Andalucía, donde nos encontramos con unos altos niveles de paro y, por tanto, con una situación socio-económica para muchas familias más difícil y penosa que la que disfrutaban en años anteriores.

Por ello, resulta lógico pensar que en el actual marco de crisis económica y laboral en el que nos encontramos inmersos, muchas de las familias que solicitan bonificaciones no tienen actualmente las mismas condiciones económicas que en el ejercicio 2008, siendo las actuales mucho menos favorable que las de por aquel entonces.

Las consecuencias no han podido ser más desdichadas: las familias se han visto abocadas, en muchos de los casos, a desistir de que sus hijos e hijas puedan seguir disfrutando de esos servicios educativos complementarios, con las precariedades y penosidades que esa decisión les haya podido suponer, especialmente en el caso del comedor escolar, el cual suele responder a una verdadera necesidad para conciliar la vida familiar y laboral.

Así las cosas, nos parece una injusticia material, que no formal, que algunas familias que han visto mermados sus ingresos por avatares de la vida, deban hacer frente al precio público que se abona por la prestación de los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros públicos, como si siguieran disfrutando del nivel de renta que tenían dos años antes.

En todo caso, y con independencia de lo anterior, entendemos que la aplicación de los precios públicos establecidos para los servicios complementarios de los centros educativos públicos de Andalucía, en que los ingresos de la unidad familiar tenidos en cuenta para la fijación de la participación en el coste del servicio, lo es en relación a las rentas percibidas y declaradas en el IRPF correspondientes al último ejercicio fiscal presentado, supone una quiebra del principio de capacidad económica consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución y en el artículo 179.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En este contexto, hemos dirigido una **Recomendación** a la Administración educativa planteando una modificación de la normativa reguladora de estos servicios que sea lo suficientemente flexible como para contemplar las posibles variaciones experimentadas por las familias en sus rentas, y no centrarse en la situación retributiva de un momento concreto que coincide con la renta declarada a la Administración Tributaria dos años atrás, la cual, sobre todo en este ejercicio, puede diferir de la actual situación económica de la familia.

Por fortuna, la Consejería de Educación ha aceptado nuestro planteamiento que se plasma en la vigente Orden de 3 de agosto de 2010 (BOJA nº 18, de 12 de Agosto de 2010).

(ver Sec. Segunda Cap. IV)

La oposición también se queja

El régimen legal de actuación de los grupos municipales de oposición está suficientemente regulado. Pero su aplicación específica aplicada a medios personales y materiales para desarrollar su labor política sigue siendo motivo de repetidas controversias.

La dotación de medios materiales y despachos para los Grupos de la Oposición por parte de los Gobiernos Municipales vuelve a ser este ejercicio motivo de divergencias. Más allá del régimen legal aplicable, el Defensor del Pueblo Andaluz procura atender estas quejas, llegadas desde diversos ayuntamientos y con protagonistas políticos muy variados, recordando las pautas elementales que deben regir la vida municipal en el desarrollo de las funciones que la representación concejal ostenta.

En estas quejas resulta muy complicado descender a casuísticas inabordables que compaginan prácticas restrictivas hacia la oposición y agravios apresurados contra los gobiernos locales. Nuestra respuesta va dirigida permanentemente a recoger los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local.

De hecho, acostumbramos a apoyar la solución de estos conflictos con medidas como la aprobación por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 15 de Diciembre de 2009 del Código del Buen Gobierno Local. Nuestro pronunciamiento se apoya en dicho Código, remitido a todos los Gobiernos Locales españoles, para que, en el uso de su autonomía, lo ratifiquen y lo incorporen a su normativa, venía a indicar: *"Los diversos Grupos Políticos dispondrán en dependencias municipales de un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde o Alcaldesa a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto".*

Según la interpretación jurisprudencial, este tipo de conflictos comparten con los demás derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna*: «un especial valor que exige interpretar los preceptos que regulan su ejercicio de la forma más favorable a su efectividad, tal como ha insistido desde el primer momento el Tribunal Constitucional con tanta reiteración que no es necesario hacer cita de Sentencias ya que se trata de un principio hermenéutico firmemente asentado en nuestro ordenamiento.*

Pues bien, precisamente, por ese especial valor de los derechos fundamentales, de todos ellos, cuando sus titulares pretenden ejercerlos en supuestos como el que aquí concurre, corresponde al poder público frente al que se quieren hacer valer justificar razonadamente, si es el caso, las causas que impiden el ejercicio pretendido con toda la extensión que las normas configuradoras le confieren» (STS 6 de Noviembre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, FJ Sexto).

Sobre la base de estas consideraciones, no resulta extraño que encontremos con una escasa regulación orgánica en el ayuntamiento afectado que no ha desarrollado con mayor detalle el régimen de funcionamiento concreto de los grupos municipales en aspectos tan necesarios como medios personales, materiales, instalaciones, etc. Resumimos un extracto de la Resolución adoptada en casos similares que ejemplifica la posición del Defensor del Pueblo Andaluz ante este reiterativo problema:

"Para mejor preservar el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución (derecho a la participación política en los asuntos públicos), y teniendo en cuenta que en las presentes actuaciones, como estamos seguros que el propio Gobierno Municipal entiende e interpreta, en la decisión adoptada al respecto del asunto objeto de la queja, también figuran concernidos o afectados los derechos e intereses de la ciudadanía, respecto a su participación en los asuntos públicos por medio de representantes democráticamente elegidos; y tomando en consideración el nivel de representación política que el Grupo solicitante ha alcanzado; se adopte por los Órganos municipales de Gobierno iniciativa de acuerdo o moción –a consensuar previamente con los Portavoces de los Grupos representados en el Pleno– para sometimiento al mismo de propuesta sobre inclusión de modificación, o revisión de previsiones normativas en el Reglamento Orgánico Municipal, relativas a asignación de despachos y locales en la Casa Consistorial y la dotación de medios, para su utilización por los Grupos Políticos representados en el Pleno".

(ver Sec. Segunda Cap. XI)

La salud mental infantil y juvenil: la gran asignatura pendiente del sistema sanitario

De todas las reclamaciones que año tras año recibimos en nuestra Institución, sin duda, las que afectan a los problemas de la salud mental de niños, niñas y jóvenes destacan por la fragilidad de sus sufrientes a la par que ponen en evidencia los importantes déficits del Sistema sanitario público andaluz en este ámbito. Asistimos a un importante reto al que todavía no se han destinado los medios necesarios especializados para afrontarlo.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que se trata de una cuestión recurrente con mayor o menor intensidad, y de la que se vienen haciendo eco las familias, asociaciones, responsables de los sistemas de protección, o incluso del sistema de justicia juvenil.

En este contexto, los problemas de salud mental en estas etapas de las personas menores viene siendo una prioridad en las actuaciones de nuestra Institución. Fruto de esta especial dedicación han sido las reuniones de trabajo celebradas con otras Defensorías garantes de los derechos de las personas menores a lo largo del año 2010, con el propósito de debatir, analizar y poner en común las deficiencias, carencias, así como medidas de mejora en la calidad de la atención sanitaria a este sector concreto de la población.

En el momento de redactar estas páginas el trabajo citado no se encuentra concluido en su totalidad, por lo que daremos cuenta de sus resultados así como de las propuestas que se elaboren en el Informe del próximo ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos oportuno anticipar algunas notas sobre la materia a fin de que la ciudadanía conozca las transformaciones que se están realizando en las necesidades en materia de salud de la infancia y adolescencia, y como ello está influyendo en la atención sanitaria y asistencial que se presta. Cierto es que las alteraciones nutricionales, enfermedades neurológicas, patologías respiratorias o problemas crónicos de salud han desplazado a los clásicos que afectaban a la infancia, como han sido las enfermedades infecciosas. Paralelamente a este proceso, la Administración sanitaria de Andalucía viene abordando en coordinación con otras Administraciones nuevas demandas asistenciales cuyo denominador común es el componente social, como son el fracaso escolar, la prevención de accidentes o el maltrato infantil.

Pero ¿cuáles son las principales **deficiencias** que nuestra Institución detecta en la atención sanitaria que deben recibir aquellos

niños, niñas y adolescentes afectados por algún tipo de enfermedad mental? Para hacernos una idea, a modo de resumen, podríamos destacar las siguientes:

a) Partimos de la ausencia de una especialidad en psiquiatría infantil que dé respuesta al incremento de los problemas de salud mental en la población infanto-juvenil. Del mismo modo se echa en falta actuaciones y políticas de prevención y promoción en salud mental.

b) Detectamos una deficiente coordinación e inexistencia de desarrollo de programas conjuntos intersectoriales para la atención a menores con problemas de salud mental entre la Administración sanitaria, educativa, servicios sociales, justicia y las familias.

c) Observamos una escasez de recursos de apoyo social a las familias con menores con problemas de salud mental.

d) Es una constante las denuncias relativas a sobrecarga de trabajo de las Unidades de Salud Mental Infanto Juvenil por falta de personal que supone el riesgo de que prevalezcan los tratamientos farmacológicos en detrimento de los tratamientos psicoterapéuticos.

Existe una severa carencia de recursos de salud mental para menores. Además de los efectos de esta ausencia, nos preocupa la falta de receptividad en la Administración de esta valoración

e) Y sobre todo resulta insuficiente la respuesta de la Administración sanitaria para abordar los trastornos mentales más graves, con especial intensidad cuando se trata de menores con trastornos de conducta.

Precisamente, en relación con los menores con trastornos de conducta, nuestra Defensoría tomó la iniciativa de realizar un estudio sobre esta realidad cuyos resultados quedaron reflejados en un Informe especial presentado ante el Parlamento de Andalucía, en el que se puso la incapacidad de las Administraciones públicas para dar una respuesta eficaz a estas situaciones.

Teniendo en cuenta este escenario, venimos planteando en distintos foros algunas **propuestas** que consideramos prioritarias para mejorar la calidad de la atención que reciben las personas menores con problemas de salud mental y sus familias.

En primer lugar, entendemos necesario que se potencien las políticas de prevención y detección precoz de las enfermedades mentales en la infancia y adolescencia. Escuela y familias son los entornos más apropiados para una educación sana que promueva una salud mental positiva y minimice los riesgos de actitudes y comportamientos insanos que pueden propiciar la aparición de patologías mentales o agravar sus consecuencias. En este ámbito, las actuales Unidades de Atención Temprana nos parecen, por sus competencias, resultados, y la coordinación practicada entre distintos departamentos de la Administración autonómica, un modelo positivo a seguir.

Pero también resulta imprescindible, en nuestro modo de ver, intensificar las medidas de coordinación entre las Administraciones y las familias y, además, promover la elaboración de convenios específicos entre las distintas Administraciones sanitaria, educativa, social y justicia. En este sentido, se ha de evitar la excesiva sectorialización de los recursos. Se trata de unificar el discurso, utilizando las mismas palabras para las mismas realidades o conceptos.

Por otro lado, el recurso de apoyo social a las familias se nos presenta como una medida esencial. En este ámbito habría que potenciar las acciones de información a familiares sobre la enfermedad del menor, diagnóstico, tratamiento y recursos existentes.

Y por supuesto, una atención de calidad a menores con problemas de salud mental pasa necesariamente por dotar a los dispositivos de salud mental de los recursos personales, materiales e infraestructuras necesarios. Esta actividad se ha de desarrollar mediante la ampliación, reordenación y mejora de los recursos humanos, materiales y dispositivos existentes para conseguir una atención homogénea e igualitaria a toda la población andaluza.

Finalmente, consideramos que se ha de impulsar la creación de otros dispositivos para la atención a los problemas más graves ya que incluso con un funcionamiento óptimo y de calidad de los recursos actuales, nos encontramos con una imposibilidad de abordar determinados casos.

Como no podría ser de otro modo, desde esta Defensoría seguiremos ahondando y trabajando en beneficio de este sector tan sensible de la población, como son las personas menores con enfermedad mental y de un ámbito funcional tan específico y singular como es la atención socio-sanitaria.

(ver Sec. Segunda Cap. IX))

Alcanzar la mayoría de edad de menores inmigrantes ¿implica su expulsión del sistema de protección?

Cumplir 18 años supone dejar sin efecto el régimen de protección que la Junta despliega en los menores inmigrantes no acompañados que ha tutelado (MENAS). Analizamos los efectos del cese de esta medida y su impacto en el régimen de permanencia como extranjeros

Durante el año 2010 hemos tramitado algunas quejas que ponían en cuestión determinadas prácticas administrativas relativas a menores inmigrantes que se encuentran bajo la guarda y custodia de la Administración en el momento que alcanzan la mayoría de edad.

Estas prácticas se concretaban en que los propios centros de protección de menores se encargaban de notificar a la policía la situación de irregularidad del menor extranjero no acompañado acogido en estos establecimientos. El objeto de estas actuaciones no era otro que hacer posible que las fuerzas policiales el día de cumplimiento de la mayoría de edad del menor se personen de forma inmediata en los centros para incoar un expediente que condujera a su expulsión del país por carecer de permiso de residencia.

La Administración, en concreto la Dirección General de Infancia y Familias, justificaba estas prácticas en base a las orientaciones contenidas en la comunicación a la Brigada de Extranjería de los menores que alcanzan la mayoría de edad. En todo caso, las pericias mencionadas no respondían más que a la necesidad de dotar al sistema de protección de menores de las garantías precisas que conlleva la atención a este colectivo de menores.

Pues bien, con independencia de los efectos de la aplicación de la normativa sobre extranjería a estos casos, este criterio no puede ser compartido por una Institución que tiene como misión la protección de los derechos de la infancia y adolescencia. Ciertamente, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, contempla la obligación de velar por aquellos menores que estuvieran ingresados en centros de protección al alcanzar la mayoría de edad, sin que se deban hacer distingos entre menores nacionales o extranjeros.

De este modo, al menos durante el año siguiente a la salida de las personas menores de un centro de protección, la Administración de la Junta de Andalucía efectuará un seguimiento de aquéllos al objeto de comprobar que su integración socio-laboral sea correcta, aplicando la ayuda técnica necesaria.

Así pues, la actuación de quien viene ejerciendo la tutela, o al menos la guarda y custodia de la persona que hasta esos momentos era menor de edad, no puede concluir abruptamente, sino que la legislación prevé cierta continuidad en las actuaciones de auxilio social para garantizar la integración completa en la vida adulta. Y estas actuaciones no parecen guardar relación con una actuación sistemática de comunicación a las fuerzas policiales de la mayoría de edad y de la situación de irregularidad, con las consecuencias inherentes a la legislación de extranjería.

Por ello, desde la Institución censuramos el criterio que se venía utilizando de comunicar al Grupo de Extranjería de la Policía con calculada antelación el día en que la persona tutelada alcanza la mayoría de edad, ello con independencia o no de que se hubiera solicitado la autorización de residencia señalada con anterioridad.

Pero es más. El derecho que confiere la legislación a la protección de los datos personales invita a ser especialmente cautelosos en lo que respecta a la reserva de datos de la identidad personal, tal como la edad. Es así que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que la recogida y tratamiento automatizado para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas, están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la *"prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales."*

En consecuencia, al tener la Policía Nacional el carácter de Fuerza de Seguridad del Estado resulta de aplicación lo establecido en la mencionada Ley Orgánica, y por ello sólo sería admisible el acceso de la Policía a los datos personales de que dispone el Ente de Protección, sin consentimiento de las personas afectadas, en las condiciones y con las cautelas indicadas anteriormente (prevención de peligro o represión de infracciones), sin que el citado precepto ampare una cesión ni masiva ni generalizada de los datos de que dispone el Ente de Protección de Menores.

Sobre la base de estas argumentaciones, dirigimos una Recomendación a la Dirección General de Infancia y Familias a fin de que dictara las Instrucciones precisas a las personas responsables de los centros de protección para garantizar que la cesión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de datos personales de personas menores internas en centros de protección se efectúe con estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Nuestra resolución ha sido asumida en su integridad, de modo que las personas que ejercen funciones directivas de los centros de protección únicamente cederán a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los datos sobre las personas menores residentes cuando resulten necesarios para la prevención de peligro o represión de la infracción, siempre que se trate de una petición concreta y específica y que se efectúe con la debida motivación.

(ver Sec. Tercera)

Multas para cobrarlas, pero con garantías

Estamos recibiendo, cada vez con más frecuencia, quejas de las que parece desprenderse fines recaudatorios antes que el respeto a la ordenación del tráfico

Se están recibiendo quejas en las que los ciudadanos muestran su disconformidad y sorpresa con que los Ayuntamiento muestren una ineficacia total a la hora de practicar, en debida forma, las notificaciones por multas de tráfico con una cuantía pequeña y, sin embargo, sean mucho más eficaces a la hora de localizar el domicilio de los infractores para imponer una multa por la supuesta negativa a identificar el conductor responsable de la infracción debidamente requerido para ello, cuya cuantía, según el Código de la Circulación, es muy superior: 300 euros.

Esto con la consecuencia de que multas de 50, 60 ó 100 euros, cuya justificación es concienciar a los conductores sobre la necesidad de que se respeten las ordenaciones de tráfico en las ciudades, derivan en sanciones por un importe mucho mayor por no colaboración de la ciudadanía con las autoridades públicas. Falta de colaboración que los ciudadanos niegan habitualmente en los escritos que presentan en esta Institución cuando tienen conocimiento de estas sanciones.

Aunque se trata de una cuestión que se plantea en muchos municipios de cierta entidad poblacional, parece que está teniendo un cierta incidencia singular en la ciudad de Granada, respecto de cuyo Ayuntamiento nos han llegado algunas quejas de ciudadanos que habiendo acudido a esta ciudad por motivos turísticos, se encuentran con una sanción de esta naturaleza transcurridos unos meses desde su visita.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente de este Ayuntamiento, que haremos extensible a otros en la medida en que recibamos quejas de la misma naturaleza, **Sugerencia** con el siguiente objeto:

1. Se haga un importante esfuerzo de información de la regulación del tráfico existente en el casco histórico de esa capital y de las consecuencias que ello conlleva a través de la señalización viaria, carteles, medios de comunicación, en los establecimientos hoteleros y de restauración, agencias de viajes, páginas web, etc. de forma que se asegure el mayor grado de conocimiento posible de dicha regulación por parte de las personas que visitan esta ciudad o de los propios vecinos que puedan desconocerla.

2. Se den instrucciones precisas para que los servicios administrativos municipales correspondientes agoten todas las actuaciones tendentes a garantizar la notificación efectiva de la incoación y trámites de los procedimientos sancionadores a los afectados en su domicilio real, compartiendo al respecto lo advertido por el propio Tribunal Económico Administrativo Municipal en el sentido de consultar cuantas bases de datos permitan conocer otros posibles domicilios donde efectuar la notificación, "*lo que viene demandado por la necesidad inexcusable de que la Administración ha de respetar y extremar al máximo con sus actuaciones el plantel de garantías jurídicas que la norma brinda a los administrados, máxime cuando del ejercicio de la potestad sancionadora se refiere*". En todo caso, tales actuaciones deben ser similares en todos los procedimientos sancionadores por infracciones de tráfico con independencia del importe de la multa.

(***ver Sec. Segunda Cap. II)***

Otro año de repentinas inundaciones

Avanzamos lentamente en atajar los riesgos anunciados de torrentes y crecidas. Los daños causados en núcleos urbanos con motivo de las inundaciones producidas por las crecidas de ríos, arroyos y otros cauces, evidencian la necesidad de priorizar la ejecución de infraestructuras destinadas a la prevención de avenidas.

En el mes de Marzo del pasado año y con motivo de las inundaciones que se habían producido en distintos municipios de Andalucía, tanto en los espacios urbanos como en los terrenos agrícolas (Córdoba, Jerez de la Frontera, Andújar, Lora del Río, Tocina, Cantillana, etc), decidimos abrir de oficio la queja 10/1509, con la finalidad de interesarnos por diversas cuestiones relacionadas con las previsiones, ejecución y seguimiento del *Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces*.

Del informe-respuesta emitido resultaba que, según la Agencia Andaluza del Agua, los puntos de riesgo inventariados afectaban a 428 municipios y al 60% de población andaluza. Para abordar la cuestión, el Plan incorpora 8 programas de actuación, con la participación de todas las Administraciones y una inversión total de 1.235 millones de euros.

> **Una protección eficaz de riadas también pasa por evitar construcciones en zonas inundables**

Pues bien, aunque aún restan unos años de vigencia del Plan, lo cierto es que los niveles de inversión previstos distan mucho de haberse completado, persistiendo muchas actuaciones pendientes de proyectar y ejecutar. No obstante, en la información facilitada se indica que los puntos de riesgo inventariados en los que se han producido episodios de avenidas han resultado escasos durante el reciente temporal, siendo así que los daños de más relevancia se han producido fuera de las zonas urbanas objeto del plan y por razones ajenas a problemas existentes en los propios cauces. Principalmente los puntos de riesgo inventariados en los que se han producido problemas se encuentran en las provincias de Almería (Fondón, El Ejido y Roquetas), Córdoba (Almedinilla, Cabra, Castro del Río, Córdoba, Monturque, Priego de Córdoba, La Rambla y Santaella), Jaén (Andújar) y Sevilla (afectando a 14 municipios con puntos de riesgo inventariados).

De acuerdo con esta información, considerábamos que la constancia de problemas en zonas urbanas no recogidas en el Plan de Prevención advierte de la necesidad de hacer una constante tarea de seguimiento y actualización del mismo con objeto de afrontar la solución de los nuevos y numerosos puntos de riesgo detectados (situados en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla).

Finalmente creemos, y así lo hemos transmitido, que la actual situación determina la necesidad de seguir desarrollando la actual política preventiva de la Junta de Andalucía destinada a evitar la ocupación de zonas inundables con actividades que no sean compatibles con la evacuación de las avenidas, incidiendo en ello desde la triple perspectiva de ordenación del territorio, urbanística y medioambiental.

(ver Sec. Segunda Cap. II)

Pagar o apagón

Ésta es la tesitura de muchas Entidades Locales por desatender sus facturas de suministro eléctrico. El problema es cuando esos pagos se atienden alterando una orden prelacionada de deudas ante la amenaza del corte del servicio

Un año más han sido muy numerosas las actuaciones realizadas por esta Institución ante los Ayuntamientos andaluces como consecuencia de la recepción de un número cada vez mayor de quejas procedentes de pequeñas empresas o profesionales autónomos que denuncian el impago de las deudas contraídas por parte de los Consistorios andaluces y relatan las graves consecuencias que para el mantenimiento del empleo y la supervivencia de las propias empresas se derivan de estos impagos públicos.

A este respecto, y conscientes de la grave situación de las arcas municipales que en muchos casos imposibilita un pago inmediato de la deuda, nuestras actuaciones van siempre dirigidas a tratar de comprobar que por el Ayuntamiento moroso se están respetando las prescripciones legales para la ordenación de los pagos, de tal forma que las deudas pendientes resulten abonadas con arreglo al orden de prelación que estipulan las normas y que debe concretarse en el oportuno plan de disposición de fondos, tal y como recoge el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo tenor literal es el siguiente:

> «La expedición de las órdenes de pago se acomodará 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».

Son muy pocos los Ayuntamientos que cuentan con un plan de disposición de fondos debidamente aprobado y, menos aún, los Ayuntamientos que respetan el orden de prelación de pagos que se deduce de la norma antes citada. De hecho, un número muy significativo de Ayuntamientos con problemas de solvencia atiende de forma anárquica sus obligaciones de pago, priorizando por regla general el pago a aquellos proveedores del municipio de los que considera que depende el funcionamiento de los servicios públicos; a las empresas suministradoras de servicios esenciales como luz, agua o gas; y a aquellas empresas o acreedores que ostentan la cualidad diferencial de ser vecinos del propio municipio o estar especialmente vinculadas al mismo.

Esto provoca situaciones de ilegalidad y clara injusticia hacia los acreedores que resultan preteridos en el cobro pese a tener mejor derecho que los beneficiados por el pago. Por muchos recurren a esta Institución en demanda de ayuda y, cuando nuestros esfuerzos resultan baldíos, acuden al amparo judicial como única vía para el cobro de sus deudas.

A este respecto, es importante reseñar que recientes resoluciones judiciales han extendido la responsabilidad por el pago de las deudas municipales al patrimonio de los propios Alcaldes, cuando se ha considerado por el órgano judicial que se habían desatendido injustificadamente las sentencias dictadas previamente ordenando el pago de una deuda. De extenderse este precedente por otros órganos judiciales algunos responsables municipales pueden verse en serios apuros.

Por otro lado, no podemos dejar de reseñar las consecuencias que el impago de las facturas correspondientes a determinados suministros está teniendo para aquellos Ayuntamientos que acumulan mayor morosidad. Así, cada vez son más numerosos los servicios municipales sometidos a cortes en el suministro eléctrico como medida de presión de las compañías suministradoras para forzar un pago de las deudas acumuladas.

Esta posibilidad de corte de suministro viene normativamente recogida en la Ley 54/1997, de 27 de Noviembre del Sector Eléctrico y en el Real Decreto 1955/2000, dejando a salvo únicamente los considerados como servicios esenciales en el art. 89 del mencionado Real Decreto. Ello no obstante, lo cierto es que estas prácticas de las compañías suministradoras, aparte de originar graves inconvenientes al funcionamiento de los servicios públicos y crear situaciones de alarma social cuando afectan a servicios básicos como los colegios, determina también un grado de coacción hacia los responsables municipales que éstos difícilmente pueden resistir y que les lleva a aceptar compromisos de pago con estas compañías que pueden suponer un trato de favor hacia las mismas en relación a otros acreedores con mejor derecho.

Consideramos que la actual situación de crisis de las arcas municipales está poniendo de manifiesto la imperiosa necesidad de establecer normativamente unos criterios vinculantes para la ordenación de los pagos por parte de las Entidades Locales. Esta mejora, además de garantizar la transparencia en la gestión de los fondos públicos, eliminaría la posibilidad de tratos discriminatorios entre unos y otros acreedores en función de su capacidad de coacción, su proximidad a los responsables municipales o su capacidad de acceso a la tutela judicial.

(ver Sec. Segunda Cap. XII)

¿Responde a su fin la ayuda de la dependencia?

Desde hace pocos años constatamos la irrupción de un amplio colectivo de personas cuidadoras de dependientes que, en contraprestación a sus esfuerzos en la mejora de la atención a estas, percibe una compensación económica denominada “prestación económica para cuidados en el entorno familiar”. Disculpen la mención popular al hablar de la “paguita” de la dependencia que se ha ido instalando en la dinámica económico-familiar que rodea el contexto de crisis que nos ha tocado vivir.

La circunstancia de que esta prestación económica de la dependencia haya adquirido un inusitado y extraordinario protagonismo en el elenco de prestaciones y servicios que componen el catálogo del sistema de dependencia, frente a la excepcionalidad con que se prevé en la Ley de dependencia, debe movernos a reflexión sobre si esta prestación, que alcanza a un gran colectivo (alrededor de 220.000 personas sumando los dependientes y sus cuidadores, está cumpliendo la función que le es propia, es decir, la adecuada atención de la persona dependiente, en suma, el bienestar de ésta.

Podemos relacionar estos datos con otras cifras oficiales que señalan que, en Andalucía, el especial sistema agrario alcanza a unas 130.000 personas (cifra en continuo descenso), alcanzando el de la dependencia a casi 110.000 beneficiarios y otros tantos cuidadores (al 31.12.10), ayuda que se materializa temporalmente en el primero de los casos en torno a los 400 euros mensuales y en el intervalo de 300-500 euros en el segundo, con la posibilidad de los cuidadores/as de ser dados de alta en el régimen general de la seguridad social si carecen de esta protección.

Desde los propios profesionales de los servicios sociales comunitarios, se nos traslada el interrogante de si estos dependientes están o no debidamente atendidos en

el hogar familiar, pues el seguimiento de esta situación tras la concesión de la prestación económica es prácticamente inexistente, aseverando que en muchos casos el contacto directo de este personal con la familia se finaliza con ocasión de la visita al domicilio para la valoración y calificación de su dependencia y para la elaboración de la propuesta del programa individual de atención (el conocido PIA de la dependencia).

> **Las familias piden mejor una ayuda dineraria. También la crisis asoma en la gestión de la Ley de Dependencia**

La sospecha sobre la calidad de la atención que reciben las personas dependientes por parte de sus cuidadores informales se acrecienta cuando el reconocimiento del derecho a esta prestación económica ha ido precedida de la decisión del cuidador, con la anuencia o no de la persona dependiente, de la retirada de ésta del dispositivo social que venía disfrutando con anterioridad, ya fuera una plaza residencial o de Unidad de Estancia Diurna, sin ponderar si el interés de la persona dependiente hacía aconsejable que esta siguiera en dicho recurso antes que retornar al exclusivo cuidado en el entorno familiar, y aquí la sospecha se acentúa al barruntar que el interés o bienestar de estos cuidadores y su familia ha prevalecido sobre el de aquélla, que es en última instancia la beneficiaria de la prestación.

Ultimada la fase de implantación de la ley de dependencia con su aplicabilidad progresiva en 2011 al colectivo menos dependiente (dependencia moderada), alcanzando el total de beneficiarios a 182.000 personas en Andalucía (a las que llegan un total de 240.000 prestaciones económicas y servicios), hora es de que desde la obligada coordinación de los servicios sociales comunitarios y la Inspección de Servicios Sociales se aborde un plan de seguimiento de las prestaciones concedidas en orden a controlar que este esfuerzo de los recursos públicos lo es en beneficio del mayor bienestar posible de sus beneficiarios.

Justo es reconocer que ancestralmente la atención de nuestros mayores (que conforman la mayoría de los dependientes) ha venido y viene de la mano del entorno familiar, de la misma manera que ellos hicieron con quienes le precedieron, un histórico y altruista esfuerzo entregado desde el afecto y calor familiar, que ahora con las ayudas del sistema de la dependencia tenemos la obligación de preservar.

(ver Sec. Segunda Cap. X)

Quién cobra qué y cuándo

Atender un pago no puede ser espacio para la arbitrariedad municipal. El Defensor del Pueblo Andaluz dicta una Recomendación para la aprobación del Plan de Disposición de Fondos, como instrumento válido para garantizar el pago preferente de la nómina de empleados municipales

La normativa vigente establece la obligatoriedad de formular un Plan de Disposición de Fondos a fin de fijar unos criterios que determinen cómo y cuándo van a salir los fondos municipales, criterios que deberán ajustarse a lo dispuesto en dicha normativa en esta materia, que está constituida básicamente por el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Esta norma dispone: «La expedición de las órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores».

Por tanto, el Plan de Disposición de Fondos tiene por objeto conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos acomodándolos a las disponibilidades de efectivo previstas en

la Tesorería Municipal que permita una correcta estimación de las necesidades de endeudamiento del Ayuntamiento y la optimización del empleo de los recursos disponibles.

Este Plan de Disposición de Fondos constituye la expresión normativa de los criterios para la ordenación del pago, con respeto a los límites de prioridad señalados en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004 ya citado, y es un acto jurídico reglamentario que establece normas sobre la priorización de pagos de naturaleza permanente, constituyéndose en un documento de carácter obligatorio, cuya formulación es competencia de la Alcaldía-Presidencia.

Por su carácter normativo, ha de ser publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo impugnable en vía contencioso-administrativa. No puede ser modificado, por tanto, mediante acto singular, ni por el Presidente, ni por el Pleno, por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Como reglamento interno, el Plan de Disposición de Fondos sirve para organizar el funcionamiento de un servicio burocrático-administrativo: es uno de los llamados Reglamentos ad intra. Es, por lo tanto, un acto jurídico, que va a comportar un conjunto de derechos y obligaciones en su aplicación. Y dentro del acto jurídico es claro que, aunque no tenga unos destinatarios determinados, no se consume al ser cumplido o puesto en práctica, sino todo lo contrario, se perfecciona. Por ello, no es un acto administrativo general, un acto ordenado, sino un acto ordinamental, es decir, un Reglamento, una norma, Derecho objetivo.

El Plan de Disposición de Fondos funciona como instrumento de coordinación entre el Presupuesto y la Tesorería, planificador de los gastos en consonancia con su propia finalidad a la vez que se convierte en un medio de control en la expedición de las aprobaciones del gasto y de las órdenes de pago e instrumento para el eficiente funcionamiento de la Tesorería; siendo vinculante.

Todo esto lleva a precisar su finalidad: documento de ordenación y de planificación de los gastos, para que se ordene la expedición de los documentos conformadores de ello y el pago correspondiente y, bajo el principio constitucional de la eficacia (artículo 103.1 de la Constitución), conseguir resultados eficientes.

En el Plan el responsable es el Presidente, que es quien lo establece y él debe ser quien lo haga materialmente y decidir cómo quiere que se haga, pues es el ordenador de pagos, sin perjuicio de los informes técnicos, jurídicos y económicos, que quiera solicitar. En cualquier caso, deberá ser elaborado de acuerdo con los criterios de prelación que establece el artículo 187 del TRLRHL, en cuanto que tendrán preferencia los pagos para gastos de personal y las obligaciones de ejercicios cerrados.

> Un Plan de Disposición de Fondos asegura el nivel de cobertura suficiente para la atención y pago de las obligaciones planificadas. Pocos ayuntamientos lo aprueban

En este sentido, en virtud de lo dispuesto en los artículos 214.2.b) y c) del TRLRHL, el Interventor está obligado a comprobar que se cumplan las prioridades en los pagos, debiendo formular el correspondiente reparo que pusiera de manifiesto el incumplimiento de las prioridades legales en los mismos.

Por su parte, la Tesorería, que es la que debe proponer la Ordenación del Pago al Alcalde, debe garantizar que las propuestas que vayan a ser ordenadas por la Alcaldía se ajustan al Plan de Disposición de Fondos aprobado, sin perjuicio de que la Intervención fiscalice, como es su competencia, dicha propuesta, para ver que se respeta el Plan de Disposición de Fondos.

Por cuanto antecede, y al amparo de la normativa reguladora de esta Institución, y con ocasión de la tramitación de la **queja 10/2220**, ante el Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla) y la **queja 10/4190** ante el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), formulamos ante las respectivas Alcaldías-Presidencias de las Entidades Locales **Recomendación** para que, sin más demora aprobasen el correspondiente Plan de Disposición de Fondos, teniendo en cuenta la prelación de pago, legalmente establecida que otorga preferencia al pago de los gastos de personal.

La situación de crisis económica en la que está inmerso nuestro país, unido a la insuficiencia financiera de los Ayuntamientos, hace que bastantes de ellos tengan dificultades para dar cumplimiento a los presupuestos municipales y a la prestación en general de los distintos servicios públicos de competencia municipal.

Repensar la ciudad. Conquistar la calle

El Defensor del Pueblo Andaluz, seriamente preocupado por la siniestralidad peatonal en el espacio urbano, apuesta por la Educación vial, el Transporte Sostenible y el fomento de la Peatonalización en las ciudades andaluzas

En este ejercicio hemos concluido la queja que estábamos tramitando de oficio sobre la seguridad vial de los peatones en los municipios de más de 5.000 habitantes en Andalucía. La información recibida nos llevó, a iniciativa del Defensor del Pueblo Andaluz y la Red de Fiscales de Seguridad Vial de Andalucía, a organizar en Málaga la Jornada de título "*La seguridad vial de los peatones en las zonas urbanas*", con la finalidad de debatir y reflexionar sobre una cuestión que tanto afecta y preocupa a la ciudadanía como es la seguridad vial de los peatones.

La Seguridad Vial de los Peatones en Zonas Urbanas, por motivos obvios nos concierne a todos, aunque creemos que, salvo quienes por su profesión o por haber sido víctimas de accidentes conocen su entidad y dolorosas consecuencias, el resto de la sociedad no tiene tanta sensibilidad o una conciencia clara acerca de su trascendencia.

Con carácter general, sí existe una percepción social del riesgo que conlleva la Seguridad Vial. La OMS, en su informe de 2009, nos recuerda que todos los años más de 1,2 millones de personas fallecen como consecuencia de accidentes en las vías de tránsito y otros 50 millones sufren traumatismos, calificándose esta siniestralidad de epidemia, por constituir la décima causa de muerte en todo el mundo.

De acuerdo con ello, como manifestábamos en el díptico de esta jornada, según el Barómetro de Opinión para la Seguridad Vial en su informe 2009, el 85,2% de los españoles manifiesta estar muy preocupado o bastante preocupado por el tema. Una preocupación que se sitúa por detrás del paro, la inseguridad ciudadana y el terrorismo.

En relación con tales accidentes, cuando pensamos en víctimas graves y, sobre todo mortales, el común de los ciudadanos lo hacemos con la imagen de los terribles accidentes que, desgraciadamente, se producen en el día a día de las carreteras españolas y, de manera singular, los fines de semana y determinadas fechas del año.

Pues bien, siendo cierto que la mayoría de víctimas mortales se produce en carretera, también lo es que un número importante de estos fallecimientos se registra en las zonas urbanas. Así, de acuerdo al Anuario Estadístico de 2009, de la DGT, de un total de 2.814 muertes producidas en accidentes de tráfico, 2.130 tuvieron lugar en la carretera y 684 en las zonas urbanas.

Si hablamos de víctimas de accidentes de tráfico, el número total de víctimas en nuestro país, en 2009, fue de 127.680. De ellas, resultaron accidentados en carretera 65.058 y 62.622 en zona urbana.

En fin, en lo que se refiere a los peatones, de un total de 10.889 víctimas, 9.640 se accidentaron en zonas urbanas, y el resto en carreteras y travesías.

Estas cifras alarmantes de siniestralidad nos deben de llevar a la reflexión sobre si, a la hora de la verdad, estamos apostando de verdad por un modelo de movilidad sostenible.

A la hora de la verdad, ¿Estamos realmente jerarquizando el protagonismo que, en un modelo de movilidad sostenible, debe tener el espacio peatonal, el transporte público y la bicicleta frente a la alternativa del uso del automóvil? ¿Estamos plasmando ese compromiso público de sostenibilidad en la planificación urbanística, en la ejecución de las infraestructuras y en los planes de movilidad?

En este sentido, es importante resaltar que no se trata de peatonalizar determinadas zonas de la ciudad, singularmente los centros históricos, tarea, en todo caso, inaplazable, sino que se trata de comprender y apostar por el protagonismo del peatón en el espacio público de la ciudad.

Ello supone dar continuidad a esos espacios estableciendo recorridos que realmente faciliten los desplazamientos peatonales seguros por toda la ciudad, combinados con una oferta suficiente de transporte público, facilitando al mismo tiempo el uso de la bicicleta.

Y es que, creemos, es hora de prestar una mayor atención a la educación vial destinada a peatones y conductores para prevenir estos accidentes, incluyendo en sus campañas este problema. Y, junto a ello, es urgente evaluar, de manera singularizada, dentro de los planes de movilidad municipales, la calidad, seguridad y riesgos de los espacios peatonales actualmente existentes, auditando los puntos de riesgo, la situación y necesidades que demanda el estado actual de las infraestructuras peatonales. Comprometiéndose, a partir de la información obtenida, a elaborar un plan específico, debidamente presupuestado y calendarizado de adecuación y mejora del espacio peatonal para subsanar, en el horizonte temporal que se determine, las disfuncionalidades y carencias detectadas en la evaluación obtenida.

Finalmente, esto debemos tenerlo muy en cuenta, frente a los infractores, es necesario asumir el compromiso, en realidad es una obligación legal, de utilizar los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para sancionar tanto a los conductores, lo que ya se viene haciendo, como a los peatones, lo que no es habitual que se haga, al menos cuando sus componentes son singularmente negligentes poniendo en riesgo su vida y/o la de terceros.

(ver Sec. Segunda. Cap. II)

¿Para Cuándo nuevas unidades de asistencia psiquiátrica de media y larga estancia?

El colectivo de enfermos mentales, y más singularmente el que conforman sus familiares ante el desvalimiento de aquéllos, se ha convertido en asiduo de esta Institución. El hecho de que en los últimos años no hayamos hecho mención de este asunto en este apartado destacado del Informe Anual, en absoluto supone que las cuestiones más conflictivas se hayan superado, y menos aún que nos hayamos olvidado del sufrimiento de unos y de otros.

Vamos a centrarnos en enfermos mentales afectados de trastornos muy graves, absolutamente cronificados, y específicamente refractarios a los tratamientos de todo tipo que se han intentado.

Antes nos gustaría adelantar nuestra apreciación en cuanto a lo actuado a partir de la puesta en marcha de la denominada Reforma Psiquiátrica, la cual no podemos sino valorar positivamente por lo que hace al acercamiento de una asistencia sanitaria especializada a los afectados. La multiplicación de las unidades de salud mental comunitaria como esquema válido de seguimiento de una gran mayoría de pacientes, el establecimiento de dispositivos de rehabilitación y recuperación, y la fijación de una estructura de apoyo social (residencial, ocupacional y laboral) por parte de la Fundación responsable (Faisem), deben saludarse como logros relevantes.

Ahora bien, este reconocimiento no evita que el tiempo que dista desde la puesta en marcha de los mismos, haya puesto de manifiesto también sus carencias: la falta de periodicidad adecuada en las citas, el escasísimo papel de la terapia psicológica frente al tratamiento farmacológico, las malas condiciones de las unidades de hospitalización de agudos, la falta de coordinación entre los dispositivos, la complejidad de los circuitos de derivación,...

Los familiares requieren constantemente un espacio asistencial en el que estos enfermos puedan obtener la atención intensiva y continuada que precisan, y que no pueden recibir ni en el domicilio ni ambulatoriamente, y tampoco en dispositivos residenciales como los de Faisem. Este desajuste temporal entre la recomendación facultativa de ingreso y la falta de oferta en un momento concreto, no hace sino incrementar la deriva de estos pacientes, sujetos a permanentes valoraciones previas a algo que nunca llega.

A lo anterior vienen a añadirse los pormenores del procedimiento de dependencia, al que se vincula el acceso a plazas residenciales de Faisem, puesto que aun contando con un

informe de salud, la propuesta del programa individual de atención (PIA) corresponde a los servicios sociales comunitarios, por lo que a veces dicha propuesta incorpora un recurso residencial y después la comisión tripartita que decide sobre la adjudicación de las plazas discrepa de dicha recomendación, por estimar que el perfil del solicitante no se ajusta al requerido. Por esta vía se están generando expectativas de los enfermos mentales declarados dependientes en el grado correspondiente para generar derecho a una prestación residencial, que luego no se concreta, y al mismo tiempo se provoca la paralización del procedimiento en las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, las cuales disponen de recursos para personas discapacitadas (físicas o psíquicas) que no resultan apropiados para este colectivo.

A nuestro modo de ver, el reconocimiento de la necesidad de crear dispositivos de media-larga estancia donde este porcentaje de pacientes puedan ser atendidos con la continuidad e intensidad que necesitan, equivaldría a prorrogar las posibilidades que ofrecen las comunidades terapéuticas en función de las necesidades individualizadas de cada paciente, y por tanto sin limitaciones temporales preestablecidas.

El impulso de esta opción como alternativa terapéutica y residencial al mismo tiempo, no supone un fracaso de la reforma psiquiátrica, ni un retroceso en los objetivos de la psiquiatría comunitaria, puesto que simplemente implica dar respuesta a una realidad, tal y como han empezado a hacer en otras Comunidades Autónomas del Sistema Nacional de Salud.

Creemos que es el momento de dejar a un lado discursos teóricos y marcos conceptuales, para configurar unidades de pequeño dimensionamiento, sin riesgo de semejanza con los antiguos manicomios, en las que se respeten escrupulosamente los derechos de los pacientes, se planifique individualizadamente su atención y seguimiento, reevaluándoles de forma continua, supervisando su situación y garantizando su dignidad.

(ver Sec. Segunda Cap. IX)

Mejorar la asistencia Legal a las víctimas de violencia de género

El derecho a acceder a ayuda jurídica gratuita y especializada necesita una aplicación práctica bien procedimentada entre los diferentes Colegios Profesionales de la Abogacía. El Defensor impulsa la normativa para este esencial servicio

La violencia de género se ratifica como lacra social que, lejos de erradicarse, parece ser que se sigue manteniendo en el tiempo. Así lo confirman los resultados estadísticos de los fallecimientos de mujeres a consecuencia de violencia de género en el año 2010 y lo que llevamos de 2011. Sus víctimas han de recibir por parte de las Entidades Públicas la asistencia y ayuda oportuna para que puedan afrontar las necesidades que les surjan a raíz de su condición de víctima.

Para ello, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, regula los distintos tipos de asistencia a las víctimas, entre las que se encuentra la asistencia jurídica tanto en el asesoramiento previo, como su defensa en todos los procesos y procedimientos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida, bajo una misma dirección letrada.

Así, a las mujeres víctimas de violencia de género, tienen derecho a la defensa y representación por abogado y procurador, de forma especializada e inmediata y en caso de que reúnan los requisitos para acceder a la asistencia jurídica gratuita, a que éstas se presten sin tener que pagar los honorarios profesionales respectivos.

Pues bien, el Decreto 67/2008 de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y su posterior desarrollo (Ordenes de 9 de marzo de 2009), vino a regular algunos aspectos que afectaban a esta materia, destacándose el que, para las víctimas de violencia de género, se les facilitaría por parte de los Colegios de Abogados un Turno Especializado de Violencia de Género, del que podrían hacer uso aquellas personas que, por haberla sufrido, lo requirieran.

Otro de los aspectos que abordaba dicho Decreto, hacía referencia al acceso a la libre elección de abogado o abogada, de la lista que los Colegios debían poner a disposición de las demandantes. Además, fijaba el derecho a una segunda opinión o consulta en relación a esta temática.

Sin embargo, tuvimos conocimiento de que dicho Turno no estaba funcionando en todo los Colegios de Andalucía, ni tampoco sabíamos el número de personas que habían hecho uso del mismo o las que habían solicitado la segunda opinión o consulta, ello dio lugar a que incoáramos de oficio la queja 09/3164, en la que tras dirigirnos a los ocho Colegios Provinciales de Abogados existentes en Andalucía, de la información suministrada por los mismos, pudimos concluir los siguiente:

a. En todos los Colegios Provinciales de Abogados de Andalucía, se viene prestando el Turno de Oficio especializado en Violencia de Género, aunque no todos nos han dado el dato de si hay instituidas Guardias de 24 horas, con cargo a este Turno Especial, en todos los partidos judiciales de su ámbito territorial. Tampoco ha sido posible determinar el número de intervenciones, discriminando las designaciones que se producen procedentes del Servicio de Orientación Jurídica o si se trata de asistencias en Turno de Guardia.

b. Por otra parte, no existe una unidad de criterio ni en la información ni en la actuación de los Colegios Provinciales de Abogados de Andalucía, en lo que atañe, primero a los datos sobre el ejercicio del derecho por parte de las

mujeres víctimas de violencia de género a la libre elección de abogado o abogada o a solicitar una segunda opinión letrada, ya que, en algún caso, los datos de los que se dispone no discriminan este supuesto, no pudiéndose saber si por parte de alguna persona se ha hecho uso de estos derechos en la mayoría de ellos; unos no aluden a los datos relativos a la libre elección y otros al dato de la segunda opinión.

c. En otro orden de cosas, y aunque un solo Colegio de Abogados nos concreta que sólo una persona ha ejercido el derecho a segunda opinión letrada, curiosamente también nos dice que en este único caso se ha seguido el correspondiente expediente siguiéndose lo establecido en los artículo 29 y 30 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por Decreto 67/2008, de 26 de febrero, cuando por otros tres Colegios de Abogados se nos traslada que aunque no se han presentado solicitudes en tal sentido, sería imposible proporcionarla al carecer de desarrollo normativo dicho supuesto, según establece el apartado 5 del artículo 30 del Decreto 67/2008, ya citado.

d. Así las cosas, dada la disparidad de criterios detectada en la actuación de las citadas Corporaciones Profesionales, creímos que pudiera estar afectándose el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos a la libre elección de letrado o letrada y a la segunda opinión o consulta por parte de las víctimas de violencia de género, según sea el ámbito territorial en el que se hayan producido los hechos y según sea la demarcación Colegial que, debido a tal circunstancia, le corresponda a efectos de acceso a la prestación de la asistencia jurídica gratuita y al Turno Especial de Violencia de Género, a la mujer víctima de los mismos.

La asistencia legal por profesionales refuerza la protección de las víctimas y supone una aportación esencial para superar los terribles efectos del maltrato. Su eficaz prestación adquiere una importancia esencial en esta difícil batalla legal y familiar

La consecuencia de ello, podría ser también que se estuviese conculcando el principio constitucional de seguridad jurídica y, en última instancia, que se produjera lo que ha venido a denominarse la victimización secundaria, que engloba la relación y experiencia personal de la víctima con las Instituciones que deberían protegerla.

En este punto, hemos de remitirnos necesariamente a la normativa aplicable, en concreto al Decreto 67/2008, de 26 de febrero, del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, cuya exposición de motivos, en cuanto a la prestación de la asistencia jurídica gratuita, dice que se introduce como novedad la posibilidad para las víctimas de violencia de género de elegir a un profesional determinado de entre los que se encuentren en la relación del Turno Especializado de Violencia de Género, así como obtener una segunda opinión profesional con los requisitos que se establezcan por Orden de la Consejería competente en materia de justicia, suponiendo esto un avance significativo en el perfeccionamiento de dicha prestación.

De la interpretación conjunta de ambas normas, Reglamento y Orden, concluimos que con la aprobación del modelo de solicitud para libre elección de Abogado o Abogada, la regulación normativa del ejercicio de este derecho estaría completa, desde el punto de vista procedimental, por lo que su ejercicio no tiene porqué ocasionar problema alguno a las víctimas de violencia de género que así lo soliciten, en todos y cada uno de los Colegios de Abogados de Andalucía.

No ocurre lo mismo con el ejercicio del derecho a la segunda opinión, por cuanto que la Orden de 9 de Marzo de 2009, ya citada, se limita a aprobar el modelo de solicitud, no llevando a cabo regulación alguna del procedimiento a seguir para el acceso a la misma, en los términos del artículo 30 apartado 5 del Reglamento.

En este sentido, creímos que era necesaria tal regulación, derivado ello de la propia definición de la segunda opinión, consistente en el *"dictamen relativo a la estrategia procesal emitido por la Comisión técnica de la segunda opinión constituida por el Colegio de Abogados correspondiente, que será paritaria desde el punto vista de género"*, no existiendo norma alguna, por el momento, que regulase ni la constitución, ni la composición de la Comisión Técnica de la Segunda Opinión, ni el procedimiento para la emisión del dictamen que posteriormente se ha de trasladar a la Comisión de Justicia Gratuita para que sea ésta la que resuelva, en última instancia, sobre su concesión o no.

Esperamos que la aprobación y entrada en vigor de esta Orden, suponga un paso más para avanzar en la protección integral de las víctimas de violencia de género en Andalucía.

A la vista de todo ello y teniendo en cuenta las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo del artículo 29, apartado 1 de la ley 9/1983, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos Resolución, consistente en Sugerencia, en orden a que por parte de esa Consejería se proceda a dictar y publicar Orden reguladora del procedimiento del derecho de acceso a la segunda opinión letrada por parte de las víctimas de violencia de género que así lo soliciten.

A la fecha de cierre de esta Informe Anual, hemos recibido respuesta a nuestra Resolución por parte de la Consejería de Gobernación y Justicia, mediante la que se nos comunica la aceptación de la misma y, en tal sentido, que sus Servicios Técnicos están trabajando en la determinación del contenido exacto de dicha disposición para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 30. 5 del Decreto 67/2008, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Justicia Gratuita.

(ver Sec. Segunda Cap. XIII)

Voluntariado ambiental. La autonomía respecto de los poderes públicos como principio de la acción voluntaria

Desde luego, en el campo medioambiental resulta especialmente indicado el fomento y la promoción pública de la participación de la ciudadanía en el desarrollo de acciones de voluntariado.

Tal opinión ha sido trasladada a Consejería de Medio Ambiente con motivo de la Resolución formulada en la queja 10/379, en la que la parte afectada, constituida por un grupo ecologista de voluntarios dedicados a la prestación de labores de asistencia a cetáceos, tortugas y otros animales marinos aparecidos en el litoral gaditano, nos trasladaba su disconformidad con la actitud mostrada por la Administración autonómica al haberle denegado la renovación del permiso con el que contaban para la gestión, manipulación y toma de muestras de ejemplares varados.

Por su parte, el órgano ambiental argüía en su defensa que su objetivo era procurar una atención profesionalizada a los varamientos, por lo que se había decidido recurrir a personal técnico especializado (veterinarios y Centros de Recuperación de Especies Marinas Amenazadas), y que se había ofrecido a los representantes del grupo ecologista promotor de la queja la posibilidad de integrarse en la red de voluntarios ambientales para la atención de varamientos de la Consejería de Medio Ambiente.

A este respecto, y tras conocer las alegaciones planteadas por las personas afectadas, este Defensor del Pueblo Andaluz entendió preciso señalar lo siguiente:

- Que compartíamos con la Consejería, la necesidad de ofrecer una atención especializada a cetáceos y tortugas y que, en consecuencia, entendíamos acertado que se reservaran a veterinarios y expertos las tareas de toma de muestras y realización de necropsias.
- Que, por su parte, los grupos de voluntariado debían tener acceso a las muestras de los animales, obtenidas tras la realización de las oportunas necropsias, para poder acometer proyectos de investigación.
- Que en cualquier caso, las labores de voluntariado podían complementar perfectamente la acción pública, dadas sus características de ubicuidad y presencia en el territorio y su disponibilidad temporal.
- Que el desempeño de tales funciones complementarias no debía quedar reservado a grupos de voluntarios promovidos, gestionados y dirigidos por la propia Administración, dado que ello podía suponer la contravención de lo reglado en la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado.

En consecuencia, se dirigió a la Administración **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en la referida Ley y **Recomendación** a los efectos de que se autorizara al grupo ecologista promotor de la queja la realización de actividades de voluntariado con la atención a varamientos de cetáceos y tortugas en las mismas condiciones y con los mismos derechos y limitaciones que los grupos integrados en la red de voluntariado de la Consejería de Medio Ambiente.

(ver Sec. Segunda Cap. V)

De la reclamación al acoso

Proliferan las empresas dedicadas al cobro de morosos. La competencia por obtener resultados efectivos y la dificultad de los deudores para pagar provocan casos de auténtica intimidación

Además de los dramas humanos y familiares, la profundización de la crisis económica nos ha mostrado la paradoja de comprobar como la desgracia de muchos puede constituirse en fuente de riquezas para otros. Nos referimos a la proliferación de empresas dedicadas al cobro de morosos o a la refinanciación de deudas, que muestran como la crisis puede ser paradójicamente la causa del auge y el florecimiento de determinados sectores empresariales.

Lamentablemente, aunque este tipo de negocios pueden ser tan honrados y legítimos como cualquier otro, lo cierto es que parecen prestarse con cierta facilidad a ser protagonistas de prácticas poco ortodoxas, rayanas a veces con lo delictivo.

Así al menos lo demuestran algunas de las quejas recibidas denunciando las prácticas abusivas de algunas empresas de cobro de morosos o las condiciones usurarias que ofrecen algunas empresas financieras para la concesión de préstamos a personas en situaciones límites.

Sirva como ejemplo de las situaciones expresada por una persona de avanzada edad y delicado estado de salud que relataba que era sometido a un auténtico acoso por parte de una empresa de cobro de deudas que no dudaba en realizar llamadas amenazantes a altas horas de la madrugada o en visitar a vecinos suyos para informarles de su condición de moroso e instarles a que le apremiasen al pago.

Pero aún más lamentable nos parece la situación planteada por un padre. Nos denunciaba el continuo acoso recibido por sus hijos, de 10 y 13 años por parte de las teleoperadoras de una empresa de cobro de deudas de un relevante Banco nacional: "*De los cientos de llamadas que realizan a mi domicilio sobre una deuda que no me corresponde en numerosas ocasiones les he pedido que no hablen con los niños por motivos obvios. No sólo no han considerado mi petición sino que en varias llamadas (y tras haberse identificado los niños) les han amenazado con el embargo de la casa y que se verían viviendo en la calle si no les facilitaban información de la persona reclamada. Esta situación está provocando un intenso estrés en los niños viéndome en la necesidad de llevarlos al psicólogo (insomnio, pesadillas, llantos, etc.)*".

En todos estos casos las posibilidades de intervención de la Institución son escasas al ser responsables de tales prácticas empresas privadas que no están sometidas a nuestra supervisión. No obstante, dado que algunas de las denuncias recibidas revelaban actuaciones que podrían ser consideradas como delictivas, hemos aconsejado a las personas denunciantes que presentaran las oportunas denuncias ante los órganos judiciales correspondientes.

En todo caso, estimamos que debería una regulación más estricta del funcionamiento de este tipo de empresas, para evitar que se sigan produciéndose situaciones abusivas y coactivas.

(ver Sec. Primera)

Romper el no

En ocasiones, el Defensor procura amparar con su intervención el derecho de una persona que no es atendida sin hallar una razón explicable

Un interesado nos exponía que su Ayuntamiento le denegaba la solicitud para acceder a la exención del impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM) por estar afectado por una minusvalía. Esta persona nos relataba sus esfuerzos por lograr de la Administración el reconocimiento de su condición de discapacitado según señala el Real Decreto 1414/2006, así como la Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Esta ley en su artículo 1.2 a), considera discapacitado al afectado de una minusvalía igual o superior al 33% y a los pensionistas de la seguridad social en cualquiera de sus grados de invalidez permanente. Esta persona disponía de una resolución emitida por un órgano competente del estado, como es el equipo de valoraciones médica de la Seguridad Social. Por ello alegaba, con razón, que tenía derecho a la exención del impuesto municipal de tracción mecánica.

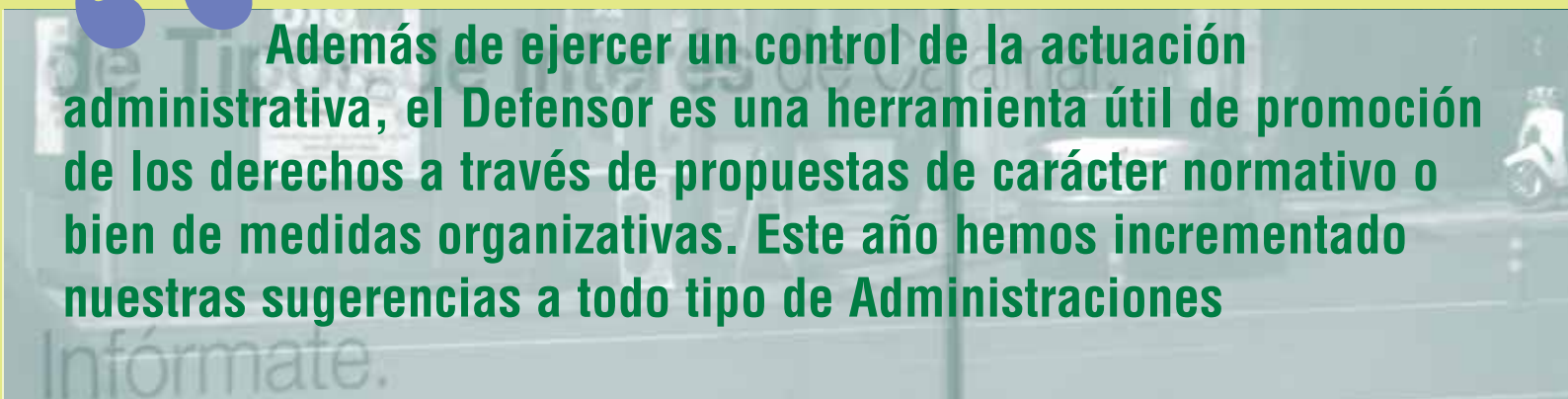
La exposición de hechos anterior, nos movió a formular a Alcalde Presidente del Ayuntamiento afectado la siguiente **Recomendación**:

"Que se reconozca al interesado la exención del IVTM, en atención a su condición de discapacitado de acuerdo con lo establecido en el art. 2 de la Ley 51/2003 de 2 de Diciembre."

(ver Sec. Segunda Cap.XII)

3 Mejorar las normas

Además de ejercer un control de la actuación administrativa, el Defensor es una herramienta útil de promoción de los derechos a través de propuestas de carácter normativo o bien de medidas organizativas. Este año hemos incrementado nuestras sugerencias a todo tipo de Administraciones



Mejorar las normas

Cuando el humo se convierte en ruido

Necesidad de evaluar la contaminación acústica en la otorgamiento de licencias de ocupación de la vía pública con mesas y veladores. Las terrazas de veladores con las que cuentan numerosísimos bares de nuestra región han constituido tradicionalmente uno de los principales focos de ruido de nuestros establecimientos hosteleros y, por consiguiente, el origen de molestias y conflictos entre la ciudadanía.

Esta situación puede verse agravada como consecuencia de la aplicación en nuestra Comunidad de la denominada "Ley Antitabaco" (Ley 42/2010, de 30 de diciembre), ya que se han incrementado notoriamente las solicitudes de licencias de veladores presentadas en los Ayuntamientos por propietarios de establecimientos de hostelería que desean de este modo dar respuesta a las demandas de su clientela fumadora y evitar su marcha hacia otros establecimientos que ofrecen este servicio.

La mayor presencia de personas consumiendo en los veladores de bares y restaurantes, con las consiguientes molestias por ruidos para los vecinos de la zona, ya es apreciable en este inicio del año pese a las bajas temperaturas reinantes, por lo que es previsible que se incremente de forma muy notable cuando lleguen estaciones más benignas.

> **"Un local se somete a controles de ruidos que no se exigen si se amplía el servicio a veladores en la vía pública. Los usos restrictivos de consumo de tabaco provocan un impacto exterior que no está bien controlado**

Pues bien, en el curso de la tramitación de los expedientes de queja incoados por el Defensor del Pueblo Andaluz acerca de esta cuestión se ha podido comprobar que las autorizaciones que son concedidas por los municipios andaluces para la instalación de terrazas de veladores únicamente tienen en cuenta la ocupación que suelen conllevar del dominio público, y en ningún caso la incidencia que suponen sobre el medio ambiente. Y ello a pesar de que, como es obvio, los sistemas de aislamiento acústico de los locales son necesariamente superiores a los de las terrazas por cuanto que éstas se sitúan al aire libre.

Esta circunstancia lleva al absurdo de exigir que la apertura de un establecimiento hostelero que no cuente con terraza de veladores sea sometida a un procedimiento previo de calificación ambiental pero que la posterior instalación de veladores en plena vía pública y a escasos metros de viviendas no sea concebida como una modificación sustancial de la actividad hasta el punto de hacer necesario el sometimiento a un nuevo procedimiento de prevención ambiental.

De este modo se nos antoja imprescindible que se acometa, bien la modificación del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, a través de la cual se recoja la novación que propugnamos, bien la aprobación de un nuevo Reglamento de Calificación Ambiental, debidamente adaptado a la Ley 7/2007, de 9 de julio, en el que se contemple esta cuestión.

(ver Sec. Segunda Cap. V)

Definan "vivienda digna"

Al inmigrante se le exige disponer de una "vivienda digna" debidamente acreditada para reagrupar a su familia. Sin criterios claros ni requisitos definidos, situamos al solicitante ante un laberinto, hoy por hoy, sin salida.

Durante varios ejercicios hemos venido dando cuenta de las actuaciones que realizaba el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales con ocasión de la queja 05/5027, que esta Institución tramitó de oficio. Pretendíamos valorar la situación y problemática general con la que se encuentran los solicitantes de reagrupamiento familiar, al tener que aportar documento acreditativo de que poseen una "vivienda adecuada" para ellos y sus familias.

Como quiera que se trata de una cuestión cuya competencia legislativa corresponde al Estado, nos dirigimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales con objeto de que, si lo consideraba oportuno, propusiera a los órganos competentes de la Administración del Estado una modificación del Reglamento de Extranjería con la finalidad, básicamente, de depurar y completar unos conceptos jurídicos determinados. Para discernir una "vivienda adecuada" se debían especificar las titulaciones exigibles de los técnicos que deben de emitir el mismo y establecer la competencia municipal para la emisión de los informes por estimar que los técnicos de los Ayuntamientos gozan de la garantía de imparcialidad, pericia técnica y objetividad para la elaboración de los mismos.

Debíamos evitar que la persona inmigrante tenga que hacer un sinfín de gestiones previas y clarificar los requisitos para atender esta exigencia tan vaga e indeterminada en su acreditación. Por otro lado, en nuestro escrito trasladábamos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales que considerábamos conveniente:

> *"1. Elaborar, al igual que se ha hecho en la instrucción de arraigo social, un modelo de informe que permita normalizar mínimamente el contenido que debe poseer el documento destinado a la acreditación de que la vivienda reúne las condiciones adecuadas para autorizar el reagrupamiento familiar.*
>
> *2. A efecto de la debida coordinación entre Administraciones Públicas, creemos que se debe prever que las Subdelegaciones del Gobierno informen a los Ayuntamientos de la resolución que se dicte en los procedimientos de reagrupamiento familiar".*

La Dirección General de Inmigración, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, finalmente comunicó al Defensor del Pueblo que "*en cuanto a la conveniencia de regular los conceptos relativos a la materia de vivienda y alojamiento adecuados cuya disposición ha de acreditarse en diferentes procedimientos en materia de extranjería, a fin de lograr una aplicación homogénea de tal exigencia normativa a nivel nacional y salvaguardar con ello el principio de seguridad jurídica, debe reseñarse que la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de Diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, da al Gobierno un período de seis meses para la adaptación de la normativa reglamentaria a la reforma mencionada. Así, este Centro Directivo considera dicho mandato legal como el ámbito idóneo para acometer la necesaria homogeneización objeto de la sugerencia de esa Alta Institución*".

A nuestro juicio, la respuesta de esta Administración permite albergar esperanzas sobre una nueva regulación más acorde con nuestra posición, y respetuosa con el derecho de los inmigrantes al reagrupamiento familiar. Sin embargo, trasladamos al Defensor del Pueblo que, a nuestro juicio, las molestias, disfuncionalidades, cuando no auténticas lesiones a sus derechos e intereses legítimos provocadas por una deficiente regulación del denominado Reglamento de Extranjería, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre, hubieran exigido, por parte de la Administración, algo más de sensibilidad y, por ende, compromiso del que se deriva del escrito de la mencionada Dirección General. Cuatro años después.

(ver Sec. Segunda Cap. II)

La regulación de los límites a las emisiones electromagnéticas.
La respuesta obligada a una inquietud social

Como ya pusimos de manifiesto en nuestro Informe Anual correspondiente al ejercicio 2008 y reiteramos en el de 2009, desde esta Institución se venía detectando el constante incremento de las quejas relacionadas con la presencia de instalaciones eléctricas en las proximidades de viviendas o espacios habitados.

Estas quejas venían haciendo referencia a dos cuestiones distintas, aunque relacionadas entre sí. Por un lado, expresan el temor del vecindario colindante con el transformador por las consecuencias que para su salud pudieran tener las radiaciones electromagnéticas y, por otro lado, denuncian las molestias que soportan en sus viviendas, derivadas de dicha instalación eléctrica, y concretadas en ruidos, vibraciones y elevadas temperaturas.

Respecto a la primera cuestión, ya hicimos notorio en el último Informe Anual que no existía una legislación que regule en nuestro país la exposición de las personas a los campos electromagnéticos de 50 Hz, que son los que habitualmente genera un aparato transformador eléctrico.

Por el contrario, sí existe dicha normativa para las emisiones de energía en forma de ondas electromagnéticas, que se propagan por el espacio sin guía artificial, y que sean producidas por estaciones radioeléctricas de radiocomunicaciones o recibidas por estaciones del servicio de radioastronomía. Tal regulación se contiene el Real Decreto 1066/2001, de 28 de Septiembre, y en el mismo se asumen los criterios de protección sanitaria frente a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación 1999/519/CE del Consejo de la Unión Europea, de 12 de Julio de 1999.

Considerando injustificado e incongruente que existiese una regulación de las emisiones procedentes de antenas de televisión o telefonía móvil y no estuviesen reguladas las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas, se decidió iniciar una actuación de oficio con objeto de impulsar la actividad normativa necesaria.

Así, mediante la queja 10/2909 nos dirigíamos tanto a la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia) como a la Secretaría General de Salud Pública y Participación (Consejería de Salud) trasladándoles la necesidad de contar con una normativa que regulase los límites a las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas, así como se estableciesen las suficientes garantías para la protección sanitaria de la población en relación con dichas emisiones.

Entre los argumentos esgrimidos para fundamentar tal petición apelábamos a los riesgos derivados de la contaminación electromagnética puestos de manifiesto en la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009, sobre las consideraciones sanitarias relacionadas con los campos electromagnéticos (CEM).

La citada Resolución pone de manifiesto el incremento de la controversia en la comunidad científica sobre los posibles riesgos para la salud debidos a los CEM y, a estos efectos, destaca el dato de que, pese a la ausencia de conclusiones formales de la comunidad científica sobre los efectos de tales campos, ello no ha impedido que algunos gobiernos nacionales o regionales, no sólo hayan fijado límites máximos de exposición a estos campos electromagnéticos siguiendo la Recomendación del Consejo de 1999 (a diferencia de lo ocurrido en nuestro País) sino que además en nueve de estos Estados miembros de la Unión Europea dichos límites, denominados preventivos, resultan ser notoriamente inferiores a figuraban en la Recomendación de la Comisión Europea.

Las opiniones más fundadas aconsejan prudencia y controles preventivos ante las emisiones de los campos electromagnéticos. Hemos sugerido la aprobación de unas limitaciones técnicas y un régimen eficaz de autorizaciones y vigilancia de estas singulares instalaciones eléctricas

Como consecuencia de ello, la Resolución del Parlamento Europeo concluye, entre otras cuestiones, instando a la Comisión a que revise el fundamento científico y la adecuación de los límites de CEM fijados en la Recomendación 1999/519/CE, informando al respecto al Parlamento.

En relación al contenido de dicha regulación normativa nos remitíamos a la posibilidad de acoger los mismos límites de seguridad establecidos mediante las restricciones básicas y niveles de seguridad del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, o bien, fijar otros límites de exposición "preventivos" al modo que vienen haciendo otros Estados miembros de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, emitimos a ambos organismos autonómicos con competencias en materia de industria y salud las siguientes Sugerencias:

> *"Primera. **Sugerencia** para que se apruebe una normativa autonómica que regule los límites a las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas o, en su defecto, se impulsaran las iniciativas, a través de los organismos de coordinación pertinentes, para la aprobación de una normativa estatal al respecto.*
>
> *Segunda. **Sugerencia** para que, en todo caso, se regulen los requisitos que garanticen la protección sanitaria en relación con los límites de exposición a los CEM, dentro de los trámites para la puesta en marcha, reforma, modificación o ampliación, e inspección de las instalaciones eléctricas.*

En su respuesta, la Dirección General de Industria, Energía y Minas analizaba los fundamentos sobre los que se asentaban las Sugerencias que le habían sido dirigidas y nos informaba que, atendiendo a la inquietud social suscitada en torno al tema, acogía la Sugerencia relativa a la propuesta autonómica de una normativa estatal y, a esos efectos. nos trasladaba la comunicación dirigida al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo instando a la tramitación de una regulación en materia de radiaciones electromagnéticas procedentes de instalaciones eléctricas, en la línea de lo articulado mediante Real Decreto 1066/2001 para las emisiones radioeléctricas.

Por lo que se refiere a la Resolución dirigida a la Consejería de Salud, debemos decir que recientemente se ha recibido respuesta de la Secretaría General de Salud Pública y participación en la que se nos indica, entre otras consideraciones , lo siguiente:

> *"Le informo que recientemente se nos ha remitido, en trámite de audiencia, el proyecto de Decreto por el que se regulan y simplifican los procedimientos para las autorizaciones de instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este proyecto normativo pretende regular y simplificar el procedimientos para la autorización de instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución en la Comunidad Autónoma de Andalucía, e incluye en su ámbito de aplicación las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica en alta tensión con frecuencia de servicio inferior a 100 Hz, en las que concurran ciertas circunstancias. Estas instalaciones emiten campos electromagnéticos de extremadamente baja frecuencia (FEB, en adelante).*
>
> *Desde esta Secretaría General se han realizado diversas consideraciones al texto del citado proyecto, para la inclusión en el mismo de los requisitos que garanticen la protección sanitaria de la ciudadanía, en relación con los límites de exposición de los FEB, lo que nos mantiene en la actualidad en conversaciones con la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en consonancia con lo expuesto en su Resolución de 26 de junio de 2010. Le mantendremos informado de los resultados obtenidos.*
>
> *Asimismo, le comunico que la reunión de la ponencia de Sanidad Ambiental del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebrada el 7 de octubre de 2010, esta Secretaría General expuso la problemática sobre protección sanitaria a FEB puesta de manifiesto en su Resolución, y se instó al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a coordinar la elaboración de una norma que regula los límites de la exposición a FEB."*

En principio, la respuesta recibida nos parece muy alentadora y nos permite aventurar la posibilidad de que, en un futuro próximo, se proceda a una regulación de los límites de exposición a los campos electromagnéticos.

(ver Sec. Segunda Cap. V)

Hipotecando el futuro

La dación en pago de la vivienda como alternativa a la obligación de responder con todos los bienes presentes y futuros en los préstamos hipotecarios

Algunas de las quejas que mejor revelan la cruel incidencia de la crisis en las vidas de muchas personas son las que refieren el drama familiar que se deriva de la pérdida de la vivienda por el impago de los créditos hipotecarios concertados para su adquisición en momentos de bonanza económica.

Nos hacemos eco de las numerosas voces que claman por un cambio en el sistema actual de responsabilidades por deudas que determina en nuestro país la vinculación al pago de este tipo de obligaciones de todos los bienes del deudor «presentes y futuros» (art. 1911 del Código Civil).

Este sistema tiene como principal consecuencia que el deudor que no puede hacer frente al pago de un préstamo hipotecario no pueda liberarse del mismo simplemente haciendo entrega a la entidad financiera de la vivienda sobre la que recae el préstamo. El deudor se encuentra con que, en aquellos casos en que el valor de dicha vivienda sea inferior al montante de la deuda pendiente de pago, seguirá estando obligado con la entidad financiera hasta que salde totalmente dichas deudas, incluidos los intereses y los gastos devengados.

Esto provoca que muchos ciudadanos se vean, una vez ejecutado el préstamo por impago, en la difícil tesitura de tener que afrontar el futuro sabiendo que han perdido su vivienda, han dilapidado las cantidades entregadas en pago del préstamo y además tienen embargados todos sus bienes presentes y futuros para cubrir el pago de las cantidades aun pendientes.

Quizás el mayor drama lo afronten aquellos ciudadanos –y no son pocos– que ni siquiera eran conocedores cuando concertaron los préstamos hipotecarios del alcance real del compromiso que asumían. Personas que sólo se enteraron de la realidad de sus obligaciones cuando, incapaces de afrontar el pago de las cuotas periódicas, se dirigieron a la entidad financiera con la ingenua intención de saldar su deuda entregando en pago la vivienda hipotecada.

El sistema legal vigente en nuestro país (Ley de enjuiciamiento civil y legislación hipotecaria) es claro en este sentido y resulta difícil llamarse a engaño: se responde de las obligaciones con todos los bienes presentes y futuros. A este respecto, un comentario efectuado por una conocida agencia internacional de calificación de riesgos en un artículo de prensa describe muy gráficamente cuál es la realidad actual del sistema hipotecario español: "*los españoles saben que los bancos persiguen a los morosos hasta la muerte*".

Por el contrario, en otros países de nuestro entorno, y muy significativamente en los sujetos al derecho anglosajón, la llamada *dación en pago* de la vivienda es una forma válida para liberarse de las deudas derivadas de préstamos hipotecarios impagados y resulta de

obligada aceptación para las entidades financieras, con independencia de que el inmueble entregado haya minorado su valor y no cubra la totalidad de la deuda contraída. En estos países la entidad financiera cuando concierta el préstamo asume el riesgo de que posteriormente se produzca una depreciación del valor del inmueble y se generen pérdidas.

En nuestro país, en principio, esto no funciona así. Y decimos *en principio* porque coincidiendo con la redacción de este Informe hemos tenido conocimiento de una sorprendente Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra que resuelve la extinción de una deuda hipotecaria por la entrega de la vivienda a la entidad financiera aun cuando la tasación de la misma no alcance a cubrir el importe total del préstamo concertado y los intereses devengados. Los argumentos que ofrece la Audiencia Provincial en su Sentencia se nos antojan, en una primera y apresurada impresión, de una índole más moral que jurídica, por lo que, aunque puedan ser acogidos con simpatía e incluso con abierta complicidad desde esta Institución, mucho nos tememos que tendrán un breve recorrido en instancias judiciales superiores.

Sea como fuere, y aunque no prospere esta iniciativa judicial, lo cierto es que ha venido a poner sobre la palestra del debate ciudadano una alternativa al actual sistema hipotecario que creemos sinceramente que merecería un estudio detenido para decidir si resulta aconsejable su traslación al derecho español. No se trata de una decisión sencilla porque la opción de la *dación en pago* también presenta inconvenientes y genera importantes dudas.

En efecto, el sistema actual ofrece mayores garantías a las entidades financieras de un reembolso efectivo de los préstamos otorgados y es, por tanto, un sistema que incide favorablemente sobre el volumen de créditos concedidos por el sistema financiero, algo que actualmente demanda y precisa nuestra alicaída economía para tratar de remontar el vuelo.

Asimismo, es importante tomar en consideración que la fórmula de la dación en pago podría llevar a que las entidades endurezcan las condiciones de acceso al préstamo y rebajen el porcentaje que el mismo supone sobre el valor de tasación de la vivienda. Algo que ineludiblemente dificultaría a muchas personas el acceso a estos préstamos y, por ende, les impediría el pleno disfrute de su derecho a la vivienda.

No obstante, también es cierto que este sistema podría incentivar una mayor prudencia en la asunción de riesgos por parte de las entidades financieras y limitaría las posibilidades de nuevas crisis financieras. Y sobre todo, desde el punto de vista de los deudores hipotecarios, la posibilidad de liberarse totalmente de la deuda mediante una dación en pago de la vivienda a la entidad financiera, supondría tanto como abrirles la puerta a un futuro más esperanzador en el que poder plantar cara al destino libres de las cargas y las ataduras del pasado.

Por todo ello, entendemos que sería positivo que se abriera en España un debate riguroso y sereno sobre las ventajas e inconvenientes del actual sistema hipotecario, con el fin de que los responsables políticos puedan adoptar con conocimiento de causa las decisiones necesarias para propiciar el establecimiento en un futuro próximo de un nuevo sistema hipotecario más justo, equilibrado y equitativo.

(ver Sec. Primera)

La capacidad contributiva y su toma en consideración en Ordenanzas Fiscales

En este apartado exponemos la tramitación de las actuaciones iniciadas de oficio por la Institución, conforme a las previsiones de supervisión del ejercicio de la potestad tributaria de los municipios andaluces que se anticipaban en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía correspondiente al ejercicio de 2008, presentado por el Defensor a la Cámara.

Así la Institución promovía de oficio diversas quejas respecto de distintos Municipios andaluces para evaluar la aplicación del principio de capacidad contributiva de las personas para definir y cuantificar sus aportaciones al sostenimiento común de los gastos públicos. Ciertamente, observamos la necesidad de atener el esfuerzo económico a cada persona procurando acercar su realidad social y económica para definir sus propias capacidades contributivas. En todas ellas, realizamos el seguimiento de los respectivos Boletines Oficiales de cada Provincia, que publicaban algunas Ordenanzas de generalizada aplicación, como pudieran ser, por ejemplo, las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las tasas de recogida de residuos urbanos.

Las distintas Administraciones consultadas nos fueron remitiendo sus respuestas en plazo conteniendo la información y documentación que habíamos solicitado. Algunas de las contestaciones recibidas evidenciaban el adecuado procedimiento seguido y el establecimiento de las medidas que en aras de los principios consignados en el artículo 31 de la Constitución, que propugnábamos para garantizar esa justa capacidad contributiva.

En algún caso concreto, dado que no se evidenciaba respecto de la Ordenanza que estábamos analizando que se hubieran establecido medidas de tratamiento de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos en los sectores sociales más necesitados, procedimos a formular las siguientes Consideraciones:

> *"(...) Sobre el contenido material de la modificación de Ordenanzas Fiscales aprobadas, respecto a la de Recogida domiciliaria de basuras o residuos urbanos (hecho imponible de generalizada aplicación en nuestros Municipios) y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos resaltábamos que según el art 31 de la Constitución Española, es un deber de todos contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, pero de acuerdo con la capacidad económica de cada cual.*
>
> *Este principio junto al de igualdad y progresividad, no son respetados cuando no se tienen en cuenta las características personales de los contribuyentes. El sistema tributario, en ningún caso debe ser confiscatorio, según establece el mismo precepto de la Carta Magna. Aunque este trato beneficioso pudiera parecer contrario al principio de igualdad, reiteradamente se ha señalado que igualdad es tratar de forma distinta los casos que no sean iguales."*

En la modificación de las Ordenanzas Fiscales aprobada por algunos de los Ayuntamiento consultados –en concreto en la de recogida de basuras y, en línea con lo que venimos propugnando desde esta Institución– observamos que algunos Municipios contemplaban un tratamiento, desde nuestro punto de vista adecuado, pues incluían en las Ordenanzas reducciones, y bonificaciones en línea con la toma en consideración del principio de capacidad económica.

En algún caso en concreto, no se habían establecido aquellas previsiones en las Ordenanzas Fiscales, razón por la que debimos formular **Sugerencia**, en el sentido de que, "*al margen de las bonificaciones incluidas para los establecimientos comerciales se establecieran a la mayor brevedad y para que resulten de aplicación cuando legalmente sea posible, aquel tipo de exenciones, reducciones o bonificaciones, ampliándolas a otros sectores sociales, desfavorecidos o necesitados de ayuda; con plena observación del principio de «capacidad económica» (Artículo 31 de la Constitución), adoptando para ello las iniciativas y acuerdos procedentes*".

(ver Sec. Segunda Cap. VIII)

El Defensor aboga por articular procedimientos de información pública que suplan la ineficacia de los boletines oficiales

Durante 2010 esta Institución tuvo conocimiento de que la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia estaba tramitando un nuevo Decreto por el que se modificaban diversas normas reguladoras de procedimientos administrativos en materia de industria y energía. La justificación de dichas modificaciones, según el propio Preámbulo, se encontraría en la necesidad de adaptar dicha normativa a lo dispuesto por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, implantando la tramitación telemática de los procedimientos administrativos relativos a la instalación y puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones industriales. Además, se pretendía orientar dichos procedimientos administrativos hacia una mayor agilización, simplificación y racionalización.

En esta línea, una de las medidas que incorporaba el Decreto era la supresión de los trámites de información pública para la autorización de determinadas instalaciones eléctricas de alta tensión pertenecientes a redes de distribución o que deban integrarse en ellas, así como para la autorización administrativa de la extensión de redes existentes de distribución de combustibles gaseosos. Asimismo, se establecía que no sería necesaria la publicación en BOP de la resolución de los procedimientos de autorización para la construcción, modificación, ampliación y explotación de dichas instalaciones.

A la vista de dichas previsiones, cuya aprobación mediante Decreto se encontraba en trámite, esta Institución consideró oportuno iniciar de oficio la queja 10/1792, con objeto de poner de manifiesto a la Consejería proponente del nuevo texto normativo nuestra disconformidad con el contenido del proyecto al que habíamos tenido acceso. En dicho expediente de queja formulamos la siguiente Resolución:

> **Sugerencia** para que se mantengan los trámites de información pública en los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas y de extensión de red de distribución de combustibles gaseosos, así como de publicación de las correspondientes resoluciones, como modo de garantizar plenamente los derechos e intereses de las personas afectadas por las mismas.

En respuesta a esta Resolución recibimos una comunicación de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia aduciendo que la participación ciudadana en el trámite de información pública suele ser bastante escaso, por lo que parecía ser un trámite superfluo y de escasa utilidad práctica.

A este respecto, debemos expresar nuestra plena coincidencia con la afirmación de que la participación ciudadana en el trámite de información pública suele ser bastante limitada. No obstante, también lo es cualquier tipo de participación pública que se inste ya sea en los trámites para la elaboración de normas o para la elaboración de los presupuestos municipales, y ello, a pesar del empeño que en estos casos suele poner la Administración para fomentar dicha fórmula colaborativa. Asimismo, advertimos de que esta falta de participación de las personas afectadas por una futura instalación eléctrica no obedece a que las mismas estén conformes con tal instalación, sino al hecho de que la publicidad que ofrecen los boletines oficiales no trasciende normalmente a la ciudadanía y los afectados desconocen que exista un procedimiento en curso que les afecta.

Este déficit de información ciudadana en asuntos que afectan a sus derechos es una cuestión de gran interés en la época actual, especialmente para quienes consideran, como esta Institución, que hay que avanzar en las técnicas y ejercicio de la participación ciudadana.

Un boletín oficial puede llegar a ser el perfecto instrumento para garantizar la opacidad de un proyecto de impacto social. Hoy no existen excusas para transmitir a la ciudadanía los asuntos que le interesan y atender sus opiniones

En este sentido, quizás habría que buscar una solución diferente para evitar que las denuncias y alegaciones contra tal instalación, especialmente las que cuestionan la idoneidad del lugar elegido, se produzcan cuando ya el procedimiento autorizatorio está concluso y, en muchos casos, cuando el aparato transformador está ya instalado y en funcionamiento.

Quizás la solución a este problema pudiera residir en una modificación de la regulación de estas instalaciones, de tal forma que los procedimientos para su instalación cuenten obligatoriamente con un trámite de notificación a colindantes, a semejanza de lo que ocurre en los procedimientos autorizatorios de instalaciones o actividades consideradas molestas sometidos a los trámites de calificación ambiental.

Entendemos que una solución en la línea que apuntamos sería más acorde con el derecho de participación ciudadana. Una respuesta que, a nuestro entender, siempre sería mejor que la supresión del trámite de información pública por la escasa efectividad del mismo.

En cualquier caso, entendemos que estas propuestas pudieran exceder del objeto del presente expediente de queja e incluso del ámbito competencial de esa Consejería, en tanto la propia normativa estatal básica ni siquiera prevé tal posibilidad. Mientras, recordamos las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías para hacer llegar a los ciudadanos información precisa acerca de los procedimientos administrativos en curso que afecten a sus derechos e intereses. Asimismo, a través de las distintas plataformas digitales, canales de comunicación de Internet e, incluso, de las webs 2.0 se podría dar publicidad, de forma rápida y sencilla, a los expedientes de autorización de instalaciones eléctricas, promoviendo su más amplia difusión y fomentando la participación de las personas interesadas.

Mantenemos, pues, la importancia de este tipo de publicidad en un momento anterior al inicio de las obras necesarias para la ejecución de la instalación eléctrica de que se trate pues, en un momento posterior a la autorización administrativa y del proyecto de ejecución resulta ya muy difícil modificar las decisiones relativas a la propia ubicación de la instalación.

(ver Sec. Segunda Cap. XIII)

Poder y control. Decisiones y responsabilidades. Unas dualidades esenciales en un Estado Democrático de Derecho

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz no considera de recibo que los daños patrimoniales derivados de la actuación ilegal, cuando no ligada a la corrupción y en los supuestos contemplados en la Ley, que causan daños en los intereses de la ciudadanía se asuman, de una u otra forma, por vía de planeamiento a través revisiones y modificaciones que contemplan, en última instancia, "*soluciones*" por vía de regularización y, en el mejor de los casos, de compensación para tratar de paliar, sin consecuencias sancionadoras y/o indemnizatorias lo que no se debió permitir nunca.

Al mismo tiempo, consideramos que la ciudadanía que ha adquirido sus bienes de buena fe, amparada en la apariencia de legalidad y confianza que deben generar los actos emanados de los representantes públicos y sin que los fedatarios públicos hayan realizado advertencia alguna de posibles irregularidades, no debe sufrir en su patrimonio las consecuencias de aquellas ilegalidades.

Si, a resultas de acciones irregulares de los responsables públicos, es preciso llegar a la demolición de lo ilegalmente construido por haberse violado la legislación urbanística, deberán ser compensados en su integridad, por los causantes de tales hechos y con cargo a su patrimonio, sin perjuicio de la responsabilidad personal en que incurran.

Es preciso acabar con la imagen, que desde luego no se ha formado de manera gratuita, de que después de los escandalosos y vergonzantes casos de corrupción urbanística que salpican la geografía nacional y andaluza, en demasiadas ocasiones, al final el resultado urbanístico de la

ilegalidad se consolida, primero de hecho, después de derecho, tras una operación de regularización urbanística, ya sea «ad hoc» o, lo que es más frecuente, en el marco de una operación de ordenación urbanística más amplia.

En este ejercicio se han tramitado varias quejas de propietarios de viviendas situadas en Marbella, sobre cuyos inmuebles pesaban sentencias de demolición y, por otro lado, el nuevo PGOU consideraba que no eran susceptibles de regularización al haberse edificado sobre suelos de un excepcional valor por motivos de interés público y/o ambiental, etc. Ello con la consecuencia de que habían quedado en situación de fuera de ordenación.

Las quejas se fundamentaban, básicamente, en que estimaban que habían sido adquirentes de buena fe, cuyas viviendas estaban inscritas en el Registro de la Propiedad y que, ahora, se encontraban con unos inmuebles que habían sufrido una enorme desvalorización que dificultaba, además, sus posibilidades de disposición sobre los mismos y les generaba una situación de inseguridad permanente de cara al futuro.

En tales supuestos, la Institución conoce que no cabe indemnización alguna como consecuencia de las limitaciones que impone la situación urbanística de fuera de ordenación. Sin embargo, en este caso, la situación de fuera de ordenación viene impuesta como consecuencia de actuaciones ilegales ejecutadas por el propio Ayuntamiento como persona jurídica. Y es que la misma entidad pública que concede licencias urbanísticas y de primera ocupación, creando una apariencia de legalidad no cuestionada por ninguno de los fedatarios públicos que intervinieron en la adquisición e inscripción de las viviendas, al poco tiempo decide aprobar un Plan en el que deja a estos inmuebles en la situación ya mencionada.

Esta Institución no cree que la voluntad del legislador, al contemplar la lógica y necesaria figura de fuera de ordenación, sea ésta. Por ello, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) **Sugerencia** en el sentido de que, tanto en el supuesto de demolición, como en el de que los inmuebles quedaran en situación de fuera de ordenación, se adoptaran las medidas oportunas para dejar a salvo el principio de indemnidad que, como garantía compensatoria de toda lesión patrimonial que se produjera en los bienes y derechos de la ciudadanía, debía asegurar el Ayuntamiento. A ello entendíamos que obligaba la observancia de los arts. 9.3, 33.3, 103.1 y 106 CE, y los principios generales del derecho que deben presidir las relaciones jurídicas entre las Administraciones y los particulares, tales como el de equidad, buena fe y confianza legítima, recogidos en los art. 9.3 CE y 3.1 LRJPAC, en el marco del Estado de Derecho contemplado constitucionalmente (art. 1.1 CE).

Y es que no se podía decir que el Ayuntamiento hubiera hecho un uso adecuado del «ius variandi», por cuanto el Pleno había modificado, en tres ocasiones y en un corto lapso de tiempo, el uso de las parcelas en cuestión para destinarlas, primero a espacios libres, después a uso residencial (en este caso sin la aprobación de la Administración autonómica) y posteriormente de nuevo a espacios libres en la revisión última. Incluso se permitía otorgar licencias con base a un plan no aprobado y, posteriormente, proponía (aunque su intención fuera otra, según se desprendía del escrito de la Alcaldía-Presidencia) que se mantuviera el mismo destino que ya el PGOU de 1986 daba a las parcelas. Todo ello parece que no encajaba con la idea un uso racional y ponderado del «ius variandi» en el ámbito urbanístico.

> “A los cargos públicos se les debe exigir, efectivamente, la responsabilidad personal y patrimonial que proceda por las lesiones que causen en los intereses de la ciudadanía

En suma, el ejercicio de potestades públicas debidamente arropado legalmente con la ejecutividad y la presunción de legalidad ha de tener a su vez mecanismos que equilibren ese ejercicio con su correlativa responsabilidad. (ver

Sec. Segunda Cap. II)

Una zona, un horario

Una discoteca abierta por la tarde puede resultar inocua en un polígono industrial. Ese local de madrugada en zona residencial es un perfecto foco de conflictos. La idea es flexibilizar los horarios de los establecimientos según la zona en que se ubiquen como propuesta para reducir las molestias por ruidos

Las quejas motivadas por molestias y ruidos de establecimientos de ocio son una perfecta constante en el Defensor. A lo largo de estos años se ha podido constatar que la mayor parte de los supuestos hacen referencia a ruidos generados a altas horas de la noche, desde establecimientos hosteleros que se ubican en zonas de uso predominantemente residencial.

Asimismo, pudimos comprobar que los focos ruidosos causantes de las molestias no siempre lo constituyen las infraestructuras con las que cuentan los establecimientos (aparatos reproductores de música, televisores, sistemas de extracción de humos, aparatos de climatización, etc.) Por contra, resultan muy numerosos los supuestos en los que los propios clientes se convierten, de forma involuntaria, en el origen del problema, y ello con independencia de que se encuentren dentro del establecimiento propiamente dicho o fuera de éste, ya sea haciendo uso de terrazas y zonas de veladores, ya sea durante el acceso o la salida del local, lo que hace prácticamente imposible el control efectivo de la producción de ruidos.

De igual modo, tras analizar el régimen jurídico de aplicación, conseguimos extraer las siguientes conclusiones:

- Los límites de niveles sonoros son fijados en atención a los usos predominantes del suelo (Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica).
- Por el contrario, los horarios de apertura y cierre de los establecimientos hosteleros no son fijados en función del uso predominante del suelo sino en función del tipo de establecimiento de que se trate (Orden de 25 de marzo de 2002, de la Consejería de Gobernación, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de establecimientos públicos).

Según esto, en Andalucía resulta amparado por el ordenamiento jurídico que la terraza de veladores de un establecimiento hostelero ubicada a escasos metros de unas viviendas pueda estar funcionando hasta las 2 de la madrugada, entre semana, y hasta las 3 durante los viernes, sábados y vísperas de festivo. O que una discoteca pueda ubicarse en pleno casco histórico de una ciudad y que ésta desarrolle su actividad hasta las 7 de la mañana los fines de semana.

Y a nadie puede escapar que esto constituye el caldo de cultivo de numerosos conflictos ciudadanos y la puesta en peligro de derechos fundamentales de la ciudadanía, como el derecho a la intimidad perso-

nal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, especialmente por la imposibilidad manifiesta de controlar que clientes de una discoteca o de un *pub* no profieran gritos o cantos al salir o entrar del establecimiento a altas horas de la madrugada; o que clientes sentados en torno a un velador no rían a carcajadas o conversen en voz alta a la 1 de la madrugada.

Esta Institución considera que este realidad, que viene siendo puesta de manifiesto año tras año en el Informe Anual que se presenta ante el Parlamento de Andalucía y en el propio Ecobarómetro, debe llevar a los poderes públicos a plantearse la necesidad de modificar el vigente régimen regulador de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos hosteleros para que los mismos sean modulados en función del tipo de actividad desarrollada y del uso predominante del suelo en el que se emplacen.

Así se lo hemos hecho saber al Sr. Consejero de Gobernación y Justicia a través de la **Sugerencia** que le ha sido dirigida en el curso de la queja 10/2332, tramitada de oficio.

No obstante, nuestro pronunciamiento no ha contado con la acogida que hubiera sido deseable en base a argumentos tales como que la modificación propuesta podría suponer una injerencia sobre el principio de la autonomía local, cuestión ésta que no compartimos por cuanto que si ello fuera así, el vigente régimen regulador de horarios de apertura y cierre de establecimientos resultaría inconstitucional por el mismo motivo, y ello en ningún momento ha sido planteado.

Además, la modificación propuesta por esta Institución supondría un margen de actuación para los municipios andaluces superior al existente en la actualidad, ya que la acomodación de horarios a los usos del suelo no conllevaría simplemente una limitación de los vigentes horarios de cierre en zonas residenciales sino que también debería suponer la posibilidad de ampliar tales horarios cuando los establecimientos se emplacen en zonas donde no exista riesgo de lesión de derechos fundamentales.

De igual modo, para el sector hostelero también podría suponer un atractivo adicional ya que con esta nueva filosofía regulatoria podrían hacerse compatibles actividades que en la actualidad no lo son, tales como disponer de terraza de veladores cuando se cuente con licencia para bar con música, *pub* o discoteca.

Esperamos que por parte de la Consejería de Gobernación y Justicia se reconsidere la negativa de acogimiento de la Sugerencia realizada, ya que estamos convencidos de las grandes bondades que la misma puede representar y de que nuevas iniciativas normativas como la que supone la "Ley Antitabaco" (Ley 42/2010, de 30 de diciembre), pueden venir a agravar la situación de deterioro de derechos fundamentales que vive parte de la ciudadanía.

(ver Sec. Segunda Cap. V)

Divorcio en la clase

Seño me voy del cole. Con parecidas palabras se plantean continuos conflictos en la escuela cuando los progenitores se separan. En ocasiones el alumnado sufre los efectos de la disputa conyugal que provoca hasta cambios repentinos de centros

Durante el año 2010 se ha producido un importante incremento de las reclamaciones de ciudadanos y ciudadanas contra la Administración educativa por su actuación, o mejor dicho por su inactividad, en las decisiones que afectan a la escolarización del alumnado cuyos progenitores han puesto término a la convivencia familiar.

Dos son las cuestiones que mayor controversias generan en este asunto: La primera relativa a los cambios de centros educativos por decisión unilateral de uno de los progenitores cuando ambos comparten la patria potestad; y la segunda, sobre la información que respecto de la evolución escolar del alumno o alumna se proporciona por los centros docentes al cónyuge no custodio.

En el primer caso, las personas reclamantes entiende que la Administración educativa no puede acceder al cambio de colegio del alumno o alumna por decisión de cónyuge custodio sin contar con una autorización judicial o, en su caso, con una autorización expresa y documentada de ambos progenitores.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, la controversia se centra en el hecho de que, al parecer, el sistema informático que tiene operativo la Consejería de Educación no se encuentra habilitado para facilitar la información sobre la evolución del alumno o alumna al cónyuge que no ostente la guarda y custodia, circunstancia que estaría vulnerando el derecho de las familias a participar activamente en el proceso escolar y en el funcionamiento de los centros.

En este contexto, la Administración educativa justifica su proceder en la creencia que cualquier discrepancia que surja sobre cuestiones que afectan a la patria potestad deben ser resueltas por los jueces y tribunales de justicia. De este modo, en el caso de existir desacuerdo manifiesto entre los padres o tutores en las decisiones a adoptar sobre el menor –en el ámbito escolar y educativo– éstos podrán solicitar al Juez la resolución de la controversia debiendo presentar en el colegio la resolución judicial que resuelva el conflicto.

Es más, a criterio de la Administración cuando ésta actúa a instancias de uno de los tutores estaría amparada por la más absoluta buena fe, pues lo contrario será negarle a aquel los derechos que el propio Código Civil le reconoce.

Ciertamente, el artículo 156 del mencionado Código establece que la patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro, siendo válidos *"los actos que realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad."*

En este sentido, de lo que se trata es de delimitar qué actos de la vida del niño o niña podría decidir el progenitor custodio sin el consentimiento del otro por referirse al desarrollo normal de la vida del menor y, por el contrario, qué actos quedarían excluidos de este ámbito.

> **La Administración debe prever procesos para resolver el impacto educativo de los litigios conyugales**

Pues bien, en el primer grupo, estarían englobadas aquellas que se refieren al desarrollo y se consideren normales en la vida cotidiana del niño o niña. Nos referimos, como ejemplo en el ámbito escolar, a las decisiones relativas a excursiones, actividades escolares no habituales, solicitud de becas u otras ayudas al estudio, actividades extraescolares no periódicas, entre otras.

Por el contrario, excederían de ese ámbito que hemos venido a denominar normal o cotidiano, aquellas otras decisiones que no son realizadas usualmente *"conforme al uso social"*. De este modo la decisión no puede quedar supeditada a uno sólo de los progenitores, a pesar de ostentar la guarda y custodia. Y no podría decidir unilateralmente estas cuestiones porque constituyen actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad y, como tal, deben contar con el consentimiento expreso de ambos progenitores.

El cambio de centro escolar, o incluso la elección de un colegio público, concertado o privado, los cambios de una educación laica a religiosa o viceversa, constituyen, a nuestro juicio, actos excepcionales y de suma importancia para la vida del niño o niña ya que estas situaciones llevaran aparejada una alteración

sustancial de sus amigos y compañeros; significa, además, que deberá adaptarse a un nuevo profesorado, e incluso a un nuevo sistema de enseñanza.

> **Es necesario acreditar la voluntad de ambos cónyuges y asegurar que cada decisión sobre el alumnado se otorga por quien asume legalmente esa atribución**

Atendiendo a estos fundamentos, entendemos que la Administración educativa debe elaborar un protocolo de actuación a seguir en los casos de traslado o cambio de centro educativo del alumnado que permitiese corroborar el consentimiento de ambos progenitores cuando ostentan conjuntamente la patria potestad a pesar de que hayan cesado la convivencia. No puede ampararse en el principio de buena fe de los solicitantes para acceder al cambio o traslado de centro escolar en los casos señalados, sino que está llamada a realizar una acción más activa comprobando y verificando la existencia del consentimiento de ambos progenitores para adoptar esta decisión tan trascendentalmente en la vida del niño o niña.

Cuestión distinta es que se compruebe la inexistencia de ese acuerdo entre los progenitores para el cambio de escolarización, en cuyo caso, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, la decisión final habrá de adoptarla el juzgado correspondiente.

Por otro lado, entendemos que esta iniciativa debe hacerse extensiva a los casos en los que padres y madres requieran información sobre el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, de modo que ésta se proporcione sin impedimiento y por igual hasta que alguno de los progenitores aporte información o documentos que justifique la existencia de nuevos elementos o circunstancias que alteren el régimen de la guarda, custodia o patria potestad.

Por todo ello, hemos **Recomendado** a la Consejería de Educación que elabore y apruebe unas normas o un protocolo para que en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna se permita corroborar que esta decisión cuenta con el consentimiento expreso de los progenitores que no hayan sido privados de la patria potestad, y también un protocolo que posibilite a los progenitores que no tengan atribuida la guarda y custodia pero si la patria potestad obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas.

En el momento de elaborar este documento, los medios de comunicación social se vienen haciendo eco del contenido de esta Recomendación, recogiendo simultáneamente la respuesta de las autoridades educativas, quienes han anunciado el estudio de la cuestión con el objeto de cumplir y poner en práctica su contenido.

(ver Sec. Tercera)

Prótesis capilares para pacientes oncológicos afectados de alopecia secundaria al tratamiento de quimioterapia

Sucede a menudo que la ciudadanía acude a esta Institución buscando su intervención en orden a conseguir dentro del ámbito del Sistema Sanitario Público, prestaciones que en principio no resultan dispensables por el mismo. Desde nuestra perspectiva de actuación no resulta fácil decidir sobre el apoyo a estas reivindicaciones, no por el indudable sentido de la justicia que usualmente las acompaña, sino por la consideración de la viabilidad del sistema.

La limitación de recursos no sólo existe, sino que va a existir siempre. Pero la posibilidad de ampliar la cartera de servicios también está prevista, tanto en relación con los comúnmente reconocidos a todos los destinatarios de la prestación sanitaria del sistema, como los que complementariamente pueden fijar las Comunidades Autónomas para los residentes en sus ámbitos territoriales respectivos, con cargo a sus propios recursos.

Desde esta Institución algunas veces hemos podido reclamar una interpretación normativa favorable a la consideración de las prestaciones apoyándonos precisamente en la generalidad de la norma (R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se regula la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud). Cuando esto no es posible, en algunos supuestos muy particulares hemos invocado la posibilidad conferida a las Comunidades Autónomas de aprobación de carteras de servicios complementarias.

Durante el pasado ejercicio sin embargo la exposición de una ciudadana almeriense no dejó resquicio para ninguna duda en cuanto a activar nuestra iniciativa y alcanzar el máximo nivel de intervención que permite nuestra Ley reguladora, en aras de promover el desarrollo normativo necesario para el reconocimiento de la pretensión que propugnaba. Nos contaba que "*el pañuelo en la cabeza de una mujer a consecuencia de la quimioterapia sea una opción y no una imposición por no tener medios económicos para adquirir una peluca, que no deja de ser una prótesis necesaria para que, además de carecer de una mama, o de las dos en algunos casos, no se carezca también del cabello*".

En este sentido significaba que el precio de una peluca adaptada a la persona oscila entre los 300 euros (pelo artificial) y los 700 euros (pelo natural), y su mantenimiento de 20 a 30 euros cada quince días aproximadamente, y por este motivo nos trasladaba su petición de que las pelucas pudieran ser recetadas en el Sistema Sanitario Público.

Hemos podido acceder a diversas propuestas en distintos niveles de la acción política y parlamentaria, e incluso en alguno caso se ha llegado a materializar una auténtica prestación. Por ejemplo en el nivel normativo europeo, el Parlamento hace algún tiempo elaboró un informe sobre el cáncer de mama, que culmina con una Resolución dirigida a la Comisión y a los Estados miembros para que, en el ámbito de sus competencias, reembolsen adminículos como pelucas de pelo artificial y rellenos de sujetador, así como de drenajes linfáticos en la fase posterior al tratamiento.

En el ámbito nacional interno hemos detectado interés en el debate parlamentario, tanto estatal como autonómico. En este sentido hemos encontrado preguntas parlamentarias registradas ante la mesa del Congreso de los Diputados y relacionadas con la financiación de prótesis capilares para los niños afectados por procesos oncológicos. Más específicamente ante el Parlamento de Andalucía, aparecen proposiciones no de ley para la mejora en la detección precoz y del tratamiento del cáncer de mama, así como de medidas de mejora del tratamiento del cáncer de mama, en las que se contempla el suministro de ayudas económicas para pelucas y sujetadores adaptados.

Como tales ayudas económicas se recogen en la acción prestadora de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), que contempla expresamente la adquisición de prótesis capilares para enfermos oncológicos afectados de alopecia secundaria en el apartado de ayudas asistenciales. Y definitivamente se incluyen para pacientes menores de 18 años en el catálogo de la prestación ortoprotésica de la Comunidad Valenciana, habiéndose elevado sugerencias desde nuestra Institución homóloga en dicho territorio (Sindic de Greuges) para que se realicen los estudios que permitan valorar la posibilidad de ampliar la prestación a los pacientes mayores de dicha edad.

Puesto el acento en el aspecto psicológico que se trata de garantizar, es innegable que la posibilidad de acceder a una prótesis capilar durante el tratamiento de quimioterapia tiene especial relevancia para la calidad de vida de quienes padecen la pérdida de cabello como consecuencia de la misma. No es posible obviar además que esta situación viene condicionada por un singular matiz de género, pues aunque no dudamos que la alopecia secundaria puede resultar igualmente hiriente para los pacientes oncológicos varones, lo cierto es que por hábitos culturales e históricos, el cabello ha venido constituyendo un símbolo estético asociado a la imagen del sexo femenino.

Nos parece por tanto que la cuestión que hemos expuesto posee una entidad suficiente para que pueda iniciarse un debate razonado sobre la misma en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, por lo hemos emitido una Sugerencia a la Consejería para que realice el planteamiento inicial de este asunto en la Comisión que corresponda de dicho Organismo. Esperamos obtener una respuesta colaboradora.

(ver Sec. Segunda Cap. IX)

Servicios tecnológicos "universales"

Los extranjeros con vecindad administrativa en Andalucía deben tener los mismos derechos que la ciudadanía andaluza para acceder a los incentivos destinados a la adquisición de dispositivos y servicios TIC

Una Orden de 9 de Diciembre de 2009, de la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, fijó incentivos destinados a la adquisición de dispositivos y servicios TIC entre el colectivo de personas con discapacidad y personas mayores. La norma incluía como posibles beneficiarios a los españoles que se encontraran en alguna de las situaciones descritas en la norma y cumplieran con el resto de los requisitos necesarios para ser acreedores de tales ayudas.

Una ONG acudió a la Institución al considerar que la norma mencionada vulneraba los derechos de los extranjeros, ya residieran regular o irregularmente en Andalucía.

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, partiendo de lo previsto en el art. 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al establecer quiénes son los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en el Título I del mismo, en modo alguno dice que sean los andaluces y andaluzas, si no que, de manera clara y precisa, indica que estos son «las personas con vecindad administrativa en Andalucía». Por tanto, siendo evidente que la vecindad administrativa se adquiere, de acuerdo con el art. 15 y siguientes de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, y art. 54 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, también lo es que pueden adquirir tal vecindad tanto los nacionales como los extranjeros una vez que, previo cumplimiento de los requisitos legales, quedan inscritos en el padrón del el municipio en el que residan.

En conclusión, los extranjeros, tengan o no la consideración de inmigrantes, con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios andaluces poseen, con las matizaciones señaladas en el art. 12 EAA, idénticos derechos estatutarios que los españoles que tengan también vecindad administrativa en algún municipio andaluz.

De acuerdo con el posicionamiento seguido por la Institución, enviamos sendas Recomendaciones a la mencionada Consejería de Innovación. La primera dirigida a que se modificara la Orden citada para incluir al colectivo extranjero ya mencionado que estuviera en iguales condiciones que el sector de la población andaluza al que iba dirigido la Orden. La segunda iba destinada a que, en lo sucesivo, se incluya a la población inmigrante en los mismos términos en que se contemple, según la medida propuesta, a la población andaluza.

(ver Sec. Segunda Cap. XIV)

El Defensor del Pueblo Andaluz dicta una Sugerencia al Servicio Andaluz de Empleo para ganar transparencia y objetividad en la selección de candidatos

El Servicio Andaluz de Empleo (SAE) participa través de su red de oficinas, en la preselección de candidatos para cubrir vacantes de los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial. El sistema comienza con el envío de una oferta genérica al SAE interesando la remisión de candidatos. Normalmente se suelen requerir 3 candidatos por plaza ofertada. La oficina de SAE receptora de la oferta genérica realiza la selección de los candidatos y los remite a la Delegación que presentó la oferta. Luego la Comisión Paritaria formada por las organizaciones sindicales y la propia Delegación del Gobierno barema los currículos recibidos.

Para atender las peticiones de la queja que analizamos tuvimos que considerar las disposiciones que resultan de aplicación a este proceso. Básicamente son la Orden de 15 de Febrero de 2006 de la Consejería de Justicia y Administración Pública; el Convenio de Colaboración suscrito con fecha 10 de Diciembre de 2008 entre la Consejería de Empleo (Servicio Andaluz de Empleo) y la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía; y, por último, se tienen en cuenta las Instrucciones 1/2006, de 27 de Junio y 2/2008, de 10 de Junio, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral del Servicio Andaluz de Empleo, por las que se establece el procedimiento para la gestión de ofertas en las Oficinas de Empleo.

El Defensor del Pueblo Andaluz concluyó que la relación de candidatos seleccionados por el SAE por medio de la aplicación informática "Hermes" debería hacerse pública en la propia oficina de SAE, incluyéndose las circunstancias y méritos que determinaron su selección, para conocimiento de todos los que pudieran estar interesados sin tener que esperar, en su caso, a la baremación que se realiza en última instancia en la Delegación Provincial de la actual Consejería de Hacienda y Administración Pública. Del resultado de la anterior selección, debería dar fe el funcionario titular de la Dirección de la oficina de SAE, como garantía y transparencia de la correcta aplicación de las normas de selección, instrumentalizadas por medio de la ya reseñada aplicación informática "Hermes", herramienta que constituye el sistema de Intermediación Laboral de Andalucía utilizada por las oficinas de SAE de todas las provincias andaluzas.

Los demandantes de empleo inscritos en las oficinas de SAE en base a la normativa y Convenios citados, tienen derecho a conocer, en cualquier momento, los criterios utilizados por el Servicio Andaluz de Empleo para gestionar las ofertas de empleo recibidas, los requisitos considerados a los seleccionados (preselección) para atender una demanda y de los "sondeos" realizados; a la comprobación de los criterios de idoneidad, a que se compruebe su disponibilidad; etc.

Por todo cuanto antecede, formulamos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

a) *"Que la relación de candidatos seleccionados por el SAE, por medio de la aplicación informática "Hermes, para atender las ofertas de empleo presentadas por la Delegación Provincial Justicia y Administración Pública, hoy Delegación del Gobierno, para cubrir plazas vacantes de personal de la Administración de Justicia en Andalucía, se hagan públicas en las correspondientes Oficinas de SAE (tablón de anuncios, páginas webs, etc).*

b) *Que se facilite a los demandantes de empleo inscritos en las Oficinas de SAE el ejercicio de su derecho a conocer, en cualquier momento, los criterios utilizados por el Servicio Andaluz de Empleo para gestionar las ofertas de empleo recibidas, los requisitos considerados a los seleccionados (preselección) para atender una demanda y de los "sondeos" realizados.*

c) *Que, además de los requisitos generales establecidos en la Instrucción 2/2008, de 10 de Junio, se incorporen a los criterios de prioridad en el procedimiento de comprobación de disponibilidad de los demandantes de empleo, en el denominado "emparejamiento" y "sondeo de oferta" aspectos como los de quienes son perceptores de prestaciones y su preferencia sobre quienes no perciben prestación económica, sobre preferencia por llevar más tiempo desempleado, etc.*

d) *Dar publicidad de las Instrucciones 1/2006, de 27 de Junio y 2/2008, de 10 de Junio, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral del Servicio Andaluz de Empleo, sobre el procedimiento para la gestión de ofertas en las Oficinas de Empleo en la página web del Servicio Andaluz de Empleo, por ser conveniente su conocimiento por la ciudadanía".*

(ver Sec. Segunda Cap. VII)

Un callejón sin fotógrafos

El acceso de profesionales de medios gráficos a los callejones de cosos taurinos merece una regulación

La variedad de quejas que llegan al Defensor del Pueblo Andaluz es inagotable. Este año acudió una entidad explicando que sus profesionales gráficos no tenían autorización para acceder al callejón del coso. En anteriores temporadas se había concedido por la propia Delegación de Gobierno, que ahora –según nos contaban– le remitía para la concesión del citado pase a la empresa gestora de los espectáculos taurinos.

Por nuestra parte, considerábamos que el ordenamiento jurídico administrativo de aplicación a la materia de espectáculos taurinos adolecía de una laguna por falta de reglamentación, al dejar en manos de la entidad organizadora de un festejo taurino, las acreditaciones a los medios gráficos y el acto de concesión del pase de callejón.

Ciertamente, la Comunidad autónoma ostenta la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, incluidos los espectáculos taurinos, que tienen un marco regulador específico en la ley estatal 10/1991, desarrollado en Andalucía por el Reglamento taurino aprobado por Decreto 68/2006. Esta normativa acredita en la autoridad competente la regulación de las materias que inciden en la regulación y desarrollo del espectáculo, y el asunto que nos ocupaba incide de lleno en esta responsabilidad normativa.

El Defensor del Pueblo Andaluz consideró que la ordenación de las personas y profesionales que deben o merecen estar en el callejón es un asunto de suficiente entidad como para quedar claramente regulado. Por ello y, de conformidad con lo establecido respecto a las competencias de iniciativa normativa en los órganos de la Administración Autonómica, adoptamos la decisión de elevar al departamento de Gobernación la siguiente Resolución, extractada:

"Conforme a lo establecido en el Art. 72.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, por la que se aprobó la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos».

Entre los citados espectáculos que se incluyen los espectáculos taurinos, existiendo la correspondiente regulación de estos tanto a nivel estatal, (Ley 10/1991, de 4 de Abril); como autonómico (Decreto 68/2006, de 21 de Marzo, por el que se aprobó el Reglamento de espectáculos taurinos de Andalucía).

En nuestra opinión, la permanencia y estancia de personas en los callejones de las plazas de toros y durante la celebración de

espectáculos taurinos autorizados, demanda, en aras de la seguridad durante el desarrollo de tales espectáculos, la existencia de una actuación previa administrativa de control y supervisión; esto es la existencia de una autorización administrativa a tal fin.

Es por ello que formulamos ***Recomendación*** *en orden a que por la Consejería de Gobernación y Justicia –en ejercicio de las funciones que le corresponden, por aplicación de lo establecido en el Art. 45,1, a), de la Ley 6/2006, de 24 de Octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su redacción dada por la Ley 1/2008, de 27 de Noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos, para la iniciación de procedimiento para la elaboración de reglamento, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería y disponiendo, su elaboración por el Centro Directivo competente– se regule para toda la Comunidad Autónoma la ordenación y permanencia de personas vinculadas al desarrollo y realización de los espectáculos taurinos (lidiadores y subalternos, médicos, seguridad, veterinarios, ganaderos, mozos, alguacilillos, medios de comunicación acreditados, etc.) en los callejones de las plazas de toros. Ello, en aras de la seguridad en los referidos espectáculos."*

(ver Sec. Segunda Cap. XI)

La nueva regulación del acceso a la Universidad.
Formación profesional *vs* bachillerato

La nueva ordenación del sistema de acceso a la universidad establecida por el Gobierno mediante el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, viene generando desde su aprobación una intensa polémica entre todos los miembros de la comunidad universitaria, que ha culminado en el año 2010 con una agria controversia entre quienes consideran que dicha norma perjudica los intereses de los alumnos procedentes de formación profesional y quienes sostienen, por el contrario, que son los alumnos procedentes de bachillerato los perjudicados por el nuevo sistema de acceso.

Esta controversia se ha residenciado en esta Institución en forma de queja por un número importante de ciudadanos que consideraban sus derechos vulnerados, tanto por el tenor de la norma estatal, como por las peculiaridades de su aplicación en las Universidades andaluzas.

El principal motivo de controversia ha girado en torno a los parámetros de ponderación de los módulos de los ciclos formativos que han de utilizarse para determinar la nota de admisión y que debían hacerse públicos por las universidades al inicio del curso correspondiente a la prueba de acceso.

Estos parámetros debían fijarse por las Universidades, aunque en Andalucía se decidió, con buen criterio, que los acordase la Comisión de Distrito Único, lo que se llevó a efecto por parte de la misma mediante una Resolución de 17 de Julio de 2009 que recogía valores de hasta 0,2 en los parámetros correspondientes a determinadas familias profesionales con relación al acceso a concretas enseñanzas universitarias de Grado.

La ponderación de 0.2 fijada en Andalucía, que contrastaba con la decisión adoptada por el resto de Comunidades Autónomas que fijó el parámetro en 0.1, generó lógicas expectativas entre los alumnos que cursaban estudios en alguno de los módulos integrados en dichas familias profesionales, por cuanto ampliaba sus opciones de acceso a los estudios deseados.

No obstante, esta decisión generó igualmente un amplio rechazo entre algunos sectores de la comunidad universitaria que estimaban que privilegiaba en exceso a los alumnos procedentes de formación profesional, en detrimento de los alumnos procedentes de bachillerato que podrían ver muy limitadas sus opciones de acceso a determinados estudios especialmente demandados.

Posiblemente como respuesta a esta polémica la Comisión de Distrito Único dicto una nueva Resolución el 20 de Mayo de 2010 por la que se concretaban o modificaban los parámetros de ponderación establecidos en la Resolución de 17 de Julio de 2009. Dicha Resolución venía de hecho a restringir el alcance de la anterior ponderación al limitar el parámetro de ponderación de 0.2 únicamente a determinados módulos dentro de las familias profesionales a las que se les reconocía en la Resolución de Julio de 2009, dándose además la circunstancia de que dichos módulos eran por lo general aquellos que concitaban menor demanda entre el alumnado de formación profesional.

Este cambio de criterio despertó las iras del alumnado de formación profesional que veía diluirse las expectativas generadas por la Resolución de Julio de 2009 y provocó una avalancha de quejas en esta Institución en las que se denunciaba el incumplimiento por la Resolución de Mayo de 2010 del requisito temporal establecido en el Real Decreto 1892/2008 que obligaba a que los parámetros de ponderación se hicieran públicos al inicio del curso correspondiente a la prueba de acceso.

Es imprescindible fijar con anticipación y rigor los baremos para acceder a estudios universitarios. Cambios improvisados y con el curso académico próximo alteran las expectativas del alumnado y dificultan su itinerario educativo.

La Comisión de Distrito Único, interpelada por esta Institución, aducía en su defensa que la Resolución dictada en Mayo de 2010 venía obligada por los cambios introducidos en la normativa estatal con posterioridad a la Resolución de Julio de 2009 e insistía en que dicha Resolución no modificaba los parámetros establecidos en 2009, sino que se limitaba a concretarlos por módulos, tal y como exigía la normativa básica.

Esta Institución se vio obligada a dictar en este caso una Resolución –queja 10/2226– trasladando a las administraciones educativas andaluzas su disconformidad con la actuación realizada, significándole que estimábamos contraria a derecho la modificación introducida en los parámetros de ponderación por la Resolución de Mayo de 2010, por entender que se había dictado fuera del plazo establecido normativamente para ello.

Asimismo, aprovechamos dicha Resolución para exponer nuestra preocupación por los continuos cambios normativos y organizativos producidos desde que en el año 2008 quedase aprobado el nuevo sistema de acceso a la Universidad y nuestra crítica por la falta de anticipación en cuanto a las consecuencias de las decisiones que se iban adoptando, dada la constatación de que las mismas habían provocado importantes perjuicios a muchos estudiantes que planificaron sus opciones académicas atendiendo a unas circunstancias que, finalmente, no pudieron hacerse realidad.

“El bachillerato no implica estudios de grado; tampoco la opción de FP significa desechar la Universidad. Los itinerarios educativos deben ofrecer versatilidad al alumnado desde una claridad de normas de acceso

En este sentido, hemos pedido una mayor cautela y previsión por parte de las Administraciones competentes a la hora de abordar los necesarios ajustes y la definitiva concreción del modelo de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

El expediente de queja de oficio concluyó con la formulación a la Comisión de Distrito Único Andaluz de la siguiente **Sugerencia**:

• Que la Comisión de Distrito Único Universitario de Andalucía analice los resultados obtenidos del proceso de adjudicación de plazas correspondientes a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado en el curso 2010-2011 y elabore las conclusiones objetivas que puedan facilitar decisiones futuras respecto al acceso a la Universidad

De modo especial, que esta toma de decisiones se haga con criterios de prudencia y suficiente previsión para evitar que puedan repetirse situaciones como las producidas en el acceso universitario al presente curso y de forma que quede garantizada la igualdad en el acceso a los centros educativos públicos, entendida en los términos que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional.

• Que por parte de las autoridades educativas andaluzas se proceda a compeler al Ministerio de Educación a la definición inmediata de los tres temarios que integrarán la fase específica de los titulados de Formación Profesional, así como a su adscripción a las ramas de conocimiento en que se estructuran las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

(ver Sec. Segunda Cap. IV)

Un año en cifras

Un año en cifras

Un año en cifras

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

Los datos estadísticos del ejercicio de 2010 reflejan un aumento del número de quejas presentadas, con un total de 6.620, 375 quejas más que el año anterior. Las materias tratadas en estas quejas se concentran en aspectos de educación (678 quejas), aspectos medioambientales (524) y temas de salud (476 quejas). También, acumulando todas las iniciativas presentadas en relación al personal del sector público se han recibido 1.186 quejas.

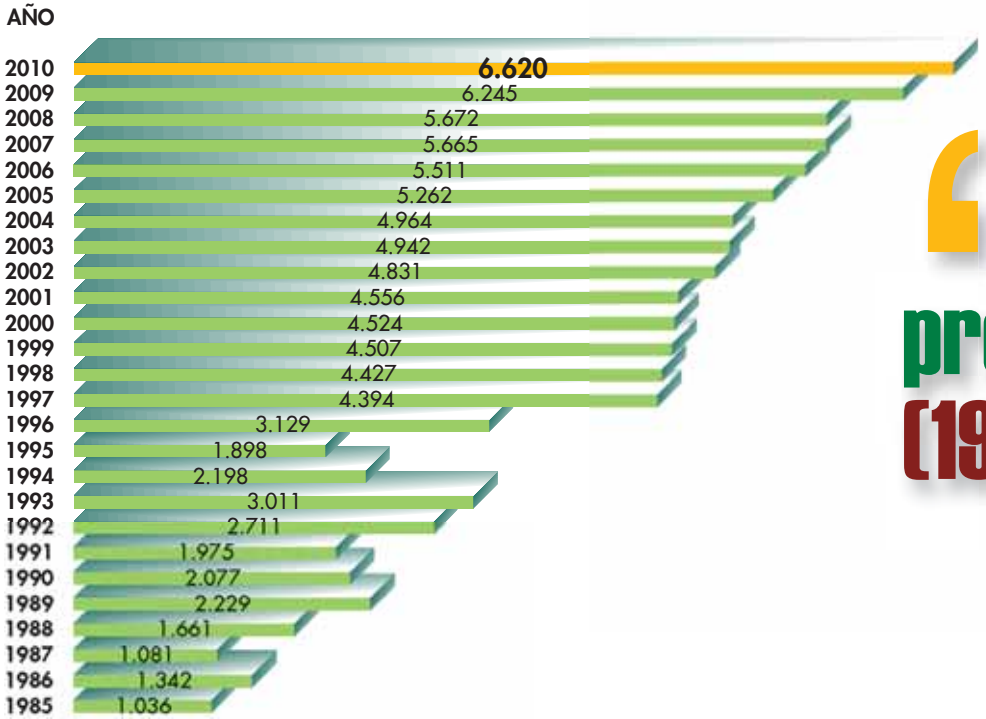
Como viene siendo habitual, se ha continuado con actuaciones adoptadas por la propia iniciativa de la Institución a través de las quejas de oficio. Este año se han iniciado 289 expedientes de esta naturaleza dirigidos a materias de Educación, problemas de menores, o accidentes laborales.

Seguimos apreciando un empleo cada vez más notorio de las nuevas tecnologías en los accesos y contactos de las personas con la Institución. Este ejercicio ofrece una consolidación de las vías electrónicas de formulación de quejas (un 38,93% de las recibidas), del mismo modo que se obtienen datos de crecimiento exponencial de los contactos mantenidos a través del servicio en internet frente a otras modalidades de contacto más presencial.

A la vez, el importante trabajo desarrollado por la Oficina de Información se ha evidenciado en la atención de 8.400 consultas en las que las personas acceden al Defensor del Pueblo Andaluz. Nuestra primera línea de atención ofrece su asesoramiento y ayuda en las más diversas cuestiones. Temas que afectan propiamente a las funciones de la institución o problemas de muy diversa naturaleza que procuramos responder resolviendo sus dudas o canalizando ante diversas instancias las múltiples demandas.

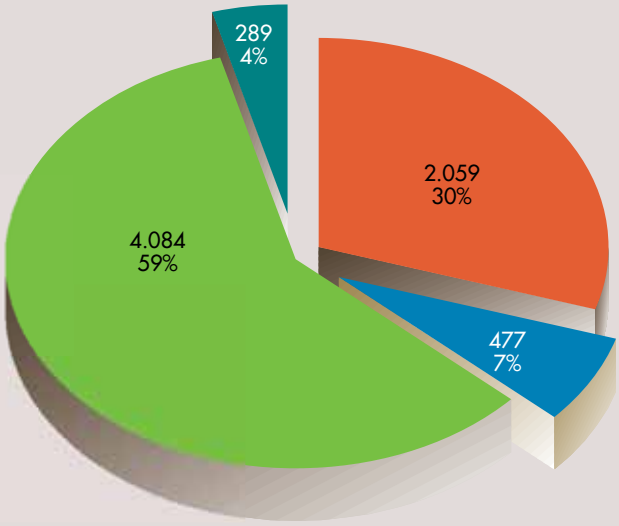
Y, desde luego, la puesta en marcha de la Sede y Registro Electrónicos del Defensor del Pueblo Andaluz evidencia también la adaptación paulatina de la Institución a las herramientas de comunicación y gestión electrónica. Un reto ya asumido que ocupa una buena parte de nuestros trabajo para mejorar nuestras relaciones con las personas, administraciones, entidades ciudadanas y otros agentes de interés.

(Ver Anexo Estadístico)



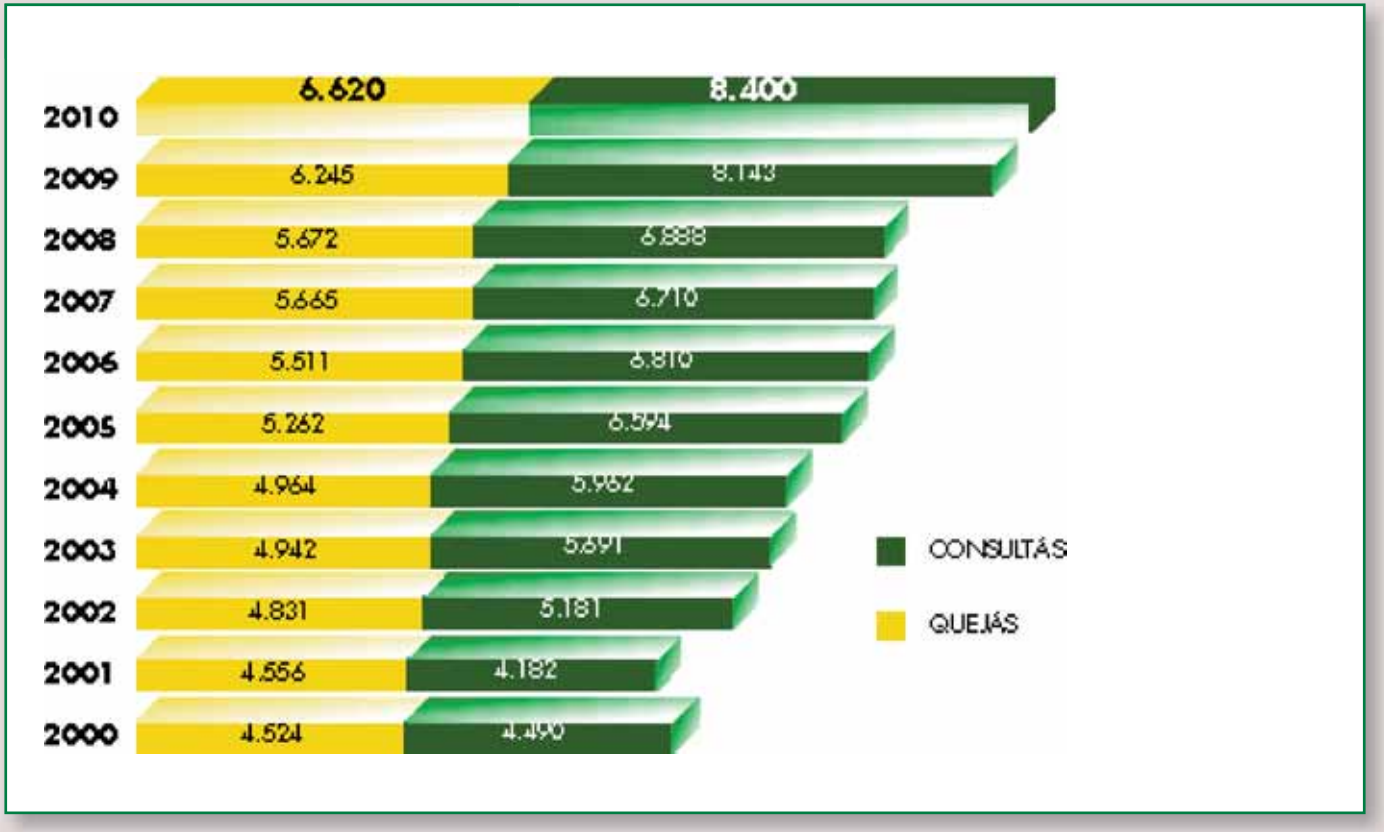
Quejas presentadas (1985-2010)

Admisión de las quejas (2010)



No admitidas · Remitidas otros Defensores · Admitidas · De oficio

Actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz (2000-2010)



Distribución geográfica y por Materias 2010

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	TOTALES
Personal del Sector Público	37	92	181	115	58	61	87	346	209	**1.186**
Educación	22	66	33	44	24	17	91	156	225	**678**
Medioambiente	24	42	24	33	18	17	48	130	188	**524**
Salud	20	40	29	19	33	17	50	160	108	**476**
Prisiones	25	127	15	25	19	14	26	122	52	**425**
Vivienda	17	46	22	22	16	15	51	132	94	**415**
Menores	12	54	23	31	13	13	26	55	132	**359**
Servicios Sociales y Dependencias	11	39	19	21	13	9	24	156	49	**341**
Administraciones Económicas	13	41	12	23	7	14	35	65	64	**274**
Administración de Justicia	11	31	15	25	14	14	27	52	48	**237**
Transportes	13	20	8	16	8	8	15	77	63	**228**
Trabajo	4	25	8	11	12	7	20	51	74	**212**
Urbanismo	16	24	12	12	8	35	26	49	30	**212**
Administraciones Tributarias	7	23	6	9	5	5	19	46	34	**154**
Telecomunicaciones y Tecnologías	6	9	7	9	7	4	28	30	49	**149**
Extranjería	3	7	2	3	7	4	15	76	29	**146**
Organización de Administraciones Locales	5	11	12	6	3	9	10	21	29	**106**
Protección Ciudadana	3	11	4	9	4	3	7	20	40	**101**
Igualdad de Sexo	4	8	4	3	7	5	4	28	29	**92**
Cultura y Deportes	2	8	1	6	1	4	3	42	20	**87**
Seguridad Social	4	7	5	7	4	4	11	23	16	**81**
Obras Públicas	7	14	4	9	2	4	5	16	17	**78**
Agricultura, Ganadería y Pesca		7	1	2	4	3	5	8	3	**33**
Información y Atención al Ciudadano	1	1		2			2	15	5	**26**
Suma	**267**	**753**	**447**	**462**	**287**	**286**	**635**	**1.876**	**1.607**	**6.620**

5

Escuchando y aprendiendo

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

Siguen siendo las mujeres las que acuden de forma mayoritaria a nuestra Oficina de Información para conocer el estado de sus expedientes y también para solicitar otro tipo de asesoramientos o de gestiones para sí mismas o para sus respectivas familias.

Todo ese trabajo desarrollado durante 2010 de nuestra Oficina de Información se ha traducido en atender 8.400 consultas, muy superiores a las 6.710 que llegaron hace apenas dos años. En estos contactos se plantean una enorme variedad de cuestiones, aunque en general son aspectos de asesoramiento e información respecto de dudas que las personas nos dirigen en relación con trámites o gestiones ante las más variadas Administraciones Públicas. Pero, además, destaca con fuerza las peticiones de asesoramiento y orientación para conseguir un empleo o cuestiones relacionadas con ayudas y prestaciones económicas ante la falta de recursos de estas personas y sus familias.

El trabajo cotidiano se vuelca en atender preguntas sobre líneas de ayuda social, acceso a la vivienda, aspectos de menores o educativos, etc., que siguen ocupando la atención y las explicaciones de nuestro personal para dar cumplida respuesta a todas estas personas.

Nuestra Oficina de Información ha sido un testigo directo –cara a cara– ante las peores consecuencias de la crisis económica, traducidas en los relatos e historias de muchas personas ciertamente agobiadas por su difícil situación laboral o social.

CONSULTAS ATENDIDAS SEGÚN SEXO Y ORIGEN GEOGRÁFICO. 2010

PROVINCIAS	ESCRITA	PRESENCIAL	TELEFÓNICA	INTERNET	TOTAL
Almería	3	6	285	17	311
Cádiz	22	33	820	41	916
Córdoba	4	14	459	21	498
Granada	13	9	532	19	573
Huelva	9	28	407	16	460
Jaén	2	8	281	18	309
Málaga	14	15	846	44	919
Sevilla	29	1.398	2.140	55	3.622
Otras Provincias	3	7	101	7	118
Sin Determinar	8	34	340	292	674
TOTAL	**107**	**1.552**	**6.211**	**530**	**8.400**

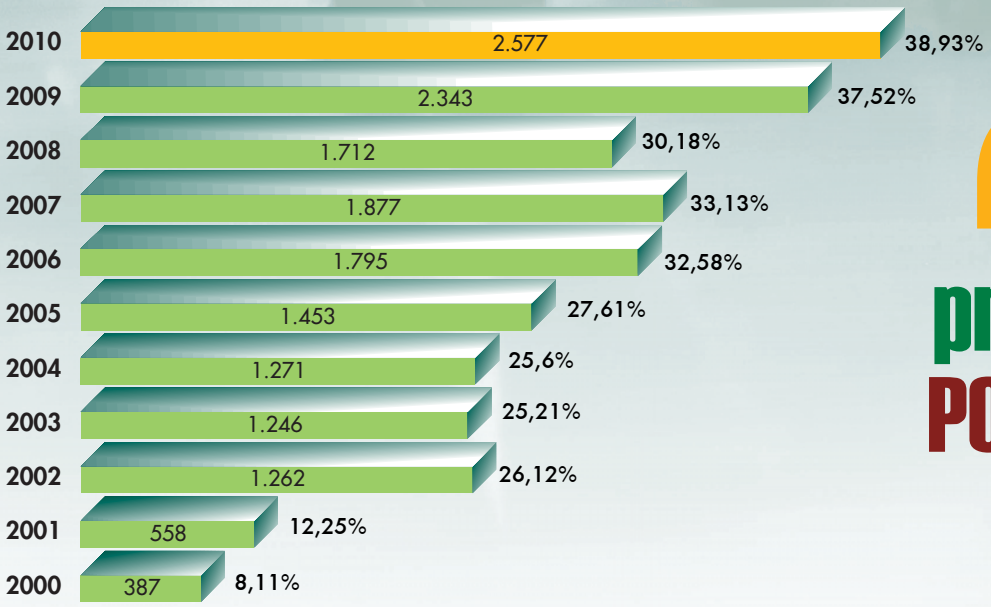
MODO DE ACCESO DE LAS CONSULTAS DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN. 2010

PROVINCIA	MUJER	HOMBRE	SIN DETERMINAR	TOTAL
Almería	153	156	2	311
Cádiz	488	399	29	916
Córdoba	249	245	4	498
Granada	300	264	9	573
Huelva	241	168	51	460
Jaén	157	149	3	309
Málaga	502	407	10	919
Sevilla	1.912	1.621	89	3.622
Otras Provincias	52	61	5	118
Sin Determinar	271	265	138	674
TOTAL	**4.325**	**3.735**	**340**	**8.400**

La administración electrónica. Un canal de ida y vuelta

Esta nueva vía tecnológica de relación con las personas debe conseguir una comunicación eficaz y rápida para convertirse en el soporte de la efectiva participación ciudadana. El Defensor también ha asumido el reto

Estamos asistiendo a la implantación de un nuevo modelo de Administración Pública que basa su actuación en el usos intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que parte de la necesaria modernización de sus estructuras, la mejora de sus servicios, procesos, de la gestión administrativa a favor de una mayor transparencia y, en definitiva, de una mejor eficiencia interna y externa, en sus relaciones con la ciudadanía y con las demás Administraciones.



(Porcentaje sobre el total de quejas presentadas)

"Quejas presentadas POR INTERNET

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo en este contexto de la moderna Administración Pública, ha incluido, entre los derechos sociales reconocidos a las y los andaluces, el derecho a una buena administración y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación.

Se trata de garantizar el derecho a una buena Administración en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todas las personas ante las Administraciones Públicas, entre otros, a obtener de ellas una información veraz. El derecho a la buena Administración así concebido es un derecho que refuerza las garantías de los otros derechos que lo integran.

Este precepto se completa con el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y los recursos que la ley establezca. Para garantizar el cumplimiento y ejercicio de esos derechos, el Estatuto dispone que los poderes públicos sujetarán su actuación a un conjunto de principios que regirán las políticas públicas, entre otros los dos Principios siguientes:

La prestación de unos servicios públicos de calidad.

El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de las infraestructuras tecnológicas.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, contempla entre sus finalidades el facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo.

La ley supone el reconocimiento de un derecho a interactuar por vía electrónica con la Administración y el establecimiento de un estatuto jurídico de la ciudadanía frente a la Administración electrónica. Estatuto que, en parte, ya existía por reconocimiento de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, pero que esta norma viene a concretarlo para su aplicación al entorno digital, y a completarlo con otros derechos derivados directamente del abanico de posibilidades que ofrece la aplicación de las nuevas tecnologías en el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

Atendiendo a estas nuevas vías, el Defensor del Pueblo Andaluz aprobó la creación de su sede y registro electrónicos que, desde Septiembre de 2010, presta sus servicios a la ciudadanía atendiendo los requisitos y exigencias de la Ley 11/2007 que regula el acceso telemático de las personas a los servicios de la administración.

6

Los informes especiales del Defensor

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

Edificios sin ascensor
Un concepto cada vez más complicado

El Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre "*El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad*" pone en evidencia los enormes problemas que generan edificios sin ascensor

En este Informe obtuvimos un primer dato: aproximadamente el 50% de las viviendas situadas en edificios de tres o más plantas en Andalucía carecen de ascensor. A nivel nacional, la media gira en torno al 44,5% de este parque residencial.

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz da cuenta de la entidad del problema en su Informe, en el que destaca que de un total de 1.154.911 viviendas situadas en inmuebles de tres o más plantas (de las que 43.242 no se destinan principalmente a viviendas –el 0,50%–), 568.384 poseen ascensor, es decir el 49,21%, mientras que, por el contrario, 580.761, el 50,29%, no lo poseen.

Ello significa que, aproximadamente, 1.727.887 personas están residiendo en viviendas situadas en inmuebles con ascensor, frente a 1.765.513 que lo hacen en edificios sin ascensor. Es importante resaltar que en torno a 165.075 personas de este último grupo son discapacitadas.

El cuadro que podemos ofrecer de la situación a nivel nacional y andaluz es el siguiente sobre población que vive en viviendas situadas en edificios de 3 o más plantas, con y sin ascensor.

		España	Andalucía
Total de viviendas de 3 o más plantas		8.944.322	1.154.911
Promedio de ocupantes / vivienda		2,84	3,04
Con ascensor	Núm. de viviendas	4.926.924	568.384
	%	55,08%	49,21%
	Ocupantes	13.992.464	1.727.887
Sin ascensor	Núm. de viviendas	3.974.156	580.761
	%	44,43%	50,29%
	Ocupantes	11.286.603	1.765.513
No es aplicable	Núm. de viviendas	43.242	5.766
	%	0,48%	0,50%

Conocemos que, por sexo, la población discapacitada a nivel nacional era, en el caso de los hombres, 1.511.200 y en el de Andalucía 275.300. En cuanto a las mujeres la cifra ascendía a 2.277.300 en España y 440.900 en Andalucía.

De acuerdo con estos datos, podemos afirmar que, aunque lógicamente la discapacidad está presente tanto en hombres como en mujeres, es claro que se está produciendo, por razón del porcentaje de personas afectadas, lo que se ha llamado una «feminización» de la discapacidad, de la misma forma que se habla de «feminización» de la pobreza o de la dependencia.

Por todo ello, creemos que una política sensible a esta realidad debería fijar criterios y objetivos para ponderar el otorgamiento de las ayudas, de forma que se respete cierta proporcionalidad basada en el hecho diferencial de la mayor presencia de mujeres mayores y discapacitadas en estos colectivos.

Cabe preguntarse ¿Qué hacer ante esta realidad? Respecto de los edificios nuevos, únicamente cabe cumplir las exigencias del Decreto 293/2009, de 7 de Julio y, por tanto, no conceder una licencia de obra que no sea respetuosa con esta normativa.

En relación con los edificios existentes es donde está el problema: es preciso adaptarlos, teóricamente, en el plazo de 10 años. Este objetivo es poco probable que pueda conseguirse en ese horizonte temporal, teniendo en cuenta el insuficiente marco legal para afrontar este reto.

Por ello, desde la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz se han propuesto una serie de medidas tales como:

- Evaluar con rigor la dimensión social del problema.
- Los poderes públicos deben reflexionar sobre la necesidad de modificar la Ley de Propiedad Horizontal para que, siempre que lo necesite, en el grado de discapacidad que legalmente se determine, un residente de un inmueble tenga derecho a exigir la supresión de barreras en el mismo y siempre que ello sea posible, con cargo a la Comunidad de Propietarios, teniendo esta obra la naturaleza jurídica de obra necesaria.
- Esta modificación exigirá que se establezca todo un dispositivo de ayudas para prever los supuestos en los que los miembros de la Comunidad de Propietarios, o alguno de ellos, no puedan asumir los costes que conllevarían tales obras.
- Con objeto de garantizar un escenario de seguridad jurídica, hemos recomendado que los Ayuntamientos aprueben unas ordenanzas que contemplen la regulación de estas intervenciones en el marco del plan urbanístico.
- En los proyectos de estas instalaciones debe contemplarse la posibilidad de dotar a los inmuebles, al mismo tiempo, de las infraestructuras de domótica adecuadas.
- Por otro lado, hemos recomendado que en las ordenanzas fiscales se prevean beneficios y/o exenciones en las tasas por licencia de obras y el impuesto de construcciones cuando la licencia tenga por finalidad la supresión de barreras y en el inmueble viva alguna persona mayor o discapacitada.
- Con objeto de apostar por la máxima accesibilidad, hemos sugerido que en las bases de concesión de ayudas para la instalación de ascensores, se valore singularmente que el proyecto contemple la accesibilidad total del edificio.
- En fin, desde la perspectiva de la sostenibilidad, creemos que los planificadores urbanísticos deben tener en cuenta que se trata de una intervención que apuesta claramente por reciclar y poner en valor la ciudad heredada.

(texto del Informe Especial en www.defensor-and.es)

Centros Específicos de Educación Especial: los grandes olvidados del sistema educativo andaluz

En los últimos años se han experimentado importantes y significativos avances por la integración del alumnado con discapacidad en el sistema educativo. Pero mientras todos los esfuerzos y miradas han ido dirigidos en esta dirección, nos encontramos con otro grupo de niños, niñas y jóvenes que, por las características de la discapacidad que padecen o por la falta de recursos adecuados, no pueden formar parte de procesos integradores, viéndose avocados a desarrollar sus procesos educativos en los centros específicos de educación especial. Unos recursos educativos estos últimos que parecen haber quedado en un segundo plano en las prioridades de la Administración educativa.

Una de las conclusiones más relevantes del Informe Especial realizado se refiere a la necesidad de contar con un instrumento de ordenación de estos colegios que establezca los elementos básicos y mínimos que han de cumplir para adaptarse a la nueva realidad, aprovechando para ello del modo más eficaz posible los actuales recursos disponibles. O dicho de otro modo, es necesario contar con un **Plan global para la reordenación, modernización y calidad de estos recursos educativos** que incida sobre diversos aspectos.

En este ámbito, consideramos que el mencionado Plan debe abordar una actualización de la red de centros que responda a la demanda de escolarización. Del mismo modo, este instrumento de ordenación debería contemplar una remodelación de las infraestructuras de los colegios ya que muchas de ellas carecen de las condiciones adecuadas para atender a su alumnado con unos estándares mínimos de calidad. También el Plan debe revisar la composición de la plantilla docente y no docente de los centros, fijando unos nuevos criterios en relación con las ratios de estos profesionales más acordes con el nuevo perfil del alumnado de estos recursos; y como no, contener unas normas de funcionamiento específicas para estos recursos que se acomoden a sus peculiaridades.

Por otro lado, asistimos a un **nuevo perfil del alumnado** que exige nuevas demandas y necesidades, y en consecuencia, nuevos desafíos que irremediablemente inciden directamente en los recursos, tanto personales como materiales, que se debe poner a disposición de esta nueva población escolar. Ciertamente, la tendencia actual es un incremento considerable de menores muy afectados, muchos de ellos y ellas con graves problemas de salud que demandan su ingreso en el sistema educativo a edades cada vez más tempranas. No nos cabe duda de que el éxito y los avances de la medicina de neonatología han propiciado este cambio.

Además se está produciendo un incremento del alumnado con problemas graves de trastornos de conducta procedentes de centros ordinarios. Se trata de niños, niñas y adolescentes que habida cuenta de las características de la discapacidad que padecen, ya sea física, psíquica o sensorial, podrían estar perfectamente integrados en centros ordinarios con algún tipo de adaptación curricular; pero terminan derivados a centros especiales.

Por otro lado, una constante repetida a lo largo de esta investigación y corroborada por los distintos agentes con los que hemos tenido ocasión de conversar, ha sido la confirmación del fracaso de las políticas de integración e inclusión del alumnado en las enseñanzas secundarias. Las familias que tienen hijos e hijas con discapacidad escolarizados en los centros específicos de educación especial y que previamente han estado en centros ordinarios muestran su rechazo a la respuesta educativa que recibieron, especialmente en el caso de los institutos de enseñanza secundaria. Sienten un escepticismo extremo respecto a la respuesta educativa que están recibiendo sus hijos.

Las familias adquieren un especial protagonismo en los procesos educativos, y con mayor incidencia en el caso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Padres y madres deben conocer los apoyos, adaptaciones y recursos que sus hijos necesitan y participar desde esta información en la decisión de escolarizar al alumnado en un centro ordinario o en un centro específico. Nuestra experiencia deducida de los diversos encuentros mantenidos con diversas familias en el desarrollo de nuestra investigación es la alta valoración de la atención que reciben sus hijos e hijas en estos recursos, lo que no es incompatible con las reclamaciones y demandas que vienen realizando desde hace tiempo para mejorar la atención educativa y la calidad de la misma.

En este ámbito, hemos podido evidenciar un sentimiento compartido al considerar que estos colegios están relegados a un segundo plano en el sistema educativo andaluz, responsabilizando a la Administración educativa de esta situación.

Otra de las conclusiones deducidas de nuestro Informe es la conveniencia de **escuchar la voz del movimiento asociativo,** el cual coincide con las familias en la incertidumbre que pesa sobre el futuro de los centros específicos de educación especial en Andalucía como consecuencia de la inexistencia de una política clara y definida sobre los mismos.

Y como no, nuestro trabajo incide en el **reconocimiento a la labor de los profesionales**, quienes están rindiendo un servicio de considerable importancia social al desempeñar un papel fundamental para que niños y niñas puedan alcanzar su desarrollo y bienestar personal, así como para ayudarles a adquirir conocimientos y habilidades claves que necesitan como personas.

Por otro lado, uno de los males endémicos de la Administración es la **ausencia de coordinación** en sus distintos ámbitos que a la postre perjudica y limita el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Esta premisa se hace extensible lamentablemente al asunto que nos ocupa, donde por las razones que señalamos, la coordinación entre Administraciones se perfila como un instrumento básico.

Y por último, **una puesta por las Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)**. Las TIC se configuran como una herramienta muy valiosa en la educación especial, dado el papel que pueden desempeñar en el desarrollo de una educación flexible e individualizada, evitando las limitaciones de los sistemas tradicionales y ofreciendo un canal más sencillo de acceso a las fuentes de conocimiento y formación, al mismo tiempo que facilitan un aumento de la autonomía, una mejora de la integración social y la comunicación interpersonal del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Las valoraciones y conclusiones deducidas de nuestro trabajo han servido de base para dirigir a la Administración educativa una serie de Resoluciones que tienen como finalidad última mejorar la calidad de la atención educativa que está recibiendo el alumnado escolarizado en los centros específicos de educación especial en Andalucía.

Es nuestro deseo que este novedoso trabajo permita a la ciudadanía acercarse a la realidad que se vive en estos recursos educativos, de modo que el desconocimiento en el que actualmente se encuentran inmersos no constituya un nuevo elemento de exclusión.

La sociedad andaluza tiene el derecho y la obligación de conocer cómo funcionan este tipo de recursos educativos, y que los mismos son una parte más y no diferenciada del sistema educativo andaluz. Así lo esperamos.

(texto del Informe Especial en www.defensor-and.es)

Publicaciones

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

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

Todas nuestras publicaciones se pueden consultar o/y descargar gratuitamente en Internet: **http://www.defensor-and.es** donde, además, podrá encontrar otras funcionalidades y contenidos que pueden interesarle e informarse de todas las novedades que se van produciendo.

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

Defensor del Pueblo Andaluz

Departamento de Documentación y Biblioteca
C/ Reyes Católicos, 21. 41001 Sevilla
Tfno.: 954 50 08 50 – 954 21 21 21
Fax: 954 21 44 97
Correo electrónico: documentación@defensor-and.es

EL DEFENSOR DEL MENOR Teléfono del Menor

DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA

El Defensor del Menor tiene operativo un servicio, denominado "Teléfono del Menor" 900 50 61 13, destinado a asesorar y recibir directamente las denuncias de menores de edad.

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

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

Defensor del Menor de Andalucía

C/ Reyes Católicos, 21. 41001 Sevilla
Tfno.: 954 21 21 21 – Fax: 954 21 44 97
Correo electrónico
defensor@defensordelmenor-and.es