

INFORME AL PARLAMENTO
DE ANDALUCIA

1 9 9 2

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INDICE GENERAL

| | |
|--|-------|
| * <u>PRESENTACION</u>..... | ..... |
| * <u>SECCION PRIMERA: LA SITUACION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA</u>..... | ..... |
| * Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública..... | ..... |
| * Derechos relativos a la Vivienda y Urbanismo..... | ..... |
| * Derechos relativos a la Cultura..... | ..... |
| * Derechos relativos a la Educación..... | ..... |
| * El derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado..... | ..... |
| * El derecho de toda persona a la libertad y seguridad en relación con el derecho a la presunción de inocencia..... | ..... |
| * Derechos y Libertades de los Extranjeros en España: actuaciones en materia de extranjería..... | ..... |
| * El derecho a la protección de la salud..... | ..... |
| * Derecho a la protección social. Los servicios sociales..... | ..... |
| * <u>SECCION SEGUNDA: ANALISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS</u>..... | ..... |
| <u>I.- GOBERNACION Y PRESIDENCIA.</u> | |
| 1. Introducción..... | ..... |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | ..... |

| | |
|--|-------|
| 2.1. Acceso a la condición de funcionario. | ..... |
| 2.2. Provisión de Puestos de Trabajo. | ..... |
| 2.3. Selección de Personal Laboral. | ..... |
| 2.4. Derechos económicos del personal. | ..... |
| 2.5. Cuestiones procedimentales. | ..... |
| 2.5.1. Dilaciones en la resolución de recursos o peticiones | |
| 2.5.2. Dilaciones en la tramitación de expedientes administrativos | ..... |
| 2.6. Seguridad Social del personal al Servicio de las Administraciones Públicas. | ..... |
| 2.7. Protección Civil y Juegos. | ..... |
| <u>II.- URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES.</u> | |
| 1. Introducción | ..... |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite | ..... |
| 2.1. Urbanismo | ..... |
| 2.1.1. Planeamiento | ..... |
| 2.1.1.1. Discrepancia con el planeamiento: uso residencial colindante con uso industrial | ..... |
| 2.1.1.2. Disconformidad con planeamiento: construcciones en suelo no urbanizable | ..... |
| 2.1.1.3. Modificación puntual del Plan: demanda de zonas verdes | ..... |

| | |
|---|--|
| 2.1.1.4. Modificación de Norma Subsidiaria: disconformidad con el acuerdo de la Corporación | |
| 2.1.1.5. Ordenación del Territorio: ejecución de grandes infraestructuras..... | |
| 2.1.1.6. Medio rural y usos urbanos: necesidad de redacción de un plan especial..... | |
| 2.1.2. Gestión urbanística | |
| 2.1.2.1. Urbanizaciones particulares..... | |
| 2.1.2.2. Delimitación de un polígono de gestión | |
| 2.1.2.3. Derecho a la información en Urbanismo | |
| 2.1.3. Disciplina urbanística | |
| 2.1.3.1. Ordenes de ejecución sobre conservación de edificios y solares..... | |
| 2.1.3.2. Ejecución de obras no ajustadas a derecho | |
| 2.2. Vivienda | |
| 2.2.1. Infracciones al régimen de Viviendas de Protección Oficial, de promoción privada | |
| 2.2.1.1. Dilaciones en la tramitación de expedientes sancionadores..... | |
| 2.2.1.2. Deficiencias constructivas: expedientes resueltos o en vías de solución. | |
| 2.2.1.3. Inejecución de resoluciones | |
| 2.2.2. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Promoción Pública | |

| | |
|--|----------|
| 2.2.3. Infracciones en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública..... | . |
| 2.2.4. Actuación singular no prevista legalmente..... | . |
| 2.2.5. Condiciones extremas de habitabilidad..... | . |
| 2.2.6. Adjudicación de viviendas de promoción pública: integración del minusválido..... | . |
| 2.2.7. Subvenciones personales..... | . |
| 2.2.8. El problema de las viviendas ocupadas sin título legal..... | . |
| 2.3. Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas..... | . |
| 2.3.1. Dilaciones en el pago de intereses..... | . |
| 2.3.2. Dilaciones en el pago de los justiprecios..... | . |
| 2.3.3. Otros supuestos de responsabilidad patrimonial..... | . |
| 2.4. Obras Públicas y Transportes..... | . |
| 2.4.1. Obras Públicas..... | . |
| 2.4.1.1. Mantenimiento y conservación de obras públicas..... | . |
| 2.4.1.2. Sobre conservación y puesta en servicio de las Estaciones de Autobuses..... | . |
| 2.4.2. Transportes..... | . |
| <u>III.- CULTURA.</u> | |
| 1. Introducción..... | . |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | . |

| | |
|---|--|
| 2.1. El Patrimonio Histórico | |
| 2.1.1. Conservación | |
| 2.1.2. Protección | |
| 2.1.3. Bienes de Interés Cultural | |
| 2.2. Gestión del Patrimonio | |
| 2.2.1. Promoción cultural | |

IV.- EDUCACION Y CIENCIA

| | |
|--|--|
| 1. Introducción | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite | |
| 2.1. Enseñanza no universitaria..... | |
| 2.1.1. Ordenación Educativa..... | |
| 2.1.1.1. Escolarización de alumnos | |
| 2.1.1.2. Transporte escolar | |
| 2.1.1.3. Planificación y organización de Centros | |
| 2.1.1.3.1. Jornada escolar..... | |
| 2.1.1.3.2. Aplicación anticipada de la LOGSE | |
| 2.1.1.4. Promoción educativa..... | |
| 2.1.1.5. Ayudas al estudio y becas | |
| 2.1.2. Edificios escolares..... | |
| 2.1.2.1. Construcción de nuevos Centros escolares | |

| | |
|---|--|
| 2.1.2.2. Reparación y mantenimiento | |
| 2.1.2.3. Instalaciones y equipamiento | |
| 2.1.2.4. Viviendas de maestros | |
| 2.1.3. Comunidad educativa | |
| 2.1.3.1. Personal docente | |
| 2.1.3.1.1. Selección del personal docente | |
| 2.1.3.1.2. Provisión de puestos de trabajo..... | |
| 2.1.3.1.3. Sustituciones | |
| 2.1.3.1.4. Retribuciones del personal docente..... | |
| 2.1.3.1.5. Jornada lectiva..... | |
| 2.1.3.1.6. Derechos y deberes del personal do- cente | |
| 2.1.3.2. Alumnos | |
| 2.1.3.2.1. Derechos y deberes de los alumnos..... | |
| 2.1.3.2.2. Integración de alumnos | |
| 2.1.3.2.3. Alumnos superdotados..... | |
| 2.1.3.3. Consejos escolares | |
| 2.2. Enseñanza universitaria | |
| 2.2.1. Acceso a la Universidad..... | |
| 2.2.2. Tasas y matrículas | |
| 2.2.3. Distrito único | |

| | |
|---|--|
| 2.2.4. Ayudas al estudio y becas | |
| 2.3. Silencio administrativo | |

V.- MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA

| | |
|--|--|
| 1. Introducción. | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. | |
| 2.1. Espacios protegidos. | |
| 2.2. Protección de Fauna y Flora..... | |
| 2.3. Incendios Forestales. | |
| 2.4. Resíduos Radioactivos. | |
| 2.5. Vertidos urbanos, industriales y agrícolas. | |
| 2.6. Resíduos Sólidos Urbanos. | |
| 2.7. Actividades extractivas. | |
| 2.8. Asuntos específicos de Agricultura..... | |
| 2.9. Pesca..... | |

VI.- JUSTICIA.

| | |
|--|--|
| 1. Introducción. | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. | |
| 2.1. Juzgados y Tribunales Andaluces afectados por dilaciones generalizadas. | |
| 2.1.1. Juzgados de lo Social de Cádiz. | |

| | |
|---|--|
| 2.1.2. Partidos Judiciales de Motril-Almuñecar, Fuengirola-Torremolinos y Arcos de la Frontera-Ubrique. Alteraciones en su Demarcación..... | |
| 2.1.3. Juzgados con Planta insuficiente o pendientes de su completa puesta en funcionamiento. | |
| 2.1.3.1. Partido judicial de El Ejido. | |
| 2.1.3.2. Partido Judicial de Lucena. | |
| 2.1.3.3. Partido Judicial de Andújar. | |
| 2.1.3.4. Partido Judicial de El Puerto de Santa María. | |
| 2.1.3.5. Partido Judicial de San Roque. | |
| 2.1.3.6. Partido Judicial de Puerto Real. | |
| 2.1.3.7. Sección de lo Civil de la Audiencia Provincial de Granada. | |
| 2.1.3.8. Sala de lo Social, de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. | |
| 2.2. Supuestos de dilaciones que afectan a expedientes singulares, por diversas causas. | |
| 2.2.1. Dilaciones singulares como consecuencia de la no prestación del requerido Auxilio Judicial..... | |
| 2.2.2. Dilaciones singulares motivadas por retrasos en el envío de expedientes administrativos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo. | |
| 2.3. El cumplimiento de sentencias condenatorias por parte de las Administraciones Públicas. | |
| 2.3.1. Quejas que afectan a la Administración Local Andalu | |

| | |
|---|--|
| 2.3.2. Quejas que afectan a la Administración Autonómica. | |
| 2.3.2.1. Ejecuciones de Sentencias cumplimentadas..... | |
| 2.3.2.2. El punto de vista de la Inspección General de Servicio sobre las ejecuciones de Sentencias y Autos ju- diciales..... | |
| 2.4. Quejas relativas a Abogados..... | |

VII.- TRABAJO.

| | |
|--|--|
| 1. Introducción. | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. | |
| 2.1. Expedientes que afectan a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional de la Consejería de Trabajo de la Junta de An- dalucía. | |
| 2.1.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erra- dicación de la Marginación y la Desigualdad. | |
| 2.1.1.1. Quejas tramitadas a instancia de parte..... | |
| 2.1.1.2. Expediente de Oficio. | |
| 2.1.2. Formación Profesional Ocupacional. | |
| 2.1.2.1. Cursos Ocupacionales en Centros Penitencia- rios Andaluces. | |
| 2.1.2.2. Cursos de Formación Profesional Ocupacional impartidos por empresas con promesa de incorporación de los participantes a su plantilla..... | |
| 2.2. Expedientes que afectan a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social. | |
| 2.2.1. Mutuas no integradas en el Sistema de la Seguridad So- | |

| | |
|--|-------|
| cial. .... | ..... |
| 2.2.2. Siniestralidad laboral en la Construcción..... | ..... |
| 2.3. Actuaciones en materia de Seguridad Social y Desempleo. .... | ..... |

VIII.- ECONOMÍA Y HACIENDA

| | |
|---|-------|
| 1. Introducción ..... | ..... |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite ..... | ..... |
| 2.1. El problema de los horarios comerciales ..... | ..... |
| 2.2. Servicio Telefónico ..... | ..... |
| 2.3. Supresión de la domiciliación bancaria en el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles..... | ..... |
| 2.4. Expedientes de devolución de ingresos ..... | ..... |
| 2.5. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria..... | ..... |
| 2.6. Acceso diferido a la propiedad: exención por primera tramitación..... | ..... |

IX.- SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

| | |
|---|-------|
| 1. Introducción. .... | ..... |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. .... | ..... |
| 2.1. El Derecho a la asistencia sanitaria ..... | ..... |
| 2.1.1. El derecho a la prestación de rehabilitación sanitaria..... | ..... |
| 2.1.2. Derecho a la obtención de los productos sanitarios más adecuados al pleno desarrollo de la personalidad..... | ..... |
| 2.1.3. Derecho a la libre elección de médico ..... | ..... |

| | |
|---|--|
| 2.1.4. Incidencias en la asistencia sanitaria | |
| 2.1.5. La práctica médica | |
| 2.2. Los derechos de los enfermos mentales | |
| 2.3. Las listas de espera | |
| 2.3.1. La lista de espera de escoliosis | |
| 2.3.2. La lista de espera de cadera..... | |
| 2.3.3. Las listas de espera de cirugía vascular | |
| 2.3.4. La lista de espera de catarata | |
| 2.3.5. Otras listas de espera quirúrgicas | |
| 2.3.6. Las listas de espera para pruebas de diagnósticos | |
| 2.3.7. Las listas de espera del Hospital de La Línea..... | |
| 2.4. Las urgencias médicas | |
| 2.5. Los Centros Sanitarios | |
| 2.5.1. La masificación de los hospitales..... | |
| 2.5.2. Los Centros de Radiodiagnósticos | |
| 2.5.3. Las Clínicas Concertadas..... | |
| 2.5.4. Las ambulancias..... | |
| 2.5.5. Las farmacias..... | |
| 2.5.6. Las ópticas | |
| 2.6. El derecho a la participación comunitaria en los Servicios de | |

| | |
|---|--|
| Salud | |
| 2.7. La gestión administrativa del SAS. Los reintegros de gastos | |
| 2.8. Los derechos de los consumidores | |
| 2.9. El personal estatutario | |
| 2.9.1. La selección del personal estatutario..... | |
| 2.9.2. Los concursos de traslado del personal estatutario | |
| 2.9.3. La promoción profesional del personal estatutario | |
| 2.9.4. La integración del personal proveniente de las Diputa- ciones..... | |
| 2.9.5. Los complementos retributivos..... | |
| 2.10. Los Menores | |
| 2.11. Los Jóvenes | |
| 2.12. Los Ancianos | |
| 2.12.1. Estudio sobre la situación de los ancianos asistidos | |
| 2.12.2. Las Residencias..... | |
| 2.13. Colectivos desprotegidos | |
| 2.14. La gestión administrativa del IASS | |
| <u>X.- AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.</u> | |
| 1. Introducción. | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. | |
| 2.1. El Control de las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y | |

| | |
|---|-------|
| .Peligrosas..... | ..... |
| 2.1.1. Molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de ocio y diversión (bares, pubs, discotecas, etc.. | ..... |
| 2.1.2. Molestias por ruidos, olores, y otros efectos negativos de actividades pecuarias. | ..... |
| 2.1.3. Molestias derivadas del funcionamiento de actividades industriales. | ..... |
| 2.2. Servicios Municipales..... | ..... |
| 2.2.1. Abastecimiento domiciliario de agua. | ..... |
| 2.2.2. Recogida de basuras y tratamiento de Resíduos Sólidos Urbanos. | ..... |
| 2.2.3. Abastos y defensa de usuarios y consumidores. | ..... |
| 2.2.4. Deficiencias en la prestación de diversos servicios municipales y/o provinciales. | ..... |
| 2.3. Hacienda Local..... | ..... |
| 2.3.1. Impuesto sobre Actividades Económicas. | ..... |
| 2.3.2. Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica. | ..... |
| 2.3.3. Regulación del tráfico urbano. | ..... |
| 2.3.4. Demora en el abono de factura por suministros y servicios. | ..... |
| 2.3.5. Tasas y Precios Públicos por la prestación de Servicios Municipales. | ..... |
| 2.3.6. Embargo de cuentas abiertas en entidades de crédito por deudas a las Haciendas Locales. | ..... |

| | |
|--|--|
| 2.3.7. Demoras en las transferencias de las recaudaciones de Tributos a la Entidad Local. | |
| 2.4. Función Pública Local..... | |
| 2.4.1. Pruebas selectivas. | |
| 2.4.2. Situaciones administrativas. | |
| 2.4.3. Provisión de puestos de trabajo. | |
| 2.4.4. Promoción profesional. | |
| 2.4.5. Derechos económicos. | |
| 2.5. Contratación Local..... | |
| 2.6. Aspectos procedimentales..... | |
| 2.6.1. Falta de respuesta a peticiones o recursos formulados. | |
| 2.6.2. Dilaciones en la tramitación de un expediente para la concesión de licencia para Bar-Restaurante. | |
| * <u>SECCION TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS</u>..... | |
| I.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS..... | |
| II.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y A OTRAS FIGURAS SIMILARES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS..... | |
| * <u>SECCION CUARTA: LA COLABORACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CON LA INSTITUCION</u>..... | |
| * <u>SECCION QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES</u> | |
| * <u>ANEXO PRIMERO: MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES</u> | |

* **ANEXO SEGUNDO: DATOS ESTADISTICOS**

PRESENTACION

La redacción del Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento supone para la Institución, además del cumplimiento de una obligación establecida en la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre para dar cuenta ante la Cámara sobre la actividad de la Institución, una oportunidad válida para hacer balance del trabajo realizado.

Comenzando esta presentación por un sucinto comentario sobre su sistemática, el texto mantiene la estructura que ofrecimos en el ejercicio anterior, respondiendo así a las favorables críticas de los Grupos Parlamentarios y facilitando una lectura que permita el seguimiento en sucesivos ejercicios de las actividades de la Institución con los mismos criterios de exposición. En especial, hemos querido aprovechar los resultados de la redacción de la Sección Primera -como comentario breve y deductivo de la situación de los derechos y libertades a la vista del análisis de las quejas presentadas- insistiendo en una nueva oportunidad sobre este capítulo que nos permite completar el Informe con una redacción más fluida y prescindiendo, en lo posible, del procedimiento concreto que se relata en el análisis específico de la queja.

La Sección Segunda constituye el núcleo principal del Informe, aunque advertimos pequeñas alteraciones en el orden y denominación de algunos de sus Capítulos, sistematizados fundamentalmente por las distintas materias de la actuación administrativa. De la misma manera, la Sección Tercera da cuenta de las quejas rechazadas y remitidas con las correspondientes motivaciones que fundamentan su inadmisión, conforme determina el artículo 32 de la Ley.

Al igual que recogíamos el pasado año, en este Informe incluimos una Sección, la Cuarta, dedicada a expresar el grado de colaboración de la Administración y Autoridades frente a las labores del Defensor del Pueblo Andaluz. Aun remitiéndonos a su contenido, parece oportuno reseñar en esta presentación que se han superado determinadas conductas poco colaboradoras de ejercicios anteriores, en especial de concretas administraciones. Incluso, como detallamos más adelante, el grado de conformidad de las resoluciones emitidas y la aceptación inicial por la Administración ante la simple admisión a

trámite de la queja suponen un porcentaje significativo.

No obstante, y en consonancia con los comentarios y aportaciones de la Cámara ante Informes precedentes, la Institución ha valorado la oportunidad de reflejar con firmeza aquellas conductas destacadas especialmente como incumplidoras de la Ley 9/1983.

Es bien conocido -aunque no sobran ocasiones en que ha de recordarse- que el Defensor del Pueblo Andaluz carece de poderes ejecutivos: no puede alterar el contenido de la más mínima resolución o acto administrativo; ha de abstenerse de conocer sobre cualquier asunto que se encuentre sometido al ámbito de los Tribunales de Justicia; incluso, ni tan siquiera la formulación de una queja suspende o condiciona los posibles recursos o vías ordinarias de impugnación que pudiera ejercitar el ciudadano para reclamar en sus derechos.

Sus *poderes*, en ese sentido semántico de acción y operatividad -por otra parte reclamadas permanentemente por los ciudadanos en sus quejas- podrían calificarse de *testimoniales* ya que consisten, esencialmente, en aprovechar la dación de cuentas del Defensor al Parlamento para reflejar ante la Cámara los casos en los que no obtiene la colaboración legalmente debida por las autoridades y administraciones.

La utilización de estos medios no resulta ni satisfactoria, ni gratificante, pero no deja de ser la consecuencia legalmente ineludible ante actitudes no colaboradoras y, en ocasiones, la última vía para lograr ofrecer una respuesta válida al ciudadano que formula sus quejas. Por lo tanto, nuestra tarea ha de seguir en una doble línea, como es de un lado, demandar mayor calidad en los contenidos y agilidad en los plazos ante las relaciones con las administraciones, procurando agotar cualquier medio a nuestro alcance para dar una solución al contenido de la queja, y, de otro lado, no declinar otras vías legalmente establecidas -de contenido reprobatorio- que sepan incitar la colaboración debida.

El Informe concluye con la Sección Quinta y los anexos estadísticos y de personal y medios.

En cuanto a los contenidos del Informe, la Institución vuelve a constatar que las quejas de los ciudadanos se formulan sobre las mismas materias que en años anteriores. Por ceñirnos a las quejas admitidas a trámite, baste decir que los temas relativos a Salud, Vivienda y Educación suponen el 60% de las quejas tratadas.

La simple imagen del texto que presentamos refleja el importante incremento de trabajo de la Institución. El número de quejas presentadas en el año 1992 ha sido de 2.711, frente a las 1.975 del ejercicio anterior. Este aumento cuantitativo también ha tenido un reflejo en la calidad e interés de los asuntos presentados por los ciudadanos y distintos colectivos y asociaciones en los que se organizan los intereses y aspiraciones de los distintos sectores de la vida social andaluza.

El concepto que hemos acuñado de *queja colectiva* está cada vez más presente en la actividad de la Institución con 291 quejas formuladas por distintos grupos o colectivos sociales, lo que interpretamos como un signo de progresiva madurez social y una manifestación libre del impulso social esencial para la riqueza de una sociedad democrática y plural. Los andaluces parecen conocer más y mejor sus Instituciones, como paso esencial y previo que posibilita el acceso libre y fluido a los medios e instancias que velan por el respeto efectivo a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.

De la misma manera, ofremos un balance más rico en cuanto a la propia iniciativa de la Institución reflejado en el número de quejas de oficio acometidas durante 1992: 66 expedientes, frente a los 27 del anterior ejercicio.

Además, hemos impulsado una nueva vía de actuación, desarrollada a lo largo de los últimos meses de 1992, con la realización del estudio sobre las listas de espera de prótesis de cadera. Este trabajo, que ha sido recientemente presentado al Parlamento, conforme prevé el artículo 12 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, pretende aprovechar, en suma, la agilidad de los procedimientos de actuación del Defensor ante quejas o situaciones especialmente graves, cuyo conocimiento puntual por la Cámara se

considere necesario y oportuno.

Pretendemos continuar este impulso en próximos ejercicios y ampliar nuestras actuaciones de oficio sobre todo en aquellas materias que tienen una significativa dimensión social.

El grado de colaboración, en su expresión más eficaz, lo encontramos en las aceptaciones expresas que realiza la Administración ante Resoluciones que el Defensor le dirige. Así, durante el año 1992, las administraciones han manifestado su conformidad expresa y concreta en 66 expedientes dentro de la suma de quejas concluidas con la formulación de algún tipo de estas resoluciones. Para situar en sus justos términos este dato, hemos de tener en cuenta que del total de resoluciones dictadas, 197, son 81 las que necesitan por su contenido de una respuesta expresa por parte de la administración. Por lo tanto, el que se haya comunicado la conformidad expresa en 66 de estos expedientes supone un grado de aceptación de la administración del 81,48 %. Igualmente, hemos recibido la conformidad de la Administración ante nuestras primeras observaciones con motivo de la inicial admisión a trámite de la queja en 393 expedientes, lo que supone un porcentaje del 26,23 %, entre las causas de conclusión de las quejas admitidas a trámite en 1992.

Todas estas cifras -aun a pesar de lo abstracto de su expresión- procuran ser un reflejo objetivo de las razones que nos hacen valorar positivamente la actividad de la Institución, a la vez que poder apreciar el incremento en el grado de aceptación de la Administración para conseguir, tras nuestras actuaciones, resultados en términos prácticos de eficacia hacia las pretensiones concretas del ciudadano.

Al inicio del segundo mandato de la Institución, y con la experiencia suficiente para evaluar las necesidades de la misma, se fijó, de común acuerdo con los órganos de gobierno de la Cámara, un proceso de adecuación de medios personales y materiales necesarios para responder con eficacia a las demandas de los ciudadanos. El proceso diseñado se ha venido acometiendo en sucesivos ejercicios presupuestarios, aunque se ha visto afectado por los criterios restrictivos que han condicionado los Presupuestos para 1993. Con todo ello, 1992 ha sido también el año de la selección e

incorporación de nuevo personal que ha reforzado principalmente las funciones de índole técnico-jurídica y también el de nuestra instalación definitiva en la sede de Reyes Católicos, nº 21, de Sevilla, tras las imprescindibles adaptaciones del edificio.

A la vez que reconocemos el importante esfuerzo presupuestario acometido por la Cámara, confiamos poder concluir para el próximo ejercicio esta tarea diseñada y cerrar el proceso definitivamente con éxito en todos sus extremos.

Finalmente, como balance resumido de un año más -el octavo- de vida de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, nos encontramos en un marco de relaciones con la Administración consolidado en las tareas de supervisión, estamos ganando calidad en los contenidos de la labor de control, y acentuando nuestra idea de procurar la colaboración leal y eficaz de la Administración, agotando hasta el final el crédito de la autoridad que nos confiere nuestro legítimo carácter de Comisionado de quien ostenta la representación democrática de la ciudadanía andaluza.

Manuel Conde-Pumpido Ferreiro
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

SECCION PRIMERA: LA SITUACION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA.

Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

En esta materia, y al hilo de dos quejas significativas, vamos a efectuar unas consideraciones sobre la legalidad de unas actuaciones municipales, que demostraban a primera vista, como posteriormente ratificamos, una evidente discriminación en el actuar administrativo.

Nuestra Constitución en el artículo 14 se refiere expresamente al sexo al tratar de las posibles causas de discriminación que deben erradicarse, ser eliminadas.

Desde el punto de vista formal podemos considerar que este problema o como lo denomina la Directiva 76/207 CEE, de 9 de Febrero, «principio de igualdad de trabajo» está prácticamente superado; no existen normas discriminatorias para que la mujer acceda o ingrese en la función pública, ya en régimen funcionarial, ya laboral, o aunque sea, como en la queja examinada, en régimen laboral temporal.

Por el contrario, se establecen discriminaciones positivas en favor de la mujer, configurando una igualdad material en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho propugnado en el artículo 1º de la Constitución, en el sentido de establecer mejores posibilidades, para el acceso y promoción.

Sin embargo, aunque legalmente se haya conseguido la igualdad suprimiéndose la discriminación de la mujer, no es así, con la igualdad real para cuya consecución queda un largo camino.

En la **queja 1430/91**, observamos varias irregularidades, la más destacada, la discriminación de una aspirante por su condición de mujer; en el procedimiento iniciado por el Ayuntamiento de Minas de Riotinto (Huelva) para selección de personal con cargo al programa "Fomento 91", categoría de peón.

Esta queja mereció la inclusión preceptiva en el presente Informe

Anual al Parlamento, al no recibir respuesta municipal a nuestros **Recordatorio** y **Sugerencia** formulados.

El asunto parte de la aplicación de un Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la Consejería de Trabajo, integrado entre los Programas de Apoyo al Empleo, regulados en el Decreto 61/1991, de 12 de marzo. Entre otros Programas se prevían en el Capítulo II el "Programa de Ayudas a la contratación de Trabajadores mayores de 25 años en situación de Desempleo Prolongado" y en el Capítulo el "Programa de Ayudas al Empleo de la mujer".

El artículo 6 del citado Decreto 61/1991 establecía específicamente que las «contrataciones que pretendan acogerse a las ayudas que se establecen en este Decreto deberán reunir los requisitos que a continuación se especifican:

(...) d- Que respeten la normativa legal y convencional vigente que les sea de aplicación».

Pues bien, el Ayuntamiento aprueba un documento explicativo de la selección, no propiamente unas bases de la convocatoria, como en puridad debe ser con carácter general, en el que se contienen los criterios de selección para cada categoría profesional. En concreto, para la que nos interesa se decía lo siguiente:

«En esta categoría profesional y para aprovechar al máximo el rendimiento del público, sin discriminar a ninguno de los sexos, se reservará un 15% de puestos de trabajo para mujeres y un 85% para hombres...».

En cuanto a los criterios de selección del personal no cualificado aprobados por el Ayuntamiento, se establecía exclusivamente, y sin referencia alguna a la experiencia profesional, que en la categoría de peones, se aplicarían los siguientes:

«1º) Orden de antigüedad en turnos anteriores de Fomento.

2º) No estar cobrando prestación alguna por desempleo (desempleo o ayuda familiar).

3º) Orden secuencial de antigüedad en turnos anteriores de Fomento».

El Ayuntamiento nos argumentó en el informe emitido que la interesada carecía de experiencia profesional y que su nivel de ingresos era superior para acceder al empleo.

De un examen general del asunto se podía deducir que el Ayuntamiento actuaba correctamente, guiado por los intereses generales y de la economía municipal y conseguir la persona más capacitada para el puesto a contratar; sin embargo, esta apreciación inicial cedió tras un examen más profundo de los antecedentes y de la normativa aplicable.

Dos conclusiones flagrantes se desprendían de las actuaciones municipales:

- Una, reservar un porcentaje ínfimo de puestos de trabajo para las mujeres, concretamente un 15%, sin una justificación razonable, a nuestro entender.

Por lo que se refiere a la limitación del porcentaje de puestos de trabajo para las mujeres, entendimos que suponía una violación del derecho fundamental a la igualdad establecido en la Constitución, al considerar que existe una identidad o similitud de la situación de ambos sexos para la contratación, y por tanto, merecedora de un mismo tratamiento legal. A este respecto creemos que el sexo puede constituir una condición determinante en razón de su naturaleza o de condiciones de ejercicio de determinados trabajos, pero siempre que se justifique suficientemente la diferenciación.

Con ello, entendimos, se discriminaba a las mujeres por razón del sexo, siendo ello contrario al artículo 14 de la Constitución. El sexo en sí, no puede constituir o conferir una situación de privilegio, y en este supuesto, se establece una prioridad a los hombres al reservarse un mayor porcentaje de puestos, sin que se justifique a nuestro parecer suficientemente tal diferencia.

- La otra aplicar unos criterios de selección a la interesada, el de la experiencia profesional, no previsto entre los aprobados por el Ayuntamiento.

En consecuencia, le argüimos al Ayuntamiento que no cabría aplicar el criterio de la experiencia profesional a la interesada en este tipo de contratación, si no se ha exigido con carácter general para todos los aspirantes; en cualquier caso, en toda contratación laboral existe un periodo de prueba,

durante el cual comprobar la adecuación profesional al trabajo; por el contrario, en las demás categorías se determina expresamente como mérito la valoración de la formación y experiencia profesional.

Pues bien, esta Institución considera que la Administración Pública, en materia de selección de personal, no puede partir de presupuestos de inferioridad física de la mujer para trabajos más duros o que requieren un considerable esfuerzo físico, pues ello supone establecer diferencias de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, que, aunque aparentemente puede considerarse de índole protectora o en aras a una adecuada política del gasto público o de la productividad laboral, nos reconducen a reproducir en la práctica, una posición de inferioridad social de la condición femenina.

Además estas motivaciones han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (así Sentencias del Tribunal Constitucional 81/982, de 21 de Diciembre y 7/1983, de 14 de Febrero), que incluso ha tomado partido a favor de la aplicación de medidas de incentivación laboral de la mujer exclusivamente para corregir la desigualdad de hecho, que viene produciéndose, esto es, de aplicar la doctrina de la discriminación favorable.

No obstante, sabemos que hay que ser cuidadosos en el análisis de estos casos examinando las causas subyacentes en la diferenciación entre hombre y mujer, ya que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. Realmente estimamos que en el supuesto planteado la discriminación es incuestionable pues el diferente trato no tenía un fundamento objetivo y razonable, y así se lo hicimos saber al Ayuntamiento dirigiendo una Sugerencia para que promocionara:

"... la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ello, fundamental, para corregir las desigualdades de hecho que afectan a las oportunidades de las mujeres para acceder a los puestos de trabajo, cualquiera que sea el sector o la rama de actividad. Esta igualdad de trato es presupuesto necesario para terminar con la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se encuentra la población femenina, en base a conjeturas de inferioridad física".

En definitiva concluimos que el sexo en sí, no puede constituir o conferir una situación de privilegio, como en el supuesto analizado en el que personas por razón de ser varones, acceden a un contrato laboral, con menos

mérito, que una mujer, por razón de su condición femenina.

Asimismo había que apuntar que la Administración, en estos supuestos, la municipal, ha de servir a los intereses generales (artículo 103 de la Constitución), concretados en el acceso a la función pública sobre los principios de mérito y capacidad (artículo 103.3 de la Constitución). Lo cual exige como en todo procedimiento de selección el ejercicio de potestades discrecionales, pero no arbitrarias, cuya aplicación viene proscrita por la propia Constitución artículo 9.3 «interdicción contra la arbitrariedad de los poderes públicos».

Asimismo en esta materia queremos resaltar la **queja de oficio 2021/92**, iniciada ante el Ayuntamiento de Montalbán (Córdoba), al tenerse conocimiento de que había efectuado una convocatoria pública para cubrir un puesto de trabajo de encargado de vías públicas y jardines, exigiéndose, como requisito para participar en la misma la «obligatoriedad de residir en el Municipio», hecho que sin duda conculcaba los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, suponiendo una discriminación flagrante.

La respuesta municipal fue favorable a nuestra intervención comunicándonos que mediante acuerdo plenario, se había anulado el requisito cuestionado, por lo cual procedimos a concluir nuestras actuaciones.

En este supuesto analizamos el contenido del derecho a la igualdad (artículo 14), que además es un valor preeminente de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1.1).

El contenido de tal derecho, ampara a todo ciudadano frente a la discriminación que pueda ser objeto por circunstancias sociales o personales al no englobar tal precepto un catálogo cerrado de causas de discriminación.

En este caso el término de comparación era la vecindad o residencia de los participantes en las pruebas selectivas exigido no ya como mérito, si cabe, sino como requisito para acceder.

Desde el primer momento se entendió que la arbitrariedad era total pues carecía de justificación objetiva y razonable, siendo a este respecto muy prolija la jurisprudencia constitucional, pues no cabe que en un proceso selectivo, de antemano, se propicie el acceso de personas, mediante referencias concretas, que no obedecen a criterios de mérito y capacidad.

En las bases de la convocatoria aparecía con claridad meridiana la discriminación apuntada, pues no es lógico ni congruente que para desempeñar un puesto de "encargado de vías públicas y jardines" se exija, a priori, el deber de residencia en la localidad; obligación a la que está sometido todo funcionario; por el contrario ello es exigible con posterioridad una vez que el seleccionado/a se integra en la función pública mediante su toma de posesión.

Asimismo, estimamos, que tampoco puede discriminarse el participar en la convocatoria.

La exigencia del requisito de ser vecino o residente de Montalban para tomar parte en las pruebas de acceso a la plaza de "encargado de jardines y vías públicas" de dicha localidad, comporta discriminación y desigualdad de oportunidades para aquellos ciudadanos/as que no reúnen dicha condición.

A tal efecto, el artículo 135 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, no incluye entre los requisitos exigidos para acceder a la función pública local, el de la residencia en el propio Municipio, por lo cual eran ilegales, y además, inconstitucionales las bases de la convocatoria de referencia, que desconocían e infringían el repetido artículo 14 de la Constitución, que prohíbe toda discriminación por condición o circunstancias personal o social, así como el artículo 23.2 de la Norma Fundamental a cuyo tenor los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos legalmente establecidos entre los que evidentemente no está el de residencia en el municipio.

A este respecto el propio Tribunal Constitucional viene manteniendo la doctrina sobre la interrelación existente entre el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas (artículo 23.2) y los principios básicos de igualdad, mérito y capacidad, a que deberán atemperarse los procesos selectivos en todas las Administraciones Públicas, según se prescribe el artículo 103.3 de nuestra Constitución.

Estos principios resultan aplicables, no sólo al personal funcionario, sino también al laboral, no ofreciendo dudas el artículo 91.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que es taxativo al respecto.

En esta materia cabe hacer una consideración más, para disipar cualquier fundamento municipal en apoyo del requisito de la residencia o vecindad, cual podría ser, la razón de fomentar el empleo en el ámbito municipal o velar por el progreso social de los ciudadanos residentes en el término municipal; estas finalidades son muy legítimas, e incluso comportan unas obligaciones a los poderes públicos, según establece el artículo 9.3. y 40 de la Constitución, pero esta meta, entendemos, debe buscarse sin merma ni vulneración de otros preceptos constitucionales ya reseñados que ostentan, incluso un mayor grado de protección al tratarse de derechos fundamentales incluídos en el Título I Capítulo primero.

Asimismo, nos parece que el acuerdo municipal inicialmente adoptado, tampoco se adecua a lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Constitución según el cual ninguna autoridad puede adoptar medida que, directamente o indirectamente, obstaculice la libertad de circulación y establecimiento de las personas en cualquier localidad del territorio del Estado.

En definitiva cabe concluir que el examen del principio de igualdad en el acceso a la función pública nos muestra la conexión clara con los principios de mérito y capacidad, pues resulta necesario que estos criterios de selección no vulneren la más elemental garantía de igualdad al exigir requisitos o valorar méritos de modo excesivo y sin una justificación objetiva.

Derechos relativos a la Vivienda y Urbanismo.

En primer lugar, es obligado recordar que el Derecho a la Vivienda no viene configurado en la Constitución, a diferencia de lo que ocurre con los llamados Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, como un Derecho exigible por los ciudadanos directamente ante los tribunales, sino que éste ha de hacerse valer de conformidad con lo que disponga el Derecho Positivo que lo desarrolla y regula (art. 53, aptdo. 3, de la Constitución). En realidad, este Derecho, a lo que sí obliga es a que los poderes públicos asuman el compromiso de promover «las condiciones necesarias» y establecer «las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho».

Por ello, con objeto de evaluar si las medidas adoptadas por los poderes públicos han tenido una respuesta positiva en los agentes sociales que intervienen en la creación de viviendas destinadas a los sectores de menor capacidad económica, incluimos siempre una referencia breve al ritmo de

creación de viviendas en nuestra Comunidad, según datos que nos facilita la propia Dirección General de Arquitectura y Vivienda, inclusión obligada por cuanto la inmensa mayoría de las quejas presentadas relativas a Vivienda, tanto las admitidas a trámite como las que no lo fueron por no observarse actuación irregular, se refieren directa o indirectamente a un problema de necesidad, de solicitud, de viviendas.

En este sentido, es justo decir que, en este año (en los dos ejercicios anteriores se hacía una valoración muy negativa a la vista de los datos de que disponíamos), nos encontramos con que, pese al déficit de vivienda existente en nuestra Comunidad, la política de viviendas protegidas de régimen general ha tenido una buena acogida por parte de los promotores públicos. Esto, junto a los altísimos e inalcanzables precios (para amplios sectores de la población) de la vivienda libre, ha tenido como resultado, en lo que a la promoción de viviendas de protección oficial se refiere, una respuesta positiva del sector. Parece ser, por tanto, que el Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 3 de Marzo de 1992 y el Real Decreto 1932/1991, de 20 de Diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda del Plan 1992-1995, con el que aquél ha realizado una necesaria armonización, están dando unos frutos que, aunque están lejos de conseguir que el compromiso del art. 47 se vea realizado completamente, suponen el inicio de una andadura en la dirección marcada por el precepto, insistimos, en lo que se refiere a las Viviendas de Protección Oficial, de régimen general. En efecto, se han producido 23.620 solicitudes de calificación provisional, frente a las 11.118 de 1991; 20.678 calificaciones provisionales, en lugar de 9.997 del año anterior; 7.896 viviendas han sido iniciadas, y en el pasado ejercicio lo fueron 6.314; e, incluso, las terminadas -si bien por una diferencia mínima- han sido superiores, ya que se concluyeron 8.147 frente a 8.050 de 1991.

Esperamos que el Plan Andaluz de Vivienda, pero también la aplicación de técnicas que hasta ahora no están utilizando los Ayuntamientos, como la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, que se debe de aplicar, conforme a lo establecido en el art. 207.b del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio, «por inobservancia de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación o, en general, de los deberes básicos establecidos en esta Ley» o, en su caso, la venta forzosa a que se refiere este precepto y el 227 y ss., sirvan para paliar el problema, contribuyendo a que la utilización del suelo se realice «de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», como reza el tantas veces

citado art. 47 de la Constitución.

En cuanto a los instrumentos de fomento para el acceso a estas viviendas, tanto directos (adjudicaciones de viviendas en alquiler), como indirectos (entre otros, las subvenciones personales), es preciso destacar dos cuestiones que preocupan a esta Institución.

La primera es que a través de la tramitación de las quejas, estamos detectando la existencia de importantes irregularidades en la adjudicación de las viviendas. El problema tiene transcendencia, por cuanto ya no se trata de casos individuales en los que, simplemente, se ha producido un error material, o de interpretación normativa, por parte del funcionario que tiene que elaborar las "listas", sino que, en ocasiones, la baremación general, la de algún apartado de ésta, y/o la puntuación otorgada en algún caso concreto, deriva, simple y llanamente, del acuerdo que ha adoptado la Comisión creada en el seno del Ayuntamiento. Acuerdo que no se ajusta a las normas del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de Viviendas de promoción pública. Y, desde luego, con vulnerar estos preceptos, normalmente, se infringe también el Principio y el Derecho a la igualdad que los artículos 9 y 14 de la Constitución garantizan.

Es decir, no es que se trate de supuestos que exigen una interpretación de las normas del Decreto, o que se apliquen, alternativamente, otras normas del Ordenamiento Jurídico, aunque no están previstas directamente para regular el supuesto de hecho de estas adjudicaciones; es que, sencillamente, en estas Comisiones se decide no aplicar para todos los solicitantes, o para alguno en concreto, algunas de las normas del Decreto (quejas 52/91, 842/92, 1122/91, etc.) y a veces, incluso, se añaden otras condiciones no previstas legalmente (quejas 1404/91, 1282/92, etc.). Este problema no se ve paliado, en absoluto, por las Comisiones Provinciales de Vivienda, que tienen la potestad, y desde luego el deber, de aprobar las listas definitivas, ya que en numerosas ocasiones se limitan a aprobar las listas que les proponen los Ayuntamientos. Es cierto que no siempre, afortunadamente, esto es así, pero nosotros hemos detectado en algunos supuestos que éste es, lamentablemente, el modo de actuar de, al menos, algunas Comisiones Provinciales de la Vivienda. En todo caso, y por la trascendencia que, a nuestro juicio, tiene el problema, hemos decidido dar un amplio tratamiento al mismo, a través del estudio de varias quejas incluidas en el epígrafe de este Informe relativo a las infracciones en el procedimiento de adjudicación de las Viviendas de Promoción Pública y en el relativo a las actuaciones singulares no previstas legalmente.

La segunda cuestión que queremos comentar relativa al fomento, o medidas de apoyo para hacer efectivo el derecho reconocido en el citado art. 47 de la Constitución, es el problema de las dilaciones en el pago de las subvenciones personales tramitadas ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Esta cuestión ha sido objeto, y continua siéndolo, de nuestra preocupación y motivo de actuación en diversas ocasiones por parte de la Institución. En este ejercicio destacaremos que con objeto de conocer en profundidad toda la problemática que estaba planteado este asunto, se realizó una actuación de oficio con el número 2411/92 y de cuyo resultado se da cuenta en la parte correspondiente del Informe.

Ahora sólo diremos que, a nuestro juicio: a) estas ayudas no sirven para cumplir su fin de facilitar el acceso a la vivienda; b) llegan demasiado tarde, siendo, por tanto, cantidades devaluadas que no cumplen el objeto de aminorar la aportación inicial; c) en ningún caso se abonan en un tiempo inferior a dos años; d) es mas, en muchos casos, "tardan en llegar" más de 4 años; e) el procedimiento establecido no es, desde el punto de vista de la eficacia, adecuado; f) existe una corresponsabilidad en la demora por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de la Consejería; g) la Consejería no debió reconocer el derecho a la subvención sin medios financieros previos; h) unas Delegaciones Provinciales tramitan mejor que otras los expedientes; i) debieron de existir, desde el principio, unos criterios informadores y una mejor racionalización del trabajo y procedimiento; j) el problema va a continuar igual, mientras el procedimiento y la financiación sean los mismos. Por todo ello, con objeto de paliar esta actuación, se han dictado dos Recomendaciones y tres Sugerencias por parte de la Institución, de las que damos cuenta en la parte correspondiente del Informe.

Por otro lado, nos hemos ocupado, tanto de las quejas relativas a las ocupaciones sin título legal, como sobre las que se refieren a viviendas desocupadas de promoción pública (quejas 1299/92, 1328/92, 1721/92), no sólo con objeto de proteger el Derecho reconocido en el art. 47 y de que éste sea ejercido desde la legalidad -por los motivos que se explicitan en el apartado correspondiente del Informe-, sino porque la subordinación al interés general de toda la riqueza del país, conforme al art. 128 de la Constitución, exige el que a estas viviendas se les de un uso permanente, conforme a la naturaleza pública de las mismas.

En el primer caso, unas veces las quejas se presentan por

ciudadanos que han ocupado de hecho las viviendas y acuden a la Institución cuando se está tramitando, o se ha tramitado ya, el expediente de desahucio, estando limitada nuestra actuación, por la propia normativa sobre adjudicación de viviendas, por la existencia de derechos de terceros, o, en otros casos, por la posibilidad de que el ocupante obtenga su regularización. Como singular podemos citar el del interesado que acudió a la Institución porque mientras había estado ingresado en prisión, le habían ocupado la vivienda. Asimismo, hemos actuado en todos aquellos casos en los que los reclamantes nos han dado cuenta de la existencia de alguna vivienda de promoción pública desocupada.

Respecto de las ocupaciones ilegales, sí queremos resaltar que desde esta Institución, y siempre que no existiera mejor derecho de tercero, la tendencia ha sido proponer la regularización, pero nunca en las nuevas promociones, entre otras razones, porque dada la existencia de listas de espera en nuestros municipios, creemos que siempre debe de tener prioridad quien teniendo una absoluta necesidad de vivienda, se ajusta al procedimiento legalmente establecido para ello, frente a quienes, no obstante tener la misma necesidad, la ocupa por la fuerza. Ello por más que comprendamos que, a veces, la extrema necesidad lleva a situaciones límite en las que se producen estos hechos.

En todo caso, la práctica de las ocupaciones ilegales, sobre todo cuando éstas son muy numerosas, en un bloque o zona determinada, al suponer la entrada en la vivienda sin título legal de nuevos ocupantes, trae consigo, también, el que, normalmente, no se asuman las obligaciones de los adjudicatarios, y el que, en muchas ocasiones, se negocie con viviendas de promoción pública, terminando por "hacer marginales" zonas de nuestras ciudades en las que se habían construido estas viviendas precisamente para evitar la marginación. Por este motivo, se han recibido quejas como la 962/92, o la 2020/92. Nosotros queremos resaltar la impotencia y quizás por ella, la pasividad con que hasta ahora se viene afrontando el problema por parte de la Consejería, y la preocupación que nos causa el que miles de ciudadanos de nuestra Comunidad que viven en zonas marginales por no tener medios económicos para acceder a otro tipo de viviendas, no puedan disfrutar, en plenitud, de los derechos constitucionales pública y pacíficamente, al haberse convertido, en gran parte por el descontrol de las ocupaciones ilegales, en auténticos «ghettos» sus barriadas. Creemos que los poderes públicos deben tener una posición más activa con objeto de impedir el deterioro y la marginalización creciente de amplias zonas de nuestra Comunidad, ya que son aquéllos a los que les

corresponde -conforme al art. 9, aptdo. 2 de nuestra Constitución- «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En cuanto a la exigencia de que la vivienda reúna las características, o mejor, los requisitos, para merecer la calificación de digna y adecuada, cabe decir que hemos recibido quejas por las deficientes condiciones de habitabilidad que se comentan, sobre todo, en la parte relativa a la Disciplina Urbanística y, dentro de ésta, a la Conservación de Edificios.

Pero también se siguen recibiendo numerosas quejas por la aparición de deficiencias constructivas después de otorgarse la calificación definitiva, de Viviendas de Protección Oficial y, sobre las que, o bien no se había incoado expediente sancionador, o éste se estaba ejecutando con una enorme lentitud. De alguno de estos expedientes hemos hecho un seguimiento hasta por un tiempo superior a cuatro años (queja 253/87), y en éste, y en otros que se citan en la parte correspondiente de este Informe, hemos tenido que recordar a la Administración el contenido de los arts. 103, aptdo. 1, de la Constitución -principio de eficacia- y el art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, por más que en diversos casos, como también se destaca en el epígrafe correspondiente (quejas 1060/88, 1918/90, 499/91, 529/91, etc.) la cuestión de fondo se resolviera favorablemente.

Junto a estas quejas tramitadas, en última instancia, por no reunir las características, sobre todo, de adecuación en relación con las deficiencias constructivas que poseen, se tramitaron también otras quejas, como la 1188/92, en la que se planteaba un problema de dignidad (situación de hacinamiento de una familia), pero también de adecuación, de integración del minusválido. El supuesto de hecho se refería a la adjudicación de una vivienda -de nueva construcción- pero de inferior superficie a la que tenía el solicitante que, además, había puntuado, precisamente, por esta causa, entre otras. Siendo así que, además, uno de los hijos tenía una importante minusvalía que hacía más difícil todavía -si cabe- la situación familiar. La posición de la Institución, tanto respecto del problema de fondo planteado con la nueva adjudicación, como sobre la integración de los minusválidos -art. 49 de la Constitución- y la reserva que para este fin se debe dejar en las promociones de viviendas de promoción pública, queda reflejada en la mencionada queja, que se

resalta en el apartado 2.2.6. "Adjudicación de viviendas de promoción pública: integración del minusválido".

En cuanto al Derecho de Propiedad, la garantía indemnizatoria y, en definitiva, la Responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 106, aptdo. 2 y art. 33, de la Constitución) se han continuado presentando quejas motivadas, fundamentalmente, por las dilaciones en el pago de los justiprecios y de los intereses devengados en los expedientes expropiatorios, por lo que hemos decidido darle también un tratamiento diferenciado en este ejercicio.

El carácter que se atribuye al instituto de la expropiación en el art. 33, aptdo. 3, de la Constitución, es inequívocamente garantista, al establecer que «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Sin embargo, sabemos que el procedimiento de urgencia, contemplado como excepcional en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954, se ha convertido en la regla y modo normal con el que la Administración ejerce sus potestades expropiatorias. Y uno de los efectos de este procedimiento abreviado es que el pago no tiene que producirse con carácter previo a la ocupación, con lo cual, si bien no se produce un supuesto de inconstitucionalidad (en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/86, de 19 de Diciembre, se estima que el art. 33, aptdo. 3, no exige el previo pago), sí se añade, a nuestro juicio, un "plus" a soportar por parte del administrado, ya que se le priva del bien, ocupado urgentemente, y, en cambio, la compensación económica se difiere a un momento posterior. Y, desde luego, nosotros dudamos que el pago de los intereses que se generan desde que se fijó el justiprecio hasta que se abona éste, puedan compensar en supuestos de extremas dilaciones como los que se están produciendo con la lesión que supone la privación del bien. Esta lesión viene dada, en primer lugar, porque ante el retraso en el pago del principal, muchas familias tienen que acudir al crédito de las entidades financieras -normalmente más alto que el interés legal que abona la Administración-; y, en segundo lugar, porque el interés compensatorio que, técnicamente pretende mantener el equilibrio entre lesión e indemnización, no actúa, real y efectivamente, con ese efecto resarcitorio por cuanto una vez determinado el interés que se ha generado hasta el pago del justiprecio, esta cantidad no vuelve a generar intereses, y como el interés de mora no se está pagando, la compensación que se pretende hacer con aquélla "llegará" en su día al expropiado muy devaluada. El problema ha sido tratado con cierto detenimiento en la queja 570/90, planteada por un ciudadano de nuestra Comunidad que en

1989 solicitó ser indemnizado por la demora en el pago del justiprecio que, en Enero de 1992, no se le había abonado y, finalmente, en su informe la Consejería de Obras Públicas y Transportes nos decía que no podía proceder al abono de los intereses de mora de reclamante y otros afectados de la Comunidad, por cuanto existía una cantidad superior pendiente de pago en concepto de mutuo acuerdo, por lo que "*no es previsible concretar una fecha para la realización del pago reclamado*".

Por otro lado, la configuración del art. 103, aptdo. 1, de la Constitución de una Administración de Servicio nos llevó a tramitar otras quejas relacionadas con el Area que nos ocupa. Así, hemos tramitado, en cuanto a materias propias de Obras Públicas, quejas sobre el mantenimiento y conservación de distintas obras e infraestructuras públicas y quejas relativas a la puesta en marcha y funcionamiento de distintos servicios (Estaciones de Autobuses de Sevilla). En cuanto a los servicios de Transportes, respectivamente, suelen provocar escasas quejas todos los años. De estas actuaciones damos cuenta en los epígrafes correspondientes de este Informe.

En cuanto al Urbanismo, las referencias constitucionales se encuentran en distintos preceptos que contemplan, más o menos directamente esta cuestión, como el caso del ya citado art. 47 cuando establece que los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, fijando el principio, en su último párrafo, de que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos», o bien cuando prevé, en el art. 45, que todos «tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» y exige, en su aptdo. 2, que los poderes públicos velen por «la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Relacionados en el planeamiento se han planteado quejas, como la 364/92, en la que un grupo de ciudadanos reclamaba, no sólo un derecho al medio ambiente, sino, desde una ordenación racional del terreno, el mantenimiento y, en su caso, mejora de la calidad de vida del barrio donde tienen su residencia. El problema que se planteaba era, básicamente, la ampliación de un polígono industrial contíguo a una zona residencial y que iba a traer consigo la pérdida de terrenos que se venían disfrutando como campo de deportes, zonas de esparcimiento, etc. y, además, se iban a utilizar parte de

estos terrenos como vía de acceso al polígono para el tráfico de camiones pesados. Después de realizar distintas actuaciones y mantener una entrevista con los afectados, el problema de fondo ha quedado, en gran medida, paliado, pero queremos significar que la actuación de la Institución estuvo orientada por la idea de que la Ordenación del Territorio debe estar presidida por la idea de racionalidad técnica del Plan. Justamente por esta razón, no observamos que se produjera actuación irregular en la queja 1086/92, en la que el reclamante solicitaba que el Ayuntamiento procediera a la urbanización de los terrenos en los que estaba construyendo una vivienda, terrenos que, después de recibir la información, resultó que estaban clasificados como suelo no urbanizable.

La misma preocupación fue la que motivó el que se tramitara la queja 441/91, interesando desde esta Institución la desclasificación de un sector del Plan General de Ordenación Urbana de Algeciras, como suelo urbanizable para que pasara a ser suelo no urbanizable, cuestión ésta que ha quedado, en todo caso, supeditada al deslinde de la Zona Marítimo-Terrestre.

Asimismo, con motivo de la demanda de zonas verdes y espacios libres, se tramitaron las quejas 1882/92, en la que los vecinos manifestaban su preocupación por la destrucción de la única y pequeña zona verde y deportiva existente en el barrio, o la 2097/92, en la que una Asociación de Vecinos de Huelva pedía que se creara alguna zona de esparcimiento o verde para la barriada. De todas ellas se da cuenta en el apartado relativo a Planeamiento del Informe.

Además de estas quejas relacionadas con cuestiones de planeamiento y, en definitiva, de una utilización racional (conforme a los términos del citado art. 45, aptdo. 1) de uno de los recursos fundamentales, tal cual es el Territorio, se han presentado quejas relativas a problemas de gestión urbanística, ya sea por la inapropiada delimitación de un polígono de actuación, como la queja 1364/90, o por deficiencias en urbanizaciones particulares. Sobre esta última se han tramitado, como en todos los ejercicios, varias quejas cuya cuestión de fondo, en última instancia, es un problema de gestión, por mas que el tratamiento de los incumplimientos de los promotores exija medidas de disciplina urbanística.

El art. 47 de la Constitución garantiza, en su último párrafo, que «la Comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos». Sin embargo, en numerosas ocasiones nos encontramos con urbanizaciones en las que la contrapartida al beneficio, a la plusvalía

obtenida por el proceso urbanizador, esto es, las cargas, no se han asumido. La venta de parcelas se ha hecho, en muchos casos, sin que se haya ultimado la urbanización; consecuentemente la afectación a las plusvalías de las necesarias cesiones de suelo para usos de interés general y el costeamiento de la urbanización no han llegado a hacerse, o se ha efectuado sólo parcial o defectuosamente. Al mismo tiempo que esos incumplimientos del promotor se están produciendo, encontramos una pasividad de la Administración en orden a exigir a éste sus compromisos que, sin embargo, no se corresponde con las facilidades con que la Administración, sin estar ejecutada la urbanización, concede las licencias. Este problema tampoco es nuevo y ha sido objeto de actuación e investigación por parte de esta Institución en distintos Informes al Parlamento.

En cuanto a las quejas que se comentan dentro del apartado relativo a la disciplina urbanística, diremos que son las más numerosas de las que se presentan en relación con las cuestiones urbanísticas. Dentro de este apartado tenemos, en primer lugar, órdenes de ejecución sobre conservación de edificios en los que incluimos quejas como la 18/92, en la que se solicitaba el saneamiento de unos locales en ruina, o la 1225/91, por inejecución de una orden de obras sobre conservación de un edificio, o la 876/92, de la que dimos cuenta en el Informe precedente y que hemos incluido en éste por haberse ejecutado ya la orden de ejecución.

En segundo lugar, se tratan las quejas que se refieren a la ejecución de obras no ajustadas a derecho; la variedad de infracciones y circunstancias es tan amplia como el número de quejas recibidas. En algún caso, las quejas que se enmarcan dentro de la disciplina urbanística, desde un punto de vista constitucional, exigen nuestra actuación, ya sea por la existencia de una simple infracción, por acción o por omisión, de la Administración -art. 103, aptdo. 1, y art. 9, aptdo. 3, de la Constitución-, ya sea porque, eventualmente, afectan al derecho de propiedad (art. 33 de la Constitución) o, en otro caso, al contenido de los citados arts. 45 y 47 de la Constitución.

Por último, no queremos terminar este comentario de las quejas tramitadas en el Area de Obras Públicas y Transportes y su afectación a los Derechos y Principios Constitucionales, sin hacer una referencia, por breve que sea ésta, a un problema estructural, antiguo pero que sigue presente, desgraciadamente, en la actualidad y que afecta a todas las materias: las dilaciones con las que se vienen resolviendo los recursos de alzada ante el Consejero.

Esta es una cuestión sobre la que ya se pronunció, en el Informe al Parlamento de 1989, esta Institución pero que, dado que no se ha solventado en modo alguno, tenemos que insistir en este ejercicio sobre ella. Y lo hacemos resaltando que, una vez más, la continuidad de esta situación supone una flagrante vulneración del principio de eficacia en la actuación administrativa, recogido, entre otros preceptos, en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958 (incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto), así como de otras normas procedimentales, tales como la que establece el art. 61 y el 86 del citado texto legal. En definitiva, con estos retrasos se está vulnerando un derecho general, que se deriva de la normativa citada, de los ciudadanos a un procedimiento sin dilaciones. Esperamos que por parte de la Consejería se adopten las medidas oportunas y se presten los medios personales al Servicio correspondiente, para, al menos a corto plazo, paliar este problema.

Derechos relativos a la Cultura

La consagración de la cultura como un derecho reconocido constitucionalmente y protegido como tal, supone una gran innovación de la Constitución de 1978 respecto a la legislación anterior, de marcado carácter liberal, en la que la protección a ultranza del derecho de propiedad, privaba de toda virtualidad a la acción pública en materia de cultura y, en consecuencia, hacía innecesaria su plasmación constitucional.

La Constitución de 1978 recoge el derecho a la cultura en el artículo 44, atribuyendo a los poderes públicos la obligación de promover y tutelar el acceso a la misma. Sin embargo, no se limita la norma fundamental a reconocer el genérico derecho a la cultura sino que, a través del artículo 46, regula de forma expresa las condiciones y características de su sustrato material, es decir, de los bienes que integran el patrimonio cultural en su acepción más amplia, como compendio del patrimonio histórico, cultural, artístico, arqueológico, etc.

Respecto de este Patrimonio cultural, se rompe con la tradición tuteladora del Estado, para otorgarle una función básicamente intervencionista, al atribuirle funciones de garante de su conservación y enriquecimiento, sin tomar en consideración las cuestiones sobre su régimen jurídico y su titularidad. En definitiva, se antepone la consideración de los bienes del Patrimonio, como

integrantes de un acervo colectivo precisado de protección, por encima de sus concretas relaciones de titularidad.

La atribución competencial a los poderes públicos que, con carácter general, realizan los artículos 44 y 46 de la Constitución tiene sus reglas de reparto configuradas en los artículos 148.1 en sus apartados 15, 16 y 17, y en el artículo 149.1.28, donde se recogen los criterios de atribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta competencia, constitucionalmente reconocida a su ámbito normativo, ha sido recogida en los artículos 12 y 13 del Estatuto de Autonomía.

A su vez, estos preceptos han sido objeto de desarrollo legislativo, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento de Archivos, Museos y Bibliotecas, aunque su hito normativo más importante ha sido la promulgación de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que supone la regulación, a nivel autonómico, del sustrato material del genérico derecho a la cultura.

El análisis de la situación del derecho a la cultura en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no puede realizarse al margen de esta realidad normativa, por cuanto la necesidad de dotarse de instrumentos jurídicos para dar efectividad a este derecho ha sido una de las constantes de la historia cultural de Andalucía y de España.

En este sentido, la Ley 1/1991 constituye un instrumento eficaz a partir del cual resulta posible exigir unas actuaciones concretas en orden a la conservación y protección de los bienes de este Patrimonio, a la vez que a la promoción y puesta en valor de los mismos.

Uno de los principales instrumentos reconocidos en la Ley 1/1991, es la posibilidad de intervenir, con carácter preventivo, en la formulación del Planeamiento urbanístico.

Esta posibilidad, que permitiría evitar actuaciones de deterioro de bienes del Patrimonio cuya reparación tiene elevados costos, no está siendo objeto de un correcto desarrollo práctico, por cuanto no existe una delimitación precisa de las zonas de servidumbre arqueológica o de los lugares de interés etnográfico, a fin de evitar actuaciones en los mismos sin la pertinente

supervisión de los organismos especializados. Igualmente, se observa que continúan realizándose actuaciones urbanísticas de gran envergadura sin respetar las necesarias medidas de protección del Patrimonio Cultural, lo que obliga a costosas paralizaciones de obras, que podrían haberse evitado con un informe previo de la Administración cultural.

En el caso contrario, nos encontramos con la problemática originada por aquellas decisiones administrativas, que suponen la paralización innecesaria o por periodos excesivos, de actuaciones en zonas o bienes de interés cultural, sin que se den alternativas válidas y respuestas rápidas a los propietarios de estos bienes.

Otro instrumento eficaz para la efectividad del derecho a la cultura, es el desarrollo de la actividad de fomento como complemento de la actividad de policía o tutela. En este sentido, continúan existiendo graves carencias en las actividades de promoción de actuaciones de interés cultural, en dos órdenes fundamentalmente:

- Falta de apoyo económico a los Ayuntamientos, en cuanto detentadores de una gran parte del Patrimonio Histórico andaluz.

Estas ayudas económicas permitirían a las depauperadas arcas municipales afrontar con garantías las obligaciones de conservación y promoción que la Ley les atribuye.

- Escasez de las subvenciones y ayudas otorgadas a los particulares, titulares, igualmente, de otra gran parte del Patrimonio Histórico.

En este sentido, es constatable cómo las obligaciones y limitaciones que la normativa vigente impone a los propietarios de bienes del Patrimonio, no se ven compensados económicamente por la Administración, dando lugar al rechazo a estas medidas, e incluso, en ocasiones, al deterioro voluntario de los bienes.

También las quejas recibidas ponen de manifiesto la necesidad de potenciar la colaboración entre las Entidades Públicas con competencias en materia cultural, y de éstas con los particulares, en especial con aquellos que, como es el caso de la Iglesia Católica, son titulares de un Patrimonio cultural de extraordinario valor, respecto del cual es necesario definir las condiciones que, salvaguardando el contenido básico del derecho de propiedad, permitan

garantizar un uso común general de los bienes del Patrimonio andaluz.

Derechos relativos a la Educación

El marco constitucional en que se encuadra el derecho a la educación, en su más amplia acepción, está constituido, fundamentalmente por el artículo 27 de la norma fundamental, complementado por el artículo 20 en lo que hace referencia a la garantía de la libertad de cátedra.

La posición de este artículo dentro de la sistemática constitucional, encuadrado en el Capítulo Segundo «Derechos y libertades» en su Sección 1ª, «de los derechos fundamentales y las libertades públicas», le otorga la especial protección legal y jurisdiccional que establece el artículo 53 en sus apartados 1 y 2. Ello supone que no sólo vinculan a todos los poderes públicos sino que su contenido esencial debe ser siempre respetado en su desarrollo positivo que, necesariamente, deberá tener rango legal.

Esta especial protección es predicable de la totalidad de derechos y libertades comprendidos en el artículo 27, pese a que, de todos ellos, quizás, únicamente merezcan la consideración de derechos y libertades fundamentales "strictu sensu" los consagrados en el apartado 1 del artículo 27: derecho a la educación y libertad de enseñanza.

La misión de esta Institución consiste en velar por la garantía del respeto y el cumplimiento de estos derechos fundamentales y libertades públicas en el ámbito de la Comunidad andaluza, en relación a la actuación de la Administración autonómica. En este sentido, vamos a analizar la situación del derecho a la educación en la Comunidad Autónoma Andaluza a la luz de las quejas recibidas.

El derecho a la educación en su acepción amplia, se concreta para su realización efectiva en dos derechos diferentes:

- el derecho a la escolarización
- el derecho a una enseñanza de calidad.

El derecho a la escolarización.

El derecho a la escolarización no puede concebirse en un sentido

estricto como la garantía de un equilibrio entre la demanda y la oferta de puestos escolares, sino que, superada esta etapa básica en el proceso educativo, extiende sus efectos más allá, alcanzando dos ámbitos fundamentales:

- la garantía de que la escolarización de los alumnos no se verá condicionada o dificultada por carencias de tipo económico.

- la garantía de que en la escolarización de los alumnos se respetará el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, no estableciéndose, por tanto, discriminaciones por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La superación de las carencias económicas que dificultan el derecho a la educación, es un derecho integrante del patrimonio del alumno, tal y como reconoce el artículo 6 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), y se concreta a través de las becas y ayudas al estudio.

A este respecto, hay que decir que en los últimos años se ha realizado un considerable esfuerzo en este ámbito, incrementando las dotaciones económicas y aumentando los supuestos contemplados. Ello no obstante, los recursos destinados a becas y ayudas al estudio, aún resultan insuficientes para subvenir los costes educativos básicos y, aunque no puede decirse que en Andalucía haya alumnos sin escolarizar por razones económicas, es evidente que las carencias económicas siguen dificultando en cierta medida las posibilidades educativas de algunos grupos sociales. Especialmente necesario se revela el incremento de las dotaciones de las ayudas para el transporte en las zonas rurales, especialmente en núcleos de población ultradiseminada, donde es una garantía básica de la efectividad del derecho a la escolarización.

En su segunda vertiente, el derecho a la escolarización en condiciones de igualdad de todos los grupos sociales, debe analizarse en dos ámbitos diferentes:

- la escolarización de alumnos con minusvalías psíquicas y físicas.

- la escolarización de alumnos pertenecientes a grupos minoritarios, sea por razones étnicas (gitanos, inmigrantes, etc.), sea por

razones personales o sociales (alumnos con SIDA, hijos de temporeros, etc.).

En el ámbito de la integración de alumnos con minusvalías, asistimos a un proceso de acelerado desarrollo de la denominada "educación especial" que en nuestra Comunidad Autónoma se ha traducido en la creación de varios Centros de integración y en el aumento de plazas de integración en Centros normales.

Sin embargo, pese al considerable esfuerzo realizado, aún existen carencias tanto personales como materiales en el ámbito de la educación especial, con Centros de integración cuya dotación humana y material se revela insuficiente para atender a los alumnos integrados en el mismo. Se detecta la falta de especialistas en algunos Centros y la necesidad de incrementar el número de los Equipos de Apoyo y Orientación. Igualmente, es necesario dotar a los Centros del material especial para la rehabilitación necesaria. Por último, aunque se está realizando una importante labor en este sentido, es necesario acelerar el proceso de supresión de barreras arquitectónicas para minusválidos en los Centros escolares.

En el ámbito de la escolarización de alumnos de grupos minoritarios, nos parece especialmente positiva la firmeza demostrada por la Administración educativa a la hora de garantizar la efectividad del derecho a la educación para todos los niños, especialmente en aquellos casos en que este derecho se ve conculcado por actuaciones racistas o discriminatorias, como en Mancha Real con la población gitana, o en Málaga con la niña afectada por el virus del SIDA. En todos estos supuestos la Administración ha mostrado una actitud decidida y firme en la salvaguardia del derecho a la educación de todos sin discriminación, a resultas de lo cual todos los alumnos afectados han visto garantizada su escolarización.

Ello no obstante, y con independencia de la valoración positiva que hacemos de esta postura de la Administración no podemos dejar de señalar la necesidad de que la actuación de las autoridades educativas no se limite a solventar los problemas planteados sino que trate de evitar el surgimiento de los mismos. Así, se hace necesario diseñar y llevar a efecto actuaciones dirigidas a promover y facilitar la integración de alumnos pertenecientes a grupos minoritarios mediante programas de escolarización de niños gitanos, de hijos de temporeros, etc., que tengan en cuenta las especiales condiciones económicas y socio-culturales de estos grupos. Igualmente, y en relación al SIDA, debe realizarse una amplia campaña divulgativa de las formas de contagio y

prevención de esta enfermedad entre toda la comunidad escolar, especialmente entre los profesores y padres de alumnos, impidiéndose, con total firmeza, cualquier trato especial a estos alumnos que suponga una discriminación no justificada por razones médicas.

El derecho a una enseñanza de calidad.

Señalábamos anteriormente que el derecho a la educación, en su acepción más amplia, incluía no sólo el derecho de todos a la escolarización, sino también el derecho a una enseñanza de calidad.

Este derecho a una enseñanza de calidad es una aspiración de cualquier sociedad desarrollada en el ámbito educativo, que no ve colmadas sus aspiraciones educacionales con la simple garantía del derecho a un puesto escolar, sino que exige que la enseñanza impartida sea una enseñanza cualificada en todos sus órdenes. En consecuencia, vamos a analizar a continuación las diferentes manifestaciones del derecho a una enseñanza de calidad.

- El derecho a la libre elección de Centro

El alumno no sólo tiene derecho a un puesto escolar, sino también a elegir libremente el Centro docente donde desea realizar sus estudios. Este derecho deriva del propio artículo 27 de la Constitución al garantizar la libertad de enseñanza y el derecho a crear Centros docentes por personas físicas o jurídicas distintas de los poderes públicos, lo que tiene como consecuencia que se pueda optar entre un Centro público o privado, y dentro de los Centros públicos aquél que mejor se ajuste a las necesidades y deseos del alumno.

Este derecho a la libre elección de Centro reconocido en el artículo 4 b) de la LODE, no es un derecho absoluto, sino que tiene su propia limitación en la necesidad de adecuarse a la oferta de plazas escolares del Centro elegido, de forma tal que cuando la demanda de plazas supera a la oferta de un Centro, habrán de aplicarse los criterios de admisión del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, a fin de determinar la preferencia en la ocupación de las plazas existentes.

Esta limitación del derecho a la libre elección de Centro no supone, en ningún caso un desconocimiento del citado derecho, sino que, como ha

señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1985, de 27 de Junio, se ajusta estrictamente al precepto constitucional.

El Decreto 115/1987, establece tres criterios a tener en cuenta para seleccionar a los alumnos que solicitan su admisión: proximidad del domicilio, renta de la unidad familiar y hermanos matriculados en el Centro. La aplicación de estos criterios de forma incorrecta comporta un desconocimiento del derecho a la libre elección de Centro y, aunque motiva diversas quejas todos los años, no puede decirse que tenga una especial incidencia dentro de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Por el contrario, sí resulta especialmente grave el incumplimiento por la Administración educativa de los criterios de admisión fijados en el Decreto 115/1987, que son sustituidos "de facto" por un criterio de selección académica, al establecer dos procesos de escolarización distintos, en Junio y Septiembre, en vez del único proceso que la Ley determina.

Esta situación, denunciada explícitamente en el Informe Anual de 1991, vuelve a surgirnos en 1992, al hilo de la **queja 1854/92**, sin que, por el momento, hayan sido atendidas las Recomendaciones de modificación legislativa, realizadas al efecto, que se concretan en la necesidad de distinguir dos procesos:

A) Un primer y único proceso de escolarización por el que el Consejo Escolar anuncia los puestos vacantes, estudia las solicitudes de admisión y adjudica las plazas existentes conforme a los criterios determinados en el Decreto 115/1987.

B) Un proceso de matriculación para que el alumno acredite estar en posesión de los requisitos académicos -edad y titulación- requeridos para el nivel que se pretende cursar, lo que deberá verificar el órgano administrativo del Centro, y que podrá realizar el alumno en Junio o Septiembre.

De este modo, se evitaría que alumnos que, con arreglo a los criterios de admisión del Decreto 115/1987, tendrían derecho a ocupar una de las plazas del Centro, vean rechazada su solicitud por la reducción de plazas ofertadas a los alumnos aprobados en Septiembre, al haberse realizado un proceso de escolarización previo en Junio. Ello supone, de hecho, que un alumno se vea imposibilitado de ejercitar su derecho de libre elección de Centro por un criterio de capacidad académica: no haber aprobado en Junio todas las

asignaturas.

- El derecho a que los Centros docentes se encuentren en una situación adecuada de equipamiento y conservación.

La exigencia del artículo 14 de la LODE en el sentido de que «todos los Centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad», implica la exigencia de que los Centros docentes estén dotados de los medios materiales necesarios para la función que desempeñan, y que sus condiciones de conservación y mantenimiento sean los requeridos por la comunidad escolar.

En este sentido, y sin dejar de reconocer el notable incremento en las dotaciones materiales puestas a disposición de los Centros docentes andaluces, hay que señalar que todavía se reciben numerosas quejas que ponen de manifiesto la pervivencia de situaciones de carencia material en algunos centros que dificultan el ejercicio de la docencia en los mismos.

Igualmente se revela necesaria una renovación de numerosos Centros escolares que, por su antigüedad o su deficiente conservación, se encuentran en precarias condiciones arquitectónicas.

Por último, se constata en el año 1992 un incremento de las quejas por el incumplimiento de las necesidades mínimas de mantenimiento de los Centros, especialmente en materia de limpieza, sanidad e higiene, que, en la mayoría de los casos debe ser imputado en mayor medida a los Ayuntamientos que a la Administración autonómica.

- El derecho a una función pública docente de calidad.

La cualificación del personal docente es un requisito fundamental para que pueda conseguirse una enseñanza de calidad. En este sentido dos son los requisitos fundamentales para garantizar la calidad del profesorado:

- 1.- El acceso a la función pública docente mediante un sistema selectivo basado en los principios de mérito y capacidad.

- 2.- La formación permanente del profesorado.

El acceso a la función pública docente debe verificarse a través de un sistema selectivo que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En este sentido, al igual que en el año anterior, el sistema selectivo regulado por las autoridades educativas, que supone la aplicación de las determinaciones contenidas en la Disposición Transitoria 5ª de la LOGSE y el Real Decreto 574/1991, de 22 de Abril, ha sido objeto de un numeroso grupo de quejas que, dirigidas por aquellos aspirantes a docentes que carecen de experiencia académica, denuncian una posible discriminación respecto del personal interino.

Sendas Sentencias del Tribunal Supremo, relativas a los procedimientos de acceso para EGB y Enseñanzas Medias, han ratificado la constitucionalidad del sistema selectivo aplicado en la Comunidad Autónoma Andaluza a través de las correspondientes Ordenes de convocatoria. Ello no obstante, y con independencia de la constitucionalidad del sistema, resulta evidente que el mismo no es el más adecuado para garantizar la efectividad plena de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, por lo que es de esperar la modificación del mismo, una vez terminado el periodo de tres años que la Disposición Transitoria 5ª de la LOGSE fija, y su sustitución por otro sistema que pondere de forma más equilibrada los criterios de "conocimiento" y "experiencia docente".

Para garantizar un profesorado de calidad se exige, además, que el personal docente se encuentre sujeto a un proceso constante de renovación y capacitación, es decir, es indispensable la formación permanente del profesorado.

Esta necesidad, se hace especialmente significativa en un momento de reforma del sistema educativo, tan profunda como el que la aplicación de la LOGSE está significando en nuestro país. En este sentido, ha sido una reivindicación constante del profesorado durante 1992, la exigencia de un incremento de los cursos de formación impartidos a los docentes, así como de las becas, ayudas y permisos para la renovación pedagógica de los mismos, cuyo alcance, cuantía y condiciones continúan siendo insuficientes en nuestra Comunidad.

- El derecho a la participación en el proceso educativo.

La configuración del derecho a la educación como un derecho participativo en el artículo 27 de la Constitución, implica la necesidad de desarrollar los cauces a través de los cuales ese derecho a la participación ha de hacerse efectivo.

Así, los Consejos Escolares, a todos los niveles, se revelan como el principal órgano de participación de los diferentes sectores integrantes de la Comunidad educativa en la programación y la gestión del proceso educativo.

El Consejo Escolar del Centro, objeto de un especial desarrollo en nuestra legislación, se ha demostrado como el órgano básico para incorporar a los alumnos y a los padres de alumnos al proceso educativo. En este sentido, se hace necesario potenciar estos órganos de deliberación y gestión, solventando los problemas de funcionamiento que en demasiadas ocasiones, convierten a los mismos en foros para el enfrentamiento entre los sectores de la Comunidad educativa. Así, numerosas quejas revelan un incumplimiento de requisitos formales para la constitución o el funcionamiento de los Consejos escolares, que dificultan o impiden el correcto funcionamiento de los mismos, y que deben ser objeto de un mayor control por parte de la Administración educativa.

El derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Por lo que se refiere a derechos fundamentales, hemos de tener en cuenta las previsiones que con relación al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, se establecen en el artículo 45 de la Constitución.

Nuestra Carta Magna ha incluido en el Capítulo Tercero, del Título I de la misma, el derecho expresado y su protección por parte de los poderes públicos, como un principio rector de la política social y económica.

La plasmación de esos principios con rango de norma fundamental obliga de un lado a los poderes públicos a tener por norte, en la gestión de los intereses colectivos y sobre todo en los aspectos de concepción y ejecución de las políticas de desarrollo económico social, el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y el de restaurar el medioambiente deteriorado.

En este sentido creemos que sería necesario para contribuir a un mayor respeto y grado de protección efectiva del derecho contemplado en el artículo 45.1 de la Constitución, que por los Poderes Públicos correspondientes, se procediera a la elaboración y aprobación de un proyecto de ley que diera respuesta a la necesidad de la existencia de una legislación básica que desarrollara y concretara el derecho, genéricamente determinado por el precepto constitucional, al disfrute de un medio ambiente adecuado, para que posteriormente las Comunidades Autónomas que tienen asumido en sus Estatutos la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en materia de medio ambiente, como es el caso de Andalucía (artículo 15, 1º, 6ª, del Estatuto de Autonomía), pudieran ejercer plenamente sus competencias en la protección de ese importante y vital derecho.

También creemos que es necesario que se llegue a una concienciación tal, que los Poderes Públicos, cuyas actuaciones en materia de política económica-social a veces están imbuidas, aún, de un marcado desarrollismo en el que priman sobremanera intereses y expectativas determinadas exclusivamente desde el punto de vista de la rentabilidad económica, lleven a cabo una inflexión en los criterios inspiradores de sus tomas de decisión en materias de política económica y de desarrollo.

A este respecto conviene tener presentes los principios que se han ido decantando de la Unión Europea y de las Organizaciones Internacionales de las que nuestro país es miembro de pleno derecho.

Ya en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1982, se fijaban los principios delimitadores de aquella necesaria inflexión. Así, los puntos 4 y 6 de su Preámbulo señalaban:

- «4. La cooperación en este campo precisa un análisis de las ideas nacionales, regionales y locales en materia de ordenación del territorio para llegar a la adopción de principios comunes tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar así una mejor concepción general de la utilización de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida (...)
6. Los objetivos de la ordenación del territorio necesitan nuevos criterios de orientación y utilización del progreso técnico, acordes a las

exigencias económicas y sociales y no a las de rentabilidad o a los intereses sectoriales».

En el Tratado de la Unión Europea firmado por los Estados miembros, el 7 de Febrero de 1992, se han introducido objetivos de la Comunidad que tienen presentes la conservación y protección del medio ambiente como criterio básico inspirador.

De esta forma, la Comunidad tiene como objetivo principal el promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente.

El propio texto del Tratado al introducir el artículo 130 R, determina que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

En el V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se consagra la variación de los criterios a los que venimos haciendo referencia; en su Capítulo 2 se determina en resumen:

"La meta final de la estrategia establecida en el presente Programa es modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible, lo cual quiere decir, entre otras cosas, que:

- *Debe reconocerse que la continuidad de las actividades humanas y del desarrollo económico y social depende de la calidad y protección adecuada del medio natural y sus recursos.*
- *Puesto que las reservas de materias primas son finitas, el camino que recorren las sustancias a lo largo de las distintas fases de elaboración, consumo y uso, tendría que gestionarse de forma que se facilitara o fomentara su reutilización y reciclado de la mejor manera posible para evitar el despilfarro y la merma de recursos naturales.*
- *Las tendencias en el comportamiento de los ciudadanos comunitarios deben reflejar la concienciación de que los recursos naturales son finitos y que su consumo o uso por parte de una persona concreta*

no debe hacerse a expensas de los demás, ni el de una generación a expensas de las siguientes."

En el Programa se basa entre otros, en un concepto nuevo, el de "*responsabilidad compartida*" que exige la participación de agentes económicos, ciudadanos y sobre todo de los poderes públicos en los distintos ámbitos territoriales (esto es Gobiernos nacionales, regionales y locales).

Sería conveniente resaltar, igualmente, en favor del decidido proceso de inflexión que propugnamos, en consonancia con los nuevos criterios y objetivos, algunos de los principios que se han fijado en la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que concluyó el 14 de Junio de 1992. De esta forma podemos destacar, resumidamente, los siguientes principios:

- "*El derecho al desarrollo debe tener en cuenta el medio ambiente y las necesidades de las generaciones presentes y futuras*".

- "*La protección del medio ambiente debe ser parte integrante de los procesos de desarrollo*".

- "*La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e indisociables*".

Tales instrumentos declaratorios de la Unión Europea y de la Organización de Naciones Unidas, junto con otros acuerdos y documentos suscritos por la Sociedad Internacional, suponen o constituyen el marco referencial de lo que se considera nueva filosofía inspiradora del "desarrollo sostenible".

Por así estar previsto igualmente en el anteriormente citado V Programa Comunitario, una participación activa de las Organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de ecologistas y consumidores, sindicatos, asociaciones profesionales, ciudadanos, se considera imprescindible.

La Declaración de Río, en su Principio Décimo, también fija la participación de los ciudadanos en distintos niveles, como mejor modo de tratar las cuestiones medioambientales.

Sobre el principio de participación ciudadana en materia medio

ambiental, nuestra Constitución, con independencia del desarrollo que se lleve a cabo del artículo 45 de la misma, (desarrollo en el que quede articulado el alcance y contenido, así como medidas de garantía efectiva, del referido derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, reconoce en el artículo 23 el derecho de participación en los asuntos públicos. La propia Constitución, en el artículo 9.2, establece la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Con independencia de las interpretaciones que sobre el alcance de esa participación ciudadana se puedan efectuar, consideramos que la misma es imprescindible y determinante en la protección y conservación del medio ambiente y en la fijación de las políticas sectoriales de desarrollo socio-económico. Por lo que los poderes públicos del ámbito de nuestra Comunidad en aras de las previsiones de los Acuerdos y Tratados Internacionales y de nuestra propia Constitución, debieran de acuerdo con la legislación vigente promover, proteger y respetar la participación ciudadana en la toma de decisiones de cualquier orden en materia medioambiental.

La problemática que genera el enfrentamiento o contraposición de desarrollo económico-protección de la naturaleza, hemos tenido ocasión de tratarla en nuestras actuaciones o investigaciones, principalmente de las relacionadas con actividades extractivas de canteras, muy comunes en algunos ámbitos comarcales de nuestra Comunidad Autónoma. Así, en el expediente de **queja de oficio 1522/92** se planteó el problema de su cierre, pues la mayoría de las explotaciones no podían ser legalizadas, al estar ubicadas en terrenos afectados por algún grado de protección medioambiental. Igualmente, para intentar poner remedio al deterioro que aquellas actividades estaban causando a espacios naturales y valores paisajísticos, la **queja 522/91** promovida por personas amantes de la naturaleza.

El deseo de contribuir decididamente en la inclinación del fiel de la balanza, del lado de los principios integradores del concepto "desarrollo sostenible", nos movió igualmente, a iniciar la **queja de oficio 1522/92**, en aras de que por la Administración Autonómica, se procediera a agilizar y a acelerar la elaboración y tramitación de los instrumentos de planeamiento medioambiental necesarios en los Parques Naturales de Andalucía, para armonizar las exigencias de mantenimiento, restauración y protección de la naturaleza, con las de los distintos usos de que fueran susceptibles desde el punto de vista antrópico. Esto es, armonizar con su utilización como lugar o espacio de usos públicos, las

explotaciones que en los mismos se pueden llevar a cabo, teniendo presente que no se deben perder de vista las exigencias de desarrollo socio-económico en las zonas afectadas por las respectivas declaraciones.

Es necesario en resumen que la Agencia de Medio Ambiente, en ejercicio de las competencias que le asigna la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó, lleve a cabo la programación y propuesta de actuaciones en relación con los espacios naturales protegidos, teniendo en cuenta los principios contenidos al respecto en la legislación básica estatal, constituida por la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre y en la legislación autonómica, principalmente representada por la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecieron medidas adicionales para su protección.

Estos principios reconducen a una necesaria armonización entre desarrollo y protección del medio ambiente, sin que prevalezca uno sobre otro, sino buscando una síntesis entre ambos, sobre la base de un desarrollo socioeconómico adecuado en los espacios afectados por algún grado de protección y en sus entornos, apoyándose en la conservación y regeneración de los recursos naturales propios, debidamente planificados los usos mediante los instrumentos previstos legalmente será como se logre una más correcta y acertada protección y conservación de la naturaleza y medio ambiente y una utilización racional de los mismos.

El derecho de toda persona a la libertad y seguridad en relación con el derecho a la presunción de inocencia.

No son ciertamente frecuentes los supuestos en que debemos intervenir cuando están en juego derechos, tan inherentes a la persona, como los enunciados. Entre otros motivos porque el eventual origen de las limitaciones a los mismos ha de provenir generalmente, aunque por fortuna en contadas ocasiones, de actuaciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, de adscripción estatal, cuya supervisión no nos corresponde.

En el ámbito de la Administración de Justicia también es infrecuente la quiebra de tales derechos por más que habitualmente recibamos quejas por prisiones provisionales cuyos sujetos pasivos las consideran excesivas. Sin embargo en un corto espacio de tiempo se nos formularon dos

quejas en las que los propios remitentes alegaron atentados a su libertad personal a partir de actuaciones judiciales poco respetuosas, en opinión de los interesados, con aquellos derechos.

Nos vamos tan sólo a ocupar de una de ellas pues la otra **-queja 1906/92-** hubimos de remitirla al Sindic de Greuges al derivarse de actuaciones propias de la Administración de Justicia en Cataluña (se trataba de un ciudadano ruso que habiendo formulado denuncia al haber sido objeto de un robo, pasó de víctima a perseguido, sin mediar circunstancia que lo justificase, conforme al relato de hechos que exponía).

El otro expediente **-queja 1662/92-** sí ha sido objeto de nuestra investigación y tiene, únicamente, en común con la anterior la condición de extranjero del afectado por los hechos. Pero esta condición, como enseguida veremos, impregnó su asunto, de principio a fin de tintes dramáticos que es necesario describir con un cierto detenimiento.

Pero antes indicar que nos estamos refiriendo a los derechos de libertad y seguridad personales de los que se ocupa el artículo 17.1 de nuestra Constitución que son principios básicos para la condición humana y de los que se derivan las garantías penales que se recogen en el artículo 24 del Texto Constitucional y en concreto el derecho de todos a la presunción de inocencia.

Es necesario indicar también que tanto unos derechos como otros, los contenidos en los dos artículos citados, por su propia dicción literal son aplicables a «todas las personas», a «todos», a «toda persona»; y no sólo por ello sino, sobre todo, puestos en relación interpretativa y conjunta con los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España, como exige el artículo 10.2 de nuestra Constitución. Se trata, por lo tanto, de auténticos derechos humanos, reconocidos a todos y no tan sólo al ciudadano de un determinado estatus o condición. Derechos de los que, en definitiva, son también titulares los extranjeros, sea cual fuere su situación administrativa en nuestro país, tal y como en repetidas ocasiones ha tenido oportunidad de declarar el Tribunal Constitucional, entre otras en sentencias número 107/1984, de 23 de Noviembre y número 99/1985, de 30 de Septiembre.

La queja que sirve de referencia a estos comentarios nos llegó a finales de Agosto de 1992, remitida por un argelino, en prisión desde hacía dos meses, a disposición de un Juzgado de Marbella como consecuencia de un

delito, supuestamente cometido por dicho extranjero, en el año 1988. Según el relato de su carta la detención se produce sobre la base de un cúmulo de errores sobre su identidad asentadas sobre dos circunstancias que lejanamente asemejan a los dos protagonistas (el detenido por error y el verdadero supuesto delincuente): ambos son de raza árabe y tienen nombres parecidos.

A pesar de la insuficiencia de datos esenciales para iniciar con fundamento nuestras investigaciones, la singularidad del relato, los derechos constitucionales en juego, y, sobre todo, los fuertes visos de verosimilitud de las alegaciones, al día siguiente de recibir la carta solicitamos del interesado datos más precisos y algún documento para contraste de los hechos. Ambos pedidos nos fueron de inmediato contestados, dentro de la escasez documental que padecía el interesado.

Nos pusimos en contacto con el Centro Penitenciario en que estaba ingresado y con la Fiscalía de Málaga, y pudimos comprobar cómo ya estaban sobre el problema y a punto de una solución al mismo, al menos en lo esencial: la puesta en libertad del detenido. Esta tuvo lugar pocos días después, a mediados de Octubre, nada menos que a los cuatro meses de su detención, que se produjo, ahora ya con toda evidencia, por error de identidad.

Para que pueda captarse con nitidez hasta qué punto los derechos subjetivos a la libertad, seguridad personal y a la presunción de inocencia han sido poco respetados en este caso y cómo ha pesado en ello la condición de extranjero, de raza árabe, del interesado se hace necesario un mayor detalle en este relato y una precisión técnica como punto de partida: la detención que se produce por error tiene lugar con motivo de un expediente de expulsión acogido al artículo 21.2, párrafo primero, de la Ley de Extranjería -Ley Orgánica 7/1985 reguladora de los derechos y deberes de los extranjeros en España-. Dicho artículo preceptúa que:

«Cuando un extranjero se encuentre encartado en un procedimiento por delitos menos graves, entendiéndose por tales los castigados en nuestro ordenamiento jurídico con pena igual o inferior a prisión menor, el Juez podrá autorizar, previa audiencia del Fiscal, su salida de España, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, o su expulsión, si está incurso en alguno de los supuestos del artículo 26.1.»

En definitiva se trata de la posibilidad de una expulsión anterior al enjuiciamiento y condena que entraña la sustitución de la sanción penal que

podiera imponerse por una medida administrativa autorizada por el Juez siempre y cuando se den ciertos requisitos también en el ámbito administrativo y en concreto algunos de los supuestos de estancia ilegal. Ni que decir tiene que la utilización de tal posibilidad por el Juez tiene que someterse a todo tipo de cautelas y comprobación de requisitos, no sólo para no poner en entredicho la independencia judicial sino también para ser exquisitamente escrupulosos con la presunción de inocencia a que tiene derecho el extranjero encartado.

En el asunto que comentamos se trata de un ciudadano argelino, licenciado en filología hispánica, que llega a España en Febrero de 1992 con visado de entrada como turista, autorizado por el Consulado español en Argelia, aunque con evidente intención de perfeccionar sus estudios; el 11 de Marzo se traslada a Murcia donde se dedica a trabajar en labores de recolección para empresas fruterías a fin de poder sufragar sus estudios en aquella Universidad.

El 25 de Junio de dicho año, se desplaza a Madrid con objeto de arreglar su situación en cuanto a permiso de trabajo, residencia y estudios, llevando consigo todos los documentos que poseía, desde pasaporte y partida de nacimiento hasta certificados académicos y certificado de residencia del Ayuntamiento de Murcia, siendo detenido por la Policía en virtud de una orden de busca y captura interesada por un Juzgado de Instrucción de Marbella.

Efectivamente, y hemos de retroceder en el tiempo, en el año 1987 se cometió un robo en Marbella del que fueron inculcados dos marroquíes uno de ellos de nombre parecido al de nuestro protagonista.

En las actuaciones judiciales que se produjeron como consecuencia de ese robo, el Fiscal interesó en su día, con el amparo legal comentado, la expulsión del territorio nacional de los inculcados, ignorándose qué sucedió con ellos, aunque podemos aventurar que, puestos en libertad provisional, no volvieron a comparecer ante el Juzgado, que ordenó su busca y captura. Dichas Diligencias fueron provisionalmente archivadas en Marzo de 1989.

La detención de nuestro argelino se produce, pues, como consecuencia de la orden de busca y captura de este marroquí; y por más explicaciones que aquél dio a la policía insistiendo en que nunca había estado en Marbella y menos en la fecha indicada, pues su llegada a España se produjo en el año 1992, no fue escuchado y se puso a disposición del Juzgado de Instrucción nº 13 de Madrid, que ordenó su ingreso en la prisión Carabanchel 1. Tampoco es

escuchado en el referido Juzgado, ante el que, desde la prisión, solicita la aplicación de los beneficios de la Ley que regula el procedimiento de "habeas corpus", que le son denegados al entender que la detención está justificada, ya que se encuentra a disposición de un Juzgado.

El día 6 de Julio es trasladado a la prisión de Alhaurín de la Torre, desde la cual solicita nuevamente "habeas corpus", que le es igualmente denegado por un Juzgado de Instrucción de Málaga.

Ignoramos qué tipo de actuaciones se practicaron en el Juzgado de Instrucción de Marbella en relación con el presente caso, pues el informe que, solicitado por nosotros, emitió la Fiscalía, nada contiene al respecto pero es evidente que si el detenido prestó declaración haría constar todas las circunstancias que podían aclarar su identidad y descubrir el evidente error padecido: entrada en España posterior a la incoación de las Diligencias determinantes de la orden de busca y captura, nombre y apellidos distintos, diferentes nombres del padre y de la madre del inculpado y del detenido, y diferente nacionalidad de los mismos, pues el inculpado era marroquí y el detenido argelino.

Ante tal cúmulo de diversidades, y si el detenido prestó declaración ante el Juzgado, que no lo sabemos, la más clara comprobación sobre la veracidad de sus afirmaciones venía determinada por la posibilidad de efectuar una prueba dactilográfica, pues en las Diligencias incoadas en el año 87 habían quedado recogidas las huellas dactilares del inculpado en las mismas.

Así pues, si el titular del Juzgado tuvo conocimiento de las fundamentadas alegaciones del detenido, y no efectuó las comprobaciones necesarias ni ordenó la práctica de las pruebas dactilográficas, su actuación, o mejor, su falta de actuación deja mucho que desear. Y si lo que ocurrió fue que ni siquiera se oyó al detenido, ordenando, sin embargo, como sí nos consta se hizo, su expulsión del territorio nacional y mantenimiento en prisión mientras se sustanciaba el correspondiente expediente gubernativo, peor aún puesto que se consolidó el ataque a su derecho a la libertad y a la presunción de inocencia.

Siguiendo con el relato de los hechos, cuando el detenido lleva más de tres meses en prisión, el Fiscal emitió dictamen interesando, con urgencia, se ordenara a la Brigada de Documentación de la Policía Nacional de Málaga procediera a cotejar las huellas dactilares de la persona detenida el día 15 de Febrero de 1987 con las de la que actualmente se encontraba en prisión

y, caso de no ser idénticas, se pusiera por el Juzgado en libertad de inmediato al interno, como así ocurrió poco después.

En resumen: la policía detiene, erróneamente, a persona distinta de la que se encuentra en busca y captura. Exceptuando que los dos proceden de Africa y que sus nombres y apellidos son parecidos, el detenido ofrece desde ese momento datos más que suficientes para aclarar el error: fecha de entrada en España, nombre de los padres diferentes y distinta nacionalidad, todo ello comprobable por el pasaporte, documento que identifica perfectamente al detenido. Sin embargo no se efectúa comprobación alguna y se pone a disposición del Juzgado.

El Juzgado de Instrucción de Madrid ante el que se solicita el "habeas corpus", lo deniega.

Igual ocurre con el Juzgado de Instrucción de Málaga, donde, nuevamente, vuelve a solicitarse y a denegarse.

Por su parte, el Juzgado de Instrucción de Marbella, origen de las Diligencias judiciales que producen tan lamentable situación, no realiza averiguación alguna hasta que, cuatro meses después de que se efectuara la detención, se ordena practicar la prueba que se podía haber practicado desde un principio. Seis días después se decreta la libertad del detenido a la vista del resultado negativo de la prueba practicada.

Toda una cadena de intervenciones sin que ninguno de los intervinientes -con la excepción de la Fiscalía de Málaga- se molestara, durante cuatro largos meses, en comprobar si lo que el detenido a todos manifestaba era cierto o no lo era.

Pues bien, a pesar de la resolución favorable de la situación clave en todo este asunto -la recobrada libertad del interesado- hemos proseguido nuestras actuaciones con nuevos contactos con Fiscalía y su abogado con objeto de clarificar definitivamente la situación actual de éste en relación con el proceso penal en que involuntariamente se vio envuelto, sin que, en el momento del cierre del ejercicio, hayan culminado.

Derechos y Libertades de los Extranjeros en España: actuaciones en materia de extranjería.

Nuestra Constitución dedica el Capítulo I de su Título I a establecer unas normas básicas sobre los españoles y los extranjeros, dedicando un precepto específico a estos últimos, el artículo 13, cuyo apartado 1 dispone que: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». De manera indirecta, el Texto Constitucional alude al extranjero en su artículo 96, al garantizar la vigencia y rigidez de los tratados internacionales celebrados por España, y en su artículo 10, al condicionar la interpretación de los derechos y libertades que enuncia la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales que sobre las mismas materias hayan sido ratificados por nuestro país.

Por otro lado, el reconocimiento de los principios rectores en materia de extranjería se atribuye también a la competencia exclusiva del Estado, conforme a lo que preceptúa el artículo 148.1.2º de la Constitución.

De la redacción de lo establecido en el artículo 13.1 se infiere, pues, que los extranjeros disfrutaran en España de los derechos y libertades públicas reconocidos en el Título I («De los derechos y deberes fundamentales»), y que el particular reconocimiento de dichos derechos, así como su contenido, extensión y límites se halla determinado por lo que al respecto «establezcan los Tratados y la Ley». Se trata, pues, de derechos de protección constitucional, aunque de configuración legal.

La regulación del Derecho de Extranjería queda plasmada en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio y su Reglamento, de 26 de Mayo de 1986, respondiendo, en primer lugar, al mandato constitucional señalado en el artículo 13.1 de la Constitución, antes comentado.

En segundo término, supone la citada Ley un intento ordenador de la materia de extranjería frente a la naturaleza dispersa, fragmentaria y carente de sistemática de la normativa anterior; trata de concretar la potestad sancionadora de la Administración y se preocupa de fijar un sistema de garantías jurídicas que han sido reforzadas a través de la declaración de inconstitucionalidad de sendos incisos de los artículos 7 y 34 y el punto 2 del artículo 8 de la Ley, mediante la sentencia dictada el 17 de Julio de 1987 por el Tribunal Constitucional a raíz del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, lo que viene a reforzar la teoría de que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros están dotados de

protección constitucional, aunque lo sean de configuración legal y cuyas limitaciones a su ejercicio sólo pueden ir dirigidas a promover el bienestar general de una sociedad democrática.

Sentado lo anterior, hemos de referirnos a la incidencia que el Derecho de Extranjería viene teniendo en el contenido de las quejas presentadas en esta Institución.

El campo de la extranjería reviste una importancia mayor cada día, obedeciendo, por una parte, a la internacionalización creciente que se observa en todos los ámbitos de la vida: comercio, inversiones, turismo, terrorismo y tráfico delictivo, y por otra, en la creciente polaridad entre el Norte y el Sur, entre unos países cada vez más ricos y menos poblados y unos países cada vez más habitados y más miserables, cuyos habitantes tienden a establecerse en los primeros huyendo de la miseria, fiel reflejo de lo cual resulta ser, en nuestro país, la creciente inmigración norteafricana.

Esta creciente afluencia en nuestro país de extranjeros que, temporalmente o con intención definitiva aquí residen, ha motivado, a su vez, el incremento del número de quejas presentadas en esta Institución por ciudadanos no españoles, quejas que, aunque no siempre, pero sí en la mayoría de los casos, vienen directamente determinadas por la condición de extranjeros de sus remitentes.

Hay que advertir, en primer lugar, que a esta Institución no le afecta impedimento legal alguno en orden a la presentación de queja por parte de ciudadanos extranjeros, antes bien, queda expresamente recogido en el artículo 11.1 de nuestra Ley reguladora (9/1983, del Parlamento de Andalucía) que: «Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo Andaluz toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia o vecindad administrativa ...».

Otra cuestión es, aclarado lo anterior, que el ámbito competencial de la Institución impida, por el contenido de las quejas presentadas por ciudadanos extranjeros, la admisión y tramitación de las mismas, lo que puede ocurrir con cierta frecuencia, principalmente en el tipo de quejas a las que antes aludíamos.

Una primera impresión, en cuanto a las quejas presentadas en el

transcurso del ejercicio al que el presente Informe se refiere, constata un aspecto cuantitativo diferencial respecto al anterior ejercicio: se ha triplicado el número de quejas presentadas por ciudadanos extranjeros, de las cuales podríamos hacer una triple clasificación:

En primer lugar, tenemos las quejas cuyo contenido en nada difiere a la que podría presentar un ciudadano español, siendo meramente circunstancial la nacionalidad del remitente, por lo que no merecen ser comentadas en el presente apartado.

En una segunda clasificación, podríamos agrupar las quejas en las que subyace una variopinta gama de difíciles situaciones por las que atraviesan los extranjeros comparecientes, posiblemente determinadas por su condición de tales, pero cuyo contenido no viene referido a sus problemas para permanecer en el país, siendo sin embargo la condición de extranjero del remitente la que parece provocar la situación denunciada.

Así, las **quejas 931/92 y 1738/92**, cuyos remitentes sufrían prisión preventiva y requerían ayuda para conocer su situación procesal. Los problemas de comunicación, incluso idiomáticos, dificultaban la conexión con los abogados que le habían sido nombrados desde su detención, con los que contactamos, pudiendo ofrecer a los remitentes la información que por aquéllos nos fue facilitada, y que directamente no habían podido obtener.

En otras ocasiones, se nos planteaban situaciones que podrían afectar al derecho a la libertad y a la presunción de inocencia de los remitentes -**quejas 1206/92 y 1662/92**, ampliamente comentada en el apartado anterior- en las que podían incluso subyacer actitudes xenófobas, o, cuanto menos, la singularidad de las mismas venía acentuada por la condición de extranjero de los afectados.

El tercer grupo, al fin, son las que podríamos denominar como típicas quejas de extranjería, cuyo contenido viene determinado por el deseo del extranjero, en la mayoría de los casos inmigrantes norteafricanos, de permanecer en nuestro país. Este grupo constituye el grueso de las quejas presentadas.

No es aventurado colegir que el aumento del número de quejas de este tipo viene claramente determinado por la aparición del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de Junio de 1991 sobre Regularización de trabajadores

extranjeros. Dicho Acuerdo permitió que los extranjeros que se encontraban trabajando -y por ende, residiendo- en España de forma irregular -sin el correspondiente permiso de trabajo y residencia- pudieran regularizar su situación mediante la obtención del correspondiente permiso, que se podía obtener, sin limitación alguna, siempre que acreditaran su presencia en el país con anterioridad al 24 de Julio de 1985 -fecha de la entrada en vigor de la Ley de Extranjería- y permanencia habitual desde dicha fecha o, en el caso de que fuera con anterioridad al 15 de Mayo de 1991, siempre que concurriera alguna de las siguientes circunstancias: haber sido en el pasado titular de un permiso de trabajo y residencia, realizar o haber realizado en España una actividad lucrativa continuada, o contar con oferta firme de empleo regular y estable, o con proyecto permanente y viable de explotación o desarrollo de actividad por cuenta propia.

Sin entrar en el análisis de los distintos supuestos contemplados en el Acuerdo de Regularización, ni en las interpretaciones aplicativas efectuadas por la Administración sobre los mismos en las Resoluciones emitidas al respecto el caso es que, finalizado el plazo de presentación de solicitudes el 10 de Diciembre de 1991, es a principios del ejercicio que comentamos cuando empiezan a producirse las notificaciones resolutorias, siendo la denegación de las solicitudes de regularización la principal causa de presentación de las quejas a las que nos venimos refiriendo.

Llegados a este punto hemos de retomar lo esbozado en uno de los párrafos anteriores: la ausencia de impedimento para que un ciudadano extranjero presente queja ante esta Institución no obsta a que, como en el caso de la presentadas por ciudadanos españoles, el ámbito competencial de la Institución impida, por el contenido de la misma, su admisión y tramitación. Y es precisamente lo que ocurre con el tipo de quejas que venimos comentando: la concesión o denegación del permiso de trabajo y residencia corresponden a organismos de ámbito estatal -Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y Ministerio del Interior- lo que nos obliga a remitirlas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Sin embargo, varias de estas quejas no sólo se limitan a discrepar de las denegaciones de regularización, sino que aluden a situaciones límites, pues los remitentes se encuentran pendientes de expulsión inmediata, incluso detenidos en espera de la misma.

Así pues, este tipo de quejas podrían, a su vez, subdividirse en dos

grupos. En el primero de ellos, sus remitentes se limitan a solicitar nuestra intervención a la vista de la resolución denegatoria de su solicitud de regularización, pero sin que dicha denegación afecte, de momento, a la situación del interesado en nuestro país, consistiendo su petición en que su expediente se resuelva satisfactoriamente o en que se revoque la posible orden de expulsión: **quejas 852/92, 1313/92, 1531/92, 1653/92, 1978/92 y 2151/92.**

Los remitentes pertenecientes al otro grupo, sin embargo, se encuentran en situación desesperada: aún habiendo recurrido oportunamente la resolución denegatoria, existe contra ellos orden de expulsión inmediata del territorio nacional -**queja 2160/92**- y, en ocasiones, se encuentran detenidos en espera de ser expulsados -**quejas 1289/92 y 1465/92**-.

Si en el caso del primer grupo, y ante la carencia de competencias directas para intervenir, remitimos las quejas, por vía de urgencia, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, las graves situaciones planteadas en las que afectan al segundo grupo han hecho necesario establecer mecanismos de colaboración con la referida Institución Estatal que nos permitieran efectuar determinadas actuaciones que la remisión, aún por vía de urgencia, impediría realizar a tiempo de evitar situaciones tan indeseadas como las expuestas. Dichos criterios de colaboración sobre actuaciones urgentes a realizar por los Comisionados Parlamentarios Autónomos quedaron fijados en las jornadas celebradas en Barcelona a comienzos de 1992.

Tales actuaciones se han podido realizar con ocasión de la presentación de diversas quejas, como en el caso de la **queja 1289/92**, en la que el Defensor del Pueblo Andaluz consideró la necesidad de sugerir al Delegado del Gobierno en Andalucía- el remitente residía en Sevilla- la conveniencia de suspender la orden de salida del territorio nacional de un ciudadano marroquí que había recibido una resolución denegatoria que pudiera estar insuficientemente motivada y que había sido debidamente recurrida. Igualmente ocurrió con motivo de la **queja 1465/92**, en la que una ciudadana marroquí, con permiso de trabajo y residencia, se encontraba detenida en espera de expulsión, contactándose con el Gobernador Civil de Málaga -la remitente residía en Ronda- que nos aclaró que el motivo de la detención de la interesada, que al menos fue puesta de inmediato en libertad, había sido el falseamiento de los datos de su solicitud de regularización, pues había contraído para obtenerlo un «matrimonio de conveniencia». Similar actuación requirió la **queja 2160/92**, contactándose con el Gobernador Civil de Cádiz -donde el interesado residía- que suspendió la orden de expulsión que afectaba al

remitente, en tanto se tramitaba el recurso que contra la misma, al igual que el que contra la denegación de regularización, había interpuesto, y de los que existía constancia documental.

Queda claro, pues, que las gestiones efectuadas por esta Institución en los casos expuestos han ido dirigidas a evitar posibles conculcaciones de derechos de protección constitucional como el derecho a la libertad, a la presunción de inocencia y a la garantía del procedimiento, protección que merece, en igualdad de condiciones que el ciudadano español, el ciudadano extranjero.

En todas las ocasiones, los expedientes de queja a los que nos venimos refiriendo, una vez efectuada la gestión con carácter de urgencia, y al exceder el fondo de las cuestiones planteadas de nuestro ámbito competencial, fueron remitidos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Independientemente de los problemas concretos que plantean las distintas situaciones que afectan a los extranjeros que, de forma más o menos regular, residen en nuestra Comunidad, el más grave problema lo constituye el continuo flujo de inmigrantes magrebíes que tratan de alcanzar las costas españolas a través del Estrecho de Gibraltar, frontera natural con el Magreb, buscando en Andalucía un lugar de asentamiento definitivo o sólo de paso hacia otras regiones españolas u otros países europeos, convirtiendo a nuestra región en testigo inmediato de las lamentables consecuencias que dicha circunstancia provoca, desde la muerte durante el viaje de muchos de los que tratan de alcanzar nuestras costas, hasta la penosa situación por la que han de atravesar los que lo logran, tanto si, eludiendo la detención, consiguen trabajos con las abusivas condiciones que su condición de ilegales propicia, como si, detenidos, son internados en espera de repatriación en los Centros de Acogida al efecto habilitados, cuyas condiciones dejan mucho de que desear.

Exponente de dicha situación es la **queja 2177/92**, en la que una Asociación pone en nuestro conocimiento, y solicita nuestra intervención al respecto, determinadas deficiencias detectadas en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Tarifa, algunas de ellas localizadas en la propia infraestructura del Centro- hacinamiento y ausencia de espacio exterior-, otras de carácter sanitario -deficiente asistencia de este tipo-, e igualmente pone de manifiesto otras cuestiones, como la posible vulneración de las garantías previstas para los extranjeros sometidos a procedimiento de expulsión que, aunque de manera ocasional, han permanecido retenidos en lugares que no eran el propio Centro,

respecto del cual, asimismo, nos piden controlemos la asistencia que en el mismo se presta a los internos, para que en ningún caso sean vulnerados sus derechos.

Una vez más, el problema que se nos plantea en cuanto a las posibles actuaciones a realizar es la delimitación de nuestro ámbito competencial en relación con la materia comentada, pues la puesta en funcionamiento de un Centro de Internamiento de Extranjeros es competencia exclusiva del Ministerio del Interior, excediendo, pues, de las competencias de esta Institución.

Sin embargo, en cuanto a la denuncia efectuada sobre la posible vulneración de garantías de los internos y el control que de la asistencia que se presta a los mismos en el Centro se nos pide que se haga, hemos considerado necesario dirigirnos al Sr. Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Cádiz, provincia en la que el Centro se ubica, poniendo en su conocimiento lo expuesto por la Asociación, para que pueda ser debidamente contrastado, solicitándole igualmente información sobre las actuaciones seguidas desde dicha Fiscalía, en cumplimiento de las directrices recogidas en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado, de 23 de Octubre de 1991, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de Extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión, toda vez que dicha Instrucción, además de instar al Ministerio Fiscal para que vigile, en los expedientes de internamiento, si se cumplen las reglas que dicha Instrucción marca, y entre las que se encuentran el control de la colaboración que ha de establecerse entre la autoridad gubernativa y la judicial desde que se solicita el auto de internamiento hasta que cesa el mismo, impone la obligación de visitar periódicamente los centros de internamiento para comprobar el respeto de dichas reglas, de acuerdo con lo establecido en el punto 2 del artículo 4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

La referida actuación, al igual que todas las que se han venido efectuando en relación con la materia comentada, es un claro exponente de la profunda preocupación que por el problema de la inmigración ilegal viene mostrando esta Institución, como tuvo oportunidad de transmitir en la Comunicación del Defensor del Pueblo Andaluz, efectuada con ocasión de la celebración de las Jornadas de Ombudsman de países pertenecientes a la OCDE (Madrid, 28, 29 y 30 de Mayo de 1992), en la que se realizaba un análisis del problema y se apuntaban soluciones que, necesariamente, tenían que estar basadas en una política supranacional de inversión y desarrollo, sugiriendo a los participantes de los demás países europeos en las jornadas *"la posibilidad de*

trasladar esta preocupación a sus Parlamentos respectivos y órganos comunitarios, a fin de emprender medidas eficaces y solidarias que atajen las graves consecuencias apuntadas, uniendo esfuerzos en lo que constituye, para nosotros, nuestro objetivo fundamental y nuestra razón de ser: la protección y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, entre los que se encuentran, de manera más urgente, los más débiles y necesitados."

El derecho a la protección de la salud.

Este año queremos seguir profundizando en el estudio de la situación del derecho a la protección a la salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Con esta pretensión, y a tenor del discurrir de la propia realidad sanitaria, y del contenido de las quejas presentadas, aportamos el siguiente guión de trabajo:

- Incidir sobre la realidad de los enfermos mentales en Andalucía.
- Analizar la efectiva protección de los derechos de los usuarios de la sanidad en el ámbito del sistema andaluz.

A fin de evitar difuminar excesivamente el panorama de la descripción de las afectaciones del derecho a la protección a la salud, en esta ocasión, hemos tratado de recoger dos realidades muy concretas: los enfermos mentales y los derechos de los usuarios de la sanidad. Entendemos que lo que ahora se refleja, representan dos situaciones que merecen ser especialmente destacadas en el Informe de dación de cuenta sobre el estado de los derechos en Andalucía.

La situación de los enfermos mentales.

Este año, para valorar ajustadamente la situación del derecho a la protección a la salud de los enfermos mentales en Andalucía, pretendemos hacer un breve balance histórico de la evolución del tratamiento que la administración sanitaria le ha dispensado a estos pacientes a partir de 1984, fecha en la que se gestan los inicios de la reforma psiquiátrica en Andalucía.

En el año 1984 se daba traslado a esta Institución del "Informe Técnico sobre la Situación Jurídica de los pacientes psiquiátricos andaluces",

elaborado desde la Consejería de Salud, que a modo de conclusiones, destacaban las siguientes:

"No se encuentran en la actualidad suficientemente garantizadas por la legalidad vigente los derechos fundamentales de los internos y particularmente los derechos de información, comunicación, dignidad humana y el principio de voluntariedad.

La realidad pone de manifiesto la anomalía jurídica y asistencial de internos no necesitados de tratamiento psiquiátrico o de internamiento en este tipo de centros, así como la práctica inexistente de incapacitación judicial."

El citado informe, al valorar la situación jurídica que padecen los enfermos mentales, se pronuncia en favor de la desinstitucionalización de los pacientes, recogiendo a nivel de recomendación, la siguiente petición:

"(...) k) Potenciar aquellas medidas asistenciales que eviten la institucionalización de los pacientes."

Desarrollando esta propuesta, como otras, sobre la atención sanitaria a los enfermos mentales, se elaboran unas "Bases para la reforma psiquiátrica en Andalucía", como documento de trabajo del Comité de Expertos de Salud Mental, órgano de asesoramiento de la entonces Consejería de Salud y Consumo. En el preámbulo de esta obra, se entiende que *"No hay reforma psiquiátrica posible sin superar el modelo manicomial, sin transformar en profundidad las arcaicas estructuras de los hospitales psiquiátricos. Pero no pueden superarse tales estructuras sin prever espacios alternativos para el tratamiento hospitalario de los pacientes psiquiátricos; por ello era también prioritario definir funcionalmente las unidades psiquiátricas en los hospitales generales."*

En estas bases, al definir la organización de la atención de salud mental, se declara lo siguiente:

"El desarrollo actual de las actividades de atención en Salud Mental parece orientarse (así lo resume la OMS y lo recomienda como estrategia a seguir) en una doble e inseparable dirección:

- *Hacia el desmantelamiento de las tradicionales estructuras custodiales marginadoras y creadoras de patologías más que de salud.*
- *Hacia la creación de toda una red de estructuras alternativas, caracterizadas por su: descentralización, desespecialización e integración en la red general de actuación sanitaria y social."*

Desde el punto de vista organizativo, y desde la función programática, éstas eran las medidas esenciales para superar el estado de la cuestión, ya puestas de manifiesto en el informe sobre la situación jurídica de los pacientes psiquiátricos andaluces. Con esta finalidad, a través de la Ley 8/1984, se crea el Instituto Andaluz de Salud Mental, se reconoce las bondades de la psiquiatría comunitaria, y se procede a la desmantelación de los hospitales psiquiátricos dependientes de las Diputaciones.

Posteriormente, y en una fase más avanzada del proceso de reforma, con la intención de ordenar los servicios de atención a la salud mental, se dicta el Decreto 338/1988, que recoge el conjunto de dispositivos de atención a la salud mental. En el art. 1.1. del texto reglamentario enuncia que «la actuación de los servicios de salud mental se dirigirá al logro, en dicho campo de salud, de los siguientes objetivos: promoción de la salud, prevención de la enfermedad y asistencia y rehabilitación en los supuestos de pérdida o alteración de salud.». Y con esta finalidad, se articulan una serie de dispositivos alternativos a la opción de los anteriores ingresos en los Hospitales Psiquiátricos.

En esta norma, se recogen los esquemas funcionales de la sustitución de los manicomios por otras alternativas de índole sanitarias, que garantizando una mejor calidad de la atención asistencial, respetara los derechos fundamentales de los enfermos mentales.

Pero lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, es que la deshospitalización forzada de los enfermos mentales no ha ido acompañada de la paulatina creación de las estructuras intermedias de atención al enfermo mental crónico, o en proceso de cronificación, de tal forma que un dispositivo sustituyera al otro, con continuidad y orden.

En realidad, las alternativas creadas a la solución del ingreso

forzado, en el ámbito del sistema andaluz, han sido de índole experimental y testimonial. En un reciente informe, nos comunican que en Andalucía sólo existen 25 plazas en Comunidades Terapéuticas. Dispositivos éstos que venían a dar respuesta a la atención activa y continuada de los enfermos crónicos. Evidentemente, con estos niveles de implantación de las redes alternativas, las consecuencias de la deshospitalización no han tardado en aparecer: ante la falta de recursos, el sistema sanitario andaluz ha venido limitando el campo de actuación respecto a los enfermos mentales, a la estricta prestación médica.

Esta ausencia de alternativas residenciales para atender a los enfermos mentales crónicos, está provocando el abandono y marginación de los enfermos en el entorno social en el que se desenvuelven. Situación que en algunos casos llega hasta el abandono total. Son varias las quejas que este año se han recibido en relación con jóvenes esquizofrénicos que habitan en las calles de las ciudades. La propia Institución es testigo de esta realidad, ya que algunos afectados eligen unos soportales próximos a nuestra sede oficial para protegerse durante la noche.

En otras ocasiones, son los padres y los familiares más próximos los que padecen la permanente situación de crispación e inestabilidad que un enfermo de estas características genera en su ámbito familiar. También se han recibido varias quejas de madres impotentes ante el dolor que le produce la situación de su hijo enfermo mental abandonado.

Esta situación de falta de centros residenciales para acoger a los enfermos mentales crónicos, carentes de atención social, está provocando la más estricta marginación y desamparo de los afectados.

Hasta tal punto la situación es crítica, que uno de los propios expertos del Comité que elaboró las Bases de Reforma Psiquiátrica, hoy responsable de una unidad asistencial de salud mental, en uno de los informes solicitados a instancia de una queja, que analizamos en el epígrafe correspondiente, nos llega a decir lo siguiente:

"... confirmando, también en Huelva, el resultado de otras experiencias mal ejecutadas y en las que la muerte accidental es uno de los factores que más contribuye a la reducción del número de internados."

Ante este estado de la cuestión, apreciamos que, actualmente, han cambiado las circunstancias -pasando de un régimen de ingreso forzoso a un estado de abandono- sin que se hayan superado las lesiones a los derechos fundamentales de los enfermos mentales en Andalucía, señalados en el Informe sobre la situación jurídica de los enfermos.

Contamos con la esperanza de que el sistema sanitario público adopte las medidas necesarias para ofrecer a estos enfermos un panorama más alentador en un futuro próximo, y no llegue a producirse el vaticinio del experto del comité que nos pareció seriamente preocupante, no ya por su contenido -ciertamente alarmante -, sino por la autoridad que lo realiza.

Para cerrar este apartado, queremos traer a colación unas reflexiones que presenta el psiquiatra sevillano Luis Rojas Marcos, en su libro: "La ciudad y sus desafíos. Héroe y víctimas.", que describe magistralmente el fenómeno vivido:

"Coincidiendo con estas fuerzas de cambio, algunos reformadores de la época esgrimieron las condiciones indignas y deshumanizantes que imperaban en los hospitales psiquiátricos, así como los efectos debilitadores de la negligencia y del abandono institucional sobre los enfermos, para defender los derechos del paciente mental a reinsertarse libremente en la comunidad.

A pesar de que la causa y la cura de las enfermedades mentales más graves y crónicas, como la esquizofrenia, por el momento se desconocen, y la prevalencia de estos padecimientos aumenta al incrementarse el número y la longevidad de los afligidos, todos los factores mencionados, tanto asistenciales como ideológicos, unidos a los costos astronómicos de la atención institucional, se tradujeron en la apertura de las puertas y, en muchos casos, incluso en el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos en la gran mayoría de las ciudades de Occidente.

En Estados Unidos, por ejemplo, desde 1955 a 1992, se han eliminado unas 500.000 camas psiquiátricas, y en España, aunque también faltan centros y programas comunitarios alternativos, un informe reciente revela que desde 1978 se han cerrado 17 hospitales para enfermos mentales y se han suprimido unas 19.000 camas. Indiscutiblemente, la decisión estratégica de desinstitutionalizar al

enajenado mental, que en la actualidad se mantiene en pleno vigor, representa la revolución más significativa de la historia de la asistencia psiquiátrica moderna.

Por desgracia, para muchos de estos incapacitados el mundo más allá de los muros de las instituciones es una auténtica jungla plagada de aves de rapiña. Son víctimas de una burocracia sanitaria o asistencial que no comprenden, y carecen de un techo bajo el cual protegerse, o simplemente de un asilo que les ofrezca un refugio humano y digno, una mera alternativa a una vida totalmente expuesta.

A su vez, para las familias de los enfermos, presenciar el extremo en el que un ser querido y vulnerable se encuentre forzado a sobrevivir entre el hambre, el frío, el peligro y la soledad del medio hostil de las calles, es como la peor de las pesadillas. Paradójicamente, la familia del paciente mental, que hasta hace poco era considerada por algunos teóricos como intrínsecamente patológica o incluso la causa de trastornos emocionales graves como la esquizofrenia, se ha convertido hoy en muchos casos en la única alternativa de salvación, frente a una organización asistencial estatal que es frágil, deshumanizada e insuficiente.

Con demasiada frecuencia las familias de los enfermos mentales son utilizadas por el sistema, el cual se aprovecha de sus sentimientos de culpa o de compromiso, y les obliga a cuidar del pariente desinstitutionalizado en casa, sin apoyo y sin medios para llevar a cabo una tarea tan enorme. En los últimos años, los hogares y la estructura familiar han evolucionado, han surgido nuevos modelos de relaciones y la familia tradicional se ha transformado en una unidad nuclear más reducida y autónoma. Como consecuencia, la capacidad y disponibilidad de los familiares para ofrecer la supervisión y los cuidados constantes que requiere el enfermo en la casa han disminuido considerablemente. A pesar de todo, todavía son muchos los hogares que están dispuestos a aceptar esta responsabilidad, aún teniendo que pagar el alto precio de su propio bienestar, seguridad económica y estabilidad emocional.

Una vez en la comunidad, el enfermo mental se enfrenta con el rechazo y la amarga ambivalencia de la sociedad. Un ejemplo frecuente de la

actitud conflictiva que existe entre muchos sectores urbanos es el hecho de que mientras estos grupos opinan que los recursos públicos destinados a la asistencia psiquiátrica son insuficientes y exigen que el Gobierno tome medidas para corregir esta injusticia, no paran simultáneamente de poner objeciones a la presencia en sus barrios de centros asistenciales de salud mental, al considerarlos "un peligro para la seguridad ciudadana". Como excusa, aportan listas de sucesos o casos trágicos, en los que personas enloquecidas cometieron actos de violencia. El lema de "no en mi barrio" es el símbolo de esta contradicción.

Los derechos de los usuarios de la sanidad.

Al ser la sanidad un servicio público, y además de carácter esencial, la prestación de la actividad origina el reconocimiento de unos derechos básicos a los usuarios del sistema, de tal forma, que los usuarios receptores del servicio público, se sitúan en una posición de titularidad de derecho frente a los gestores o prestadores del sistema. El contenido concreto del repertorio de derechos que se recogen, en el más genérico derecho a la protección a la salud, configura lo que se ha denominado el Código de Derechos del Enfermo, o Carta del Enfermo, que como dice la "Carta del enfermo usuario del hospital" aprobada por la XX Asamblea Plenaria del Comité Hospitalario de la CEE, de Mayo de 1979: "... quiere ser una expresión general de los derechos fundamentales de todos los enfermos usuarios del hospital."

En el marco estrictamente jurídico, la relación de los derechos de los usuarios de la sanidad, se recoge puntualmente en el art. 10 de la Ley general de Sanidad: «Todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias:»; y a continuación se recogen quince puntos definiendo y describiendo derechos generales de los usuarios frente al sistema. Al ostentar la Ley un carácter básico para la Comunidad Autónoma, este artículo se configura como Carta de los Derechos de los usuarios de la sanidad.

No obstante, ésta es una Carta de derechos y principios generales, que necesita de una aplicación reglamentaria para la efectiva puesta en marcha de los derechos/deberes para usuarios/gestores. Sin esta necesitada concreción, el catálogo de derechos se torna meramente formal e inoperante en el marco de la prestación sanitaria.

Esta ausencia de reglamentos autonómicos, en desarrollo de la norma básica, que den contenido concreto y específico a los derechos reconocidos, o la falta de cumplimiento de los mismos cuando existen, está impidiendo la efectiva implantación de los derechos de los usuarios andaluces.

En este esquema expuesto, se hace notar la ausencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza de una "Carta de Derechos de los Enfermos" que venga a reconocer el alcance específico de la expresión de cada uno de los derechos definidos en el art. 10 de la Ley General. Si bien, no se trata ya sólo, de regularlos oportunamente, sino mejor, de adoptar las medidas organizativas y de gestión, más indicadas para que los usuarios puedan desenvolver libremente sus derechos. Por ejemplo, no consiste en reconocerse formalmente la libertad de elección de facultativo, sino de articular las medidas funcionales precisas para hacer operativo este derecho.

Del conjunto de derechos recopilados en el artículo 10, podríamos destacar algunos, que a nuestro juicio, presentan una mayor importancia, en relación con el estado de la situación del sistema sanitario andaluz:

a) Derecho al respeto de la personalidad, dignidad humana e intimidad del enfermo.

En nuestro trabajo de supervisión a lo largo del año, hemos detectado distintas situaciones en las que, a nuestro juicio, los límites al respeto a la personalidad, dignidad humana e intimidad, se han podido superar. Queremos decirlo, en el sentido de que se han presenciado casos en los que queda afectada la dignidad humana de las personas que han padecido las deficiencias del sistema sanitario. En especial, nos referimos a los casos de masificación hospitalaria. Las quejas sobre esta realidad sanitaria concreta se han estudiado en el apartado sobre los centros sanitarios. Además, en el punto sobre las urgencias, hemos descrito una investigación que llevamos a cabo en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla, en la cual se valora específicamente la implicación de las situaciones de alta masificación con el respeto a la dignidad humana y a la intimidad entre las personas.

En estos momentos, lo que nos corresponde destacar es que en el marco del sistema sanitario público se producen situaciones, promovidas por la masificación y la escasez de recursos, que llegan a comprometer los límites a la

dignidad humana como valor superior de la persona recogido en el art. 10 de la Constitución.

b) Derechos a la participación comunitaria.

La participación de la comunidad en los servicios públicos de salud se constituye como un principio rector del sistema de salud concebido en la Ley General de Sanidad. El art. 10. apto. 10 del mismo texto legal, indica que «todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias: (...) 10.- A participar, a través de las instituciones comunitarias, en las actividades sanitarias, en los términos establecidos en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen.».

En el ámbito de este marco legal, la Comunidad Autónoma, formalmente, en un conjunto de disposiciones normativas, ha creado distintas instituciones canalizadoras de la participación comunitaria: Consejos de Salud (a nivel de Distrito, Area de Salud y Comunidad Autónoma), así como las Comisiones de Participación Social (en cada Area Hospitalaria). Pero la verdad, es que estos reconocimientos formales no se han llevado a la práctica. Durante este año 1993, esta Institución tiene la intención de valorar esta temática de oficio.

Al carecerse de la vertebración participativa indicada normativamente, entendemos que se deben propiciar y cuidar las acciones de participación comunitaria que surgen espontáneamente del tejido social, en torno a la realidad sanitaria. Durante el año 1992, tuvimos la oportunidad de valorar un acontecimiento de esta naturaleza en la **queja 1656/91**, concretamente respecto a la creación de una Plataforma Cívica en defensa del Hospital de La Línea. Por la importancia de la temática en sí le hemos concedido un apartado concreto para tratar esta queja, al que nos remitimos.

En todo caso, al tratarse de un derecho básico del usuario, y al constituir la participación comunitaria un principio esencial del sistema sanitario, sólo resta esperar que por parte de la administración sanitaria se ofrezcan los mecanismos instrumentales para que tal derecho se pueda llevar a cabo de manera cotidiana, y no por la vía de la excepcionalidad.

c) Derecho a recibir información sobre los servicios sanitarios a

que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso.

La falta de información del sistema sanitario sobre su propia organización y sobre sus servicios es el fundamento de un grupo considerable de quejas relativas a la asistencia sanitaria. Además, advertimos que la ausencia de información genera desconfianza del usuario frente al sistema sanitario, tanto respecto a la prestación médica, como al resto de las prestaciones asistenciales. A nuestro juicio, se debería articular un procedimiento de información sobre los servicios sanitarios y sobre las condiciones de su utilización.

d) Libertad de elección de facultativos en el marco del Area de Salud.

El art. 10 de la Ley General de Sanidad, en su apartado 13, marca el derecho de los ciudadanos a «elegir el médico y los demás sanitarios titulados de acuerdo con las condiciones contempladas en esta Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los Centros de Salud.». Sin embargo, el desarrollo efectivo de este derecho reconocido legalmente, aún no se ha llevado a cabo en el ámbito del sistema sanitario andaluz.

Y no cabe duda que esta rigidez del sistema, obviando la libertad de elección de facultativos por parte de los usuarios, es generadora de quejas ante esta Institución. Si se quiere obtener una prestación óptima y además lograr un elevado grado de aceptación de los usuarios, la relación médico/enfermo debe sustentarse en un vínculo de confianza. El establecimiento impositivo del facultativo a los usuarios, es habitual que acabe provocando la quiebra del principio de mutua confianza y plena aceptación.

Apreciamos que el usuario sanitario echa de menos este derecho, reconocido legalmente, consistente en elegir libremente al facultativo que más confianza y credibilidad le genere en el ámbito del Area de Salud.

Derecho a la protección social. Los servicios sociales.

A nuestro modo de ver, la efectiva implantación del Sistema Público de Servicios Sociales, «... que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el

logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación.» (art. 1 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía), en el marco del camino diseñado por la propia Ley, requiere, en estos momentos, que se adopten una serie de medidas de orden presupuestario y organizativo que logren dotar y clarificar el actual panorama de los servicios sociales en Andalucía.

Entendemos que sin un importante incremento de las dotaciones presupuestarias por parte de las administraciones implicadas en las competencias de los servicios sociales, la efectiva implantación de los recursos sociales de atención a los necesitados queda lejana de nuestra realidad actual. Consideramos que es imprescindible que tanto la Junta de Andalucía, las Diputaciones Provinciales, como los Ayuntamientos, incrementen significativamente las partidas presupuestarias destinadas a los servicios sociales comunitarios y especializados. La Comunidad Autónoma en su conjunto destina una porción muy reducida de sus presupuestos para los servicios sociales, claramente inferior a lo que marcan los indicadores europeos de los países de nuestro entorno.

Esta estricta limitación presupuestaria reduce considerablemente la operatividad y eficacia de los dispositivos de atención a los necesitados. Además, apreciamos que, por falta de control en la distribución de los recursos escasos, se dan situaciones de desequilibrio entre las distintas poblaciones necesitadas. Consideramos que es conveniente implementar medidas de control sobre la distribución de los recursos presupuestarios para evitar situaciones que provoquen atentados al principio de equidad. Se contemplan localidades con equipos inusitadamente bien dotados - con ayuda de la Junta y las Diputaciones -, frente a otros municipios con carencias absolutas. A nuestro juicio, reina mucha desigualdad y contraste en la distribución de los recursos.

Además, entendemos que los recursos, por ser tan escasos, deben ser canalizados directamente allí donde se produce la necesidad. Quizás sea necesario enfatizar la importancia de que los recursos deben llegar a la población necesitada, y no agotarse en la propia organización administrativa. Posiblemente se agote demasiado caudal presupuestario en las fases de "información", "orientación", "inserción", "reinserción", "concienciación", "sensibilización", "participación", etc., y se estén creando magníficos gabinetes de estudios e información, pero escaseen los recursos para las prestaciones efectivas. En el último Congreso de Minusválidos de Andalucía se ofreció un dato nada alentador: el municipio de Granada capital, con una inversión en

servicios sociales importante, aunque porcentualmente sea baja, entrega diariamente 60 comidas al día para todos los necesitados de Granada. Este dato nos puede dar una idea de como los recursos muchas veces se agotan en el aparato administrativo y no llegan para ofrecer las prestaciones sociales.

Un indicador fiable para medir la eficacia del sistema de los servicios sociales municipales se obtiene en función del número de ayudas domiciliaria que se conceden y de la calidad de las mismas. Nos consta que el apoyo más eficaz para las personas necesitadas es prestarle la ayuda domiciliaria. Ténganse en cuenta que los servicios especializados son muy escasos y que las listas de espera para acceder a los mismos son muy amplias. Concretamente para acceder a una residencia asistida, la población octogenaria debe esperar hasta dos o tres años. Ante esta escasez de los servicios especializados es imprescindible incentivar las ayudas domiciliarias que colaboren con el necesitado para subsistir.

Las ayudas domiciliarias que hoy se conceden son insuficientes para atender al conjunto de colectivos necesitados que reclaman prestaciones del sistema de servicios sociales. A nuestra oficina, diariamente llegan casos de personas desahuciadas que no encuentran ayudas ni amparo en los marcos protectores de los servicios sociales. Así contemplamos: ancianos impedidos, enfermos mentales, drogadictos, enfermos de SIDA terminales, etc., que se quejan de la falta de cobertura social para atenderlos cuando más necesitan del apoyo público. Hay muchas situaciones, quizás las más graves, en los que la acción pública de los servicios sociales no actúa puntualmente, o ni siquiera llega a intervenir.

En este discurso, estimamos, que es imprescindible incrementar significativamente los presupuestos públicos para atender con efectividad las necesidades emergentes de nuestra sociedad, y que éstos se distribuyan directamente, a través de prestaciones, sobre los propios afectados, necesitados, o mediante las organizaciones ciudadanas.

Somos conscientes, que no es un momento fácil para recomendar una política incrementista de los presupuestos públicos, pero sí es la oportunidad de conjugar el principio de solidaridad y equidad en beneficio de los más necesitados, máxime en un momento de crisis económica donde las situaciones de desamparo social lógicamente se acentúan.

Otro de los problemas nucleares que inciden en la organización y eficacia de los servicios sociales se refiere a la necesaria clarificación de las

competencias de las distintas administraciones implicadas en la prestación de los servicios. Nos desenvolvemos en una situación mantenida de provisionalidad y transitoriedad sobre la gestión de los servicios sociales que, a nuestro juicio, repercute negativamente. Si bien, desde el plano normativo la distribución de competencias quedó formalmente resuelta con las Leyes de Servicios Sociales y la de Relaciones con las Diputaciones Provinciales, lo cierto es que las previsiones legales de delegación de competencias y ajuste de los recursos entre las administraciones implicadas no se han desarrollado. Además paradójicamente, la Junta de Andalucía -organismo que tendría que haber reducido considerablemente su organización administrativa por mor de las delegaciones a las administraciones locales- va incrementando día a día el conjunto de dispositivos de servicios sociales dependiente del IASS, con el consiguiente retroceso del ámbito de actuación de las Diputaciones y Municipios. Esta circunstancia está originando importantes problemas de descoordinación entre los dispositivos sociales.

A nuestro juicio, la situación reflejada, complica la gestión y el trabajo de los servicios sociales, produce un solapamiento de competencias y funciones, y provoca el derrame de gastos duplicados, sobre todo en aparato administrativo.

Estimamos que es necesaria una clarificación del orden administrativo y competencial en los servicios sociales de Andalucía, que pase por el respeto al mandato legal descrito.

Según nuestra opinión, éstas son las dos consideraciones básicas que se pueden presentar hoy ante la situación de los servicios sociales en Andalucía: hay que incrementar los presupuestos y racionalizar la gestión administrativa y competencial. Mientras que la situación actual se mantenga, podríamos pensar que nos desenvolveremos más en un sistema público formal que efectivo.

SECCION SEGUNDA. ANALISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS.

I.- GOBERNACION Y PRESIDENCIA.

1. Introducción.

En este Area se incluyen las quejas que afectan a las competencias de la Consejería de Gobernación, Instituto Andaluz de Administración Pública, y las referidas a cuestiones del personal de Administración y Servicios de las Universidades Andaluzas; asimismo cualquier problema planteado por el personal funcionario o laboral ante la actuación de las distintas Consejerías u Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía en materia de gestión de personal.

La Consejería de Gobernación goza de un carácter eminentemente político, al depender de su titular los Delegados de Gobernación, como primeros representantes del Gobierno Andaluz en las provincias respectivas, así como por las funciones y competencias asignadas en relación con las otras Administraciones que integran básicamente la Comunidad Autónoma, nos referimos a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Otra característica es la diversidad y variedad de competencias asignadas, sin una homogeneidad material ni funcional, que hacen peculiar a este Departamento; así junto a las competencias en materia de Función Pública, como área especial a cuyo frente existe un órgano específico (la Secretaría General para la Administración Pública de la que dependen tres Direcciones Generales), también se integran Centros Directivos tan distintos, como la Dirección General de Política Interior (con competencias en materia de Protección Civil, Juegos y Espectáculos públicos, Seguridad, Elecciones y coordinación de Policía Local de Andalucía), o la Dirección General de Administración Local y Justicia (con competencias en materia de coordinación con las Corporaciones Locales Andaluzas, y otras de gestión y ordenación de la Administración Local; coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios; así como el desarrollo de las competencias de Instituciones Penitenciarias y demás previstas en los arts. 52 y 53 del Estatuto de Autonomía).

Pues bien, ante esta complejidad competencial, hay que resaltar el escaso número de quejas que presentan los ciudadanos, salvo en materia de Función Pública, incluyendo tanto al personal funcionario como laboral. Así de las 107 quejas presentadas en el año 1992 sólo cinco afectan a la Dirección General de Política Interior, cuatro de ellas en materia de Juegos y Espectáculos Públicos y una referente a Protección Civil; y quitando las remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales que han sido 22 quejas, fundamentalmente sobre Derechos Pasivos y Seguridad Social de los funcionarios, el resto 78 se refieren a Función Pública.

De lo expuesto hemos convenido la necesidad de iniciar en el año 1993 actuaciones de oficio en otros asuntos, a nuestro entender, con entidad suficiente para los ciudadanos andaluces. En cualquier caso, ya en el año 1992 se han abierto 4 quejas de oficio, sobre deficiencias detectadas en la gestión de procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo.

A modo de resumen estadístico, indicamos que en este Area, las quejas tratadas durante 1992 han sido 155; de éstas, 108 se presentaron en 1992 y 47 procedentes de años anteriores.

En cuanto a las quejas concluidas, han sido 91, de las que 14 han sido presentadas en 1992 y 77 en años anteriores, quedando 64 quejas en trámite, 52 de 1992 y 12 de años anteriores.

Por último, significar que del total de quejas presentadas durante 1992, fueron admitidas a trámite 52, declaradas no admisibles 20 y remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales 22.

Con referencia al grado de colaboración de la Consejería entendemos que con carácter general se ha mejorado respecto a años anteriores, en gran medida, por el mejor seguimiento de las quejas por parte de los Asesores que se han desplazado repetidamente a los Servicios Centrales para instar la respuesta y obtener la información solicitada, aunque todavía se observan retrasos en la emisión de los informes preceptivos. En relación con lo anterior este Comisionado dirigió, con fecha 22 de junio de 1992, escrito al titular del Departamento en el que le significábamos que la falta de coordinación entre algunos Centros Directivos con dicha Autoridad contribuían a demorar la emisión de informes por los órganos competentes, lo que nos lleva a adoptar resoluciones que no hacen más que incrementar la burocracia administrativa, y demostrar una falta de colaboración ágil y eficaz hacia las funciones de

investigación asignadas a esta Institución.

En cualquier caso, los informes se han emitido, salvo excepciones, con cierto retraso (de tres a cuatro meses de media), aunque hay expedientes en los que la colaboración ha sido prácticamente nula, pues o no se recibe la información recabada de la Secretaria General para la Administración Pública como en la **queja 1834/90**, o se obtiene de modo parcial, inconcreto y falta de rigor, deveniendo en ineficaz y haciéndonos dilatar la tramitación del expediente, como en la **queja 2088/89**, tramitada ante el Viceconsejero de Agricultura y Pesca; en ambos expedientes nos vimos compelidos a declarar la actitud entorpecedora, a la labor de la Institución, de las citadas autoridades, aunque posteriormente recibimos respuesta positiva a nuestra intervención por el Consejero de Gobernación y el Viceconsejero de Agricultura y Pesca, respectivamente.

Por cuanto se refiere a Presidencia, hay que significar que el número de quejas tramitadas en este Area es reducido considerando las limitadas competencias administrativas de la Consejería de la Presidencia, fundamentalmente a través de la Dirección General de Comunicación Social, en desarrollo y ejecución de las competencias transferidas en materia de prensa, radio y televisión.

Por ello, tal y como se indica en los datos estadísticos, el número de quejas es escaso, en concreto 7, de las cuales dos no se han admitido a trámite y cinco se han remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Así, hemos incluido algunas quejas planteadas por diversos motivos que se refieren a la Exposición Universal de 1992, celebrada en Sevilla.

Las quejas al afectar a un organismo de la Administración Estatal, como es la Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla 92, dependiente del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno, procedimos a remitirlas al Defensor del Pueblo Estatal.

A modo expositivo indicamos que las cuestiones planteadas por los ciudadanos se contraían a las siguientes:

- **queja 346/92**, referente a denegación a expedir pase de temporada (cuota reducida) al no reunir el requisito de edad exigido.

- **queja 701/92** sobre discrepancia en cuanto al importe fijado en los precios por la utilización mediante abono de estacionamiento oficial de vehículos.

- **queja 1002/92** relativa a la devolución de importe del pase de temporada a una persona mayor de 65 años, al no poder utilizarlo por motivos de enfermedad.

- **quejas 1128/92 y 1175/92**, referidas a la suspensión, efectuada por la Sociedad Estatal, de la venta de pases de temporada.

También se rechazó la **queja 998/92**, que cuestionaba la fijación de los precios de las entradas para acceder al recinto de la Expo 92, considerándolos elevados.

Finalmente, queremos significar una materia planteada en la **queja 1617/92**, que si bien fue rechazada por esta Institución, por los motivos que más adelante exponremos, contiene un problema que nos preocupa y trasladamos a la Presidencia de esa Cámara.

Un Diputado del Parlamento de Andalucía nos manifiesta en su escrito de queja que el ejercicio de su tarea parlamentaria resulta limitado, al no observarse por el Consejo de Gobierno el suministro de la información y documentación solicitada, sin manifestar al Presidente del Parlamento para su traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan. Igualmente expresaba su queja por la falta de contestación ante diversas preguntas parlamentarias con ruego de respuesta escrita.

Como conclusiones del estudio realizado en orden a determinar la posible admisión a trámite de la queja, han destacado dos líneas argumentales que se contenían en el escrito de respuesta al Diputado:

- la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en el sentido solicitado supondría conculcar la naturaleza de Comisionado que ostenta esta figura por decisión del órgano parlamentario, amén de transgredir el marco de actuación que tiene señalado en la propia Ley reguladora.

- la naturaleza político-parlamentaria de ese actuar (o "no actuar" por omisión) del Consejo de Gobierno frente a las iniciativas de control de los Diputados y que se enmarca en los mecanismos de responsabilidad política que

existen entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno.

En base a las anteriores consideraciones, se resolvió la inadmisión de la queja indicando las siguientes conclusiones:

- " 1º.- El derecho de los Diputados a recabar información de la Administración y a formular preguntas sobre la actuaciones del Consejo de Gobierno son manifestaciones concretas y regladas del genérico derecho a participar en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, realizadas por quien ostenta la condición de titular de la representación democrática en virtud del status privilegiado que le corresponde como Diputado.*
- 2º.- El ejercicio de este derecho se articula, en el foro parlamentario, a través de las distintas modalidades de iniciativas de control previstas por el Reglamento de la Cámara.*
- 3º.- La omisión del Consejo de Gobierno de responder o cumplimentar la información legalmente solicitada supondría, en primer término, el incumplimiento de las disposiciones recogidas por el Reglamento de la Cámara, y en segundo lugar, desencadenaría los mecanismos de responsabilidad política en la que se incurre.*
- 4º.- Los mecanismos derivados de la transgresión de las reglas del juego parlamentario tienen en el mismo foro las vías de planteamiento y solución de los conflictos entre ambas instituciones en el marco fijado por las reglas del derecho político-constitucional. Este criterio, que es aplicable en términos generales y para el supuesto particular de las peticiones de información, se refrenda para el caso de la omisión ante las preguntas escritas con la facultad de intervención del Presidente de arbitrar los mecanismos previstos en el propio Reglamento".*

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Acceso a la condición de funcionario.

Examinamos en este subapartado varias quejas representativas de

cuestiones reproducidas en muchas otras quejas y relativas a deficiencias detectadas en los procedimientos tramitados por la Consejería de Gobernación para seleccionar al personal funcionario de la Junta de Andalucía.

En todas ellas el denominador común es la lentitud o dilaciones en aprobar, convocar y resolver definitivamente los procedimientos de acceso a la función pública andaluza.

Así en la **queja 1385/92**, se plantearon los siguientes hechos:

El interesado, minusválido en un 69% conforme acredita con certificación expedida al efecto por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, participó en el proceso selectivo de acceso al Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía, convocatoria 1991, por el cupo de reserva para minusválidos, habiendo reseñado en la instancia la necesidad de disponer de más tiempo para el desarrollo de los ejercicios.

Asimismo, el día de las pruebas lo manifestó verbalmente a los responsables del Aula de Examen, quienes le indicaron que no tenían ninguna orden al respecto y que debía realizar el ejercicio en el mismo tiempo que los demás opositores.

Nos dirigimos al Director del Instituto Andaluz de Administración Pública (en adelante IAAP), refiriéndole que de la documentación aportada por el interesado y de lo manifestado en su escrito de queja, se desprende que por dicho Organismo no se establecieron las adaptaciones posibles de tiempo para la realización de los ejercicios, como fuera solicitado expresamente por el afectado en la instancia de participación en las pruebas selectivas, conforme a la base 3.6 de la convocatoria, ni constaba que se hubiera dado respuesta expresa, en tiempo y forma, a la petición concreta formulada por el afectado.

Habiendo constatado la inaplicación de determinados preceptos por parte del órgano seleccionador (dependiente del IAAP) durante el desarrollo de los ejercicios, al no establecerse la adaptación posible de tiempo para su realización, y entendiendo que dicho Organismo tiene atribuida la competencia sobre la gestión de las pruebas selectivas en las que participó el interesado, nos dirigimos al Director del Instituto con el siguiente tenor literal:

"... la propia Administración Autonómica siguiendo la Declaración de los Derechos de los Minusválidos aprobada por Resolución de las

Naciones Unidas de fecha 9 de Diciembre de 1975, que proclama como objetivo la integración social de las personas con discapacidad, y consagrado por el artículo 49 del Texto Constitucional, en relación con el art. 35, aprobó por Decreto 38/1991, de 19 de Febrero, publicado en BOJA nº 23, de fecha 30 de Marzo de 1991, la regulación de acceso y provisión de puestos de trabajo de las personas con minusvalía en la Administración de la Junta de Andalucía, estableciendo, entre otras medidas: la reserva de plazas para que sean cubiertas por dicho grupo social en las ofertas de empleo público, adaptaciones posibles de tiempo y medios para realización de las pruebas, etc...

A este respecto, le expresamos nuestra satisfacción por la aprobación del Decreto reseñado, y lo que de su contenido se desprende, en aras a, como indica su exposición de motivos, «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sean reales y efectivos y a renovar los obstáculos que dificulten la participación de todos en la vida económica y social...»; sin embargo resulta lamentable que, finalmente, no se lleve a la práctica, como al parecer, ha sucedido con el interesado.».

En base a las anteriores consideraciones procedimos a formular **Recordatorio** de deberes legales de determinados preceptos.

Asimismo, le manifestamos que debido a la actuación de la Administración Autonómica, se le habían podido causar perjuicios irreparables al interesado, por haber concluido el proceso selectivo, de acceso al cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía, convocatoria de 1991, en la que participó el mismo.

Finalmente formulamos una **Recomendación** en los siguientes términos:

"como responsable del organismo gestor de las pruebas selectivas, adoptar cuantas medidas sean necesarias para el cumplimiento de lo regulado por el Decreto 38/1991 de 19 de Febrero, en las próximas convocatorias de pruebas selectivas".

Un supuesto claro de dilaciones excesivas y no justificadas, a

nuestro entender, se contiene en la **queja de oficio 954/92**, iniciada una vez comprobamos la demora en la aprobación de la Oferta de Empleo Público para 1992.

La figura de la Oferta Anual de Empleo Público se crea en el art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto que tiene la consideración de básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas, según el apartado 3 del art. 1 de la propia Ley.

Los arts. 35 y 36 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, configuran la Oferta de Empleo Público como uno de los instrumentos fundamentales para conseguir la racionalización y ordenación de la Función Pública al ser concebida como el plan anual de ingreso en la Administración Pública, cifrado colectivamente y para el conjunto de los puestos de trabajo no cubiertos con los efectivos existentes, y, en su caso, proporcionar al personal actualmente al servicio de la Junta de Andalucía con carácter no permanente, la posibilidad de acceder a la función pública de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Al no publicarse la Oferta tampoco se podían efectuar las convocatorias de las pruebas selectivas correspondientes. Con dicho retraso entendíamos que podrían generarse perjuicios a las expectativas mantenidas por muchos ciudadanos en esta Comunidad Autónoma para acceder a la Función Pública Andaluza con carácter estable.

Por ello, procedimos a formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos que a continuación se indican y que, estimamos, han sido vulnerados:

"1.- La Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su art. 1.3., considera base del régimen estatutario, de los funcionarios públicos, entre otras al art. 18 que establece:

«(...) Aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Ministro de la Presidencia propondrá al Gobierno para su aprobación la oferta anual de empleo de personal al servicio de la Administración del Estado.

(...) la publicación de la oferta obliga a los órganos competentes a convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas».

2.- *La Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, señala:*

«Art. 35.1. Dentro del mes siguiente a la aprobación de la Ley del Presupuesto se publicará la oferta de empleo público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se relacionarán las vacantes, presupuestariamente dotadas, que no hayan podido ser cubiertas por los efectivos de personal existente en la Administración de la Junta de Andalucía de acuerdo con los procedimientos señalados en los arts. anteriores, precisándose las que vayan a ser objeto de provisión durante el año en curso y las que se reservan para ejercicios posteriores. A tal efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el art. 44.

Art. 36. La publicación de la oferta obliga a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma, con la posibilidad de un aumento de hasta el 10 por 100 adicional para prever el supuesto de que en el intervalo que media hasta la resolución se produzcan nuevas vacantes.

Art. 37.1. Las convocatorias serán realizadas por la Consejería de Gobernación, a la vista de la oferta de empleo público y de las propuestas realizadas por las Consejerías afectadas, dentro del primer trimestre de cada año natural. En ellas se agruparan los puestos que puedan considerarse homogéneos por los requisitos exigidos para su provisión y similitud de las pruebas que deban superarse».

3.- *Principios de eficacia y coordinación que han de regir el funcionamiento de la Administración Pública conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. 1 del Texto Constitucional y art. 34, aptdo. 1, de la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; y el de celeridad que,*

junto al de eficacia, se infiere del art. 77 aptdo. 1 y art. 29, aptdos. 1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, siendo el tenor literal de éste último el siguiente:

- «1. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.
 2. Las autoridades superiores de cada Centro o Dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento».
- 4.- *El Decreto 62/1988, de 2 de Marzo, por el que se aprueba la estructura básica de la Consejería de Gobernación, en su artículo 3º atribuye a la Secretaría General para la Administración Pública, entre otras competencias, la de la elaboración de la Oferta de Empleo Público".*

Asimismo, se formuló **Recomendación** dirigida a la Secretaría de la Administración Pública concretada en que se procediera a la elaboración de la Oferta de Empleo Público para 1992, para su remisión al Consejo de Gobierno y aprobación precedente, conforme a la competencia atribuida por el art. 4.2.f de la repetida Ley 6/1985, de 28 de Noviembre.

Finalmente, recibimos contestación a nuestras Resoluciones que fueron aceptadas, publicándose el Decreto de la Oferta de Empleo Público para 1992, con fecha 6 de Mayo de 1992. En consecuencia, concluimos las actuaciones, dirigiendo a dicho órgano administrativo las siguientes observaciones:

- "- Lamentamos las circunstancias que han motivado la demora en la aprobación de la Oferta de Empleo Público para 1992 y que, finalmente, ha sido publicada en el BOJA del día 23 de Mayo último.*
- Tras la publicación efectuada, esperamos que las convocatorias de las pruebas selectivas para cubrir las plazas que integran la oferta anual de empleo se efectúen a la mayor brevedad posible, a fin de evitar nuevos retrasos que podrían generar perjuicios a las*

expectativas mantenidas por muchos ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma para acceder a la Función Pública Andaluza con carácter estable.

- *Por último, instamos a V.I. que en lo sucesivo tenga presente el contenido de nuestra Resolución de 6 de Mayo de 1992, y con ello dar cumplimiento, entre otros, a lo establecido en los arts. 35 y siguientes de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, finalizando el proceso selectivo antes del 1 de Octubre del año en curso".*

Sin embargo nuestras esperanzas y deseos, se vieron insatisfechos, por cuanto todavía no se habían terminado de convocar las pruebas selectivas, a pesar de la Recomendación expresa efectuada al titular de la Consejería de Gobernación. A este respecto es ilustrativa la **queja 1437/92** que plantea dicha irregularidad, y que motivó una nueva **Recomendación** al Consejero. En la resolución solicitamos contestación motivada sobre el nuevo retraso denunciado.

Otra irregularidad en la actuación de la Consejería de Gobernación se puso de manifiesto en la considerable demora en cumplir con el preceptivo trámite de nombramiento y toma de posesión de los funcionarios que superaron las pruebas selectivas correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 1991; cuestión tratada, entre otras, en la **queja de oficio 987/92**, y también en las **quejas 1163/92 y 1221/92**; la referida queja de oficio se encuentra todavía en trámite, debido a nuestra disconformidad con la respuesta dada por la Secretaría General para la Administración Pública a nuestras resoluciones, habiéndose procedido a trasladar el expediente al superior jerárquico.

La Secretaría General para la Administración Pública nos hacía con fecha 30 de Julio de 1992, entre otras consideraciones las siguientes:

"... El instrumento jurídico de la convocatoria de la oposición ha seguido todo su proceso, sin dilaciones de tipo alguno, máxime cuando esta Administración convocó concurso de méritos para la provisión de puestos vacantes en la Junta de Andalucía, en la misma fecha que las pruebas selectivas.

Las vacantes ofertadas en las siete Ordenes ascendían a 6.500 plazas; los funcionarios participantes fueron alrededor de 4.500; el plazo de presentación de instancias para participar en los diferentes

concursos finalizaba el 20 de Septiembre de 1991 y como nota a destacar, hubo funcionarios que solicitaron más de cien plazas, circunstancias todas ellas, que hay que ponderar y tener en cuenta, ya que los miembros que componían la Comisión de Valoración han realizado una labor detenida, detallada y exhaustiva con todas las solicitudes, a fin de no lesionar los derechos de cada uno de los solicitantes.

Además no podemos olvidar el proceso seguido para la toma de posesión de los Preautonómicos y Transitorios, en cumplimiento y ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de Abril de 1991, acerca de las pruebas específicas convocadas al amparo de la Disposición Transitoria Sexta, 3, de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre.

(...) Encontrándose en estos momentos la Administración Pública de la Junta de Andalucía en el proceso selectivo, a fin de efectuar los oportunos nombramientos como funcionarios de carrera, de los afectados por las pruebas de ingreso en los Cuerpos y Grupos correspondientes.

(...) Por las razones alegadas anteriormente y en esta ocasión, el proceso de resolución definitiva de las convocatorias de las pruebas de ingreso en los Cuerpos y Grupos de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1991, necesita un período de tiempo mucho más amplio a fin de no lesionar los derechos de los participantes en las mismas."

Ante singular respuesta, trasladamos las siguientes observaciones a la Administración:

- Entendemos que la excesiva demora mantenida para el nombramiento de funcionarios de carrera, no encuentra justificación en la hipotética lesión de derechos de los participantes en las pruebas selectivas; por el contrario estimamos que cabe calificar como irregularidad la dilación injustificada en efectuar los nombramientos de funcionarios de carrera del personal que ha superado las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos, y en su caso, Especialidades, de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1991, y con ello, probablemente están ocasionándose perjuicios a los mismos ante la excesiva demora en su

incorporación a la función pública andaluza con carácter definitivo.

- No obstante comprendemos que el gran número de plazas convocadas en las pruebas selectivas, y en los concursos de méritos, procedimientos cuya tramitación y resolución están concatenadas, hacen compleja y laboriosa la resolución definitiva de las convocatorias; sin embargo no reprochamos que se tomen las garantías precisas para que se haga una labor ponderada y detallada de la baremación de los concursos de méritos; pero sí censuramos que la tardanza para ello perjudique a los que han superado las pruebas selectivas y gozan de legítimas expectativas de nombramiento.

- Esta Institución tiene conocimiento mediante información recabada al efecto de esa Consejería, que al día de la fecha (4 de Septiembre de 1992), las Comisiones o Tribunales de Selección han culminado sus trabajos efectuando las propuestas de nombramiento de funcionarios de carrera a la Consejería de Gobernación a favor de los aspirantes seleccionados, en algunos casos, desde hace varios meses, sin que por esa Consejería se haya dado cumplimiento a lo establecido en la Base 8.3 de las reguladoras de las distintas convocatorias.

- Dicho retraso, está demorando la obtención, por parte de los aspirantes afectados, del oportuno nombramiento de funcionario de carrera, como acto de conclusión del proceso selectivo, de conformidad con lo previsto por el art. 23 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración del Estado; acto administrativo que les permitiría ocupar los puestos de trabajo mediante la toma de posesión que produce la integración en el Cuerpo y Grupo correspondiente, según establece el art. 45 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En base a lo anteriormente reseñado se procedió a formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de determinados preceptos sustantivos y procedimentales, así como **Recomendación** concretada en impulsar *"la terminación de proceso selectivo de las convocatorias de las plazas vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1991, y, en su caso, por el Excmo. Sr. Consejero de Gobernación se proceda al nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados"*.

Finalmente destacamos la **queja 1850/92**, que reproduce el asunto

ya planteado en la **queja 148/91** comentada en el Informe del año 1991; nos referimos a la valoración de los servicios prestados como mérito, para que el personal interino acceda a la Función Pública, que en la práctica hace muy escasa las posibilidades de acceso de aspirantes sin puntos.

A este respecto en la **queja 1850/92** no observamos una actuación de la Consejería de Gobernación que implicara infracción del ordenamiento jurídico, ofreciéndole a la interesada los siguientes argumentos:

"... la valoración del mérito del tiempo de servicios, aunque esté en el límite de lo tolerable no excluye por entero de la competición a quienes carecen de él, pese a que se les imponga, a los opositores "por libre", para situarse a igual nivel de puntuación que los actuales funcionarios interinos, un nivel de conocimientos superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo que impida el acceso a la Función Pública Andaluza de quienes no prestaron servicios anteriormente en la Administración Autonómica. A este respecto, y según se deduce de la documentación que nos aporta con su escrito de que, el último opositor por el sistema de acceso libre, sin servicios previos, que ha obtenido plaza tiene una puntuación total, sumados los dos ejercicios, de 16'75 puntos. La citada valoración cuantitativa contemplada en las distintas ordenes de convocatorias de las pruebas selectivas de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1991, con sujeción, en todo caso a lo dispuesto en el Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre, que regula el procedimiento de acceso a la condición de funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía en las tres primeras ofertas de Empleo Público, no llega a sobrepasar los límites de disponibilidad de la Comunidad Autónoma, como señala el Tribunal Constitucional, sentencia 67/1989, de 18 de Abril, al no poder considerarse por sí sola como violación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución".

Resulta también ilustrativo reproducir aquí las consideraciones expuestas en nuestro Informe de 1991, pues nos encontramos ya en el año 1993 y todavía ni siquiera se han iniciado la 3ª y última convocatoria con puntos, con lo cual se producen efectos negativos con la situación de provisionalidad en la que se encuentra el personal interino. Así, decíamos:

"Por último, significar que estimamos que la aplicación de este sistema excepcional de puntos establecido por la normativa aprobada por la Junta de Andalucía (Decreto 264/1989, de 27 de Diciembre), viene dilatándose en exceso contradiciendo el propósito y filosofía de la misma al no dar solución a las situaciones que contempla a la mayor brevedad posible, y generando con ello importantes disfunciones en el funcionamiento de los servicios públicos, de los que el personal ya sea funcionario, o interino, son sus servidores.

En consecuencia, resulta imprescindible una agilización de los procedimientos selectivos para que el logro de una mayor eficacia, que le sirve de sustento, no quede desvirtuado por la lentitud y dilaciones observadas en la aplicación de dicha normativa; y en lo sucesivo la Administración autonómica debería utilizar el procedimiento común de la convocatoria libre (sin cómputo de periodo previo de servicios) a fin de permitir el libre acceso de quienes no mantienen con ella relación alguna, y que concurren a las pruebas selectivas con el único bagaje de su esfuerzo y mérito en la preparación".

2.2. Provisión de Puestos de Trabajo.

Con referencia a esta materia hemos recibido algunas quejas en cuanto a los procedimientos ordinarios de provisión de puestos (concurso de méritos y libre designación con convocatoria pública) en los cuales se demuestra, a nuestro entender, la falta de eficacia y seguridad jurídica necesarias en la tramitación de estos procedimientos, para alcanzar sus últimos objetivos; esto es, conseguir que se ocupen con personal idóneo y con carácter estable los puestos de trabajo, lo que redundaría en beneficio del personal y de la Administración al favorecer la promoción profesional de los funcionarios y la mejora en la prestación de los servicios.

En este aspecto, es significativa la **queja 865/92**. El motivo de la admisión a trámite del escrito del interesado fue, entre otros, la demora en la resolución de los concursos de traslados convocados por las Ordenes de la Consejería de Gobernación, de 24 y 31 de Junio, 19, 24, 28 y 30 de Julio y de 5 de Agosto de 1991.

En el pormenorizado y completo informe, emitido por la Dirección

General de la Función Pública, se contienen los motivos que han demorado la resolución definitiva de los citados concursos, que finalmente quedaron resueltos con la publicación de las Ordenes de esa Consejería de 12 de Junio pasado, BOJA nº 53, de 13 de Junio de 1992, casi un año después de sus convocatorias.

Las circunstancias motivadoras del retraso, en la resolución de los mismos, a nuestro entender excesivo, no se podían compartir, en absoluto, por cuanto ha sido la propia Administración Autonómica la que " ha originado" dichos motivos que han incidido negativamente, como era previsible, en el desarrollo y finalización de las convocatorias.

A este respecto, formulamos a la Secretaría General para la Función Pública las siguientes observaciones:

1.- En la base 9.1 de las reguladoras de las distintas convocatorias, se recogía la posibilidad de "renunciar" al destino obtenido si la resolución del concurso era posterior al 31 de Diciembre de 1991.

De entrada, la propia Administración estableció medidas para "reparar" el posible perjuicio que pudiera causar la demora en resolver el concurso, e incumpliendo con ello, lo dispuesto por el art. 61, aptdo. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, que prescribe un plazo máximo de seis meses para la resolución de un procedimiento administrativo.

2.- Contemplaba la posibilidad de tomar parte en los concursos convocados al personal "transitorio" y "preautonómico", conforme a la base 6.2 de las Ordenes de convocatoria; pues bien esta medida, aunque favorecía los derechos de dichos "colectivos", resultaba "de facto", una dificultad más para cumplir de nuevo las previsiones de la base 9.1 en cuanto a la adjudicación de destinos antes del 31 de Diciembre de 1991 por cuanto la toma de posesión como funcionarios se efectuó a primeros de Noviembre de dicho año.

En su propio informe, se nos confirma que el citado personal dispuso hasta el día 20 de Noviembre de 1991 para participar en las convocatorias, por lo que es a partir de esta fecha cuando realmente se podían iniciar con más seguridad los trabajos de las respectivas Comisiones que culminarían definitivamente con las adjudicaciones de puestos publicados en el BOJA del día 13 de Junio de 1992, casi un año después de ser convocados los mismos.

3.- No entendemos que sea una justificación suficiente de la demora en la resolución definitiva de los concursos, alegar "*el elevado número de plazas convocadas, de participantes en los respectivos concursos y puestos solicitados*".

La considerable participación de funcionarios en los repetidos concursos, solicitando numerosos puestos de trabajo, era de esperar, y así le debía constar a la Administración toda vez que el último concurso general convocado por la Junta de Andalucía se efectuó en el año 1987, por Orden de la Consejería de Gobernación, y se resolvió un año y medio después.

Pues bien, desde la toma de posesión de los participantes en aquel concurso de 1987, hasta la convocatoria efectuada en el verano de 1991 transcurrió con exceso los dos años que debían permanecer como mínimo en el destino obtenido, conforme a lo establecido por el art. 11.2 del Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero, de ahí que, en principio, era previsible una participación masiva en los citados concursos, ante las expectativas existentes.

4.- En cuanto a la exclusión de 558 plazas de la Resolución provisional no parece, desde luego, una decisión acertada pues si, por un lado "facilitó" anticipar la publicación de la Resolución provisional, de entrada incompleta; por otro lado, entendemos que actuaciones de este tipo pueden conculcar los principios de legalidad y seguridad jurídica por la indefensión que causa en los participantes. Significativo en este punto es que, según consta en esta Institución por las noticias de prensa, en el momento de la publicación de la primera Resolución provisional, se informaba a los interesados como causa por la que no aparecieron dichos puestos, un "*error informático*".

5.- Finalmente, denotamos nuevamente una falta de coordinación entre Centros Directivos de esa Consejería, ya advertida con ocasión de las **quejas 987/92 y 1718/92**. Así, en escrito nº 2/3913 de fecha 30 de Septiembre de 1992 (**queja 987/92**), de la Secretaria General para la Administración Pública, por el que nos informa sobre la demora en la resolución definitiva de las convocatorias de las pruebas de ingreso en los Cuerpos y Grupos de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1991, resulta que justifica dicha demora, entre otras circunstancias, por la resolución de los concursos convocados en 1991, facilitándose entre otros datos:

Vacantes ofertadas: 6.500 plazas.

Funcionarios participantes: 4.500

Por escrito nº 2/3004, de fecha 3 de Julio de 1992 (**queja 865/92**) de la Dirección General de la Función Pública informando sobre la demora en la resolución de los concursos convocados en 1991, se indica:

1.- En el contenido del informe:

Plazas convocadas: 6.458
Participantes: unos 4.500

2.- En el Anexo a dicho informe:

Plazas convocadas: 6.477
Plazas adjudicadas: 2.498
Plazas desiertas: 3.200
Plazas no solicitadas: 779.

A la vista de dichas diferencias numéricas en los datos, cabría inferir que la propia Consejería de Gobernación no conocía con exactitud el número total de plazas vacantes incluidas en dichos concursos.

En conclusión, con lo anteriormente reseñado se patentiza una incapacidad para la gestión ordinaria de los concursos de méritos, primer instrumento, concatenado a la selección, para la provisión de puestos de trabajo.

En consecuencia procedimos a formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de determinados principios rectores de la actuación administrativa y preceptos procedimentales; efectuando asimismo **Recomendación** concretada en la realización de las siguientes medidas, en las sucesivas convocatorias que se efectúen:

- "1. Valorar la posibilidad de convocar los concursos de méritos agrupados los puestos de trabajo por Especialidades o Areas de conocimiento en base a las funciones a desempeñar en los puestos; también cabría efectuar las convocatorias de los puestos integrados en cada Consejería u Organismo Autónomo, esto es, por Departamentos, siguiendo el modelo estatal, y previas las adaptaciones normativas y cesión de competencias en la materia por el Excmo. Sr. Consejero de Gobernación. Con ello se disminuiría el número de puestos convocados y se racionalizarían los procedimientos haciendo menos compleja y laboriosa la gestión de los mismos, reduciéndose los plazos para su terminación, que en el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero, se establece con carácter general en dos meses.*
- 2. Sin perjuicio de conseguir una mejor coordinación de los efectivos de personal dedicados a estas funciones, sería conveniente concretar la necesidad de un incremento de los medios personales y materiales; y en todo caso, fomentar la permanencia en los puestos de trabajo mediante incentivos profesionales y económicos, para lograr una especialización y experiencia necesaria para la tramitación y resolución en tiempo y forma, de éstos procedimientos de provisión de puestos de trabajo cuya*

periodicidad, al menos, debe tener carácter anual, conforme se desprende de los arts. 24.1 y 25 en relación con el art. 35.1, de la Ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía".

Recibida la contestación de la Secretaría General para la Administración Pública la estimamos positiva, al preverse la adopción de determinadas medidas para corregir las deficiencias detectadas en los procedimientos de provisión de puestos mediante el sistema de concurso de méritos.

Respecto a los procedimientos extraordinarios de provisión de puestos adscritos a funcionarios mediante nombramiento de personal interino (art. 29) y nombramientos provisionales (art. 30) previsto, en la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, es una materia reproducida en los Informes de los años 1990 y 1991, y que vamos a repetir en el presente, avalada por algunas quejas.

Así, en la **queja 254/91** cuestionamos la pasividad y descoordinación de la Dirección General de la Función Pública, demostrada en la tramitación del nombramiento e inscripción registral de una interina, que ocupaba un puesto base, para desempeñar un puesto de jefatura, conforme a las atribuciones conferidas con carácter general en el artículo 2 del Decreto 9/1986, de 5 de Febrero, que aprueba el Reglamento del Registro General de Personal.

Los hechos constatados por esta Institución son los siguientes:

1.- El Excmo. Sr. Consejero de Cultura y Medio Ambiente, con fecha 17 de Octubre de 1990, y de conformidad con lo previsto por el art. 29.2 de la ley 6/1985, de 28 de Noviembre y el Decreto 228/1989, de 24 de Octubre en su artículo 1, concede la autorización previa para el nombramiento de la interesada como funcionaria interina en un puesto de Sección en dicho Departamento.

El nombramiento se efectúa por Orden del propio Consejero de Cultura y Medio Ambiente, y mediante delegación, por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, con fecha 15 de Noviembre de 1990, siendo notificado expresamente en tiempo y forma a la afectada el día 19 del mismo mes y año.

2.- Con fecha 14 de Enero de 1991, por la Dirección General de la Función Pública se comunica a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que de conformidad con lo dispuesto en la Circular nº 1/1991, de 2 de Enero, la no autorización del citado nombramiento.

A la vista de la actuación de control, que sólo sería de legalidad en este supuesto, ejercida por la Dirección General, entendimos que la misma no se ajustaba a la normativa vigente, apreciando ciertas irregularidades. A saber:

1.- Se aplica la Circular 1/91 de la Secretaría General para la Administración Pública con vigencia a partir del día 2 de Enero de 1991, a un expediente de nombramiento de funcionario interino tramitado en Octubre de 1990 y recibido en la Consejería de Gobernación el 4 de Diciembre del mismo año.

2.- La no autorización de la Dirección General de la Función Pública sería improcedente, pues, este trámite ya había sido resuelto favorablemente por el titular de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente. En el supuesto de que en la anterior actuación se considere la denegación de la inscripción registral, observamos que no se motiva ni fundamenta (artículo 43.1 de la LPA) comunicándose la misma únicamente al Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de Cultura y Medio Ambiente y dejando en una total indefensión a la afectada (art. 18.3 del Decreto 9/1986, de 5 de Febrero), al no notificarse la denegación.

Aun cuando, sucintamente y sin sujeción a requisitos formales especiales, la motivación ha de ser suficiente, la motivación exige -dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de Enero de 1976- «un fundamento jurídico razonado», lo que comporta una referencia a los hechos y fundamentos de Derecho. Solo así, podrá llegar a conocerse el proceso lógico y jurídico que condujo al órgano administrativo a su decisión.

3.- La forma de proceder de la Dirección General de la Función Pública estimamos que no ha sido la ajustada por cuanto por un posible defecto de tramitación de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, en la aplicación de las Instrucciones de 23 de Marzo de 1990, concretamente el apartado II.A) sobre «*publicidad de la vacante*» se ha privado a la citada Consejería de posibilitar la subsanación del mismo, de haber sido requerida en tiempo y forma, y con independencia del candidato que resultara seleccionado para la provisión de la vacante que, por razones de urgencia y necesidad precisaba su cobertura, según queda justificado en el expediente.

4.- Igualmente, con el nombramiento de la interesada efectuada por el Consejero de Cultura y Medio Ambiente y notificado a la misma, para el desempeño del puesto se le crean a la misma unos derechos, tanto profesionales como económicos, que con la denegación posterior de la inscripción registral del mismo se ven lesionados por una irregularidad, subsanable a nuestro entender, de la propia Consejería, y, en todo caso, ajena a la afectada.

En consideración a lo anteriormente señalado trasladamos a la Consejería de Gobernación el siguiente **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos que a continuación se indican y que, estimamos han sido vulnerados en la tramitación del expediente.

"1.- Principios de eficacia y coordinación que han de regir el funcionamiento de la Administración Pública conforme a lo

establecido en el art. 103, aptdo. 1 del Texto Constitucional y art. 34, aptdo. 1, de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; y el de celeridad que, junto al de eficacia, se infiere del art. 77, aptdos. 1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, siendo el tenor literal de éstos últimos el siguiente.

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

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

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

Art. 43: «1. Serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos».

Art. 48.2: «No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados».

Art. 54: «Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los "interesados" no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo».

Art. 84: «1. A efectos de la resolución del expediente, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzquen absolutamente necesarios para acordar o resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2.- En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita el dictamen».

Art. 86, aptdos. 2 y 3: «2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses.

3. De no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora».

3.- *El art. 18 del Decreto 9/1985, de 5 de Febrero, anteriormente señalado, establece:*

«1.- El Encargado del Registro calificará los documentos cuya inscripción o anotación registral se promueva y practicará el asiento que proceda, extendiendo diligencia definitiva y nota registral correspondiente. En otro caso, suspenderá o denegará la práctica de la misma.

3.- Será denegada la inscripción o anotación pretendida cuando de la calificación de los actos cuya acreditación registral se prueba resultare que han sido declarados por órganos competentes, adolecen de vicios o irregularidades no convalidables o se han constituido, declarado o formalizado con violación de los requisitos o formalidades exigidas por la legislación vigente.

La denegación se producirá en todo caso, por el Director General de la Función Pública y será notificada simultáneamente a quien promovió la inscripción o anotación registral y al titular a quien se refiere la misma a efectos de formulación de las reclamaciones o recursos que procedan».

4.- El art. 9.3. de nuestro texto constitucional dice: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

5.- El Título Preliminar del Código Civil, en su art. 2.3 señala: «las leyes no tendrán efectos retroactivos si no dispusieren lo contrario».

En definitiva, formulamos **Recomendación** para que *"se dictara Resolución por el órgano competente de esa Consejería, a los efectos de retrotraer el expediente (art. 45.3 de la LPA) al momento procedimental de la emisión del informe previo a la inscripción registral e interesando a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente se subsane el defecto producido en la selección del funcionario interino para desempeñar el puesto de Sección Fiscal de su Viceconsejería dándose publicidad a la vacante y subsiguiente selección del candidato idóneo, conforme a lo establecido en el apartado II.A) de las Instrucciones de 23 de marzo de 1990 de la Dirección General de la Función*

Pública, vigente en el momento en el que el titular de la Consejería concedió la autorización previa para la cobertura del citado puesto y, conforme al Decreto 228/89 ya reseñado, y posterior nombramiento según establece el art. 29.2 de la repetida Ley 6/1985".

Recibida contestación a las Resoluciones y dado que no resultaba adecuada la respuesta elevamos el expediente al Consejero de Gobernación entendiendo que cabía una solución positiva y razonable a nuestra intervención.

A este respecto, le indicamos en síntesis, lo siguiente:

- Nuestras resoluciones tienen dos contenidos bien diferenciados, uno el **Recordatorio** de deberes legales, con el que entendemos se han vulnerado diversos preceptos en la tramitación del expediente de nombramiento a la interesada, para ocupar otro puesto como personal interino; aspectos éstos en los que ratificamos la existencia de irregularidades procedimentales en la tramitación del expediente administrativo al no haberse dictado una resolución motivada denegando la inscripción registral del acto administrativo emanado de la Consejería de Cultura, órgano competente para realizar el nombramiento y autorización previa a que se refiere el art. 29.2 de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, en la fecha en que se dictó (17 de Octubre de 1990).

- Respecto al contenido de la **Recomendación** formulada, este tiene carácter discrecional, pero su rechazo, entendemos debe tener como justo fundamento para la interesada el dictar Resolución denegatoria motivada sobre la no inscripción del nombramiento en el Registro General de Personal, si la Dirección General de la Función Pública considera que el acto cuya inscripción se promueve está viciado al no reunir algún requisito legal; sin embargo, de esta solución al asunto nada se nos dice, con lo que entendemos no se justifica la actuación de esa Consejería.

- En cuanto a las manifestaciones contenidas en el último escrito recibido, afirmando la inexistencia de acto de nombramiento, para no proceder a la inscripción registral, es criterio de esta Institución que el acto administrativo sí ha existido, pues lo dictó el Consejero de Cultura el 17 de octubre de 1991, faltando únicamente su inscripción registral para que surtiera efectos, y sin que al parecer, esa Consejería haya denegado la inscripción de forma motivada, como prescribe el art. 18 del Reglamento regulador del Registro General de Personal.

- No compartimos que en este supuesto la interesada, como personal interino, no tuviera derecho al nombramiento, pues el acto correspondiente se dictó, como ya hemos manifestado, con anterioridad. Asimismo, en cualquier caso, la situación debilitada en cuanto a derechos que tiene el personal interino, no habilita a que la Administración pueda menoscabar las garantías jurídicas procedimentales que indudablemente les son aplicables, causando indefensión a la afectada al no notificarse la denegación de la

inscripción registral, y, en definitiva, la preceptiva terminación del procedimiento administrativo iniciado por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, mediante una resolución expresa.

Por último, le significamos que, no obstante lo anterior, compartíamos lo siguiente:

- que la provisión de puestos de trabajo vacantes se debe efectuar por los procedimientos ordinarios, y sólo excepcionalmente por personal interino; este criterio ya se ha mantenido por esta Institución y trasladado a esa Consejería en relación con otras quejas tramitadas con anterioridad.

- que la potestad auto-organizativa de la Administración le coloca en una posición legítima para valorar la oportunidad y cumplimiento de los requisitos legales exigidos para cubrir con personal interino los puestos de trabajo de la misma.

Finalmente reiteramos nuestro parecer de que la actuación de la Dirección General de la Función Pública no había sido ajustada a la normativa reguladora, conforme razonamos en nuestra Resolución de fecha 9 de Octubre de 1991, no considerando adecuada la respuesta para justificar las dilaciones y defectos observados en el procedimiento de referencia, por lo que procedimos a incluir el expediente de queja en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

El asunto comentado no es más que una muestra de las disfunciones que producen en la Función Pública Andaluza, la multitud de expedientes de nombramientos, ceses y traslados de personal interino de un puesto a otro, cuando lo normal, que es el concurso de méritos, se convierte en excepcional, y los nombramientos provisionales, en los sistemas habituales de provisión de puestos.

A este respecto, y de la información obtenida para las **quejas 891/92, 943/92, 1060/92, 1182/92 y 1190/92**, con fecha 18 de Septiembre de 1992, existen 4082 interinos que están afectados por el llamado Acuerdo de estabilidad de 5 de Noviembre de 1990 y 719 interinos posteriores a la firma del Acuerdo, entre los que se encuentran los promoventes de las quejas actualmente en trámite.

Asimismo se nos ha facilitado un dato elocuente de la generalizada utilización del art. 29 de la Ley 6/85, pues desde el 1 de Enero de 1991 hasta el 10 de Julio de 1992, se han producido 449 nombramientos de personal que han accedido como interinos, al parecer, por no existir funcionarios de carrera.

Ante dicha cifra elevada de nombramientos, no podemos menos que lamentar la situación, a pesar de las Sugerencias y Recomendaciones efectuadas por esta Institución para que se normalice la utilización anual de los sistemas ordinarios de acceso y provisión de puestos de trabajo, que evitarían la caótica situación de provisionalidades existentes en la Administración

Autonómica.

En cuanto a la otra fórmula de ocupación provisional de puestos de trabajo, en base al art. 30 de la Ley 6/85, es ejemplificativa la **queja 1413/90**, aún en trámite, y referida a la Gerencia Provincial del Servicio Andaluz de Salud de Córdoba. En este Centro de trabajo, la provisión de puestos con carácter provisional se ofrece a los funcionarios aplicando, según la información recibida, un baremo consensuado entre la Administración y los Sindicatos.

Cabe afirmar con seguridad que, en este Organismo, la utilización del procedimiento extraordinario resulta obligado, pues aún no se ha convocado concurso de méritos alguno desde la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo en el año 1991.

Ante esta situación hemos comunicado al Director Gerente que, una vez finalizado el proceso de confirmación y destino del personal de ese Organismo a su Relación de Puestos de Trabajo, procede que los puestos vacantes con dotación presupuestaria y los ocupados con carácter provisional se oferten a los funcionarios para su provisión con carácter definitivo por los procedimientos establecidos en el art. 26 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre. Asimismo se ha trasladado **Recomendación** concretada en que "*se impulse ante la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Gobernación la necesidad de las vacantes dotadas presupuestariamente y las ocupadas provisionalmente del Servicio Andaluz de Salud, se incluyan en el próximo concurso de traslados o bien, se efectúen las oportunas convocatorias públicas para la provisión de los puestos de libre designación*".

Por último en este subapartado reseñamos, en relación con la **queja 1181/91** expuesta en el Informe de 1991, la **queja 273/92** promovida por cuatro funcionarios del Cuerpo de Guardería Forestal del Estado, aunque afectante a otros cinco más, actualmente en Comisión de Servicios en la Junta de Andalucía, expresando las dificultades que tienen para obtener su traslado definitivo a esta Comunidad Autónoma, cuyas peticiones iniciales se remontan al año 1986.

Refieren que cuando prestaban servicios en otras Administraciones fuera de Andalucía, por parte de la Función Pública Andaluza se les negaba la posibilidad de trasladarse a esta Administración, siendo la única vía para acceder a ella a través de las correspondientes convocatorias de concursos.

Posteriormente solicitan traslado a puestos vacantes de Guardería Forestal de la Junta de Andalucía, petición que es rechazada nuevamente por la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Andalucía con fecha 18 de Abril de 1989 en los siguientes términos:

"... no está autorizada la provisión de vacantes de dicho Cuerpo en la Comunidad Autónoma por personas ajenas a la Función Pública Andaluza, en espera de que se desarrolle lo dispuesto en los arts.

25.4 y 44 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, actualmente en estudio".

Asimismo, señalan los interesados que en el último concurso convocado en el año 1991 la base 2.1.c, contemplaba expresamente que no podían participar los funcionarios de otras Administraciones que se encontraran en Comisión de Servicios en la Junta de Andalucía, con lo que, una vez más, se les vedaba la posibilidad de quedarse definitivamente en Andalucía, y por tanto tendrían que reincorporarse a sus destinos en las Administraciones de origen, con lo que ello suponía para los que llevan más de siete años intentando volver a su "tierra".

Pues bien, a la vista de los hechos anteriormente reseñados, decidimos trasladar al Director General de la Función Pública las siguientes consideraciones legales en la materia:

"1ª.- La generalidad del problema que afecta a un colectivo amplio de servidores públicos, y de forma especial, al citado personal de Guardería Forestal, promotores de esta queja, hace patente una vez más las limitaciones introducidas en el derecho de movilidad de los funcionarios públicos que podrían considerarse contrarias a diversos preceptos legales y reglamentarios, especialmente la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico (arts. 24 a 26), la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (art...), el Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero, que aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado, y el Real Decreto 730/1986, que regula las situaciones administrativas de estos mismos funcionarios.

En este sentido, por el Defensor del Pueblo Español, en su informe a las Cortes Generales correspondiente a la gestión de 1988, ya se aludía, como lógica conclusión a esa problemática, a la perentoria necesidad de que por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas se tomaran medidas y se llegase a acuerdos que permitan solucionar de un modo razonable esta situación, a cuyo fin se apuntaba la conveniencia de extraer y potenciar todas las posibilidades que la Ley 30/1984, confiere al Consejo Superior de la Función Pública y a la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

2ª.- El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su art. 12, aptdo. 3, Título Preliminar, señala que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes, entre otros, con el siguiente objetivo básico:

«4º.- La superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y, mientras ésta

subsista, la asistencia a los emigrados para mantener su vinculación con Andalucía. En todo caso, se crearán condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes y que éstos contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz».

3ª.- Los funcionarios afectados, que tienen la condición de andaluces, se encuentran actualmente prestando servicios en la Administración de la Junta de Andalucía, en comisión de servicios, y desempeñando puestos de trabajo adscritos a funcionarios. En algunos casos, la Comisión concedida está próxima a su vencimiento al agotar el plazo máximo establecido para ello, incluida la prórroga prevista (2 años, art. 8.4 R.D. 28/1990, de 15 de Enero), lo que supondrá, de no existir otra alternativa, el retorno a sus Administraciones de origen, con el consiguiente trastorno para toda la familia, problemas de viviendas, colegios, nuevo entorno social y cultural, y, en definitiva, volver a "emigrar", y, probablemente, abandonar definitivamente la posibilidad de volver a nuestra Comunidad Autónoma considerando que se han efectuado en el año 1991 la convocatoria de pruebas selectivas para acceso al Cuerpo de Auxiliares Técnicos de la Junta de Andalucía (opción Guardería Forestal) con lo que la posibilidad de ofertar plazas a funcionarios de otras Administraciones serán mínimas.

La Comisión de servicios es una situación definida para darse únicamente en supuestos excepcionales, y se concede para desempeñar puestos de trabajo o funciones especiales no asignadas a las específicas del puesto de trabajo al que se hallen adscritos.

A este respecto, cabe señalar que la Comisión de servicios es, en sí misma, un instrumento útil y eficaz para cubrir situaciones de emergencia en la prestación del servicio.

En relación con lo anterior, entendemos que las Comisiones de Servicios que "disfrutan" los funcionarios afectados, quedan suficientemente justificadas por la ardua tarea y eficaz labor realizada por los Agentes Forestales de nuestra Comunidad Autónoma en las dos últimas Campañas contra incendios, y muy especialmente el esfuerzo realizado durante el verano de 1991 en la extinción del incendio producido en la sierra de Ronda, y que mereció "el agradecimiento del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Andalucía" a algunos de los promoventes de esta queja.

En base a las consideraciones indicadas concluimos a la Administración que la situación de los funcionarios era la siguiente:

1.- Los afectados son trasladados "en comisión de servicios", tras

reiteradas peticiones de los mismos y gestiones de la Consejería de Gobernación con sus Administraciones de origen alegándose en la mayoría de los casos, que los puestos que servían por su lejanía y circunstancias familiares, incidían negativamente en la calidad de vida. Ante ello, la Consejería adopta una solución provisional, la comisión de servicios, y los interesados la aceptan, con la expectativa de poder obtener un destino definitivo en la Comunidad Autónoma, a través de la participación en un concurso. Sin embargo, esta posibilidad resulta incumplida al no regularse en las convocatorias.

- 2.- *No pueden "continuar" en la Junta Andalucía en la situación de Comisión de Servicios por agotar el periodo máximo establecido.*
- 3.- *No existe, en principio, la posibilidad de acceder a la misma a través de los oportunos concursos de traslados si nos atenemos a las normas establecidas en las convocatorias efectuadas en el año 1991, por la Consejería de Gobernación al excluir expresamente de los concursos al personal en Comisión de servicios.*
- 4.- *Desean continuar prestando sus servicios en la Comunidad Autónoma, y no tener que volver a "emigrar".*
- 5.- *Actualmente, existen puestos de trabajo vacantes que pueden desempeñar con carácter provisional, hasta que a través de concurso accedan a un puesto como titulares definitivos, según indican los interesados.*

*Ante los hechos constatados, trasladamos a la Secretaría General para la Administración Pública una **Sugerencia**, basada en los siguientes fundamentos normativos:*

- 1.- *El art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece, con carácter básico, «la movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas»: «Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo».*

En consecuencia, los interesados son funcionarios de la Administración del Estado y/o de Comunidades Autónomas, en situación administrativa de Servicio Activo, desempeñando un puesto de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía en Comisión de servicio conforme al artículo 31 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública Andaluza y art.

4.2. a) del R.D. 730/1986, de 11 de Abril, que aprueba el Reglamento de situaciones Administrativas.

2.- El art. 25.4 de la citada Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, prevé la posibilidad de que los funcionarios de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas (caso que nos ocupa) podrán desempeñar puestos de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía.

3.- Como funcionarios de la Administración del Estado, los interesados podrían participar, cuando así se determine por la Junta de Andalucía, en el concurso correspondiente, en aplicación del art. 25.4 de la Ley 6/1985 y sin perjuicio de su necesario desarrollo reglamentario, y se prevea en la correspondiente Orden de Convocatoria (art. 22 del R.D. 28/1990, de 15 de Enero, que aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado).

Hasta que lo anterior no tenga virtualidad, el procedimiento de acceso a un puesto de la Administración de la Junta de Andalucía, se podrá efectuar en Comisión de Servicios como funcionario destinado en la Administración del Estado (según prevé el art. 31 de la Ley 6/1985, ya citado), que, en el caso que nos ocupa, no sería factible al no contar con más prórrogas por estar prácticamente agotado el periodo máximo establecido (2 años, según art. 8.4 del R.D. 28/1990, de 15 de Enero), o bien como funcionarios de la Administración del Estado, reingresando al servicio activo, a través de la adscripción con carácter provisional a un puesto de trabajo vacante dotado presupuestariamente, previo informe favorable de la Junta de Andalucía y posterior resolución del Ministerio para las Administraciones Públicas (art. 5 del R.D. 28/1990 citado).

4.- De lo reseñado, se desprende el carácter discrecional de la utilización de estas vías por la Administración Autonómica Andaluza, criterio ya manifestado por esa Consejería a esta Institución con motivo de la tramitación de la queja núm. 2087/89, incluida en el Informe al Parlamento de Andalucía del año 1990, y en la que, por el Defensor del Pueblo Andaluz, se formuló a ese Departamento Sugerencia en el sentido de que, al objeto de hacer efectivo el principio de movilidad de los funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas, determinado en el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las previsiones contenidas en el art. 25.4 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, se efectuara el desarrollo reglamentario de los citados preceptos, y se regule en las bases de la convocatorias de provisión de puestos de trabajo, que los

funcionarios de otras Administraciones Públicas que reúnan los requisitos exigidos puedan participar en los concursos correspondientes.

*En consecuencia, en base a las anteriores consideraciones, esta Institución, formuló **Sugerencia** con el siguiente tenor literal: "que los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales destinados en Comisión de Servicios en la Administración de la Junta de Andalucía, y que en hoja anexa se relacionan, sean adscritos provisionalmente a puestos de trabajo de esta Comunidad Autónoma, al objeto de posibilitar su participación en los concursos de méritos, que les permitan obtener destino definitivo en esta Comunidad Autónoma de la que son nativos.*

Al margen de las razones de oportunidad que esa Consejería pueda tener para no haber regulado en las convocatorias este derecho condicionado, entendemos que los objetivos fijados en nuestra norma institucional básica, y la normativa estatal y autonómica antes reseñada, creemos avalan suficientemente, el que esa Consejería arbitre las medidas pertinentes para solucionar favorablemente las peticiones interesadas, y en último extremo capacitar, a los afectados, para que puedan presentarse, en los sucesivos concursos de méritos que se convoquen".

*A dicha **Sugerencia** nos respondió positivamente el Director General de la Función Pública, que reproducimos parcialmente, para mejor comprensión del asunto:*

"... con fecha 26 de Junio de 1992, se ha remitido al Ilmo. Sr. Director General de Servicios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en virtud de las facultades conferidas por el artículo 5 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en relación con el Decreto 130/1986, de 30 de Julio y Decreto 62/1986, de 2 de Marzo, para que informe, sobre un Proyecto de Resolución que autorice destinar provisionalmente, una vez agotado el periodo de dos años en Comisión de Servicios a los citados funcionarios, en los puestos de trabajo que se indican, estando obligados los interesados, a participar en los concursos que convoque la Comunidad Autónoma Andaluza con posterioridad a la toma de posesión de los destinos provisionales.

Actualmente se está pendiente del informe mencionado en el párrafo anterior. Una vez en poder de esta Dirección General el mismo, procederemos en consecuencia y siempre tutelando los intereses de los funcionarios que integran la Función Pública..."

2.3. Selección de Personal Laboral.

En este epígrafe trataremos algunas de las quejas formuladas por participantes en pruebas de acceso a la condición de personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

Todas las quejas que vamos a reseñar a continuación se refieren al procedimiento de acceso mediante concurso de méritos, el primero celebrado en la Administración Autónoma y el último también. Su participación en los cinco grupos que integran las categorías profesionales que se recogen en el Convenio, fue masiva, más de 200.000 instancias según la información de la Consejería de Gobernación; desde luego era de esperar, dado el alto nivel de desempleo y las expectativas, del personal laboral temporal, de conseguir la estabilidad en el empleo.

Pues bien sentadas estas premisas reseñamos en un primer bloque la **queja 1082/91**, la **queja 1347/91** y la **queja 673/92**, que plantean la aspiración y preocupación de este personal temporal ante el deseado concurso; en todas las quejas, en mayor o menor medida, se plantea la distinta valoración de servicios prestados en régimen laboral temporal o funcionarial (como interino), cuando las funciones son las mismas por el hecho de haberse modificado la Relación de Puestos de Trabajo, y adscritos los puestos al régimen funcionarial o laboral.

Tales expedientes se resolvieron con la no admisión (la **queja 673/92**) al no constatarse irregularidad en la actuación administrativa, por el hecho de cambiar la adscripción del puesto que ocupaba la interesada con carácter temporal. A este respecto le significamos, a la interesada para una mejor comprensión de su situación laboral, lo siguiente:

"En el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda Comunidad Autónoma, se aprobó la ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en cuyos artículos 10 al 12 se contempla la relación de puestos de trabajo como un instrumento mediante el cual se racionaliza y ordena la Función Pública, concibiéndose la misma como un instrumento organizativo dinámico, en el sentido que debe adecuar las estructuras organizativas y características de los puestos de trabajo a las necesidades generadas por la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el art. 2 de Decreto 390/1986, de 10 de Diciembre, dispone que para confeccionar la relación de Puestos de Trabajo se partirá de los efectivos existentes rectificando lo procedente con objeto de suprimir los puestos de trabajo que no se consideren necesarios y añadir aquellos otros imprescindibles para el mejor funcionamiento de los Servicios.

El artículo 10 del citado Decreto, prevé que la Consejería de Gobernación, con acuerdo de las Consejerías afectadas y oídas las Centrales Sindicales, podrá adecuar o modificar las relaciones de Puestos de Trabajo, en base a la potestad de autoorganización atribuída y aunque, como en el caso por Vd. indicado, se haya producido con una diferencia temporal notable con respecto a otros puestos idénticos.

El acceso a la condición de laboral fijo en la Junta de Andalucía, se realiza por el sistema de concurso libre, de conformidad con lo regulado por el art. 15 del Convenio Colectivo vigente en relación con el art. 39 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Según se deduce temporal de la documentación remitida, Vd. accede a personal laboral con efectos de febrero de 1990, y solicita el reconocimiento retroactivo a la fecha de 19 de Febrero de 1988. A la vista de ello, y conforme a la normativa legal señalada, no es posible reconocer tal retroactividad por cuanto el acceso a la función pública se efectúa en el momento en que Vd. es seleccionada a través del concurso y toma posesión del puesto que se le adjudique, otro aspecto, bien distinto, es el derecho que le asiste sobre el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad a su ingreso como personal laboral fijo, a los efectos de trienios, para lo cual deberá formular la oportuna solicitud al amparo de la ley 70/1978, de 28 de Diciembre, y presentarla en la Consejería o Delegación Provincial donde preste servicios".

Por su parte la **queja 1082/91** y la **queja 1347/91**, fueron resueltas positivamente al decidirse las reclamaciones formuladas contra las listas provisionales de admitidos al concurso de acceso a los Grupos IV y V del Convenio respectivamente; aunque el fondo del asunto sobre los méritos a valorar, fueron tratados en la **queja 1117/91** que a continuación comentamos.

Esta queja fue formulada por el Presidente de la Junta de Personal Regional del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS) en plena tramitación del concurso de acceso al Grupo IV del Convenio, y en representación del personal auxiliar administrativo temporal que participó en el procedimiento, y resultó afectado por el cambio de adscripción de laboral a interino en puestos que ocupaban. Posteriormente recibimos los recursos presentados por veintidos afectados/as, contra la valoración de los méritos alegados.

Pues bien, con una dilación de tres meses recibimos un informe inicial en el que se daba una justificación simplista del retraso en resolver el concurso, los defectos en la baremación provisional y definitiva, y así como sobre el baremo de méritos.

En este supuesto decidimos dirigir **Recomendación**, ya anunciada

en el Informe de 1991, al Consejero de Gobernación, fundada en las deficiencias denotadas en las bases y procedimientos de desarrollo de la convocatoria. Las consideraciones efectuadas, las reseñamos para una mejor comprensión del alcance de la queja:

"1.- En cuanto a los criterios de baremación contenidos en el Decreto 124/1987, de 14 de Mayo, Decreto 111/1990 de 3 de Abril y Orden de la Consejería de Gobernación de 19 de Junio de 1990 por la que se convoca concurso para la provisión de plazas vacantes del grupo IV como personal laboral fijo de nuevo ingreso en el ámbito de la Junta de Andalucía (Base 9.1.1), entendemos que no resultan equitativos, pues la distinción entre puesto "igual" o "similar" se realiza en función exclusivamente del vínculo jurídico del puesto desempeñado, y no, en base a las funciones asignadas al puesto, que constituyen su contenido material y de la experiencia profesional de sus ocupantes. Con dicha interpretación estimamos que podrían conculcarse los principios de mérito y capacidad que deben de regir este tipo de procesos selectivos.

Algunos organismos, como al que pertenece el personal afectado. el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, han experimentado diversas modificaciones en la Relación de Puestos de Trabajo, afectando a su clasificación o adscripción a personal laboral o funcionario, y sobre todo en puestos como los de Auxiliares Administrativos en los que las funciones son idénticas por su contenido material, con independencia del vínculo jurídico.

No obstante, reconocemos que dicha regulación se ha efectuado en las normas correspondientes, y si se aplicaron a dicho procedimiento selectivo, con carácter general, no habría inconveniente legal para ello.

2.- Por lo que se refiere a la tramitación del concurso de acceso, comprendemos el volumen y complejidad que la gestión de un procedimiento tan masificado provoca en cualquier administración, pero también es cierto la necesidad de que se prevean con antelación los medios personales y materiales necesarios para hacer frente al mismo, y más conociéndose previamente el asunto pendiente del personal contratado laboral temporal, y siendo las primeras pruebas de acceso de estas características mediante el sistema de concurso de méritos.

En definitiva, corresponde a la Administración en base a su propia potestad de auto-organización, el dotarse de los medios adecuados a los fines a desarrollar de modo que su gestión resulte eficaz, y debiendo seguir los principios rectores previstos en el art. 103-1 de nuestra Constitución y art. 34 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

3.- *Así mismo, observamos en algunas bases de la convocatoria, un contenido que puede sorprendernos, a saber:*

«Base 9.3 «... de persistir el empate, resultara seleccionado o preferido en la elección de plaza, según el caso, el aspirante de mayor edad».

Se utiliza una circunstancia personal, la edad, que viene a aplicarse como criterio dirimente en caso de empate, sin estar sujeto a los principios de mérito y capacidad previstos en el art. 103.3 de la Constitución, y podría vulnerar el principio de igualdad reconocido en el art. 14 del texto Constitucional al utilizar la circunstancia personal de la edad, que no puede servir para discriminar a los ciudadanos; en este caso para acceder a una plaza de la Administración Pública, y aunque su utilización se nos pueda justificar, que opera en defecto de las anteriores, y por tanto, remotamente.

Dichos principios de igualdad, mérito y capacidad, son los únicos recogidos en disposiciones posteriores y complementarias reguladoras de la selección del personal, que a continuación reseñamos:

a) *La Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece en su art. 19 que las pruebas para la selección del personal necesario, ya sea funcionario o laboral, habrán de garantizar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*

b) *En desarrollo de la citada Ley se dictó el Real Decreto 2223/84, de 19 de Diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, en el que nuevamente se recoge que los procedimientos de selección acceso del personal laboral se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición, o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*

c) *Igualmente la normativa autonómica aprobada en la materia recoge tales principios: Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (art. 39.1) y convenio colectivo de trabajo del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía (art. 12).*

Base 11.2 «Contra la lista de aspirantes excluidos y las relaciones provisionales podrá interponerse escrito de alegaciones en plazo de diez días, contados a partir del siguiente al de su

exposición en los tablones de anuncio ante la Comisión de Selección y presentarse preferentemente en los Servicios Centrales de la Consejería de Gobernación y Delegaciones de ésta.

El Presidente de la Comisión de Selección podrá delegar en el vocal representante de la Administración de cada una de las provincias para que éste se dirija expresa e individualmente a cada uno de los interesados que se le estime su reclamación, debiéndose entender el silencio administrativo como causa de su desestimación.».

En la Base transcrita esa Consejería recoge expresamente lo que ya viene en la propia Ley de Procedimiento Administrativo, ésto es, que el silencio administrativo con carácter general se entenderá como desestimación; en este caso, de las alegaciones formuladas por los aspirantes contra las relaciones provisionales. A este respecto, estimamos que la introducción de dicho texto en la Base 11.2, supone una utilización abusiva y premeditada de este técnica administrativa, que debe jugar en beneficio del interesado que promovió el procedimiento, como una garantía ante la pasividad de la Administración. No obstante, al referirse a actos de mero trámite, la estimación o desestimación de las reclamaciones deberán resolverse en el acto aprobatorio definitivo del concurso.

4.- Finalmente, la resolución estimatoria de los recursos de reposición, fuera de unos plazos prudenciales, y, sobre todo, una vez transcurridos los plazos para la adjudicación de puestos a que se refieren la Base 13, devienen ineficaces, o al menos producen inseguridad jurídica y disfunciones administrativas en dicho trámite del procedimiento, por lo que sería conveniente, hacer un esfuerzo, al objeto de actuar con mayor eficacia y celeridad en la resolución de estos recursos coordinadamente con las Delegaciones de Gobernación como principales Oficinas receptoras de los mismos".

La **Recomendación** se concretó en la realización de las siguientes medidas en las sucesivas convocatorias que se efectuen:

"1.- Estudiar la posibilidad de modificar los criterios de baremación contenidos en cuanto a la consideración de puesto igual o similar, en función exclusiva del regimen juridico aplicable al puesto desempeñado, para valorar la experiencia profesional determinada como mérito.

2.- Incrementar los medios personales y materiales suficientes, así como ordenar los existentes, para una utilización eficaz en la tramitación y resolución definitiva de estos procedimientos de selección de enorme complejidad debida a la concurrencia masiva de

participantes. A tal efecto, la propia Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en su art. 11 regula un instrumento básico para ello, la Relación de Puestos de Trabajo.

3.- Se suprime de la Base 9.3, la circunstancia personal de la edad como criterio final dirimente en caso de empate, al objeto de que la actuación administrativa se ajuste a los principios invocados, como únicos a tener en cuenta en tal procedimiento selectivo. Igualmente se omite la referencia expresa al silencio administrativo negativo contenida en la Base 11.2 párrafo 2º, por resultar contrario a los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo en esta materia".

Recibida la preceptiva respuesta se deducía que nuestra Recomendación formulada con fecha 14 de Enero pasado, en relación a la convocatoria de acceso a la condición de laboral fijo de nuevo ingreso a plazas vacantes del Grupo IV, ha sido aceptada parcialmente, en cuanto a la referencia expresa al silencio administrativo negativo en el punto 2 de la Base 11.2 y en lo relativo a la supresión de la circunstancia de la edad, como criterio final de desempate, a cuyos efectos propusimos un nuevo criterio para resolver los empates, conforme nos sugería el Consejero.

No obstante, como no se nos aceptaban algunas de las medidas propuestas, le trasladamos las siguientes valoraciones:

"1.- Seguimos manteniendo el contenido del punto 1º de las consideraciones de nuestra Recomendación de fecha 14 de Enero de 1992, en cuanto a que la distinción entre puesto idéntico o similar se realiza en función del vínculo jurídico del puesto desempeñado. Es acertado lo señalado en su informe en cuanto a que "si dos puestos de trabajo con contenido funcional análogo tienen distinto régimen jurídico, ello responde a conceptos organizativos y funcionales que han aconsejado esa diferencia". Por ello, seguimos insistiendo ante V.E. que la diferenciación entre puestos "igual" o "similar" se viene haciendo únicamente respecto al vínculo jurídico, obviando las funciones asignadas al puesto que constituyen su contenido material y de la experiencia profesional de sus ocupantes. De ahí, entendemos que, un puesto de Auxiliar Administrativo tiene las mismas funciones encomendadas independientemente de que en la Relación de Puestos de Trabajo esté adscrito a personal laboral o funcionario, adscripción que en todo caso, corresponde a la Administración en base a su propia potestad de auto-organización.

A este respecto, queremos señalar a V.E. que nuestra Recomendación pretendía, y, en ello seguimos, la modificación de las normas reguladoras de los concursos del personal laboral de la Junta de

Andalucía, con vista a futuras convocatorias, toda vez que los criterios de baremación aplicados en el concurso convocado por Orden de 19 de Junio de 1990 de esa Consejería de Gobernación podrían conculcar los principios de mérito y capacidad que deben regir este tipo de procesos selectivos.

2.- Con respecto a la necesidad de incrementar los medios personales y materiales para la resolución de los concursos de personal laboral (traslados-promoción-acceso), procesos de enorme complejidad como V.E reconoce en su informe, y una vez descartado por ese Organismo la ampliación de la Relación de Puestos de Trabajo, entendemos que cabría la posibilidad de adscribir, provisoriamente, personal de otros Centros Directivos que colaboren con los Servicios de Función Pública hasta la culminación de los procesos selectivos.

3.- En lo que se refiere a la supresión de la Base 9.3 de la circunstancia de la edad como criterio final de desempate, y, dando respuesta a lo solicitado en su informe, estimamos como mejor criterio, y adecuado a los principios de mérito y capacidad previstos en el art. 103.3 de la Constitución, así como al de igualdad reconocido en el art. 14 del Texto Constitucional, podría establecer resolver el empate atendiendo al mayor tiempo de servicios efectivos prestados en cualesquiera de las Administraciones Públicas.

El criterio reseñado, no debe producir disfuncionalidad alguna, y evitará en todo caso que el proceso informático ejecute el desempate de modo aleatorio".

La contestación final de la Secretaría General para la Administración Pública nos indicaba que *"... agradeciendo el esfuerzo de esa Institución por mejorar la actuación administrativa, de la presente **Recomendación** se dará traslado a la Comisión de Interpretación y Vigilancia del Convenio Colectivo para el Personal Laboral, ya que según el artículo 13 del citado Convenio, los baremos de los concursos de acceso a la condición de laboral fijo se aprobarán, previa negociación en la citada Comisión".*

Relacionada con la anterior queja comentada, iniciamos una actuación encauzada mediante **queja de oficio 1556/92**, referente a determinados aspectos de los baremos aprobados para los concursos de provisión de puestos de trabajo a personal funcionario y laboral. En concreto por considerar que, la circunstancia de la edad, no resulta un criterio objetivo para resolver los casos de empate en puntuación total y parcial para la adjudicación de plazas, así como la posible discrecionalidad de los tribunales en la aplicación de baremos, aspectos ambos contenidos en la normativa autonómica aplicable a la provisión de puestos de trabajo.

En esta posición enviamos a la Secretaría General para la Adminis-

tración Pública las resoluciones que a continuación transcribimos:

"1º.- En los Decretos 78/1991, de 9 de Abril, y 132/1991 de 9 de Julio, de esa Consejería de Gobernación, por los que se aprueban los baremos de los concursos de provisión de puestos de trabajo adscritos a personal funcionario y a personal laboral, respectivamente, se establece la circunstancia de la edad como criterio dirimente, cuando se da empate en puntuación total y parcial.

A este respecto, esta Institución entiende que dicho criterio no debe ser empleado para dirimir en caso de empate a quien se adjudica el puesto de trabajo, en base a las siguientes razones y con el siguiente contenido:

En primer lugar, no puede dejar de considerarse un tanto ilógico el criterio de la edad como sinónimo de experiencia, cuando la misma no juega papel alguno en determinados puestos de trabajo, en el que más bien habría de considerarse que aquélla es un factor negativo. Este es el caso, por ejemplo, de los puestos de Guarda Forestal, Monitores de Deportes y oficiales de Albañilería, ya que sus tareas son de gran contenido manual y corporal, en donde, con un criterio lógico, habría que estimar que la juventud es un dato favorable para el mejor desempeño de tales funciones.

En segundo lugar, utilizar una circunstancia personal, la edad, como criterio dirimente en caso de empate, sin estar sujeto a los principios de mérito y capacidad previstos en el art. 103.3 de la Constitución, podría vulnerar igualmente el principio de igualdad reconocido en el art. 14 del texto Constitucional, al utilizar la circunstancia personal de la edad, que no puede servir para discriminar a los ciudadanos, en este caso para acceder a una plaza de la Administración pública, y aunque su utilización se nos pueda justificar que opera en defecto de las anteriores, y por tanto, remotamente.

Dichos principios de igualdad, mérito y capacidad, son los únicos recogidos en disposiciones posteriores y complementarias reguladoras de la selección del personal, que a continuación reseñamos:

a) El Consejo de Ministros, en su reunión del 27 de Febrero de 1983, aprobó un Acuerdo en relación con la selección de personal, a efectos de contratación en el sector público, que fue publicado en el BOE de 12 de Septiembre de 1983, como anexo a la resolución de 5 de Septiembre de igual año, en el que textualmente se indica que «en ningún caso podrán tomarse en consideración, en los referidos procesos de selección, preferencias o privilegios que tengan su base en la edad, el sexo, la relación familiar, ni cualquier otras circunstancia que implique vulneración

de los principios de mérito y capacidad».

- b) *La Ley 30/84, de 2 de Agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, establece en su art. 19 que las pruebas para la selección del personal necesario, ya sea funcionario o laboral, habrán de garantizar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*
- c) *En desarrollo de la citada Ley se dictó el Real Decreto 2223/84, de 19 de Diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, en el que nuevamente se recoge que los procedimientos de selección de acceso del personal laboral se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición, o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*
- d) *Igualmente, la normativa autonómica aprobada en la materia recoge tales principios: Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (art. 39.1) y convenio colectivo de trabajo del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía (art. 12).*

2º.- *La segunda materia se concreta en la posible discrecionalidad del Tribunal en la aplicación del baremo establecido en el apartado "VALORACION DE TITULOS ACADEMICOS" en los concursos de traslados y de promoción del personal laboral, regulado en los arts. 2 y 3 del Decreto 132/1991, de 9 de Julio.*

En dichos apartados se bareman el Bachiller Superior o equivalente y el Graduado Escolar o equivalente, siempre que dichos títulos estén directamente relacionados con materias afines a la plaza que se aspira. En este sentido, entendemos que los títulos de Bachiller Elemental, Superior y Graduado Escolar, por sí mismos no deben ser valorados como "méritos", en los concursos de acceso, promoción o traslado, siempre que no esten directamente relacionados con materias afines a las plazas que pudieran aspirar sus titulares.

No obstante, tal como se contempla en el Decreto 132/1991, la valoración de dichos títulos pudiera ser mal interpretada por los interesados alegando que, si bien las citadas titulaciones académicas no son valoradas por sí mismo, como ya se ha indicado, sí lo serían si se tuviera presente la Orden Ministerial de 26 de Noviembre de 1975, por la que se determinan las equivalencias de los títulos de Formación Profesional y otros títulos con los de Bachiller Elemental o Graduado Escolar y Bachiller Superior, que, en su

articulado, establece dichas equivalencias a los únicos efectos del acceso a empleos públicos, que, en nuestro caso, se realiza a través de las respectivas convocatorias de acceso, promoción o traslado del personal laboral de la Administración Autonómica.

La posible discrecionalidad por los tribunales en la aplicación de dichos baremos, pudiera vulnerar el principio de igualdad como derecho fundamental de la persona, al tratar desigualmente situaciones iguales o viceversa. La Constitución asegura al individuo el derecho a no ser tratado desigualmente, exigencia que vincula desde luego a todos los poderes públicos. Asimismo, el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9 de la Constitución exige que se reduzca al máximo la discrecionalidad de la Administración al resolver, de modo que el procedimiento se encuentre con carácter reglado; en este supuesto, se conseguiría conociendo los interesados las titulaciones que se consideran relacionadas con los puestos".

En base a las anteriores consideraciones legales y teniendo constancia, a través de otras quejas tramitadas, de las posibles disfunciones resultantes en esta materia, esta Institución estimó oportuno formular las siguientes resoluciones:

"1º.- Recomendación en el sentido de actuar esa Administración con sometimiento a la Ley general, deber legal que alcanza a todos los órganos de todas las administraciones y, en el caso concreto, a los principios invocados, reguladores de los trámites de selección de personal al servicio de la Administración, de forma tal que garanticen y no vulneren los principios anteriormente señalados y recogidos en la Constitución, de mérito y capacidad, como únicos a tener en cuenta en tales procedimientos selectivos.

2º.- Sugerencia, al amparo del citado art. 29.1 en relación con el 28.2, a fin de:

A) Suprimir de los apartados 8 del art. 2 del Decreto 78/1991, de 9 de Abril, y 2 de los arts. 2º y 3º del Decreto 132/1991, de 9 de Julio, la circunstancia personal de la edad como criterio final dirimente en caso de empate al objeto de que la actuación administrativa se ajuste a los principios invocados como únicos a tener en cuenta en los procedimientos selectivos regulados por los citados Decretos. En sustitución de este criterio se podría establecer resolver el empate atendiendo al mayor tiempo de servicios efectivos prestados en cualesquiera de las Administraciones Públicas.

B) Reducir la discrecionalidad de los tribunales en la aplicación de las bases de los concursos, modificando, en su caso, el Decreto 132/1991, de 9 de julio, en los siguientes términos:

a) *En el art. 2. Concurso de traslado, en su apartado E) Valoración de títulos académicos, añadir el texto que figura en negrilla:*

"Se valorarán exclusivamente, los títulos académicos oficiales reconocidos y homologados por el Ministerio de Educación y Ciencia, y que estén directamente relacionados con las funciones afines a la plaza a la que se aspira. Dichos títulos se indicaran expresamente en las respectivas convocatorias".

b) *En el art. 3. Concurso de promoción, en su apartado D) Valoración de títulos académicos, añadir el texto que figura en negrilla:*

"Se valorarán exclusivamente, los títulos académicos oficiales reconocidos y homologados por el Ministerio de Educación y Ciencia, y que estén directamente relacionados con las funciones afines a la plaza a la que se aspira. Dichos títulos se indicaran expresamente en las respectivas convocatorias".

Asimismo, sugerimos que las anteriores medidas, de ser aceptadas pudieran llevarse a efecto en las próximas convocatorias.

A nuestras resoluciones contestaron casi simultáneamente la Dirección General de la Función Pública y la Secretaría General para la Función Pública, la primera con un grado de aceptación mayor.

Respecto a la Recomendación sobre los criterios de desempate en los concursos, la respuesta del Director General fue la siguiente:

"... se está procediendo a la revisión de la normativa existente en materia de concursos de traslados, donde se considerará lo expuesto por V.E"

Por su parte la Secretaría General nos decía:

"... Entiende esta Administración Autonómica que, aún agradeciendo el esfuerzo de esa Institución por mejorar la legalidad y la eficacia de la actuación administrativa, no es oportuna en este momento la modificación de la referida norma. Lo contrario supondrá establecer una ruptura en el proceso iniciado y asimismo, una disfunción en relación a la fase anterior, máxime cuando el criterio de la edad es el sexto en orden de prelación, empleado únicamente cuando excepcionalmente persista el empate tras utilizar los criterios de valoración entre puestos de la misma categoría profesional, permanencia en el puesto de trabajo, antigüedad, otras circunstancias personales, títulos académicos y cursos de formación o perfeccionamiento.

No obstante, esta Secretaría General para la Administración Pública siguiendo su Recomendación, se dirigirá a las Comisiones de Selección para que empleen exhaustivamente los primeros criterios de prioridad. Asimismo se compromete, a tener en cuenta esta Recomendación en el momento de aprobación de un nuevo baremo de provisión de puestos de trabajo que rija futuras convocatorias, suprimiendo en ellas el requisito de la edad como criterio dirimente en caso de empate".

En cuanto a la Sugerencia relativa a la valoración de los títulos académicos la Dirección General nos contestó:

"...difícilmente podrían determinarse tales equivalencias dada la multiplicidad de titulaciones existentes. No obstante, las Comisiones de Valoración establecen los criterios a seguir, y en aquellos casos puntuales donde se plantean dudas de equivalencias, son asesorados por los representantes de la Consejería de Educación que integran las citadas Comisiones.

En las futuras Bases de la convocatoria se tenderá en lo posible a una mayor especificación en las mismas, en función de los puestos convocados".

En análogos, términos nos informó la Secretaría General para la Administración Pública al decirnos al final que *"No obstante reiteramos nuestro agradecimiento a esa Institución, comprometiéndonos a dar traslado de sus Sugerencias a los miembros integrantes de la Comisión de Selección".*

Finalmente, valoramos satisfactoriamente, la actitud en parte positiva, de tener en cuenta nuestras Recomendaciones con vistas a la modificación de los baremos; pues con las resoluciones trasladadas a la Consejería de Gobernación, pretendemos en definitiva reducir la discrecionalidad administrativa de las Comisiones de Selección y Tribunales, robusteciendo los principios de seguridad jurídica e interdicción contra la arbitrariedad reconocidos en el art. 9.3 de la Constitución, y suprimir el criterio dirimente de la edad, claramente contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de nuestra Carta Magna.

En definitiva dimos por terminada nuestra intervención al observar en las respuestas recibidas una actitud de colaboración y aceptación, al remitirse las resoluciones a los órganos competentes para su estudio y aplicación.

Asimismo, significamos al Consejero de Gobernación y Secretaría General para la Administración Pública, nuestra discrepancia sobre el criterio expresado por esta última, de que el Decreto 132/1991, de 9 de Julio, ya reseñado, por no haberse impugnado desde su publicación en el BOJA, «... de acuerdo con las normas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo

hay que considerarlo en la actualidad firme e inatacable»; por ello les significamos lo siguiente:

"... al ser una norma de carácter general puede ser impugnado a través de los actos dictados en su ejecución, como la resolución de las convocatorias de concursos de traslados y de promoción del personal laboral de la Junta de Andalucía; en consecuencia, estimamos que dicho Decreto, no se puede considerar firme e inatacable como indica en su informe, con la salvedad de la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación del mismo".

2.4. Derechos económicos del personal.

En este apartado vamos a examinar algunas quejas expositivas de las cuestiones que nos han planteado el personal al servicio de la Junta de Andalucía, en cuanto a la percepción de retribuciones básicas, complementarias u otros conceptos económicos, tales como los regulados en el Fondo de Acción Social.

Así en la **queja 1736/91** se denotan dilaciones en el abono de nóminas a una funcionaria, como consecuencia de su traslado de puesto de trabajo, y ello aunque los centros afectados, Delegación de Gobernación e Instituto Andaluz de Administración Pública, dependan de la misma Consejería. Con un retraso de tres meses desde nuestra petición inicial, nos informó el Gabinete del Consejero sobre la solución del asunto que obedeció, a nuestro entender, a defectos en la necesaria tramitación coordinada del cese en un puesto suprimido y, la correspondiente toma de posesión en el puesto de nuevo destino.

Análogamente, en las **quejas 262/92, 269/92, 344/92 y 345/92**, constatamos importantes dilaciones en el abono de salarios al personal contratado, como colaboradores sociales, para la tramitación de las becas que adjudica anualmente el Ministerio de Educación y Ciencia.

Las quejas se refieren a las Delegaciones Provinciales de Sevilla y Granada; a este respecto girada visita por un Asesor de esta institución y mantenida entrevista con el Secretario General de la Delegación Provincial de Sevilla, nos informó de gestiones telefónicas para intentar solucionar el retraso referido.

No obstante, comprobado que el asunto correspondía a un Departamento Ministerial, resolvimos remitir las quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales a los efectos pertinentes.

En cuanto a la tramitación de peticiones de Ayudas económicas con cargo al Fondo de Acción Social, hemos detectado deficiencias que expondremos seguidamente.

El Fondo de Acción Social está integrado por un conjunto de dotaciones presupuestarias destinadas a sufragar diversas modalidades de ayudas, a las que tienen derecho los funcionarios, personal laboral y estatutario.

Las Ayudas comprenden diversas modalidades reguladas para el personal laboral o funcionario en sus respectivos Reglamentos, aprobados por sendas Ordenes de la Consejería de Gobernación.

Estas Ayudas tienen el carácter de prestación a tanto alzado, con el fin de compensar determinados gastos o atender la actualización de las contingencias cubiertas por cada modalidad de ayuda (por estudios, para guarderías, para préstamos, para prótesis y odontología, etc).

Pues bien, en la **queja 1081/91**, referente a la modalidad, "Subvenciones de préstamos" año 1989, el interesado, un funcionario docente, se quedó sin participar en la convocatoria, al haberse extraviado su solicitud, presentada en la Delegación de Educación y Ciencia de Cádiz.

Solicitado informe de la Delegación de Gobernación nos dice, entre otros extremos, lo siguiente:

"... le comunico que en el Registro General de esta Delegación, no ha tenido entrada solicitud de Ayuda a nombre de D. ..."

De la documentación aportada se deduce que dicha solicitud fue enviada por el Sr. ... a la Delegación de Educación y Ciencia, pero ésta a su vez no lo ha remitido a esta Delegación, para su traslado a la Secretaría General de Administración Pública".

Por su parte la Delegación Provincial de Educación y Ciencia nos respondió, en un primer momento, que la reclamación relativa a la convocatoria fue presentada ante la Delegación de Gobernación de Cádiz. Posteriormente, con fecha 13 de Noviembre de 1991, la Delegación de Gobernación de Cádiz nos remite escrito en el que manifiesta que la reclamación del interesado no se ha recibido en esa Delegación, conforme anteriormente hemos transcrito. Con fecha 9 de Enero de 1992 se giró visita por un Asesor Técnico de esta Institución a la Consejería de Gobernación, al objeto de recabar información sobre dicho expediente de queja, donde se nos expresa que no consta reclamación alguna del interesado.

Por consiguiente, constatamos nuestra presunción sobre el extravío de la solicitud presentada ante la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, que ha causado perjuicios irreparables al interesado por tratarse de una convocatoria única.

Por todo ello, esta Institución con fecha 14 de Abril de 1992 formuló **Recordatorio** de deberes legales de observar determinados preceptos y

principios procedimentales al Delegado Provincial de Educación y Ciencia; asimismo le instamos a que, en las sucesivas convocatorias, adoptara las medidas oportunas de coordinación y colaboración con la Delegación de Gobernación, de conformidad con los principios constitucionales rectores de la actuación administrativa, tales como el de coordinación y eficacia garantizados por el art. 103.1 de nuestra Norma Fundamental para que tales hechos no volvieran a producirse.

Dada la ambigua e inadecuada contestación recibida decidimos poner en conocimiento del Consejero de Educación y Ciencia el asunto, sin que hasta la fecha hayamos recibido respuesta.

Ante el extravío comprobado y perjuicios ocasionados, decidimos formular **Sugerencia** al Delegado de Gobernación como órgano competente en la materia, conforme se transcribe a continuación:

"Con atención a próximas convocatorias cuyo contenido generará expectativas a un considerable número de funcionarios, que presentarán las correspondientes solicitudes, cuya recepción y/o traslado a los órganos competentes podría originar extravío o demora de la documentación acreditativa o de las propias solicitudes, entendemos que resultaría necesario evitar los consiguientes perjuicios para los interesados, como ha ocurrido en el asunto objeto de esta queja.

*En evitación de lo anteriormente reseñado, y de conformidad con lo previsto en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos **Sugerencia** concretada en que V.I. como coordinador e impulsor de la actividad de todos los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma en esa provincia (art. 8.1 Decreto 1/1986, de 8 de Enero), adopte cuantas medidas estime oportunas a fin de que las solicitudes que se presenten en Registros Oficiales distintos a los previstos en las respectivas convocatorias, sean remitidos a la autoridad competente de conformidad con lo establecido en el art. 7 de la Ley 92/1960, de 22 de Diciembre, reguladora del Derecho de Petición; todo ello conforme a los principios de eficacia, celeridad y economía previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, y de coordinación, también recogidos en nuestro Texto Constitucional art. 103.1 y en la propia Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma (art. 34.1). A tal efecto le significamos que un instrumento útil para informar, recordar y facilitar el cumplimiento de tales principios inspiradores de la actuación administrativa son las Circulares e Instrucciones que los órganos superiores pueden dirigir a aquellos otros que están bajo su supervisión".*

Con gran prontitud recibimos respuesta en sentido positivo, con el

siguiente tenor literal:

" ... conteniendo referencia relativa a la presentación de solicitudes en Registros Oficiales distintos a los previstos en las respectivas convocatorias, pongo en su conocimiento que se ha dirigido Circular a todas las Delegaciones en el sentido de instar la remisión de dichas solicitudes a la autoridad competente, de conformidad con los principios de eficacia, celeridad y economía previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo y en el art. 7 de la ley 92/1960, de 22 de Diciembre competente, de conformidad con lo establecido en el art. 7 de la Ley 92/1960, de 22 de Diciembre".

En la **queja 1182/91**, la solicitud de ayuda era de la modalidad de "Guarderías"; el funcionario interesado residía en Berja-Almería y, al parecer, no había tenido conocimiento de la resolución provisional en la que se le excluía por falta de determinados documentos justificativos, aunque los presentó un mes más tarde de finalizado el plazo legal de 10 días hábiles fijado por la ley de Procedimiento Administrativo.

La Consejería de Gobernación resolvió la reclamación posterior desestimando la pretensión en base a la extemporaneidad en la aportación de los documentos justificativos. Ante dichas actuaciones, de las que nos informamos mediante entrevista con el Jefe del Servicio de Acción Social competente, y posterior informe recibido, tuvimos que reconocer la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa. No obstante, trasladamos al Consejero nuestra preocupación por los hechos acaecidos, indicándole lo siguiente:

"... los hechos planteados en esta queja y en alguna otra, entendemos avalan la conveniencia de que por esa Consejería, y con vistas a próximas convocatorias en las que se prevé un importante número de solicitudes que afectan a personal destinado en cualquier localidad de la Comunidad Autónoma, resultando a veces, tardía el acceso a la necesaria información para subsanar defectos o formular reclamaciones, adopte cuantas medidas estime oportunas en orden a que se dé la máxima publicidad, de las convocatorias anuales y resoluciones provisionales y definitivas no sólo por medio de la inserción en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, sino también, si es posible que los Delegados de Gobernación, como coordinadores e impulsores de la actividad de todos los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma en cada provincia (art. 8.1 Decreto 1/1986, de 8 de Enero), inserten anuncios en los diarios de mayor difusión de la provincia".

Caso similar al anterior es el reflejado en la **queja 882/91**, referida a la ayuda modalidad de "Guardería", en la que consta que el funcionario cumplió todos los trámites y documentación justificativa, pero debido a falta de coordinación y eficacia entre los organismos intervinientes (Gobierno Civil,

Delegación de Gobernación de Córdoba y Consejería de Gobernación), no se llegó a admitir en la relación de beneficiarios. Al mismo tiempo se le excluyó por defectos formales, sin que agotado el plazo fijado efectuara reclamación alguna, causando firmeza la resolución definitiva de la convocatoria en cuestión.

No obstante, consideramos pertinente instar a la Secretaría General para la Administración Pública a que *"con atención a próximas convocatorias de Ayudas del Fondo de Acción Social, cuyo contenido genera expectativas a un considerable número de funcionarios y personal laboral, se estudie la posibilidad de ampliar los plazos previstos para reclamaciones contra las Resoluciones provisionales y definitivas, y, en todo caso, que una vez publicadas las mismas en el BOJA, por las Delegaciones de Gobernación se proceda a insertar anuncios en la prensa diaria de su Provincia, para la máxima difusión posible, o cualquier otra medida que asegure un conocimiento más rápido por los interesados"*.

A este respecto nos satisface reseñar la respuesta favorable de la citada autoridad a nuestra **Sugerencia** en los siguientes términos:

"Primero.- Respecto a la falta de coordinación entre los organismos afectados en el tema de la tramitación y resolución de las Ayudas del Fondo de Acción Social y la escasa publicidad de las mismas, ya se ha detectado por esta Administración Autonómica, poniéndose en práctica en lo sucesivo todos los medios necesarios para ocasionar a los interesados que la soliciten, los mínimos perjuicios posibles.

Segundo.- En cuanto a que los plazos para formular las correspondientes reclamaciones contra las Resoluciones provisionales y definitivas del Fondo de Acción Social se amplíen, así como una vez publicadas las mismas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), por las Delegaciones de Gobernación se proceda a insertar los anuncios para su conocimiento en la prensa diaria de su Provincia, o cualquier otra medida que asegure un conocimiento más rápido, se está estudiando la posibilidad de cambiar este sistema, sustituyendo o añadiendo además de la publicidad, la notificación personal a los interesados, ampliar los plazos para las reclamaciones o recursos pertinentes, todo ello en interés exclusivo del personal funcionario y laboral al que va dirigido estas ayudas con cargo al Fondo de Acción Social".

Mejor resultado tuvieron las promoventes de las quejas **1843/91, 1844/91, 1845/91, 1846/91, 1858/91, 1859/91, 1860/91, 1861/91, 1870/91 y 1871/91**, cuya cuestión se concretaba a que presentaron las solicitudes de ayudas con cargo al Fondo de Acción Social, modalidad "Estudios" para el personal laboral, dentro del plazo establecido en el Registro de la Gerencia Provincial del IASS en Cádiz, que los remitió a la Delegación de Gobernación órgano que fijaba expresamente la base octava de la convocatoria.

Dado que fueron excluidas de la lista de admitidos, formularon la pertinente reclamación y, como no se resolvía expresamente intervinimos recabando información verbal con un Asesor del Servicio de Acción Social.

Seguidamente procedimos a trasladar a la Secretaria General para la Administración Pública la siguiente **Recomendación**:

"Esta Institución entiende que existen preceptos tanto en la normativa estatal como autónoma, que permiten aplicar favorablemente a los interesados la admisión en la convocatoria y resolver las peticiones de ayuda solicitada. Dichos preceptos son los siguientes:

- Art. 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«1. Los Gobiernos civiles recibirán toda instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo dirigido a cualquier órgano de la Administración Civil del Estado que radique en la propia o distinta provincia y, dentro de las veinticuatro horas, lo cursarán directamente al órgano a que corresponda.

2. Las mismas funciones incumben a los órganos delegados de los distintos Ministerios respecto de la documentación que se les presente con destino a otros órganos de su propio Departamento.

5.- Se entenderá que los escritos han tenido entrada en el órgano administrativo competente en la fecha en que fueron entregados en cualquiera de las dependencias a que se refieren los párrafos anteriores».

- Art. 51.1 de la Ley 6/1983, de 21 de junio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma:

«Sin perjuicio de lo establecido en el art. 66º de la Ley de Procedimiento Administrativo cada Consejería llevará su propio registro de documentos.(...)»

- Art. 4.3 de la Orden de 24 de junio de 1991, por la que se aprueba el Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

«La solicitudes podrán presentarse en las oficinas de registro de la Consejería de Gobernación y Delegaciones de ésta en las distintas provincias, directamente o en la forma establecida en el art. 66.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

- Base octava de la Resolución de 11 de abril de 1991, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se efectúa convocatoria pública de ayudas con cargo al Fondo de Acción Social, modalidad "Estudios".

Pues bien del examen de los reseñados preceptos deducimos que cabe admitir las solicitudes de los interesados como presentadas dentro del plazo correspondiente que finalizaba el día 16 de Mayo de 1991 (Se presentaron el 15 de Mayo de 1991 en Gerencia Provincial del IASS).

En consecuencia, esta Institución al amparo del art. 29-1, de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, formula a V.I., **Recomendación** concretada en que se resuelvan favorablemente las reclamaciones formuladas por el personal afectado, una vez comprobada la adecuación de las solicitudes y documentación justificativa a las bases de la convocatoria.

En todo caso, entendemos que esa Consejería debe hacer una interpretación favorecedora de los derechos del personal referido, y más, tratándose de peticiones de ayudas sociales, instando a las Delegaciones de Gobernación para que, en lo sucesivo en su calidad de órganos coordinadores e impulsores de la actividad de los órganos provinciales autonómicos, coordine efectivamente estos procedimientos que suelen resultar masivos, de modo que se ocasionen las menores disfuncionalidades en la gestión administrativa de las mismas, consiguiéndose la mayor eficacia, con arreglo a los principios inspiradores del procedimiento administrativo".

A dicha Recomendación obtuvimos respuesta favorable de la Consejería.

Finalmente traemos la **queja 1784/91**, actualmente en trámite al no habernos respondido expresamente a nuestra **Recomendación** el Director General de la Función Pública y elevar el expediente al Consejero de Gobernación.

El asunto que motivó la admisión a trámite de la queja fue la falta de respuesta a dos escritos presentados por la interesada ante la Consejería de Gobernación y Servicio Andaluz de Salud, en los que solicitaba el reconocimiento del nivel 17 por estar incurso en el Decreto 265/1989, de 27 de Diciembre, por el que se modifican los niveles de complemento de destino de determinados puestos de trabajo de los grupos A y B.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de la Función Pública, y, remitido éste, se procedió a formular a dicha autoridad **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** concretada en la necesidad

de resolver expresa y motivadamente la petición de reconocimiento de grado personal y asignación de complemento de destino mínimo de nivel 17, formulados por la funcionaria. Asimismo, se recomendó la adopción de las medidas oportunas en orden a cubrir el vacío normativo existente en cuanto a las peculiaridades relativas al grado personal, promoción profesional y provisión de puestos de trabajo del personal funcionario sanitario.

Con fecha 16 de Octubre de 1992, se recibe contestación a dichas Resoluciones, de cuyo examen dedujimos que no se daba respuesta a la petición formulada por la interesada, ni se le había informado sobre la necesidad de solicitar de nuevo el reconocimiento del grado. Igualmente, nada se contesta a esta Institución sobre la Recomendación en orden a cubrir el vacío normativo sobre los derechos de grado, formación profesional y provisión de puestos, del personal funcionario sanitario.

2.5. Cuestiones procedimentales.

En este punto, reseñamos quejas sobre la falta de respuesta o dilaciones en resolver expresamente peticiones o recursos por parte de la Consejería de Gobernación, ante pretensiones sustantivas de diversa índole (grado consolidado, jubilación, provisión de puestos, etc) así como reclamaciones, dirigidas al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAPP), sobre revisión de calificaciones otorgadas en las pruebas selectivas.

2.5.1. Dilaciones en la resolución de recursos o peticiones.

La práctica viciosa de determinados órganos administrativos de enervar sus responsabilidades con el silencio administrativo, cargando sobre el ciudadano la obligación de probar su derecho, es y ha sido casi una constante en el IAAP, como reseñamos en el Informe de 1991, y aquí reproducimos. A este respecto es ejemplificativa de la situación la **queja 1267/90**, si bien, la cuestión de fondo última planteada por la interesada quedó resuelta con la resolución desestimatoria del recurso de alzada; dicha resolución no ha entrado en la revisión del ejercicio solicitado por la afectada, en su escrito de 3 de Agosto de 1990, por lo que, respecto a éste no ha habido respuesta expresa en tiempo y forma conforme determinan los arts. 70 aptdo.1 y, en su caso, 94, aptdo. 3º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, vigente en el momento en que se plantea el asunto por la afectada.

En consecuencia, y ante dicha situación de silencio mantenida por la Administración, incluimos la queja en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía, respecto a la petición de revisión del ejercicio solicitada por la interesada.

En la **queja 1162/92**, el interesado participante en las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Administradores Generales de la Junta de

Andalucía, Convocatoria de 1991, solicitó la calificación obtenida en el 3ª ejercicio; siéndole comunicado con cuatro meses de tardanza, tras nuestra intervención. También es significativa, en esta materia de silencio administrativo, la **queja 1004/92** sobre cese de un funcionario en situación de servicios especiales, con motivo de solicitar su reincorporación al servicio activo, en puesto de trabajo suprimido y su posterior destino con carácter provisional a un puesto de trabajo distinto, al puesto homólogo solicitado existente en la nueva Relación de Puestos de Trabajo.

Los órganos intervinientes en las irregularidades denunciadas por el interesado fueron la Viceconsejería de Agricultura y Pesca que dictó la resolución de destino provisional en puesto distinto al que le correspondía con carácter definitivo, sin esperar a la resolución de la Dirección General de la Función Pública sobre reingreso al servicio activo, y el funcionario encargado del Registro General de Personal que calificó e inscribió el cese en el puesto reservado que había sido suprimido y la toma de posesión en el puesto provisionalmente adscrito.

El interesado recurrió ante el Consejero de Gobernación las inscripciones registrales practicadas solicitando se dictara resolución sobre reingreso en puesto homólogo con carácter definitivo; pues bien la citada autoridad, aunque con cierto retraso, reconoció las pretensiones. Mayor dilación se constata en la resolución del recurso de reposición dirigido al Viceconsejero de Agricultura y Pesca, que motivó nuestra intervención por dos veces ante esa autoridad, que nos informó con premura, aceptando el **Recordatorio** de deberes legales y **Sugerencia** formuladas por esta Institución, que decía:

"... entendemos que por V.I. deberá dictarse resolución anulando la de fecha 30 de Diciembre de 1991 por la que se destinaba provisionalmente, en virtud del art. 27.4 de la Ley 6/1985 de 28 de Noviembre, para el desempeño del puesto de jefe del Servicio de Infraestructura Agrarias, remitiéndose la misma al Registro General de personal a los efectos de anular igualmente las inscripciones realizadas y elevar a la Dirección General de la Función Pública propuesta a favor del interesado para su adscripción con carácter definitivo, a un puesto de trabajo correspondiente a su grado personal, en el mismo organismo y en la misma localidad donde tenía reserva de puesto como Jefe del Servicio de Gestión de Tierras y Explotaciones, conforme a la Resolución del Ilmo. Sr. Director General de la Función Pública de fecha 20 de Mayo de 1992, por la que se estimó el recurso de alzada interpuesto por el funcionario D.

A este respecto, sugerimos a V.I. que sería razonable que se propusiera al afectado para aquel puesto de trabajo que, en su caso, tenga encomendadas las funciones del puesto suprimido que tenía reservado, y al objeto de seguir los mismos criterios aplicados con ocasión de la adscripción de los funcionarios a la Relación de

Puestos de Trabajo realizada en su día".

2.5.2. Dilaciones en la tramitación de expedientes administrativos.

En esta materia son significativas las **quejas 580/92 y 1084/91** que seguidamente reseñamos.

La **queja 580/92** nos ofrece una dilación injustificada, de más de siete meses, de la Dirección General de la Función Pública para resolver la petición de un funcionario sobre reconocimiento de grado personal consolidado; en consideración al excesivo retraso instamos a la Secretaría General para la Administración Pública para que el titular de dicho Centro Directivo evitara en lo sucesivo demoras de este tipo.

La situación planteada en la **queja 1084/91** es la siguiente: el interesado, funcionario transferido procedente de la extinguida Administración Institucional de la Sanidad Nacional, sufre la demora en el reconocimiento y abono de la pensión tras haber sido jubilado con carácter forzoso con fecha 13 de Agosto de 1988. Ante tan considerable retraso, elevó escrito al Director de la Oficina de Recursos Humanos del SAS solicitando la resolución de su expediente de jubilación, sin obtener respuesta alguna.

Por estas circunstancias nos dirigimos al Director Gerente del SAS efectuándole las observaciones y el **Recordatorio** de deberes legales que se transcribe:

"... No obstante ello, y sin perjuicio de que la resolución de dicho expediente no compete a ese organismo, se observa una dilación excesiva e injustificada, en cumplimentar la documentación precisa para elevar el expediente a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, y en su caso, una demora en la resolución del expediente y abono de la correspondiente pensión al afectado. Así, por ejemplo, se señala que con fecha 14-4-88 se solicitó del Ministerio de Sanidad y Consumo el expediente del interesado para poder tramitar su queja. Con fecha 9-6-88, se reitera tal petición, que, ante la falta de respuesta, nuevamente se vuelve a reiterar la misma con fecha 11-10-89, cuando transcurrido más de un año desde el anterior reitero, quedando ultimado el expediente con fecha 14 de Diciembre de 1991, es decir, casi tres años y medio desde la fecha de jubilación, con carácter forzoso, del interesado, acaecida el día 14 de Agosto de 1988.

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

Autónoma; y el de celeridad que, junto al de eficacia, se infiere del art. 77, aptdo. 1 y art. 29, apdos. 1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, siendo el tenor literal de éste último el siguiente:

- «1. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.
 2. Las autoridades superiores de cada Centro o Dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento».
- 2. Inobservancia de los plazos establecidos legalmente para la ejecución de determinados trámites y, en particular, destacamos el incumplimiento flagrante de los siguientes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958:*
- Art. 61, aptdo. 1: «No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el jefe de la Sección correspondiente».
 - Art. 74.1: «El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites».
 - Art. 75, apdos. 1, 2, y 3: «1. Para dar al procedimiento la mayor rapidez, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no estén entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento.
2. Se evitará el entorpecimiento o demora originados por innecesarias diligencias en la tramitación de expedientes.
 3. Al solicitar los trámites que deben ser cumplimentados por otras autoridades y organismos de la propia Administración, deberá consignarse en la comunicación cursada en el plazo legal establecido al efecto».
- Art. 84. «1. A efectos de la resolución del expediente, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen absolutamente necesarios para acordar o resolver, citándose el precepto que los exija o

fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremos o extremos acerca de los que se solicita el dictamen».

- Art. 86, aptdos. 2 y 3: «2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses.

3. De no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora».

Con cierto retraso recibimos contestación positiva a nuestro **Recordatorio** con el siguiente tenor literal:

"... Insistimos en el hecho de que el depender de terceros, en concreto de otra Administración Pública para la obtención de la información básica que permitiera confeccionar la preceptiva certificación (modelo C.P.1), el trámite sufrió una evidente demora que, obvio es decirlo, lamentamos todos.

Por ello, tomamos nota del Recordatorio, aunque difícilmente se darán tan desgraciadas circunstancias en un expediente de este tipo que determinen tan a largo plazo para evacuar un trámite que, en principio, parece sencillo pero que se demostró complicado".

En conclusión, podemos decir que nos seguimos encontrando con la utilización abusiva del silencio administrativo; con ello se distorsiona el carácter y sentido que quiso imprimirle el legislador, como una institución "pro-administrado". A este respecto esperamos que con la aplicación de la nueva Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que introduce aspectos novedosos o trascendentes para el funcionamiento administrativo, se cambie la situación hasta ahora existente.

2.6. Seguridad Social del personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

En este subapartado incluimos diversas cuestiones planteadas en quejas referidas al Sistema de Clases Pasivas y Regímenes de Previsión de los Funcionarios (MUFACE, MUNPAL...); bien en activo, bien jubilados, que reclaman sobre irregularidades en las prestaciones reconocidas o dilaciones en su reconocimiento.

Todas las quejas afectaban a las competencias atribuidas a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas para el reconocimiento de las prestaciones del Sistema de Derechos Pasivos; y a la Mutualidad

Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) que gestiona el régimen de los funcionarios locales o a la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE). Estas entidades son dependientes del Ministerio para las Administraciones Públicas, por lo que resultaba obligado remitir las quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al exceder del ámbito de supervisión atribuido a esta Institución.

Así significamos la **queja 1824/92** sobre abono de gastos de desplazamiento con motivo de asistencia sanitaria fuera de la residencia a un funcionario afiliado a MUFACE.

La **queja 125/92**, que expone las dificultades de un funcionario para conseguir la expedición de un certificado por el Ministerio de Defensa sobre servicios militares a fin de su acumulación a los servicios funcionariales a efectos de determinación del haber regulador de la pensión de jubilación; análogamente la **queja 561/92** plantea dilaciones en el reconocimiento de servicios prestados como Maestro contratado y otros como trabajador autónomo, sin que la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas le hubiera contestado, sobre la acumulación de dichos periodos de cotización a la pensión reconocida.

En la **queja 1715/92**, una funcionaria docente viuda, se jubila, y se le aplica el supuesto de concurrencia de pensiones y límite establecido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, con lo cual sus expectativas sobre la cuantía a percibir por las tres pensiones reconocidas, quedan reducidas de modo considerable.

Finalmente reseñar la **queja 792/92** sobre petición de pensión de Orfandad a la MUNPAL y la **queja 988/92** relativa a resolución de expediente de jubilación en la que el funcionario solicitaba el reconocimiento del periodo de cotización a la Seguridad Social, cuestión que según la información obtenida del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales se había solucionado favorablemente.

2.7. Protección Civil y Juegos.

En este apartado traemos la **queja 1092/90** que mereció nuestra intervención ante el Ayuntamiento de Pizarra (Málaga) y la Consejería de Gobernación. El asunto se refería a la denegación de solicitud de ayuda económica a la interesada para hacer frente a gastos de reparación en su vivienda ocasionados por las inundaciones acaecidas en la provincia de Málaga a finales de 1989.

Ante la actuación municipal, entendimos que había resuelto expresamente el recurso formulado; sin embargo no quedaba suficientemente motivada la desestimación, y le indicamos al citado Ayuntamiento lo siguiente:

"... la desestimación de la reclamación, pues el fundamento alegado, no utilizar como vivienda habitual la afectada por las inundaciones, no viene exigido claramente como requisito necesario en la Orden de 31 de Julio de 1989 del Ministerio del Interior ni en la Orden de 22 de Noviembre de 1989 de la Consejería de Gobernación. la primera de estas normas recoge como requisito exclusivo (art. 29.1 «las familias..., con escasez de recursos económicos...», motivo este que no se refiere en las resoluciones desestimatorias dictadas por ese Ayuntamiento).

Asimismo, del examen de las Ordenes anteriormente reseñadas, y de la Orden de 1 de Octubre de 1987 de la Consejería de Gobernación, se desprende, que ese Ayuntamiento no tiene atribuida competencia resolutoria en la concesión de ayudas, sino solamente funciones de propuesta e informe, para que el órgano competente, el Consejero de Gobernación, adopte la resolución correspondiente".

Por ello, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 43 de la ley de Procedimiento Administrativo y resolver fundamentadamente la petición. Dicho Recordatorio fue contestado positivamente al clarificar el Ayuntamiento la posición municipal, trasladándola a la interesada para su conocimiento.

En definitiva la actuación municipal, aunque sólo era de propuesta, y por tanto no decisoria, si resultaba esencial para la decisión de la Consejería de Gobernación. Por ello consideramos en un primer momento la insuficiente motivación al valorar su importancia para asegurar la seriedad en la formación de la voluntad del Ayuntamiento y, formalmente, porque constituye una garantía para el administrado, que podría así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de crítica a las bases en que se funda, además de facilitar el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

Por su parte, la pasividad y falta de colaboración de la Consejería de Gobernación ha sido total en esta queja; a este respecto, y considerando que la competencia en materia de concesión de ayudas económicas por daños con motivo de catástrofes correspondía a la Consejería de Gobernación, así como su regulación correspondiente, formulamos **Sugerencia**, al Ilmo. Sr. Director General de Política Interior en los siguientes términos:

"A la vista de la información y documentación recibida del Ayuntamiento, estimamos que los actos municipales denegatorios estaban insuficientemente motivados, pues el fundamento alegado, no utilizar la interesada la vivienda afectada como vivienda habitual, no viene previsto en la Orden del Ministerio del Interior de 31 de Julio de 1989, ni en las Ordenes de esa Consejería de 1 de Octubre de 1987 y 22 de Noviembre de 1989. A mayor abundamiento, y esto es lo que funda nuestra intervención, en

esta última Orden, no se regula siquiera los requisitos que han de reunir los beneficiarios de las ayudas, dejando la decisión, a una discrecionalidad poco limitada, y sin que tenga un fundamento normativo, las resoluciones en la materia.

Nos permitimos sugerirle la necesidad de contener de modo expreso en la normativa autonómica, los distintos aspectos que deben regular la concesión o no de tales ayudas para atender determinadas necesidades derivadas de siniestros o catástrofes, tales como Beneficiarios, Causas motivadoras, Solicitudes y documentación, plazo de presentación y Resolución, así como los criterios orientadores para resolver las solicitudes.

Asimismo, y al objeto de cumplimiento a lo previsto en el art. 7 de la repetida Orden de 1 de Octubre de 1987, rogamos se efectúen las comprobaciones pertinentes y se nos informe sobre el supuesto particular de la interesada, que se ha dirigido al Delegado de Gobernación de Málaga, sin haber obtenido respuesta".

No obstante no se recibió respuesta a dicha Sugerencia, por lo que se puso en conocimiento del Consejero de Gobernación, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado, las actuaciones seguidas en el expediente de queja y la Sugerencia formulada.

Dado que habían transcurrido más de cinco meses desde el traslado al Consejero, y que el silencio continuaba, resolvimos incluir este expediente de queja en este Informe al Parlamento al considerar que era posible una solución positiva y adecuada a nuestra Sugerencia. A tal efecto, mencionamos expresamente la negativa actitud del Director General de Política Interior y del Consejero de Gobernación en el asunto reseñado.

Entre las quejas cuya materia compete también a la Dirección General de Política Interior, citamos la **queja 1140/92**, formulada por el titular de un bar, que instaló una máquina de azar, sin la pertinente autorización. Por tal motivo se le incoó expediente sancionador que fue tramitado correctamente. A este respecto nos dirigimos al interesado significándole lo siguiente:

"Examinado el asunto que ha tenido la deferencia de confiarnos, así como las normas legales aplicables al mismo, observamos que la Dirección General de Política Interior y la Viceconsejería de Gobernación, han mantenido un actuar administrativo ajustado al Ordenamiento Jurídico vigente. Elo, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el art. 43 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 181/87, de 29 de Julio, (de la Consejería de Gobernación), los titulares de bares, cafeterías y establecimientos similares, están obligados a comunicar previamente a la Delegación el número de máquinas a instalar en su local, constituyendo infracción muy grave, tipificada

y penada en los arts. 45.1 y 48.1, respectivamente, del mencionado Reglamento, la instalación de máquinas de juego sin cumplimentar, entre otros documentos, el boletín de instalación ante la propia Delegación de Gobernación. Estableciendo el art. 122.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo que el plazo para la interposición de recurso de alzada es de quince días, computándose los mismos en la forma que dispone el art. 59 de la citada Ley, quedando así firme el acto administrativo a que se circunscribe la Resolución de la Dirección General de Política Interior, notificada a Vd. el 11 de Septiembre de 1991, pues interpuso recurso de alzada el 21 de Octubre de 1991, es decir, fuera de aquel plazo".

Por último reseñamos someramente la **queja 2142/92**, sobre presuntas irregularidades en una Sala de Bingo por no abonar el premio, asunto que se encuentra Subiudice, y la **queja 1659/92** sobre expedientes sancionadores incoados a vendedor de boletos de PRODIECU-APEN que archivamos al no observarse actuación irregular.

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

1. Introducción.

En este Area se tramitan todas aquellas quejas que afectan a Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes, con independencia del cual sea la Administración actuante: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos.

Sobre el tratamiento de los problemas planteados en estas quejas hacemos un amplio comentario dentro de esta Sección, y respecto de los Derechos Constitucionales que, básicamente, resultan afectados, ya lo hemos hecho en la parte correspondiente de este Informe. Aquí nos limitaremos, de un lado, a señalar que la estructura, básicamente, sigue las pautas del anterior ejercicio; es decir, las quejas que se refieren a cuestiones urbanísticas se agrupan en la forma en que, tradicionalmente, se han venido clasificando las actuaciones urbanísticas: planeamiento, gestión y disciplina urbanística, se mantiene el apartado 2.3. sobre "Responsabilidad Patrimonial" (que en este año ha tenido un relieve especial) y respecto de la vivienda, el tratamiento que se le da no sigue un criterio rígido clasificatorio, sino que se han introducido también unas divisiones o epígrafes en los que se ha tenido en cuenta la casuística singular que, a veces, aparece en una queja, o su especial relevancia, lo que ha hecho que el criterio racionalizador, ceda, en alguna ocasión, frente al meramente descriptivo. Y, por último, se han agrupado en un único apartado, dada la entidad de las quejas, los correspondientes a Obras Públicas y Transportes.

Por otro lado y desde el punto de vista estadístico, sólo comentaremos, ahora -por tener un tratamiento más amplio en la parte correspondiente del Informe-, que el total de quejas tratadas en 1992 han sido 456, frente a las 380 que fueron gestionadas el año pasado; de éstas, se concluyeron 399 (en 1991 fueron 245). En los expedientes tratados en 1992, entre Recomendaciones y Recordatorios Legales se dictaron un total de 70 resoluciones de esta naturaleza y, finalmente, resulta que se han tramitado 22 expedientes de oficio, mientras que en 1991 fueron 11.

Desde un punto de vista material, los dos grandes temas que, en

este Area, centran el objeto de las quejas de los ciudadanos son el Urbanismo y la Vivienda. Del primero hay que destacar el crecimiento lineal del número de quejas presentadas por esta causa (en la parte correspondiente del Informe comentaremos este hecho); del segundo, en este ejercicio destacaremos que, en este año, se les da un tratamiento especial en nuestro Informe a las quejas tramitadas por irregularidades en el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, y al estudio del problema, que afecta a miles de familias de nuestra Comunidad, de las dilaciones en el pago de las subvenciones personales. Asimismo, resaltaremos que, en este Informe era obligado, a tenor del contenido de las quejas y la relevancia que ha tomado el problema, que se puede considerar -a la vista de su magnitud- como social, dar un tratamiento especial a los retrasos en el pago de los justiprecios y de los intereses de las expropiaciones forzosas ejecutadas en nuestra Comunidad.

Por último, queremos resaltar aquellas Administraciones, muy especialmente la Consejería de Obras Públicas y Transportes -en concreto su titular-, que en sus relaciones de colaboración, respecto de determinados expedientes de quejas, no han tenido el comportamiento, y el grado de colaboración deseable.

- Respecto de los Ayuntamientos, cabe destacar los siguientes expedientes y autoridades:

* **Queja 969/92:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga. Se declaró su actitud como entorpecedora por no responder al escrito inicial de petición de informe, a los reiteros formulados y al Recordatorio legal.

* **Queja 1061/90:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén, por no haber adoptado una medida adecuada ante una Recomendación en el asunto correspondiente, en el que era posible una solución positiva.

* **Queja 558/90.** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción. Se incluye por no contestar a un Recordatorio legal.

* **Queja 534/91:** Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Palomares del Río. Se incluye por no responder ni a la petición de informe, ni al Recordatorio del deber legal de colaboración formulado. La actitud que mantuvo esta Autoridad con la Institución en este expediente hizo que fuera calificada la misma de hostil y entorpecedora a las funciones de esta Institución.

- Consejería de Obras Públicas y Transportes:

* **Queja 1840/91**: Consejero de Obras Públicas y Transportes. Se incluye por no contestar ni a la petición de informe inicial, ni al Recordatorio legal formulado, declarándose, por ello, la actitud del Consejero como entorpecedora a las funciones de esta Institución.

Por último, queremos resaltar un dato que es muy representativo del grado de colaboración de los órganos de la Consejería en orden a una tramitación ágil de los expedientes de queja: en 26 ocasiones hubo que formular Recordatorio legal del deber de auxilio y colaboración que establece el art. 19, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. El grado de colaboración de esta Consejería con la Institución se ha deteriorado en el último ejercicio y de ello queremos dejar constancia en el presente Informe al Parlamento Andaluz.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Urbanismo.

El tratamiento de las quejas afectantes a esta materia lo vamos a realizar, como ya hemos comentado, distinguiendo entre quejas enmarcables en cuestiones relacionadas con el Planeamiento, Disciplina y Gestión Urbanística, si bien, dentro de este último, como ya hicimos el año anterior, incluiremos los expedientes que se refieran a las deficiencias existentes en urbanizaciones particulares, anomalías en su ejecución o inejecución parcial de éstas, toda vez que, si bien es cierto que las medidas a adoptar son encuadrables dentro los actos de disciplina urbanística, y a veces, por disfunciones en su programación y previsiones, en las de planeamiento, en la mayoría de las ocasiones, la base o el fundamento de la queja plantea un problema de ejecución de planeamiento, en suma, de gestión urbanística.

En cualquier caso, queremos resaltar la importancia que han ido adquiriendo no sólo dentro del Area, sino también de la Institución, las quejas referentes a cuestiones urbanísticas que han pasado de representar un número prácticamente insignificante en los primeros años de funcionamiento de ésta, hasta los 80 expedientes que se han tratado en este ejercicio.

2.1.1. Planeamiento.

La mayoría de las quejas relacionadas con problemas de planeamiento se refieren, con mayor o menor fundamento, a una mera disconformidad con el planeamiento existente, o con alguna de sus modificaciones puntuales. Esta disconformidad, en bastantes ocasiones, se basa en meros intereses individuales puntuales, y que se estiman que son, o pueden ser, lesionados, sin perjuicio de que también se reciban quejas cuyos planteamientos trascienden esos intereses particulares, o se refieren a otro tipo de cuestiones.

2.1.1.1. Discrepancia con el planeamiento: Uso residencial colindante con uso industrial.

En el caso de la **queja 364/92**, el Secretario de un colectivo cívico de Sevilla, nos hacía llegar las discrepancias de ésta con el hecho de que en el Polígono Industrial situado junto al Barrio Parque Alcosa, se estuvieran construyendo unas naves que obligaban a convertir una zona, que era usada como peatonal y de esparcimiento (Calles Manises y Albarique) desde hacía más de veinte años, en una carretera por donde iba a circular todo el tráfico de camiones pesados hacia las naves, perdiéndose, además, parte de las instalaciones del Colegio Público de EGB "Benjumea Burín".

Entendían los vecinos que las citadas naves podían haber sido diseñadas de otra forma, con lo que el acceso de camiones se realizaría sin necesidad de pasar por esta zona de uso residencial, sin reducir las instalaciones deportivas de un Centro Educativo, y sin obligar a los vecinos a soportar los ruidos y los peligros del tráfico de camiones.

Desde esta Institución, se estimó oportuno que dos Asesores de la misma se personaran en la indicada zona al objeto de comprobar de forma precisa la entidad del problema.

De la citada visita -en la que se pudo constatar la gran irritación e indignación que existía entre los vecinos ante el problema planteado- y de la documentación de que disponíamos, se pudieron extraer las siguientes conclusiones:

- La zona aludida no poseía planeamiento de desarrollo alguno y, por

tanto, se regula directamente por el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU), calificándose los terrenos de "I2; Edificación industrial", dentro de su clasificación como suelo urbano. En consecuencia, desde una perspectiva urbanística, no cabía estimar ninguna irregularidad en la actuación de la Gerencia Municipal de Urbanismo al otorgar la preceptiva licencia de obras para la construcción de las citadas naves.

- Las Calles Albarique y Manises estaban contempladas en el PGOU como vías de acceso rodado desde el primer diseño del Barrio, pero se venían utilizando por los vecinos como zonas peatonales y de esparcimiento desde hacía varios años.

- El diseño dado a las naves, en cuanto a su acceso, implicaba que las calles Manises y Albarique, una vez debidamente urbanizadas, deberían soportar el tráfico de camiones y de todo tipo de vehículos. La distancia entre los bloques y las naves era de 14 metros, lo que provocaría que el tránsito de los citados vehículos, de gran tonelaje en algunos casos, se produjera a escasos metros de los portales de acceso a las viviendas y de las terrazas de las mismas, exponiendo los vecinos las graves consecuencias que se pudieran derivar de ello: atropellos, ruidos desde tempranas horas, contaminación y molestias de todo tipo en una calle de características totalmente inadecuadas para dicho uso.

- Finalmente, el material con el que cubrieron las naves producía fuertes reflejos que provocaban grandes molestias para los vecinos, cuyas viviendas dan frente a estas instalaciones, solicitando, por ello, se tomara algún tipo de medidas que evitaran este perjuicio.

La valoración general que extraímos de toda la información que habíamos recogido y que hicimos llegar a la Gerencia Municipal de Urbanismo, fue la siguiente:

- Entendimos que desde un punto de vista urbanístico, se impone la tendencia a delimitar territorialmente las zonas residenciales de la industriales, precisamente para evitar los inconvenientes y peligros como los que, de seguir el proyecto referido en la misma situación, se verían obligados a padecer los vecinos del Parque Alcosa.

- La alternativa planteada por los vecinos y cuyo contenido se había expuesto ante la Gerencia Municipal de Urbanismo, se estimó, por esta

Institución, que resultaba asumible por una Administración sensible a la mejora de la calidad de vida de los vecinos de una Barriada que, nacida en origen con claras deficiencias estructurales, ha sido objeto de una constante mejora, que se veía truncada por el problema de fondo planteado en la queja. Esta alternativa vecinal pasaba por encauzar el tráfico de acceso a las naves a través de la vía interior del Polígono Industrial paralela a las calles a las que venimos haciendo referencia. Ello paliaría en gran manera los perniciosos efectos que ocasionaría a los vecinos la presencia de las referidas naves en la forma en que habían sido diseñadas, en lo que se refiere a los accesos previstos.

- Entendimos que desde la perspectiva de la racionalidad técnica del Plan, no parecía aconsejable que, junto a un uso residencial completamente consolidado y, en la misma calle por donde tienen entrada las viviendas de los afectados, se ejecutara, ahora, una vía pública con objeto de dar entrada a camiones de transporte pesado, cuando, además, existían otras alternativas técnicas más razonables, como la consistente en haber dado entrada a los almacenes por el lugar que hasta entonces venían utilizando los vehículos, retranqueando, previo los trámites legales oportunos y si fuese necesario, la ubicación de las naves para haber dado más amplitud a éste. Asimismo, creímos que al no ser posible ahora, por razones obvias, este retranqueo, sí era posible la solución que proponían de dar entrada a las naves por la vía interior actualmente existente, abriendo, si fuese necesario, nuevas puertas para comunicar estas naves directamente con los patios interiores. Ello sin perjuicio de habilitar unas salidas de emergencia.

Lo que, en ningún modo creemos que era asumible, es que, además de ampliarse un uso industrial junto a un uso residencial consolidado, sin solución de continuidad, se ejecutara ahora una vía pública entre ambas zonas para su utilización por camiones de gran tonelaje. Y creímos que no era asumible, ni en este barrio, ni en cualquier otro de Sevilla.

- La cuestión de los reflejos de las cubiertas de las naves era también exponente de que no se habían tenido en cuenta los intereses de los vecinos, sino los meramente industriales, cuando, en todo caso, ambos intereses pueden ser respetados, siempre que se mantengan en un obligado equilibrio territorial entre ambos.

A la vista de todas estas circunstancias, se formuló **Sugerencia** a fin de que se estudiara la posibilidad de aceptar la solución alternativa planteada por los vecinos, una vez oídos los propietarios de las instalaciones industriales,

por entender esta Institución que sus pretensiones eran asumibles, a fin de conjugar tanto los intereses de los vecinos como los de los propietarios afectados. La solución propuesta planteaba dotar la superficie de las calles Manises y Albarique de albero compactado, lo que permitiría su utilización como salida de emergencia, pero estableciendo el tráfico diario a través del Polígono Industrial por la citada vía interior. Entendemos que estas actuaciones se debían llevar a cabo con el menor coste económico para la Corporación Municipal, pero posibilitando que la vida vecinal no se vea excesivamente perjudicada por las nuevas instalaciones.

La respuesta de la Administración, aunque no asumiera plenamente el contenido de la Sugerencia, sí suponía la adopción de una serie de medidas que paliaban los problemas, por cuanto nos decían que:

"... se ha reconsiderado la sección transversal de la nueva calle con objeto de compatibilizar de la mejor forma posible la problemática que se suscita a través de los diferentes agentes sociales implicados en el asunto. De esta manera, se han aumentado las aceras en la margen de las casas hasta 5 mts. de latitud, la calzada se ha reducido a la anchura mínima indispensable para que acoja el uso industrial hasta 7,5 mts. y el acerado en la margen del polígono se reduce a 1 mt.

En el tramo de la nueva calle que discurre frente al colegio público Benjumea Burín el acerado se ha reducido a 2 mts. para no limitar el espacio libre del colegio y mantener una acera estricta. Asimismo y con el fin de segregar aún mas los usos de la nueva calle, se dispondrá una barandilla metálica con altura suficiente en el borde del acerado de las casas".

Además nos indicaban que habían suprimido *" todos los accesos a las naves desde la nueva calle, a excepción de uno de ellos por cuestiones de explotación de las naves industriales, la Asociación de Vecinos está conforme con esta resolución pactada y da el visto bueno para ejecutar las obras referidas"*.

Aún así, entendimos que esta respuesta era insuficiente, pues no nos indicaron las medidas que tenían previsto adoptar para eliminar las molestias ocasionadas por los reflejos de las planchas que cubrían las naves y a los que no se hacía mención alguna en el escrito municipal y, asimismo, se

interesó una más detallada explicación, mediante croquis, del único acceso por donde se efectuaría la entrada y salida de los vehículos de gran tonelaje.

El último informe recibido da una respuesta más favorable para los intereses del vecindario, al darle a la calle por la que se pedía que se compactara de albero, un uso de "salida de emergencia" y "*... tráfico rodado para residentes, con el de un paseo peatonal en paralelo a la vía, que permitiera usarla como zona de ocio y esparcimiento, con mejores resultados de los que actualmente presenta. Precisamente en este sentido se han llevado conversaciones entre los representantes vecinales y técnicos de esta Gerencia y se ha llegado a un proyecto pactado que cumple con ambos requerimientos -rodado y peatonal-*".

Respecto al tipo de material de la cubrición de las naves, aunque nos indicaban que era un tipo de material que no sólo se utilizaba para edificios de uso industrial, sino también docente, administrativo y comercial, nos informaban:

"No obstante, ante los requerimientos vecinales, por parte del Area Técnica de esta Gerencia Municipal de Urbanismo se ha requerido a la empresa constructora de las naves, para que aplique un tratamiento superficial sobre las placas de cubierta, con lo que se han eliminado los reflejos que se producían y, por tanto, las molestias que en el escrito de referencia se denuncian".

2.1.1.2. Disconformidad con planeamiento: construcciones en suelo no urbanizable.

Por disconformidad con el planeamiento también presentó la **queja 1086/92** un ciudadano que nos decía que el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) no urbanizaba la calle en la que estaba situada la vivienda, que se estaba construyendo, al no estar previsto en el Plan. El Ayuntamiento nos informó que el suelo estaba clasificado como no urbanizable y aunque el terreno estaba situado en una zona que en los trabajos de revisión y adaptación del Planeamiento se tenía previsto recoger como suelo urbano "*... tal situación se produce en un borde de la ciudad, que en cualquier caso requeriría acotar y poner fin, evitando nuevas y futuras ampliaciones por Ley del hecho consumado y ello es la causa que ha provocado que algunas de las edificaciones situadas en los puntos más extremos se mantengan en la situación*

originaria, aunque, si bien, se prevé un replanteamiento general de todo el sector en cuestión" .

En consecuencia, entendimos que al tratarse de una parcela situada en Suelo no Urbanizable, no podíamos instar al Ayuntamiento a la inclusión de su parcela en las obras de urbanización que se realizaban, por cuanto en dicho suelo sólo se pueden ejecutar obras en los supuestos excepcionales previstos en la Legislación Urbanística. Ello, sin perjuicio de que en el replanteamiento general de todo el sector y en la revisión del planeamiento municipal que se prevé efectuar, pudiera ser afectada su parcela, cuestión que, en todo caso, dependía de la potestad de planeamiento municipal.

Sin perjuicio de ello, al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera se le comunicó que por parte de esta Institución no se observaba irregularidad en la actuación de éste, en lo que se refería a la no inclusión de la parcela del interesado en las obras de urbanización que se ejecutan.

No obstante, le exhortábamos *" al mantenimiento de la disciplina urbanística en el municipio con objeto de evitar situaciones como la presente, en la que se hace necesario revisar el Planeamiento vigente, con el fin de regularizar una situación que, a espaldas de la legalidad, se ha desarrollado sin respetar el citado Planeamiento, que calificaba los terrenos afectados como suelo no urbanizable" .*

Dentro de este epígrafe, citaremos la **queja 441/91** de la que se dio cuenta en el Informe Anual de 1991 y en la que se formuló un Recordatorio legal, cuatro Recomendaciones y una Sugerencia, relativas a las infracciones urbanísticas graves y continuadas que se estaban realizando en una zona de Algeciras (SAE-3) y a modificar otra (en la desembocadura del Río Palmones), clasificándola, en este caso, como Suelo No Urbanizable.

En este Informe solo añadiremos que a la vista de la respuesta del Ayuntamiento, se le envió escrito en el que le comunicábamos lo siguiente:

" A la vista del contenido de la documentación aportada, entendemos que por esa Corporación se están realizando una serie de actuaciones tendentes a hacer respetar la legalidad urbanística frente a las numerosas infracciones de esta naturaleza que se estaban cometiendo en la zona denominada SAE-3. Ello hasta el punto de que se han incoado, según se desprende de ésta, dieciseis

expedientes sancionadores y, una vez puesto en marcha el control previsto en el informe del Arquitecto Municipal, "el sector se encuentra paralizado en su totalidad". Por ello, entendemos que se ha aceptado la Recomendación formulada por esta Institución con objeto de hacer respetar la Disciplina Urbanística.

*Por lo que se refiere a la Sugerencia de que se proceda a redactar el correspondiente Plan Parcial en SAE-3 y se proceda al cambio de clasificación de SAE-4, con independencia de que ese Ayuntamiento parece ser que no comparte, en lo que se refiere a SAE-4, el criterio de esta Institución, estimamos lógico que, en todo caso, se espere a la elevación a definitivo del deslinde de la Zona Marítimo-Terrestre, que es competencia del MOPT, por lo que con esta fecha procedemos a **suspender** nuestras actuaciones en el expediente de queja, sin perjuicio de la inclusión del mismo en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía dada la no aceptación de la Recomendación formulada respecto del cambio de clasificación de los terrenos incluidos en el Sector SAE-4".*

A los reclamantes, además de darles cuenta del contenido de este escrito, se les dijo que la mencionada suspensión se efectuaba sin perjuicio de que si, con independencia del criterio de oportunidad que sobre la Ordenación Urbanística de los terrenos mantenga el Ayuntamiento, estimaban que se producían nuevas infracciones, nos lo comunicaran con objeto de realizar las actuaciones que procedieran ante el Ayuntamiento o, en el caso de que se produzca alguna vulneración de la normativa de la Ley 22/88, de Costas y/o su Reglamento, remitir el expediente de queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, Institución a la que, asimismo, podían acudir directamente si lo estimaban oportuno.

2.1.1.3. Modificación puntual del Plan: demanda de zonas verdes.

Varios vecinos de un barrio de Sevilla expusieron ante la Institución (**queja 1882/92**) su preocupación por "la destrucción de la única y pequeña zona verde y deportiva" existente en el barrio ante unas obras que el titular de los terrenos tenía previsto ejecutar. Aunque el escrito de queja no permitía evaluar con claridad ni la naturaleza de los terrenos ni si las obras que se tenía previsto ejecutar eran conforme al Plan, etc., y ante el problema que podía representar el que estos terrenos fueran efectivamente de titularidad

privada y se pudiera edificar sobre los mismos, al tratarse de una zona de esparcimiento para los vecinos y de un barrio que, además, posee escasísimas zonas verdes y está colmatado de edificabilidad, se interesó informe sobre la posibilidad de realizar una " *modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana y conceder la edificabilidad al titular de los terrenos (si es que éstos son edificables) en otra zona que no plantee estos problemas, tal y como se ha hecho, por razones de interés público, con otros espacios de la Ciudad. O, en otro caso, permitir un uso que, sin perjuicio de su edificabilidad para el destino que pretende el promotor, sea compatible con una utilización pública del espacio, ya que, al parecer, lo que se pretende construir es un aparcamiento*".

La Gerencia Municipal de Urbanismo nos informó que ante el problema que se había suscitado, se estaba en conversaciones con los propietarios de los terrenos y con la parte vecinal y que dado el estado de las negociaciones no procedía pronunciarse sobre el cambio de calificación de la parcela. A la vista de ello, no se consideró oportuno continuar nuestras actuaciones por lo que se suspendieron éstas, a resultas de la negociación que se realizara entre las partes.

Respecto de la **queja 1061/90**, relativa a una modificación puntual que había aprobado el Pleno del Ayuntamiento de Jaén, con objeto de recalificar una zona del PGOU de urbanizable a no urbanizable, como suelo de protección al paisaje, sólo diremos que conforme a las previsiones que se hacían en nuestro Informe anterior al Parlamento de Andalucía, ante las dilaciones con que el Ayuntamiento viene actuando en este tema, de las que se desprendía que no existía una clara voluntad de ejecutar el Acuerdo, se decidió incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento y ello, por que tal y como se le dijo a la Alcaldía-Presidencia:

" Después de muchas vicisitudes que suponemos conoce, transcurridos mas de cuatro años y formulada nuestra resolución, hemos vuelto a la misma situación que dio origen a la presente queja, que se encarga la modificación del PGOU en lo referente al R.P. 6 a los Servicios Técnicos Municipales, sin determinar fecha alguna en cuanto a su posible conclusión, por lo que no podemos considerar que se acepte el contenido del Recordatorio y Recomendación que en su día le formulamos y del que le adjuntamos fotocopia" .

El presidente de una Asociación de Vecinos de Huelva, se dirigió a

la Institución (**queja 2097/92**) trasladando las demandas de ésta para que se creara una zona de esparcimiento o verde para la barriada, ya que en todo el recorrido que va desde la Plaza de Toros hasta la Barriada del Carmen, no existe ni un solo metro cuadrado destinado para este fin. En realidad, sólo hay un poco de acerado y siete bancos. Nos decían en su escrito que se habían dirigido, en varias ocasiones, al Ayuntamiento de Huelva con resultado infructuoso. Ante el problema planteado, el Defensor del Pueblo Andaluz se personó en la barriada junto con unos Asesores de la Institución, trasladando a la Alcaldía-Presidencia las impresiones recogidas tras recorrer gran parte de la barriada, e interesando informe sobre las previsiones que ese Ayuntamiento tenga para destinar algunos terrenos a zonas verdes o espacios libres, sobre si alguno de los terrenos propuestos para este fin por la Asociación de Vecinos son de titularidad del Ayuntamiento, así como sobre la posibilidad de, en otro caso, adquirir los mismos por expropiación, ocupación directa o permuta.

A la fecha de cierre del presente Informe, nos encontramos a la espera de recibir la respuesta de la citada Autoridad.

2.1.1.4. Modificación de Norma Subsidiaria: disconformidad con el acuerdo de la Corporación.

En el supuesto que comentamos a continuación, el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) nos informó de que se iba a modificar el Planeamiento puntualmente, discrepando esta Institución de los fundamentos de esta propuesta. La cuestión que se suscitó tuvo su origen en la **queja 1325/91** en la que el reclamante manifestaba que había denunciado por escrito ante el Ayuntamiento las obras realizadas, con infracción de ley, en una casa colindante a la suya. Estas consistían en una caseta-vestuario que se había construido en el mismo lindero de su parcela, dejando en sombras su piscina. Afirmaba que en las normas urbanísticas de la Urbanización afectada se prohíbe expresamente construir a menos de 3 m. de la parcela contigua, salvo acuerdo expreso entre los vecinos, cosa que no había ocurrido en este caso.

El Ayuntamiento nos decía, en su respuesta, lo siguiente:

"... Ante las contínuas infracciones realizadas por los propietarios de inmuebles en la zonas de edificación abierta que exigían unas distancias de estas a los linderos y la necesidad de unas edificaciones complementarias de las viviendas, se optó en este Ayunta-

miento por regular estas edificaciones, para ello se realizó una modificación de las Normas Subsidiarias Municipales donde se introducía una Ordenanza para edificaciones complementarias, aprobada por la Comisión Municipal de Urbanismo en sesión celebrada el día 25 de octubre de 1989 donde se refleja la posibilidad de realizar edificaciones complementarias adosadas a linderos que no den frente a viales siempre que la superficie sea inferior a treinta metros cuadrados y constituya un cuerpo independiente de la edificación principal, con altura máxima de una planta o tres metros.

El denunciado solicitó licencia de obras para este tipo de edificación el día 1 de Abril de 1991, siéndole aprobada por Comisión de Gobierno celebrada el día 13 de Abril de 1991".

Pues bien, esta Institución, tal y como hemos dicho antes, discrepó de la decisión adoptada por la Corporación y, en su caso, por la Comisión Provincial de Urbanismo y, aunque, evidentemente, no observáramos actuación irregular por cuanto las obras se habían ejecutado amparadas en una licencia y ésta era conforme al Plan, se procedió a formular **Sugerencia** en el sentido de que, sin perjuicio de la regularización de las situaciones de hecho, en cuyo origen no ha sido ajena la actitud pasiva de esa Corporación, que no ha adoptado las medidas adecuadas de disciplina y control urbanístico sobre las actuaciones de los particulares, la planificación que en lo sucesivo se realizara, estuviera presidida por la racionalidad técnica de la ordenación del territorio y de la defensa de los intereses generales, y no desde la costumbre "contra plan" que se estaba creando en ese término municipal.

En definitiva, se le dijo que si ese Municipio consideró, cuando en su día aprobó las Normas Subsidiarias, que, por motivos de interés general, debían de existir unas distancias entre linderos para la construcción de edificios complementarios, pudo regularizar, únicamente, la situación de los hechos consolidados cuyas infracciones hubieran prescrito, considerando estas edificaciones en situación de fuera de Ordenación o incorporarlas completamente al Plan, asumiendo desde ese momento, el compromiso de ejercer con todo el rigor la disciplina urbanística en el término municipal. Lo que creímos que no era aceptable es que se planificara a futuro desde el criterio impuesto por los infractores de la Norma Subsidiaria.

Con ello se dieron por concluidas las actuaciones en el expediente

de queja, pero haciendo la observación de que esperábamos que se tuviera en cuenta el contenido de la Sugerencia en sucesivas modificaciones que se pudieran efectuar en el Planeamiento urbanístico vigente en ese municipio.

Una cuestión, en cierta medida, semejante -la discrepancia de esta Institución con una propuesta de modificación de Norma Subsidiaria- fue la que se planteó en la **queja 981/92**. La interesada, una abogada que actuaba en nombre y representación de un vecino de Burguillos (Sevilla) nos decía en su escrito de queja que su representado había adquirido, previa segregación mediante escritura pública del 6 de Agosto de 1991, una parcela de terreno de la finca nº 73 de un cortijo en el mencionado término Municipal. Pero el Ayuntamiento no le autorizaba a vallar todo el solar, o a edificar, llegado el momento.

La Alcaldía-Presidencia nos comunicó que el problema consistía en que se trataba de un terreno que, aunque colindante con el perímetro urbano, estaba situado en Suelo No Urbanizable. Después de hacer distintas valoraciones sobre el Régimen Jurídico aplicable a la parcela, concluía diciéndonos que:

"... Por lo expuesto entendemos que el procedimiento que debe seguir el Sr. ... para alcanzar el derecho a la edificación del terreno de su propiedad, es el de instar una modificación puntual de la Norma Subsidiaria y promover el cambio de calificación urbanística del terreno presentando el proyecto correspondiente. Igualmente, con esta fecha se solicita al Sr. Registrador de la Propiedad nos informe sobre el documento que sirvió de base para la inscripción de la operación de segregación y compraventa a que se ha hecho referencia".

El posicionamiento de la Institución, después de recordar la obligación que las Administraciones Públicas tienen de resolver, en tiempo y forma, las peticiones realizadas por los interesados, con arreglo a lo establecido en los arts. 70, aptdo. 1, y, en su caso, 94, aptdo. 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, quedó concretado, en cuanto al fondo de la cuestión planteada, en que se valoró

"... con cierta cautela la solución propuesta por esa Administración, según la cual, el procedimiento que debe seguir el Sr. ... para alcanzar el derecho a la edificación del terreno de su propiedad, es

el de instar una modificación puntual de las Normas Subsidiarias y promover el cambio de calificación urbanística del terreno presentando el proyecto correspondiente, ya que, si bien la iniciativa de los particulares en materia de planeamiento urbanístico está consagrada con un carácter expreso en la normativa urbanística vigente, la modificación puntual de las Normas Subsidiarias a las que se alude obedecería al ejercicio de una potestad de «ius variandi», como prerrogativa de la Administración, en la que, en todo caso, debe quedar garantizado el fin e interés público perseguido con el ejercicio de la misma.

Al mismo tiempo, con la modificación puntual aludida, se estaría favoreciendo la actuación del propietario de la finca matriz, el cual se encontraría con que, además de haber efectuado una parcelación en suelo clasificado, en su día, como no urbanizable (en el que está prohibido este tipo de actuaciones urbanísticas) y transformado en la actualidad, en parte, en suelo urbano, al igual que ocurriría con la parcela del Sr. B... con la modificación propuesta, se le estará, además, exonerando de sus obligaciones urbanísticas de cesión gratuita de terrenos, equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento y urbanización".

Y es que esta Institución no puede, en aras a la protección de un interés individual aceptar posiciones que pueden suponer una vulneración de la protección de los intereses generales. De hecho, la práctica habitual en muchos municipios de admitir, al margen de una revisión general, o de una modificación de más alcance, variaciones muy puntuales para hacer una planificación urbanística a la medida de las infracciones que se van cometiendo, creemos que constituye un supuesto cuando menos dudoso de utilización del «ius variandi» como potestad urbanística de las Corporaciones Locales. En algunos casos se trata de supuestos claros de desviación de poder. Frente a las parcelaciones ilegales, la respuesta debe ser desde la potestad de Disciplina Urbanística de la Administración y no la de legalizar, adaptando el plan a la infracción; salvo que por los años transcurridos, la consolidación de una zona como suelo urbano y la necesidad de efectuar una ordenación general de una zona o sector del territorio, hagan aconsejable que el plan recoja la situación de hecho regularizándola.

En este caso, nos tuvimos que limitar a proponer una **Sugerencia** en el sentido de que para solucionar el problema del Sr. ... ese Ayuntamiento

podría intervenir como mediador entre éste y el propietario original de la parcela, en orden a conseguir un acuerdo o arreglo amistoso, por el que éste permutase al interesado parcela de similares características a la vendida en su día, que ya tenga adquirida la condición de solar.

2.1.1.5. Ordenación del Territorio: ejecución de grandes infraestructuras.

Dentro de las quejas afectantes al planeamiento, en el sentido más amplio -Ordenación del Territorio- cabe destacar la **queja 1840/91**, por la actitud pasiva que ha mantenido la Consejería en sus relaciones con esta Institución. La queja fue presentada por el Presidente de la denominada "Comisión Pro-Defensa de Bailén" y, a través de ésta, manifestaba la discrepancia que mantenía con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes a propósito del trazado de la Autovía Madrid-Sevilla a su paso por el término municipal de Bailén. Del contenido del escrito se dio cuenta al Consejero de Obras Públicas y Transportes y, a la vez que se le decía que éste no entraba dentro del ámbito específico de nuestras competencias -a tenor de lo dispuesto en la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz- por lo que sería objeto de remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. No obstante ello, se le manifestó a esa Consejería lo siguiente:

"... de esta cuestión, aunque competencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (art. 149.1.21 y 24 de la Constitución y art. 4 de la Ley 25/88, de 29 de Julio, de Carreteras), se pueden derivar importantes consecuencias, no sólo para el urbanismo municipal (en particular, la estructura general y orgánica del territorio del término municipal), sino también para la Ordenación del Territorio en todo un amplio sector que abarca una extensión superior a la de los propios límites del municipio afectado. Ordenación en la que habrían de tenerse en cuenta una serie de condicionantes, no sólo económicos (desde la triple perspectiva comercial, industrial y agrícola), sino también afectantes a las comunicaciones (sistema general de éstas), el medio ambiente, etc."

Por todo ello, se estimó oportuno interesar informe sobre si a juicio de la citada Autoridad los condicionantes y determinaciones propuestos por los interesados, deben ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de la racionalidad técnica que debe presidir las actuaciones afectantes a la Ordenación del Territo-

rio. También se interesó, en este caso, si esa Consejería ha asumido la problemática planteada por los interesados, poniendo en conocimiento de la Administración del Estado los efectos negativos que pudieran tener para esta zona la ejecución de unas obras públicas que, si bien son de interés general, pudieran afectar de forma muy negativa no sólo a un importante núcleo de población, sino, tal y como ha quedado dicho, a un amplio territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

La Consejería no respondió ni a este escrito, ni a las sucesivas peticiones de informe, ni al Recordatorio del deber legal de colaboración, por lo que hubo de calificar como entorpecedora la actitud del Consejero de Obras Públicas y Transportes en este expediente frente a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz.

2.1.1.6. Medio rural y usos urbanos: necesidad de redacción de un plan especial.

Por último, relacionada, en última instancia, con un problema de planeamiento, se presentó la **queja 1376/90** en la que, inicialmente, la cuestión que planteaba una Asociación de Vecinos de una barriada de Sevilla, no era otra que las graves carencias de infraestructura que tenía la misma. Problema este que se había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Sevilla sin que obtuviera una respuesta positiva sobre esta cuestión.

En un primer informe, la Tenencia de Alcaldía Delegada del Area de Urbanismo e Infraestructura Urbana, nos contestaba lo siguiente:

"Según informe emitido por el Jefe del Negociado de Planificación, la barriada El Gordillo, carece en la actualidad de pavimentación, alumbrado y saneamiento. El PGOU incluye la mencionada barriada dentro del "Plan Especial de mejora del medio rural y localización de usos urbanos en la zona de El Gordillo", y en relación al mismo se dice: "Esta intervención se considera como básica para la ejecución del Plan General, por cuanto se interviene sobre una zona en la que se producen condiciones objetivas para la formación de un núcleo de población no deseado por el Plan. Sin embargo, al encontrarse la zona de referencia a caballo entre los términos de Sevilla y La Rinconada, la actuación debe hacerse conjuntamente entre ambos municipios o por las administraciones

territoriales de mayor ámbito. En cualquier caso, se programa para el primer cuatrienio"

Asimismo, la Gerencia Municipal de Urbanismo ha informado sobre la situación actual del referido Plan Especial en el sentido de que no se ha iniciado actuación alguna en relación al mismo".

En consecuencia, desde esta Institución se interesó informe sobre las actuaciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo con vistas a la redacción y ejecución del "Plan Especial de mejora del medio rural y localización de usos urbanos de la zona de El Gordillo". Actuaciones que entendimos se debían efectuar a la mayor urgencia con objeto de evitar la formación de un núcleo de población no deseado por el PGOU, ya que, al estar programadas para el primer cuatrienio, la no ejecución de las mismas estaba suponiendo un incumplimiento del propio PGOU. También interesábamos nos informaran si se ha efectuado alguna gestión con el Municipio de La Rinconada o administraciones territoriales de mayor ámbito, con vistas a la resolución de estos problemas, que interesamos saber como se encuentran contemplados en dicho Plan Especial o avance que pueda existir del mismo.

Sin perjuicio de ello, dos Asesores del Area de Obras Públicas y Transportes se personaron en la barriada y en el Ayuntamiento de La Rinconada con objeto de conocer sobre el terreno la situación de aquélla, y la posición de esta Corporación sobre la cuestión planteada. Con esta información y el informe que nos remitió la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, pusimos en conocimiento de esta última Entidad varias discrepancias con su modo de actuar. En este sentido, manifestamos que teníamos conocimiento de que el Pleno de la Corporación Municipal, en sesión de Noviembre de 1988, aprobó una moción conjunta de los Grupos Municipales por la que se acordaba la redacción de un Plan Especial para la protección del medio rural en la Barriada del Gordillo, con el objetivo fundamental de restablecer la legalidad urbanística en la zona, eliminando los usos incompatibles con su calificación. Es decir, el compromiso deriva no sólo del PGOU, sino también de un acuerdo adoptado posteriormente, interesando que en ejecución de las previsiones de aquél se redactara un plan especial.

El punto tercero de este acuerdo indicaba que el Avance del citado Plan Especial debería presentarse en el primer Pleno Ordinario del año 1989.

Pues bien, con fecha 27 de Marzo de 1992 se nos volvió a reiterar

por el Area Técnica del Servicio de Planeamiento que no se habían iniciado ni los trabajos preparatorios para la redacción del Plan Especial, ni las precisas consultas con el Municipio de La Rinconada o las administraciones de mayor ámbito. Con ello se constataba, de forma fehaciente, que no existía, por el momento, intencionalidad alguna de dar cumplimiento al acuerdo de Noviembre de 1988 de redactar el Plan Especial de la Barriada "El Gordillo".

Nosotros procedimos a formularle **Recordatorio** de que (salvo en los casos de suspensión previstos legalmente) el art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el art. 51 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y el art. 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales consagran la ejecutividad inmediata de los actos administrativos y esto impone a la Administración la obligación de llevarlos a puro y debido efecto, debiendo velar los Presidentes de las Corporaciones por la ejecución y cumplimiento de los acuerdos municipales, según las atribuciones conferidas por los arts. 21.1.a) y 34.1.C. de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Asimismo, le comunicábamos que todos aquéllos que tengan interés en la ejecución de un acto, como ha ocurrido con representantes de grupos municipales en este caso, pueden acudir al Organo competente advirtiéndolo de la no ejecución y solicitando el preceptivo cumplimiento.

En el caso que nos ocupa, entendimos que la actuación municipal suponía, además de una infracción de los preceptos citados, una vulneración del principio constitucional de eficacia recogido en el art. 103, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, puesto que transcurridos más de tres años y medio desde el acuerdo municipal, se seguía sin dar cumplimiento al mismo.

Esta pasividad revestía, a nuestro juicio, una especial gravedad si tenemos en cuenta que tras la visita efectuada por Asesores de esta Institución, se había podido constatar que se continuaban ejecutando algunas construcciones por lo que el núcleo de población se estaba consolidando. En definitiva, con el fin de alcanzar los objetivos que se pretendían con el Plan Especial, la redacción de éste, se estimó inaplazable, por cuanto la situación era la siguiente:

- Se puede afirmar, con un pequeño margen de error, que residen unas mil personas.

- Se dan usos industriales, agropecuarios y residenciales en completo desorden y con unas pésimas o nulas condiciones higiénico-sanitarias.

- Las condiciones materiales de edificación no se atienen a unas mínimas premisas de seguridad, pues al no contar con licencia municipal, carecen de proyecto técnico y pueden suponer un peligro cierto, puesto que los vecinos han venido construyendo durante estos años sin asesoramiento técnico y, en muchos casos, por sus propios medios.

- La aplicación de las normales medidas de disciplina urbanística, tampoco parecían efectuarse con el debido rigor, puesto que se observaron edificaciones en construcción y viviendas cuya terminación parecía reciente.

- Las filtraciones de aguas residuales, algunas de carácter industrial, en los pozos de los vecinos pueden causar un grave problema en caso de consumo por descuido por niños o personas ignorantes de su no potabilidad.

En fin, podía afirmarse que había surgido una verdadera urbanización en terreno rústico debido a que el citado Ayuntamiento no había ejercido una adecuada fiscalización de estas actuaciones. Esta urbanización carecía de unos servicios indispensables para garantizar su salubridad y seguridad. En análisis elaborados por técnicos municipales, se había comprobado, según nos dijeron los vecinos, que el agua de los pozos que abastecen a estas viviendas no tiene la consideración de potable, pudiendo originar infecciones y riesgos sanitarios en caso de consumo. Ciertamente es que un camión-cisterna municipal viene abasteciendo a los vecinos con una regularidad aproximada de tres veces a la semana, pero, en todo caso, esta solución no puede ser más que provisional por las molestias y problemas que ocasiona, por más que sea la única forma de abastecimiento que tienen los vecinos desde hace dos años.

Todo este cúmulo de hechos hacía preciso que a la mayor urgencia se procediera a la elaboración de un Plan Especial, que el Pleno Municipal estimó necesario en 1988, pues una mayor demora no puede suponer más que un mayor agravamiento de una situación, ya difícilmente sostenible.

De toda esta relación de la situación de la Barriada se dio traslado a la Gerencia y, además, se le dijo que el art. 22 de la vigente Ley del Suelo señala que se podrán elaborar Planes Especiales encaminados a mejorar los

suburbios de las ciudades con las finalidades que en el mismo se indican. Asimismo las finalidades de la Moción que se había formulado, son, desde nuestro punto de vista, plenamente acertadas y asumibles, para solucionar el problema. Esto vendría a suponer un primer paso encaminado a sanear y modernizar las condiciones de seguridad y salubridad de un área actualmente degradada. También supondría la eliminación de los usos perjudiciales en el aspecto urbanístico y la mejora de la calidad de vida de los residentes.

Por tanto, las razones presupuestarias aducidas en su escrito, no debían ser motivo para paralizar la elaboración y aprobación de un Plan Especial para la zona que, en todo caso, crearía un marco jurídico claro y definido sobre la situación de las viviendas e industrias allí establecidas, usos pormenorizados, medidas de protección del suelo, localización de las futuras infraestructuras, etc.

Este objetivo, entendemos, se alcanzaría con la mera aprobación del planeamiento previsto y no supondría un gasto presupuestario importante para esa Gerencia Municipal. Ello, lógicamente, sin perjuicio de que la ejecución de las distintas dotaciones de la zona se efectúe de una forma progresiva y adaptada a las posibilidades económico-financieras municipales, y, en su caso, de los propios interesados, conforme a la programación que se establezca en el Plan.

Por último, en lo que al estudio económico-financiero se refiere, aunque compartimos las apreciaciones manifestadas en el escrito de la Gerencia, sobre las disfunciones que, en todo PGOU se pueden producir en orden a su ejecución, ya sea por una incorrecta planificación, ya por la cambiante realidad política, social y económica de los ámbitos materiales sobre los que actúa el Plan, se creyó conveniente recordar que la estimación de los costes de la ejecución del Plan y de la financiación de las actuaciones que conlleva, tanto de índole pública como privada, es de tal trascendencia que de no hacerse adecuadamente, trae consigo que la planificación sea un mero voluntarismo.

Por último, se estimó oportuno comunicar al Ayuntamiento que la demora en la elaboración de este Plan, tiene efectos negativos en la Ordenación del Territorio del sector de la Barriada y su entorno, que pertenece al término municipal de La Rinconada, ya que, en definitiva, por sus características, necesita un tratamiento similar. De hecho, las Normas Subsidiarias de este Municipio para el área de El Gordillo proponían el mismo tipo de intervención

que el PGOU de Sevilla, adjuntándoseles fotocopia de la Sección 9, Normas Urbanísticas de la Zona El Gordillo Residencial.

Sobre esta cuestión, finalmente, hemos de manifestar que en la entrevista mantenida con el Sr. Arquitecto Municipal del Ayuntamiento de La Rinconada, se nos indicó que la intención de la citada Corporación no era otra que coordinarse en el planeamiento y su ejecución con el Ayuntamiento de Sevilla, por estar la mayor parte de la Barriada en el término municipal de Sevilla, y por la mayor capacidad técnica de esa Gerencia Municipal de Urbanismo para la elaboración del planeamiento.

En consecuencia, se envió un **Recordatorio** legal del deber de observar los preceptos citados y una **Recomendación** con objeto de que se dieran las instrucciones oportunas para que:

- " a) *Se intensifique el control de la disciplina urbanística de la zona, en evitación de la consumación de actos constitutivos de infracciones urbanísticas que dificulten o impidan la protección del suelo no urbanizable en la zona, la adecuación a la tipología de vivienda en este medio y, en definitiva, la ordenación urbanística conforme a las previsiones del PGOU para este sector.*
- b) *A la mayor brevedad posible, se comience a redactar el Plan Especial de Mejora del Medio Rural y Erradicación de Usos Urbanos de El Gordillo, como marco técnico-jurídico al que, en todo caso, han de someterse las actuaciones públicas y privadas en la zona".*

Asimismo, se formuló una **Sugerencia** en el sentido de que a la vista de la citada Sección 9ª. de las Normas Urbanísticas de la Zona El Gordillo-Residencial, de las Normas Subsidiarias del Municipio de San José de la Rinconada y de la entrevista mantenida por Asesores de esta Institución con el Sr. Arquitecto Municipal del Ayuntamiento, se realicen las actuaciones precisas para coordinar objetivos y plan con esta Corporación, formulando, si fuese procedente y aconsejable, un Plan Especial de Conjunto.

La Gerencia Municipal de Urbanismo nos contestó lo siguiente:

- " 1. *El Servicio de Planeamiento de esta Gerencia ha iniciado recientemente los trabajos previos para la redacción del citado Plan (levantamiento de la cartografía base y elaboración de la*

información) teniendo previsto, conforme a los arts. 125 y 147 del Reglamento de Planeamiento, presentar antes de final de año el Avance de los criterios y soluciones adoptados.

2. Respecto a la pregunta realizada por la Oficina del Defensor del Pueblo sobre si se ha efectuado alguna gestión con el municipio de La Rinconada o administraciones territoriales de mayor ámbito, con vistas a la resolución de los problemas que afectan conjuntamente al sector del Gordillo, los servicios técnicos de la Gerencia han mantenido con el Arquitecto Municipal de La Rinconada una primera entrevista con el fin de coordinar criterios y valorar la procedencia o no de redactar un Plan Especial de conjunto para el sector de El Gordillo".

A la vista de lo manifestado en el informe, entendimos que se aceptaba, en lo fundamental, por el Ayuntamiento de Sevilla el contenido de la Recomendación y Sugerencia formuladas por esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación del expediente de queja, sin perjuicio de seguir interesando la intensificación del control de la disciplina urbanística de la zona, en evitación de la consumación de actos constitutivos de infracciones urbanísticas.

2.1.2. Gestión Urbanística.

2.1.2.1. Urbanizaciones particulares.

Dentro de este epígrafe trataremos tanto las quejas que se refieren a los problemas de distinta índole que afectan a urbanizaciones particulares, como a cuestiones que han surgido como consecuencia de una gestión irregular del planeamiento, o de la inejecución del mismo motivada por una falta de impulso al mismo por parte de la Administración responsable. En realidad, cuando hablamos de problemas de gestión estamos pensando en la problemática de la ejecución sectorial del Plan, ya sea en suelo urbano (Plan Especial de Reforma Interior -en adelante PERI-, o estudio de detalle), ya sea en suelo urbanizable (planes parciales, bien de iniciativa pública o privada).

Dentro de estos supuestos, el de inejecución parcial deficiente de Urbanizaciones Particulares es un motivo de queja que se presenta con gran

frecuencia en la Institución, aunque la problemática que plantea cada urbanización haya que estudiarla caso por caso, pues se puede afirmar que nunca coinciden las cuestiones que motivan su presentación, o la situación y estado en que se encuentra cada una de las urbanizaciones a que se refieren las quejas. Ello por más que su origen sea encuadrable en los grandes problemas que plantean éstas: inejecución de infraestructuras; ejecución deficiente de éstas; trazados o características de las infraestructuras distintos al previsto en el Plan, la no recepción por el Ayuntamiento con base a las deficiencias existentes, aunque en numerosas ocasiones el problema es que no se puede asumir el coste que para el municipio supone el mantenimiento de las infraestructuras; el problema de la inexistencia de las Entidades de Conservación; el problema de las urbanizaciones ilegales -sin plan-, que es muy común en Andalucía, etc.

La siguiente queja puede servir de ejemplo de una situación en la que se encuentran numerosas urbanizaciones de nuestra Comunidad: el reclamante (**queja 478/91**) exponía que compró la vivienda donde tienen su residencia, después de ir al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla) donde se le informó que esa urbanización era zona urbana desde 1985. Una vez realizada la compra (Mayo 1988), poco a poco se fue enterando de que las calles de la urbanización son propiedad privada, que el agua potable es de pozo y posiblemente esté contaminada por las fosas sépticas, tanto por la de su urbanización como por la vecina, que tienen que pagar el alumbrado público de las calles, que tienen que pagar a un basurero privado para que retire la basura cada tres o cuatro días en invierno y diariamente en verano, etc.

En Febrero de 1989 observó como se estaba edificando en la zona central de la urbanización de propiedad común y que, según le informaron en el Ayuntamiento, está contemplada en el PGOU como zona verde. Pidió por escrito al Presidente de la Comunidad de Propietarios que no se realizara esta obra que carecía de proyecto técnico, de permisos municipales, etc. y puso en conocimiento de la Concejalía de Urbanismo estos hechos, por lo que se "paró" la obra durante un mes. Actualmente se encuentra dicha obra terminada e ignora su situación legal. Por otra parte, comprobó que la fosa séptica de toda la urbanización se encontraba a pocos metros de su casa y que en verano rebosa, por lo que bombean el agua negra desde la fosa a unos terrenos enfrente de la urbanización, quedándose estancada a cielo abierto.

El relato de los hechos y de las actuaciones, hasta ahora, infructuosas que había realizado para paliar los problemas que tenía la urbaniza-

ción, son demasiado extensos para detallarlos en este Informe, así como las respuestas que se les iba dando desde la Administración, pero lo dicho hasta ahora es representativo del problema que se había creado en la urbanización.

Una vez que se recibió el informe de la Administración, se le comunicó a la Alcaldía-Presidencia, que por parte de esta Institución se compartía el criterio municipal de no recepcionar la urbanización hasta que no estuvieran subsanadas las deficiencias que presentaba. No obstante ello, hicimos llegar nuestra total disconformidad con la actitud pasiva de ese Ayuntamiento ante el problema planteado, trasladando cualquier tipo de iniciativas, a fin de encontrar soluciones, a los copropietarios.

A nuestro juicio, bastaba constatar los hechos denunciados y las exigencias que para los Planes de iniciativa particular establece la normativa urbanística en general, para deducir que la urbanización no fue ejecutada conforme a las previsiones y ordenanzas.

Esta inejecución, conforme al planeamiento aprobado, había motivado, tal y como hemos indicado, la no recepción de la urbanización por parte del Ayuntamiento. Ahora bien, ante estos hechos, la posición del Ayuntamiento no se podrá limitar a una actitud pasiva de no recepción de la infraestructura de la urbanización, ya que la Corporación tiene un deber de control sobre el planeamiento que impone la obligación de ejercer sus competencias con objeto de que el promotor cumpla las obligaciones asumidas en el propio Plan -art. 53,2,d) de la Ley del Suelo y 46.b) del Reglamento de Planeamiento-. No en vano, el art. 56 de la Ley del Suelo establece que «los Planes, normas complementarias y subsidiarias (...) serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva», previendo el art. 223.1, del mismo texto legal, el acudir a la ejecución forzosa y a la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a las Empresas urbanizadoras. Por ello, estimábamos, y así lo hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia, que si el promotor incumplió sus compromisos con el Ayuntamiento y con los propios interesados, la Corporación debió dar las órdenes oportunas, con objeto de compelerlo a que ejecutara las obras a que estaba obligado conforme al acta de compromisos que se firmara en su día, utilizando, incluso, los procedimientos de ejecución forzosa, conforme a lo establecido en el citado art. 223 de la Ley del Suelo, en relación con el 102, 104 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, entendimos que esa

Corporación, antes de conceder las licencias de obras, debió de respetar el contenido de lo dispuesto en el art. 21, aptdo. 2, letra c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1958, cuyo tenor literal es como sigue: «si las obras de edificación se proyectan sobre terreno que cumpla lo dispuesto por el art. 138 de la Ley o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento».

En definitiva, el objeto de la no recepción no debía ser otro que el de obligar a los responsables a que las urbanizaciones se entreguen conforme a las previsiones del Plan y no tenga que hacerse cargo de los incumplimientos de un promotor, el Municipio. Si una Administración ha mantenido una posición de pasividad, no cabe ahora que se desentienda del problema creado o pretenda trasladar toda la carga del mismo a los propietarios que adquirieron sus parcelas de buena fe. Si existe responsabilidad compartida, la solución del problema planteado también debe ser asumido por todos.

Esta conducta negligente del promotor que no ejecuta las obras de urbanización a las que se condiciona el otorgamiento de la licencia, y la actitud de la Corporación Municipal que consiente en que se realicen las obras sin infraestructura de urbanización, ocasiona un daño para los adquirentes de vivienda que las ocupan sin algunos elementos esenciales de urbanización. Esta situación está contemplada en Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 17 de Abril de 1989 (R. 2556), en la que se dice que ello supone:

«... una vulneración de las normas legales urbanísticas patente y material en cuanto faltan unas obras de urbanización imprescindibles y previas a la construcción privada, razón por la cual cabe atribuirle naturaleza legal (aunque de signo contrario) que a las obras ilegales respeto a las cuales es reiterada la jurisprudencia afirmando la posibilidad de exigir de la Administración competente para imponer las normas de actividad necesarias a fin de eliminar aquellas restableciendo la legalidad, y ello incluso cuando han sido consentidas o permitidas por ella, mediante entonces una petición para el ejercicio de sus potestades, que, por ser potestades, -deber exigible- no cabe desestimar sin que el acto desestimatorio sea ilegítimo; de ahí que también en este caso, el ejercicio de las facultades de la Administración para lograr la observancia de la Ley del Suelo y los Planes le sean exigibles y deba pronunciarse su

obligación de actuar frente al particular infractor de la ejecución de las obras (incluso realizándolas por sí en su caso)».

De todo ello se formuló el correspondiente **Recordatorio** del deber legal de su observación. Por otra parte, como quiera que nada se nos comunicaba en el escrito acerca de un edificio construido en la zona central de la urbanización, de propiedad común y que, según nos decía el interesado, estaba contemplada en el Planeamiento Municipal como zona verde, se interesó un informe sobre la situación legal de dichos terrenos. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira, lamentablemente, no contestó a esta resolución y de ello se da cuenta al Parlamento de Andalucía.

Tampoco colaboró el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla) en la **queja 1217/90**, presentada, asimismo, por deficiencias en una urbanización y de la que se dio cuenta en el Informe anterior pero que, finalmente, ante su silencio, nos hemos visto obligados a incluirla, también, en el presente Informe.

Por problemas también relacionados con urbanizaciones particulares, se presentó la **queja 534/91** en la que la cuestión que nos planteaba el interesado era la siguiente:

- El Ayuntamiento sigue sin recepcionar la urbanización donde tiene su vivienda.

- Estima que existen responsabilidades por parte del promotor y de ese Ayuntamiento:

1. Por una infraestructura urbanística mal ejecutada, sobre todo en lo que se refiere a las redes de agua.
2. Por un incumplimiento de actas de compromiso al no exigir las el Ayuntamiento.

- Como consecuencia de todo ello, ALJARAFESA niega la posibilidad de contratación individual de abastecimiento de agua al interesado.

La queja fue admitida a trámite, encontrándonos a la espera de recibir el informe. En todo caso, hay que destacar que hasta la fecha ha sido preciso realizar a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Palomares (Sevilla) dos reiteros de la petición de informe y un **Recordatorio** legal del deber

de colaboración para con la Institución.

Por motivos distintos y ante la imposibilidad de la que Compañía Telefónica facilitara el servicio telefónico, acudió en queja un reclamante de una urbanización de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) **-queja 810/92-**. En primer lugar, nos dirigimos a la citada Compañía que nos informó, entre otros extremos, que el problema, que venía de antiguo, se debía, básicamente, a una mala ejecución de las obras por parte de la promotora, siendo necesario hacer una canalización de la red, para cuyo fin, Telefónica ofrecía su asesoramiento técnico. Asimismo, esta Entidad nos decía que:

"La financiación podría partir de una fianza constituida por la Empresa inmobiliaria en el Ayuntamiento y que, hasta el presente, no les ha devuelto o, en todo caso, la Comunidad de Propietarios emprenderá acciones judiciales contra dicha promotora".

Del Ayuntamiento se interesó informe, para el caso de que la urbanización donde reside el interesado hubiera sido ejecutada según las prescripciones de un Plan Parcial de iniciativa particular, sobre si el proyecto de urbanización preveía la construcción de las redes telefónicas y, en caso positivo (como suponíamos que el constructor estaría obligado a su ejecución), nos interesamos por conocer si por parte de la Corporación, se había dictado orden de obras con objeto de obligar al constructor al cumplimiento de las obligaciones del acta de compromisos. Asimismo, se pidió informe de todas las gestiones efectuadas por el Ayuntamiento encaminadas a la resolución del problema.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos decía que la configuración jurídica del aval no incluía la de subvenir las redes de telefonía; no obstante, ofrecía la posibilidad de autorizar, provisionalmente y con carácter precario, la instalación de postes que, de alguna forma, pudieran paliar la situación del vecindario y que, coyunturalmente, se había instalado una cabina telefónica. Asimismo, se nos informó que se habían iniciado diferentes acciones judiciales a instancias del vecindario.

No obstante esta respuesta, se estimó que ello no nos impedía, conforme a lo establecido en el art. 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, seguir investigando sobre los problemas generales planteados en la queja, como se había considerado oportuno hacer en el presente caso.

Finalmente, la Alcaldía-Presidencia nos comunicó que la Comisión de Gobierno Municipal había otorgado:

"... a la Entidad Telefónica España, S.A. Licencia condicionada para la instalación de 62 postes de hormigón y un armario sobre pedestal en la Urbanización Vistahermosa de esta localidad, atendiendo exclusivamente a la realidad social y humana de dicho vecindario y, a las necesidades expresadas por los mismos".

En el caso de la **queja 1076/92**, el reclamante plantea un problema demasiado habitual en las urbanizaciones particulares de nuestra Comunidad Autónoma y que, reiteradamente ha sido incluido en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía: la urbanización en la que residía el interesado comenzó a gestarse en 1970; cinco años después, se aprobó el plan parcial y el proyecto de urbanización que aunque comenzó a ejecutarse por el promotor, posteriormente lo abandonó, teniendo que sufragar los vecinos los gastos de urbanización relativos a la instalación de agua potable y pavimentación de calles y aceras, estando terminada la urbanización en 1983. Desde su terminación, los vecinos se han tenido que hacer cargo de los gastos de conservación y mejora y, al mismo tiempo, han de pagar sus impuestos al Ayuntamiento que no les da prestaciones. Han solicitado la recepción de la urbanización por el Ayuntamiento, sin que se les haya contestado ni al escrito de la Junta Directiva de la Comunidad de Propietarios de 30 de Julio de 1991 ni a su posterior denuncia de mora de 8 de Noviembre de 1991.

A 31 de Diciembre de 1992 estamos a la espera de recibir el informe interesado de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Palomares del Río.

En algunos casos, también, en este ámbito, hemos actuado a iniciativa propia, como ocurrió en la **queja de oficio 1551/92**, incoada al tener conocimiento de que los vecinos de una Urbanización en Lucena (Córdoba), habían iniciado distintas acciones como medida de protesta por las deficiencias que presenta el barrio, que comenzaron a aparecer desde el mismo momento de la entrega de las viviendas, con deterioro del pavimento, alumbrado, etc. Al parecer, y a pesar de haberse dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento, no habían obtenido una respuesta satisfactoria, y lo cierto es que la urbanización no había sido recepcionada, indicando fuentes municipales que la causa estaba en la falta de finalización de las obras conforme al proyecto, por parte del

constructor.

Iniciadas las actuaciones procedentes, el Ayuntamiento nos informó, entre otros extremos, de las medidas que había adoptado la Corporación:

" (...) las medidas adoptadas por esta Corporación en orden a la ejecución por la entidad promotora de las deficiencias que a tenor de los informes de los técnicos municipales se han planteado, han sido las de requerir a esta última para que, en plazo de tres meses, proceda a efectuar las obras que se le asignan y concretan en los mencionados informes técnicos, momento en el cual nos encontramos; caso contrario, se procederá por este Ayuntamiento a la ejecución de dichas obras con cargo a la fianza que a tal efecto la promotora tiene constituida".

Con ello, entendíamos que el problema se encontraba, en principio, ya en vías de solución.

Sin embargo, en la **queja 1217/90**, citada ya en el ejercicio anterior, no obtuvimos un resultado positivo. En efecto, en Diciembre de 1991 se dictó **Recomendación** no sólo con objeto de que se tramitara con eficacia el procedimiento sancionador incoado a un promotor por las deficiencias existentes en una urbanización, sino para que, con independencia de ello "... ante la negativa del promotor a realizar las obras necesarias, recomendamos se dicte orden de ejecución de obras, con objeto de completar definitivamente las obras de urbanización a la que el promotor está obligado, según el acta de compromisos aprobada en su día. Caso de negativa reiterada, cabría dar traslado al Ministerio Fiscal por si estimara que existe desobediencia grave a orden de autoridad competente ante su posible incumplimiento. En todo caso, esa Corporación debe abstenerse de conceder nuevas licencias de obras en la citada urbanización, hasta tanto no se subsanen las deficiencias urbanísticas citadas, ya que actuar de otra manera, únicamente supondría agravar la situación". Pues bien, la citada resolución no obtuvo la preceptiva respuesta por parte del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal, por lo que se procedió a incluir esta queja en el presente Informe al Parlamento de Andalucía, destacando este hecho.

2.1.2.2. Delimitación de un polígono de gestión.

La **queja 1364/90**, aunque fue presentada individualmente por una reclamante, presenta un relieve particular, tanto porque denota una gestión que nosotros entendemos que no fue adecuada por parte del Ayuntamiento de Campillo de Arenas (Jaén) como por la actitud de la Alcaldía-Presidencia al no responder a la Recomendación formulada por la Institución.

Los hechos por los que, en un principio, y básicamente, se presentaba la queja eran los siguientes: La interesada exponía que era propietaria de una parcela, junto con su hermano, en dicho Municipio. Con fecha 8 de Septiembre de 1988, presentó escrito ante el Ayuntamiento denunciando unas obras realizadas en la parcela colindante por el Sr. ..., presuntamente sin licencia, y si esta existía, con vulneración de la normativa urbanística, y, además, dicho Sr. para llevar los materiales utilizaba el acceso a través de su propiedad. Para evitar esto, la interesada y su hermano colocaron vigas, cadenas y alambradas que fueron derribadas por el Ayuntamiento al considerar los terrenos de dominio público, ya que en el Plan del Municipio, figuraban como una calle de nueva apertura. Se habían dirigido por escrito a distintas autoridades para resolver la cuestión por el diálogo, sin obtener ningún resultado.

El Ayuntamiento, en síntesis, nos comunicó, entre otros extremos y en lo que concierne al problema urbanístico de fondo planteado en la queja, lo siguiente:

" PRIMERO: La calle Discordia o Dalias existe como vía de uso y dominio público desde hace más de diez años, sin que en los sucesivos instrumentos de planeamiento general habidos desde la fecha se hayan interpuesto alegaciones ni recurso de ningún tipo, pudiéndose considerar, por tanto, como actos administrativos conformes por los propietarios.

SEGUNDO: Los terrenos colindantes a dicho vial están dentro del suelo urbano consolidado, y por tanto, aptos para la edificación, en tanto en cuanto reúnen la condición de solar, lo cual ha motivado la concesión de las licencias pertinentes a los propietarios que las hayan solicitado de conformidad con la normativa urbanística aplicable.

TERCERO: La actuación administrativa objeto de queja no ha sido otra

que la encaminada a salvaguardar y proteger la ordenación urbanística vigente, en contra de pretensiones privadas de alguno de los propietarios colindantes, siempre de conformidad con el Reglamento de Disciplina Urbanística y Ley del Suelo, así como con las Ordenanzas de las Normas Subsidiarias en vigor, y en concreto, la Ordenanza 9.10.3ª.

CUARTO: Los arts. 83 y 120 de la Ley del Suelo estipulan las obligaciones que atañen a los propietarios del suelo urbano en cuanto a la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos destinados a vial. Para el caso de que esos viales objeto de queja hubiesen afectado a propiedades iniciales, aún a sabiendas de la obligación a la que los somete la legislación urbanística, pueden en cualquier caso solicitar de la Administración actuante la delimitación de unidades de actuación que provoquen o faciliten el justo reparto de las cargas y beneficios derivados del planeamiento, con arreglo al art. 118 de la Ley del Suelo y 36 y ss. del Reglamento de Gestión Urbanística. Solo de esta forma podrá conocerse, por medio del instituto reparcelatorio o de compensación que se ejecute, si los propietarios afectados han resultado en definitiva perjudicados o beneficiados con las alineaciones marcadas por las Normas. Mientras esta solicitud no se lleve a cabo, no podrá alegarse en ningún caso discriminaciones o usurpaciones en el ejercicio de los derechos y deberes derivados del planeamiento y que, conviene recordarlo, atañen tanto a particulares como a Organismos públicos (art. 56 de la Ley del Suelo en cuanto a la ejecutividad de los planes, y arts. 57 y 58 en cuanto a la obligatoriedad de los mismos y limitaciones del uso de los predios derivados del planeamiento)".

A la vista de lo informado, comunicamos a la interesada que no observábamos, en principio, actuación irregular por parte del Ayuntamiento. Sin embargo, posteriormente se personó en la Institución la reclamante y tras explicar pormenorizadamente la situación de la calle de nueva apertura, la de sus terrenos, así como la de las zonas colindantes y, en general, todo el proceso de urbanización que se había seguido en la zona, llegamos a la conclusión de que, efectivamente y no por las razones explicitadas con claridad en el escrito inicial de queja, se podían haber cometido irregularidades por una deficiente gestión del suelo. En definitiva y a la vista de la documentación obrante en el expediente de queja, y en relación con las distintas cuestiones

planteadas en el mismo, esta Institución estimó lo siguiente:

1. Respecto de la orden de demolición de las obras y/o instalaciones construidas sin la preceptiva licencia, en terrenos que están calificados como vía pública en la Norma Subsidiaria, no se observó actuación irregular por cuanto se trataba de actos que, además de haber sido ejecutados sin aquella autorización, no eran legalizables dadas las previsiones que para la zona existen en la figura de planeamiento aplicable al Municipio, sin que a la actuación del Ayuntamiento pueda oponerse la naturaleza privada del terreno, por cuanto con la licencia urbanística lo que se trata de apreciar, concretar y, en su caso, autorizar, es un uso o actuación por su conformidad con la ordenación urbanística de la zona, con independencia de la titularidad del bien, sobre el que se ha de asentar la instalación u obra. Es decir, el título de propiedad de un bien no sólo no excluye del deber de solicitar licencia, sino que ésta tiene precisamente por motivo comprobar si las actuaciones a realizar por el titular de un bien son compatibles con el uso, destino y demás determinaciones que prevea para ese terreno en concreto el Plan.

En el caso que nos ocupa, la incompatibilidad entre los dos usos es evidente sin posibilidad de legalización, y, de llevarse a efecto, se podrían lesionar importantes intereses públicos, por lo que en las actuaciones del Ayuntamiento, realizadas conforme a lo establecido en los arts. 184 (si las obras estaban en fase de ejecución) o 185 (si estaban ejecutadas), encaminadas a acordar la demolición, no observamos actuación irregular.

2. Por otro lado, respecto de las obras que también denunciaban, que, al parecer, se estaban ejecutando, o habían sido ejecutadas, en la zona comprendida en el Estudio de Detalle ED-1, entendimos que, al estar clasificado como urbano y en tanto no se concretaran con éste las «alineaciones y rasantes y/o la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan» (art. 14 Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976), no se puede otorgar licencia alguna, siendo así que lo procedente es aplicar las normas de Disciplina Urbanística pertinentes con objeto de evitar que la decisión pública legalmente adoptada de ordenar el territorio de una forma determinada no se vea limitada o entorpecida por los hechos consumados de quienes actúan al margen de la legalidad y planeamiento aplicable. Por ello, de ser cierto que se estaban ejecutando, o que habían sido ejecutadas, obras en esta zona sin la preceptiva licencia, nos sorprendía que el Ayuntamiento no hubiera actuado con el mismo y necesario rigor con el que lo hizo con las instalaciones y/o obras de la reclamante. Es

cierto que la reclamante no puede alegar el principio de igualdad para que se le permita realizar actuaciones no ajustadas a derecho como las que, al parecer, se han llevado a efecto en esta zona, dado que la igualdad que protege y garantiza el art. 14 de nuestra Constitución debe, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo «situarse en su justa perspectiva, sin que signifique la vinculación de la Administración a las actuaciones precedentes que infrinjan las normas, porque ello equivaldría a sancionar la posibilidad de la real derogación de éstas a través de actos ilícitos de aplicación singular». En definitiva, como señalaba, reiterando una extensa jurisprudencia, el mencionado Tribunal en Sentencia de 18 de Febrero de 1985, Ponente Sr. Espin Cánovas «en materia sancionadora no cabe invocar el principio de igualdad cuando hechos que debían haber sido sancionados gravemente no lo fueron o lo han sido menos gravemente, ya que el principio de legalidad ha de ser aplicado por el juzgador preferentemente, pues lo contrario equivaldría a dejar de sancionar hechos delictivos o infracciones administrativas por no haberlo sido en otras ocasiones». No obstante ello, por el mismo motivo, creímos que todas las graves infracciones urbanísticas que se produjeran en el Municipio debían tener una misma respuesta por parte de la Corporación: la aplicación, con todo su rigor, de la normativa de disciplina urbanística. De esta posición se dió traslado al Ayuntamiento.

3. Respecto de la vivienda construida en los terrenos colindantes a los que son objeto de controversia y a la vía pública de nuevo trazado, denominada Dalias según el informe de la Alcaldía-Presidencia, se estimó oportuno hacer las siguientes precisiones: el hecho de que D. ... haya solicitado la preceptiva licencia, acompañada de proyecto técnico visado por el Colegio Oficial, no supone necesariamente que la obra sea ajustada a Derecho, por cuanto tal y como indica el art. 83, aptdo. 1, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976 «El suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le imponga el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela mereciere la calificación de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen». Como quiera que el terreno clasificado como vía pública a la que se denomina C/ Dalias y a la que, al parecer, da frente la edificación de éste, no tiene pavimentada la calzada, ni encintada las aceras, el terreno sobre el que se ha edificado no reúne los requisitos que para ser considerado solar exige el art. 82 del citado texto legal, por lo que hemos de concluir que, de ser ciertos estos hechos, esa Corporación nunca debió otorgar la licencia sin el requisito de la urbanización previa o simultánea exigida por la Ley y, concretamente, que el

otorgamiento de la misma se llevó a efecto vulnerando el contenido de los arts. 83, aptdo. 1, de la Ley del Suelo, 39, aptdo. 1, del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de Agosto de 1978 y 21, aptdo. 12, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955. Salvo que nos encontremos ante alguno de los supuestos previstos en el art. 41 del citado Reglamento de Gestión Urbanística.

4. Finalmente, fue preciso tratar el problema que subyacía en el fondo de la queja, relativo a la naturaleza de la vía pública denominada C/ Dalías y, ahora, parece ser, Discordia.

Sobre esta cuestión mostramos nuestra disconformidad con determinadas afirmaciones que se realizaban en el escrito del Ayuntamiento, pues parecía que la Administración no exhibía otro título o razón en la que justificar la naturaleza del terreno en cuestión, que su calificación como vía pública en el planeamiento urbanístico del Municipio.

En efecto, en el escrito citado se nos decía que en el Proyecto de Delimitación del Municipio *"figura como calle de nueva apertura el vial que hoy parece ser objeto de la queja en cuestión"*, y que éste, al aprobarse también las Normas Subsidiarias del municipio en 1987, se recoge así mismo *"como vial en suelo urbano consolidado"*. Entendiendo que *"no cabe otra posibilidad que estimar que la calle de nueva apertura o Discordia es calle de dominio y uso público, y, por tanto, no se conoce en las dependencias municipales dato alguno acerca de la titularidad privada de los terrenos en cuestión"* y concluyendo que *"La calle Discordia o Dalías existe como vía de uso y dominio público desde hace más de diez años, sin que en los sucesivos instrumentos de planeamiento general habidos desde la fecha se hayan interpuesto alegaciones ni recurso de ningún tipo, pudiéndose considerar, por tanto, como actos administrativos conforme por los propietarios"*.

Pues bien, tal y como hemos adelantado, no compartíamos el criterio de la Corporación, por cuanto el hecho de que en el proyecto de delimitación, primero, y en las Normas Subsidiarias, después, estuviera previsto trazar una vía pública por un determinado lugar no supone, en modo alguno, que el titular del terreno sea privado de su propiedad hasta el momento que aquélla se ejecute materialmente por el procedimiento previsto legalmente. En efecto, tal y como de forma clara y precisa establece el art. 3, aptdo. 2, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de Junio de 1988 «Sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la

aprobación de los Planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso, en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística». Consecuentemente, la determinación del proyecto de delimitación y, posteriormente, de la Norma Subsidiaria de que en este espacio iría trazada una vía pública, no implica, en modo alguno, una afectación y desde luego la privación del bien a sus titulares, sin que el hecho de no presentar alegaciones en el periodo de información al público o en la aprobación definitiva suponga que se trate de actos administrativos conformes de los propietarios. En primer lugar, porque la aprobación del plan no impide que puedan oponerse los interesados en su ejecución posterior, siendo así que puede darse que un interesado esté conforme con que se proyecte sobre su terreno una vía pública, pero que muestre su oposición a que ésta se ejecute sin compensación alguna. Por otro lado, en ningún momento se puede entender, por no tener cobertura legal, que el silencio del administrado al no presentar alegaciones a un Plan supone que mantiene una posición positiva de conformidad respecto de lo hecho por la Administración.

En todo caso, manifestamos que la aprobación de la Norma Subsidiaria no supone la transferencia de la propiedad de la reclamante, hacia el Ayuntamiento, por lo que los terrenos continúan siendo propiedad de sus titulares por más que éstos no puedan dar un uso de los mismos que sea "contra plan". Para que pase a ser bien de dominio público, estimábamos que el Ayuntamiento debía, o bien expropiar, o bien, como parece lógico, haberlos incluido en el polígono o unidad de actuación cuya urbanización se está ejecutando en terrenos colindantes a los del reclamante, realizando el reparto equitativo de las cargas, conforme a lo establecido en el art. 83, aptdo. 4, mediante el instituto reparcelatorio, conforme a lo establecido en los arts. 97, aptdo. 2, y 117, aptdo. 3, de esta Ley. Pero es que, además, resultaba que tampoco ha sido incluido este terreno en la zona delimitada en suelo urbano, pendiente de la redacción de un estudio de detalle (ED-1), por lo que tampoco sería objeto de una reparcelación. Por ello, nos extrañaba que pese a lo dispuesto en el último párrafo, del art. 36, del Reglamento de Gestión Urbanística, no se hubiera incluido, en el caso de que se tratara de terrenos de propiedad privada, el terreno en cuestión en alguna de las delimitaciones mencionadas.

En definitiva, desde esta Institución se le comunicó a la Alcaldía Presidencia que, si los terrenos, tal y como manifestaba la reclamante eran de su propiedad y no habían sido objeto de compensación alguna, la ocupación de

los mismos, por más que estuvieran calificados como vía pública en la determinación del Plan, no eran ajustadas a derecho y se estaba efectuando por la vía de hecho con clara vulneración del contenido último de los arts. 33, aptdo. 3, del Texto Constitucional; art. 121, aptdo. 1, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de Diciembre de 1954; art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de Estado, de 26 de Julio de 1957 y preceptos citados de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976.

En base a todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos citados y **Recomendación** con objeto de que, si fuese necesario, se requiera a la reclamante para que presente las pruebas en las que fundamente la titularidad del bien y, en el caso de que ésta quede suficientemente acreditada, a la mayor urgencia, se realicen las actuaciones precisas para, previos los trámites legales oportunos, compensarla por la privación que se pretendía del bien en cuestión.

Esta resolución, tal y como indicábamos al principio de relatar los hechos de la queja, no obtuvo respuesta.

También planteaba un problema de gestión, en realidad de inejecución de planeamiento, la **queja 1189/92**, en la que el interesado, representante de los propietarios de un terreno en el Municipio de Huelva, mostraba su disconformidad por el hecho de que, por un lado, el Ayuntamiento no les haya expropiado el "solar" ni les haya permitido el uso de derecho alguno para concesión de licencias y, por otro lado, tengan que pagar Contribución Urbana como titulares del mismo y, se les exija, a través de un Decreto de la Alcaldía de 16 de Octubre de 1991, que realicen una serie de obras para mantener la seguridad, salubridad y ornato público del edificio.

Ante estos hechos hemos interesado informe sobre el plan de etapas del PERI, su cumplimiento y, en su caso, causa de que no se esté llevando a efecto conforme a las previsiones. A la fecha de cierre de este Informe, estamos a la espera del mismo.

2.1.2.3. Derecho a la información en urbanismo.

En la **queja 264/91**, el interesado demandaba información sobre el régimen urbanístico aplicable a los terrenos donde se encuentra la parcela que posee en una urbanización del término municipal de San Juan de Aznalfarache

(Sevilla). Como quiera que el Ayuntamiento no le facilitaba ésta, se hizo llegar el criterio de esta Institución en el sentido de que el reclamante se había dirigido a la Administración Municipal en demanda de información urbanística, amparándose en esta legislación especial por razón de la materia, incluida en el art. 165 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/78, como manifestación expresa del efecto general de la publicidad derivado de la aprobación del planeamiento urbanístico consagrado en el art. 55 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, R.D. 1345/76, y art. 165 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico ya citado.

Ese derecho de instancia y de información está consagrado, igualmente, en la legislación específica del Régimen Local Español, en especial en el art. 231 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que especifica que las solicitudes en demanda de información formuladas por los vecinos «serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo».

A tales efectos, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, vino a consagrar en su art. 70, además de la facultad de toda persona, natural o jurídica, de dirigir instancias a las autoridades u organismos de la Administración en materia de su competencia, la obligatoriedad, por parte de éstas, de resolverlos. Igual obligatoriedad viene contemplada en el art. 219 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (R.D. 1345/76), según el cual «Las Corporaciones Locales y Organismos Urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan con arreglo a esta Ley o declarar las razones que hubieran para no hacerlo».

Todo ello, con independencia de que se consagre en el art. 94 de la propia Ley de Procedimiento Administrativo la técnica del silencio administrativo como instrumento de desestimación presunta de la petición, lo cual no releva a la Administración del deber de dictar resolución expresa y así lo establece el apartado 3 del art. citado, según el cual «(...) la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiese lugar a ello, de la autoridad o funcionario negligente».

En base a estos condicionantes, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en los citados arts. 70.1 y 94.3 de la repetida

Ley de Procedimiento Administrativo; art. 231 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y art. 219 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (en la actualidad, art. 299 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), en todos los cuales se consagra la obligatoriedad para los organismos y autoridades administrativas del deber de contestar, de forma expresa, a las peticiones e instancias de los administrados.

Asimismo, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, caso de no haberse contestado aún a los escritos del interesado, de fechas 12 de Septiembre y 29 de Octubre de 1990, se procediera a contestar de forma expresa a los mismos, suministrando la información urbanística solicitada por el administrado, a la mayor brevedad posible.

Estas resoluciones tuvieron una respuesta favorable por parte del Ayuntamiento.

Por el contrario, no ocurrió lo mismo con la **queja 558/90** en el que el interesado nos exponía que había solicitado del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, copia del expediente de derribo de una casa de su propiedad y cédula urbanística del solar que quedó en lugar de la casa, lo que no le había sido facilitado. Tras interesar el preceptivo informe, el Ayuntamiento nos comunicó que había cumplimentado lo solicitado, haciendo constar que no existían antecedentes del expediente de derribo. Tras dar traslado al interesado, éste aportó nueva documentación, lo que motivó que nuevamente nos dirigiéramos al Ayuntamiento interesando que se realizará una nueva comprobación en otras dependencias municipales o archivos, en los que pudieran existir antecedentes del expediente con objeto de facilitar el acceso al reclamante, en la medida de lo posible, a la información que necesitaba. La citada Corporación, en su respuesta, manifestó su interés en llegar a algún acuerdo amistoso con el reclamante o tramitar, en su caso, el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. El propio reclamante nos informó que había hecho entrega en el Ayuntamiento de la documentación necesaria para tramitar el expediente de responsabilidad patrimonial, lo que hizo nos interesáramos sobre si éste había sido incoado. Tras reiterarlo en dos ocasiones y formular un **Recordatorio** del deber legal de colaborar con esta Institución, no hemos obtenido respuesta municipal, lo que ha determinado que sea incluido este expediente en el presente Informe Anual, dada la falta de colaboración que se ha apreciado en su resolución por parte de la Corporación Municipal aludida.

2.1.3. Disciplina urbanística.

Los expedientes de quejas relacionados con vulneraciones del Ordenamiento Jurídico en el ámbito urbanístico, no sólo constituyen la parte cuantitativa más importante del ámbito material delimitado por el urbanismo y la ordenación del territorio, sino que, junto a la vivienda (incluyendo dentro de esta acepción toda la tipología de quejas afectante a ésta) constituye el bloque más importante de quejas del Area de Obras Públicas y Transportes al haber afectado a 47 expedientes. De éstos, sólo vamos a destacar algunos que consideramos especialmente importantes, bien por el fondo de la cuestión planteada, bien por el trato que ha recibido el administrado o por la actitud que ha mantenido la Administración en sus relaciones con la Institución. Junto a estas razones, destacaremos alguna queja que al igual que ocurre con las presentadas por infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial, su tramitación se eterniza, lo cual no impide que, a veces, desgraciadamente, durante años se haga necesario un seguimiento del expediente hasta que tenemos conocimiento de la ejecución total de las medidas de disciplina urbanística, o, al menos, de que se han adoptado las precisas; o de que se nos comunique la imposibilidad material de su ejecución; en otro caso, procedemos a suspender actuaciones cuando llega a nuestro conocimiento que el asunto se encuentra «sub-iudice».

Por último, antes de destacar algunas quejas, sólo indicaremos que las cuestiones planteadas son las relativas a obras sin licencia o sin ajustarse a ésta, órdenes de ejecución sobre solares o conservación de edificios e inejecución de resoluciones dictadas como consecuencia de estos actos.

2.1.3.1. Ordenes de ejecución sobre conservación de edificios.

En el caso de la **queja 18/92**, el interesado nos decía que lindando con su vivienda, existe un edificio en ruinas en el que sólo queda un bar. Desde hace más de dos años, en los locales restantes, se meten drogadictos, lo que hace imposible vivir con ese ambiente justo al lado de su casa, agravado con que tiene hijos menores que viven completamente atemorizados. Todo ello, con el peligro de que, además, prendan fuego a unas maderas allí almacenadas.

El Capitular Delegado de Urbanismo, Infraestructura y Equipa-

miento Urbano del Ayuntamiento de Sevilla, nos remitió un informe emitido por la Unidad Técnica de Conservación de la Edificación, en el que se recogen las medidas necesarias para solucionar el problema, que van a ser ordenadas por la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo y, en consecuencia, entendimos que el problema planteado -la situación de inseguridad por la situación de abandono de los locales situados al lado de la vivienda-, se encontraban en vías de solución por cuanto se iban a ejecutar las obras de cerramiento de los solares. Sin perjuicio de ello, se le comunicó al interesado que si transcurrido un plazo prudencial observaba que se producían nuevas dilaciones en la ejecución de las obras, rogábamos que nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones ante la Gerencia Municipal de Urbanismo, que esta Institución estimara oportuno.

Por otro lado, por inejecución de resoluciones, sobre todo referentes a conservación de edificios, se han recibido distintas quejas, tales como la **1225/91** en la que un arrendatario nos comunicaba que el propietario de la finca donde reside, al estar catalogada como de protección parcial en grado 1, debería efectuar en el plazo máximo de 15 días una serie de obras y reparaciones bajo los apercibimientos correspondientes, que se habían ordenado desde la Gerencia Municipal de Urbanismo pero que transcurrido ampliamente el plazo para la ejecución de las mismas, éstas no se habían realizado.

Tras un primer informe de esta Entidad, se interesó nos informara de la subsiguiente tramitación del expediente, comunicándonos, finalmente, la Gerencia Municipal lo siguiente:

" Sobre las actuaciones seguidas en el expediente 466/68 instruido en la Sección de Conservación de la Edificación para la finca sita en C/ ..., esquina a C/ ..., adjunto remito informe emitido por la Unidad Técnica de Conservación de la Edificación en el que se recogen las obras ordenadas y se indica que en la actualidad las obras se vienen ejecutando, estando las mismas a punto de terminar, momento en el que la finca quedará en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos" .

Por el lamentabilísimo estado en que se encontraban unos locales comerciales fue tratada la **queja 876/92**, en la que con objeto de resumir al máximo los hechos que la motivaron, baste señalar que el interesado llevaba casi 6 años de gestiones, reclamaciones y quejas con objeto de que se dictara la oportuna orden de ejecución.

En su día, se habían concluido las actuaciones de esta Institución sobre el problema planteado al comprometerse el Ayuntamiento de Rota (Cádiz) a ejecutar el acuerdo. Sin embargo, fue preciso abrir un nuevo expediente en 1992, al tener conocimiento del incumplimiento del compromiso municipal. Desde esta Institución se hizo llegar a la Alcaldía-Presidencia el **Recordatorio** legal de que la ejecución de los actos administrativos no constituye una facultad sino un deber. Según la doctrina, la ejecutividad inmediata (art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, art. 51 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales) impone a la Administración la obligación de llevar a puro y debido efecto sus actos. Igualmente, los Presidentes de las Corporaciones deben velar por la ejecución y cumplimiento de los acuerdos municipales, según las atribuciones conferidas por los arts. 21.1.a y 34.1.c de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Además, se dijo a la mencionada Autoridad que el incumplimiento de esta ejecución, suponía los mismos efectos de toda transgresión jurídica, por lo que dará lugar a responsabilidad de los titulares de los órganos a los que pueda imputarse el incumplimiento y hasta de la propia responsabilidad de la Entidad.

Por otra parte, entendimos que la actuación seguida por ese Ayuntamiento suponía una vulneración del principio constitucional de eficacia recogido en el art. 103, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, al haber transcurrido casi 6 años desde la primera denuncia del interesado, sin que el estado de abandono del local haya variado sustancialmente.

Por último se formulaba **Recomendación** de que, en cumplimiento de los principios procedimentales de celeridad y eficacia, se efectúe la inmediata ejecución del acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de 26 de Noviembre de 1991, por el que se acordaba proceder a realizar las reparaciones necesarias por la vía de la ejecución subsidiaria tras el cumplimiento de las formalidades legales establecidas.

La respuesta que nos dio el Ayuntamiento de Rota, esta vez no ofrecía dudas sobre la ejecución del asunto:

" Adjunto le remito fotografías de los trabajos realizados para el cierre de

los locales situados en la C/ Córdoba de esta localidad, entendiéndose con estas labores haber dado cumplimiento a lo solicitado por el administrado".

Por el estado de unas viviendas abandonadas antes de terminar su construcción se presentó la **queja 1058/92** por unos ciudadanos que nos decían que las viviendas donde residen están adosadas a otras dos, cuyos propietarios las vendieron a un tercero en Marzo de 1991, que, al no obtener el preceptivo permiso de obras, las ha dejado en estado de abandono. Debido a ello "se han producido derribo de tapias, incendios provocados, etc., convirtiéndose en refugio de ladrones y drogadictos, con el consiguiente riesgo para nuestra salud y seguridad". Por ello, presentaron varias denuncias ante la Policía y, finalmente, dos escritos (fechas 7 y 17 de Julio de 1991) ante la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla. Finalmente, en Febrero del presente año, recibieron respuesta en la que se les comunicaba que se había requerido al propietario para levantar una tapia de 2'50 mts. en el plazo de quince días, sin que hasta la fecha se hayan ejecutado las obras.

La Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, nos informó que, efectivamente, el acuerdo no se había ejecutado y que al realizarse la inspección estimaron que era necesario adoptar otras medidas complementarias que se recogieron en el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Continuaban indicándonos que:

"... la Unidad Técnica de Conservación de la Edificación del que se desprende que en la finca se están llevando a cabo obras de rehabilitación, habiendo sido demolido el cerramiento de la parcela y, en consecuencia, habiendo desaparecido el estado de abandono de la finca, así como su ocupación por personas ajenas a la propiedad y acumulación de basuras en el interior del inmueble, no resultando por tanto procedente en este momento la ejecución de las medidas ordenadas en 2 de Septiembre de 1992".

Dentro de esta tipología de quejas, particularmente significativa fue la **queja 242/90** en la que la cuestión de fondo quedó centrada en la petición que hacía una ciudadana de Nerja de que se le permitiera a ella misma ejecutar un acuerdo que había adoptado el propio Ayuntamiento de realización de unas medidas de seguridad en unos locales, medidas a las que se habían opuesto los arrendatarios. Lo sorprendente del caso es que el Ayuntamiento no hacía un seguimiento de la orden de ejecución después de que hubiera incluso

una resolución judicial que estimó el recurso interpuesto por la interesada, en base a un informe de los Servicios Técnicos que después de haber considerado que eran necesarias aquellas medidas y transcurridos varios años desde que se adoptó acuerdo en este sentido -acuerdo que tal y como hemos dicho, ha sido considerado conforme a derecho por el citado tribunal- estiman ahora dichos Servicios que ya no eran necesarias las citadas medidas.

La posición de esta Institución quedó reflejada en la valoración que se hizo del modo en que había venido actuando el Ayuntamiento y en el que se le dice que el art. 18, párrafo 2º, de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que las sentencias se ejecutarán en sus propios términos. El Fundamento de Derecho Primero de la sentencia que nos remite, señala que «A través del presente recurso se impugna el Decreto de la Alcaldía de Nerja de 14 de Marzo de 1986, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto por los recurrentes contra otro Decreto de 13 de Enero de dicho año, por el que, entre otros extremos, se ordenaba a Dª. C.P.G. la ejecución de medidas de seguridad en el inmueble consistentes en el apuntalamiento de la totalidad del forjado del techo de la planta baja mediante el apeo conveniente y la colocación de sopandas en el centro de la luz de los mismos».

En el Fundamento de Derecho Cuarto se mantiene que la cuestión suscitada se ciñe exclusivamente a la pertinencia o no de la adopción de la medida cautelar de apuntalamiento de parte del forjado del techo del inmueble y sólo desde esta perspectiva habrá de ser analizada.

En este mismo Fundamento, entiende la Sala que el dotar de suficiente margen de seguridad a tales instalaciones mediante el apuntalamiento de los forjados del techo no puede sino contribuir a la tranquilidad de los propios recurrentes y a la de las demás personas interesadas en acudir a los locales comerciales.

Por último, el fallo desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de 13 de Enero de dicho año, por el que se acordaba el apuntalamiento de la totalidad del forjado del techo de la planta baja del inmueble de la C/ ... de Nerja.

En consecuencia, no acertamos a comprender cuál es la razón por la que no se procede a la ejecución de la referida Sentencia, cuando es la propia Sala la que estima que «habida cuenta de la existencia de informes favorables a la adopción de la medida vigente de apuntalamiento y dictámenes contrarios a

tal medida, prescindiendo de una rígida valoración de sus respectivos contenidos y conclusiones el mero riesgo que supone la posibilidad de un derrumbamiento del forjado del techo de los locales comerciales donde los recurrentes ejercen sus actividades, es causa o razón suficiente para justificar la pertinencia de la medida precautoria adoptada por la Alcaldía de Nerja».

Dictada esta Sentencia con fecha 4 de Noviembre de 1988, esa Corporación, en vez de proceder a su inmediata ejecución, ordena evacuar dictamen pericial sobre el estado del edificio, a tenor de lo previsto en los arts. 183.2 de la Ley del Suelo y 12 a 15 del Reglamento de Disciplina Urbanística, lo que se efectúa con fecha 14 de Abril de 1989.

Con base a este Dictamen, evacuado a fin de cumplimentar lo exigido por el art. 21 del Reglamento de Disciplina Urbanística, esa Alcaldía estimó no aconsejable proseguir la ejecución del Decreto (que era también de la Sentencia), en virtud de lo previsto en el inciso final del transcrito art. 27.2 del citado Reglamento.

Este dictamen pericial, según nos dicen, se enmarca en el expediente de declaración de ruina y, en todo caso, es previo, como no puede ser de otra manera, a la resolución que finalmente se dicte.

Pues bien, este dictamen pericial no es sino otro más de los contradictorios que se han emitido sobre el estado del citado inmueble, contradicción que a juicio de la Sala era causa o razón suficiente para justificar la adopción de medidas precautorias.

Basándose en este dictamen, y sin que nos constara que de la resolución dictada en el expediente se hubiera dado cuenta a la Sala, se dejó en suspenso la ejecución de la sentencia. Con ello, entendimos que no se daba cumplimiento a lo dispuesto en el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por parte de ese Ayuntamiento.

En cuanto al recurso de reposición interpuesto por la reclamante, se nos indica que no ha sido resuelto expresamente (habían pasado más de 15 meses), estimándose que el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno Municipal, en sesión de 30 de Julio de 1990, es firme al no haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo.

Sobre esta cuestión, que ha sido motivo de tramitación de

diversos expedientes de queja, no puede esta Institución encontrar justificación para la falta de resolución expresa, lo que hace que el Servicio Público, en este supuesto, se preste con notables deficiencias. Ello supone una flagrante vulneración del principio de eficacia en la actuación administrativa, recogido, entre otros preceptos, en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

La mejor forma de proteger la defensa de los derechos del ciudadano, en vía administrativa, no es otra que la de resolver, en tiempo y forma, los recursos planteados -resolución expresa a la que, en todo caso, obliga el art. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya citada-.

De todas estas consideraciones, se extraen las siguientes observaciones:

- Esa Corporación, a la vista del informe de los técnicos municipales acordó con fecha 13 de Enero de 1986, la adopción de una serie de medidas provisionales, con objeto de garantizar la seguridad del inmueble. A tenor de lo dispuesto en el art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sería un acto inmediatamente ejecutivo, salvo lo dispuesto en el art. 116.

- Dichas medidas, con suspensión formal o no, no se llevan a efecto y transcurre el tiempo necesario para que el Tribunal competente dicte Sentencia estimatoria de la pertinencia de la medida precautoria adoptada.

- Ello, en buena lógica, y con independencia de la posterior tramitación del expediente contradictorio de ruina, conllevaría la necesidad de no dilatar por más tiempo, de no haberse producido circunstancias modificativas, la adopción de las medidas de seguridad. Sin embargo, con inobservancia del art. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sigue sin ejecutarse el acuerdo de 31 de Enero de 1986, con el peligro consiguiente y que la propia Sentencia pretendía superar.

- Como última irregularidad desde el último dictamen pericial de 14 de Abril de 1989, hasta la definitiva Resolución del expediente, 30 de Julio de 1990, transcurren más de 15 meses, «*lapsus*» de tiempo durante el cual ni se adoptan las medidas de seguridad, ni se ejecutan las obras que la Resolución posteriormente ordenaría, con lo que la situación de inseguridad permanece de forma continuada.

- Por último, ignoramos si se ha dado cumplimiento al acuerdo de 30 de Julio de 1990, única forma de justificar una adopción de las previstas medidas de seguridad.

- En ningún caso tenemos constancia de que se haya dado traslado de estas circunstancias al Tribunal competente.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de estos preceptos, así como **Recomendación** en el sentido de que:

- Se dé resolución expresa al recurso de reposición interpuesto por la interesada, contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno Municipal de 30 de Julio de 1990.

- Se adopten las medidas provisionales de seguridad acordadas, en tanto no se dé ejecución a las obras ordenadas en la resolución del expediente contradictorio de ruina y siempre y cuando no hubieran sido modificadas las circunstancias que aconsejaron su adopción. En todo caso, se dé cuenta de ello al Tribunal competente.

En la respuesta de la Alcaldía-Presidencia, se nos decía que:

" En relación con sus escritos de 24/marzo y 15/junio de 1992, le reitero el contenido de mi escrito de 18/noviembre/1991 respecto a la no ejecutividad de lo resuelto por esta Alcaldía en Decreto de 13/Enero/1986, de lo que doy cuenta a la Sala de lo Contencioso Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante escrito. Por otra parte, le significo que en breve plazo, tras los informes de los servicios municipales que sean procedentes, la Comisión de Gobierno municipal resolverá expresamente el recurso de reposición interpuesto por la Sra. ... contra su acuerdo adoptado en sesión de 30/Junio/1990" .

A la vista de este respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones. Por otro lado, comunicamos a la interesada que entendíamos que se estaban realizando las actuaciones precisas para que, finalmente, se dictara la resolución procedente, pero que si "*... se produjeran nuevas dilaciones en la resolución del recurso de reposición, se procedería a la reapertura del expediente*".

En la **queja 1376/91**, el interesado nos decía que con fecha 25 de Abril de 1989 había presentado en el Ayuntamiento de Peñaflor (Sevilla) escrito solicitando la incoación de un expediente de ruina y licencia de demolición, correspondiente a un solar de su propiedad en dicha localidad. Adjuntaba informe técnico de un Arquitecto sobre el estado del inmueble, considerándolo en ruina total, con gran peligro para transeúntes y vehículos, manteniéndose en pie en el inmueble mencionado solamente un cobertizo que amenazaba hundimiento. Dicho inmueble, según manifestaba, lo ocupaba entonces un cesionario que ejerce la actividad de chatarrería, que a pesar de sus muchos intentos para que abandone el local, se negaba a ello. Por último, indicaba que se había personado varias veces en ese Ayuntamiento para que le concedieran la licencia de demolición, obteniendo "*la callada por respuesta*", manifestándole el Sr. Alcalde en última instancia y verbalmente que no le podían conceder la licencia solicitada, debido a una demanda presentada por el inquilino.

Con independencia del informe que interesamos del Ayuntamiento, nos dirigimos también a la Comisión Provincial de Urbanismo a la que se había dirigido el interesado solicitando la subrogación. Pues bien, por parte de esta Comisión se nos informó que al reclamante se le había enviado escrito en el que se le decía lo siguiente:

"En relación con su solicitud de subrogación para la concesión de Licencia de Obras por Silencio Administrativo, le comunico que previa a la misma es necesario que se instruya por el Ayuntamiento de Peñaflor el correspondiente expediente de ruina".

Por el denunciante se solicitó la incoación del expediente de ruina al tiempo de la solicitud de la Licencia de demolición. No consta que por el Ayuntamiento de Peñaflor se haya tramitado dicho expediente ni que por el denunciante se hayan cumplido los requisitos que establece la Legislación Urbanística para la iniciación del procedimiento de ruina según dispone el artículo 19 del Reglamento de Disciplina Urbanística".

Una vez que tuvimos acceso a esta información, estuvimos en condiciones de evaluar la situación en que se encontraba el expediente y trasladar a la Alcaldía-Presidencia la posición de esta Institución ante el problema planteado.

En este sentido, se le comunicó al Ayuntamiento que, efectivamente, el interesado en el escrito dirigido a la Comisión Provincial de Urbanismo solicitaba la subrogación de este Organismo para la tramitación de la licencia de demolición del inmueble en cuestión, sin solicitar asimismo la incoación del correspondiente expediente de ruina. Ahora bien, con la respuesta de la Delegación Provincial la tramitación viene a estar de nuevo pendiente de la actuación de ese Ayuntamiento, al que, en definitiva, corresponde la tramitación del expediente de ruina, que fue solicitado en su día. Concretamente, el 20 de Abril de 1990. Transcurridos más de dos años, el interesado se encuentra en la misma situación que motivó su solicitud. Según el art. 17 del vigente Reglamento de Disciplina Urbanística, el procedimiento de declaración de ruina podrá iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado.

Según Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Febrero de 1980, «el expediente contradictorio de ruina viene configurado como un proceso ordenado a la investigación sin trabas ni artificios, del verdadero estado que mantenga un edificio en orden a su exigible seguridad y estabilidad, con la finalidad de evitar a personas o cosas cualquier perjuicio actual o futuro, pero cierto».

El interesado en el escrito presentado ante ese Ayuntamiento advertía que el edificio presentaba "*desplome en los muros medianeros y de fachada, llegando incluso a causar desprendimientos a la vía pública, con gran peligro para transeúntes y vehículos ...*".

Asimismo, en el informe técnico que, según lo preceptuado, adjuntaba, se afirma que "*la peligrosidad de un posible desplome de los muros que aún quedan en pie, aconseja una urgente demolición*".

El art. 20.2 del ya citado Reglamento de Disciplina Urbanística señala que «Cuando en el informe técnico presentado por el propietario se alegue existencia de peligro inmediato que pueda producir daño a las personas, se ordenará una inspección técnica, y a la vista de la misma se acordará lo procedente respecto a la habitabilidad del inmueble, el desalojo de sus ocupantes y la demolición de las construcciones. La Inspección podrá repetirse cuantas veces se estime oportuno durante la tramitación del expediente y, una vez finalizado, hasta que conste la demolición del inmueble».

No consta que por parte de ese Ayuntamiento se actuara

conforme a lo establecido en este precepto. Por el contrario, ante el silencio mantenido por la Corporación que preside, se vio obligado el Sr. ... a dirigirse a la Comisión Provincial de Urbanismo a fin de que se subrogara en la competencia municipal. No encontramos justificación alguna para la actitud pasiva de ese Ayuntamiento. Entendemos, junto con la Doctrina actual, que si la declaración o no de la ruina es un deber de la autoridad local, en realidad lo que hace el particular al instar la declaración de ruina es una denuncia, esto es, poner en conocimiento del órgano competente unos hechos que determinan la obligatoriedad de la actuación. Así, Sentencia de 5 de Abril de 1978 del Tribunal Supremo.

En consecuencia, con objeto de desbloquear el actual estado de cosas, dado que, según la Comisión Provincial de Urbanismo, la licencia de demolición solicitada por el interesado se encuentra paralizada hasta que se instruya por el Ayuntamiento de Peñafior el correspondiente expediente de ruina, se formuló **Recordatorio** legal de estos preceptos. Asimismo, se envió **Recomendación** al objeto de que por parte de esa Corporación, al amparo de lo dispuesto en el art. 183 de la vigente Ley del Suelo y 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, se tramite el procedimiento de declaración de ruina solicitado por el interesado, requiriendo al mismo, si no la hubiera presentado ya, toda la documentación preceptiva según el art. 19 del Reglamento citado. Asimismo, instamos al Ayuntamiento a que interesara de la Comisión Provincial de Urbanismo, la remisión de la documentación obrante en dicho Organismo a fin de poder tramitar el expediente de ruina, por ese Ayuntamiento. Con este fin, nos dirigimos por escrito al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Peñafior, nos comunicó, mediante escrito de fecha 1 de Diciembre de 1992, lo siguiente:

"... -atendiendo al Recordatorio legal y la Recomendación que en la misma se contiene- por parte de esta Corporación se ha iniciado el expediente de declaración de ruina solicitado por el interesado".

Con ello se procedió al archivo del expediente no sin comunicar al reclamante que, sin perjuicio de ello, si transcurrido un plazo prudencial de tiempo observaba que se producían nuevas dilaciones en la tramitación del expediente, nos lo comunicaran con objeto de realizar las actuaciones, ante el citado Ayuntamiento, que esta Institución estimara oportuno.

Aunque se han presentado y tramitado más expedientes de queja sobre cuestiones relacionadas con lo que se denomina la conservación de edificios, en este Informe sólo vamos a citar, por último, la **queja 73/92**, por su peculiaridad, pues si bien es cierto que la inejecución de una resolución administrativa por la que se da una orden de ejecución, no supone una responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, ya que el obligado, en todo caso, es el propietario y aquélla se limita a ejercer las competencias de protección de la legalidad urbanística, no lo es menos que no es indiferente la posición más o menos activa que mantenga la Administración ante el gravísimo problema individual y colectivo que supone el deterioro del casco antiguo de nuestras ciudades. Los hechos que comentamos a continuación son representativos de las consecuencias que esa pasividad, sin perjuicio de la responsabilidad urbanística del propietario, puede crear para un inmueble.

El interesado acudió a esta Institución porque el 4 de Diciembre de 1991, le había sido notificada resolución de la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, por la que se le ordenaba el desalojo de la vivienda que ocupaba como inquilino. El reclamante entiende que esta resolución era contraria a derecho, por cuanto se adoptaba en un expediente, 30/77, que ya tuvo una resolución en vía administrativa en sentido contrario. En dicho expediente se acordó que el propietario debía acometer una serie de obras de reparación, dado que tras los preceptivos informes técnicos, el inmueble no se encontraba en ruina y sí necesitado de simples reparaciones.

Tras agotar las sucesivas instancias judiciales, el Tribunal Supremo confirmó el acuerdo municipal, comunicando al Ayuntamiento la resolución jurisdiccional a fin de que procediese a obligar al propietario a realizar las referidas obras. En vez de obligar al propietario a ejecutar las obras de reparación, se ordenaba el desalojo del interesado. Todo lo cual suponía un contrasentido pues hacía recaer sobre el inquilino las consecuencias de la conducta y de la inactividad del propietario a pesar de los pronunciamientos judiciales favorables.

Ante esta situación, se interesó informe sobre los motivos por los que no se ordenaron al propietario las obras de reparación a las que obligaba el propio acuerdo municipal y las sucesivas Sentencias judiciales y, en su caso, se ejecutaron subsidiariamente por esa Gerencia Municipal de Urbanismo. Por otra parte, interesábamos que por los Servicios técnicos correspondientes se dictaminara si la ejecución de las obras de reparación hubieran evitado que la parte del inmueble ocupada por el interesado hubiera llegado a la situación de

insalubridad e inhabitabilidad por las que ahora se le desaloja.

Una vez que recibimos informe y tras personarse dos Asesores de esta Institución en la Gerencia Municipal de Urbanismo, se trasladaron a ésta una serie de consideraciones:

En primer lugar, le decíamos que en nuestra petición de informe, interesábamos que por los Servicios técnicos correspondientes se dictaminara si la ejecución de las obras de reparación hubieran evitado que la parte del inmueble ocupada por el interesado hubiera llegado a la situación de insalubridad e inhabitabilidad por las que ahora se le desaloja.

Según el Arquitecto del Servicio de Disciplina Urbanística, *"normalmente, si las obras se hubiesen efectuado en la fecha del informe (1985), la edificación no presentaría el estado actual, pero ante el tiempo transcurrido del orden de unos seis años y el hecho de tratarse de una finca de gran antigüedad, los daños y vicios ocultos inciden decisivamente en cortos espacios de tiempo, siendo una gran progresión geométrica, existiendo por tanto una gran desproporcionalidad en el aumento y aparición de nuevas lesiones, con el tiempo existente este lógico ante la pobreza de los materiales existentes"*.

Por ello, como primer hecho objetivo indubitado, cabía concluir que la finca, con independencia de las condiciones del lugar habitado por el reclamante, no hubiera llegado a su actual situación de ruina si la propiedad hubiera efectuado, en el momento en que le fueron ordenadas, las necesarias obras de reparación.

En segundo lugar, hacíamos constar que los hechos se remontaban a una fecha anterior a 1985, ya que el primer informe sobre seguridad de esta finca se remonta al año 1976 y con fecha 29 de Diciembre de 1982 se aprueban en Acuerdo Plenario distintos proyectos de reparación de varias fincas del casco, por estimarse prioritarios. Con un presupuesto de 2.201.288.-ptas. se ordena la reparación de la finca sita en C/ ..., previéndose su ejecución subsidiaria con cargo a la partida 259.641 del Presupuesto Municipal. en caso de que no se llevan a efecto por la propiedad las obras proyectadas.

A pesar de ello, de la documentación revisada no se desprendía, en ningún caso, que tales obras se efectuaran, ni que por parte de la autoridad

municipal se ejecutaran, a pesar de estar dotada presupuestariamente la ejecución subsidiaria de dichas obras.

Estas obras quizás hubieran evitado el posterior deterioro de la finca, a la vez que la pasiva postura municipal ante la actitud de la propiedad, creemos, hace posible, en gran medida, la situación actual.

La propiedad solicita con fecha 5 de Abril de 1983 la declaración del estado de ruina de la finca. Dicha solicitud es desestimada y por acuerdo de 9 de Diciembre de 1983, se requiere a la propiedad de la finca para la ejecución de obras necesarias para el mantenimiento de las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, iniciándose por la parte obligada diversas actuaciones que desembocan en el recurso contencioso-administrativo nº 324/84. En ningún momento tenemos constancia que se acordara, ni por autoridad municipal, ni por autoridad judicial, la suspensión de la ejecución del acto recurrido. Tampoco se efectuaron las obras necesarias.

Con ello, llegábamos al informe técnico de 1 de Febrero de 1985, que reitera que los daños de la finca son reparables por medios normales ya que se trata de obras de simple reparación y que motivan el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de esa Gerencia de 5 de Marzo del mismo año, por el que se ordenan a la propiedad la ejecución de las medidas de reparación que se consideran precisas en el informe anteriormente citado.

Inmediatamente, el obligado interpone los recursos administrativos y, posteriormente, judiciales que considera oportunos. Lo que importa subrayar es que no nos consta que en ningún momento, ni las autoridades administrativas, ni las judiciales, acuerdan la suspensión de la ejecutividad del acto recurrido. En consecuencia, no se llevan a su puro y debido efecto los actos dictados. Se nos aduce que se procede únicamente a ordenar medidas precautorias para el mantenimiento de las debidas condiciones de seguridad de personas y bienes en la edificación, por el elevado coste presupuestario de las obras que se ordenan en resolución aún no firme con el riesgo de estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la propiedad, lo que conllevaría una asunción del gasto completo por la Administración.

Lo cierto es que precisamente para este caso, es para el que está previsto que sea la propia Administración la que de oficio acuerde la suspensión de la ejecutividad del acto. Insistimos en que examinada la documentación no se advierte ninguna actuación de este tenor.

En resumen, hicimos llegar a la Gerencia Municipal de Urbanismo que cabía advertir la existencia de varias órdenes de ejecución de obras de seguridad y conservación, reiteradamente incumplidas por la propiedad.

Finalmente, llegábamos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Julio de 1990, que resulta desestimatoria del recurso de apelación interpuesto contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso de Sevilla recaída en el recurso 342/84, que estimaba ajustados a Derecho los acuerdos de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Sevilla, así como el de 5 de marzo de 1985 de la Gerencia Municipal de Urbanismo, relativos ambos a obras de reparaciones a efectuar en finca nº 16 de la C/ ... de esta Ciudad.

Esta Sentencia es comunicada a la Gerencia Municipal de Urbanismo por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Sevilla con fecha 1 de Octubre de 1990.

A pesar de esta Sentencia favorable, las obras en cuestión nunca se llevaron a efecto, resultando que con fecha 21 de Abril de 1992 se solicita por la propiedad la incoación de expediente contradictorio de ruina, que se realiza, efectivamente, en 7 de Julio de 1992 y cuyo último trámite que conocemos es el de la propuesta de declaración de ruina de la edificación a la Comisión Ejecutiva.

De todo ello resulta que el interesado, a pesar de haber obtenido pronunciamientos favorables en todas las instancias, se ve obligado a abandonar la referida finca, pagando las consecuencias de la inobservancia por el propietario de las Ordenes de ejecución de obras emitidas y de la actitud pasiva de esa Gerencia ante dichos incumplimientos.

El art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, señala la ejecutividad de los actos administrativos y que lo dispuesto en ellos debe ser cumplido por sus destinatarios, salvo lo dispuesto en el art. 116 de la misma Ley, que establece la posibilidad de la suspensión, de oficio o a instancia de parte, de la ejecución del acto administrativo en caso de recurso, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o cuando la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47 de la misma Ley.

En todo caso -son palabras de la doctrina- la suspensión de la ejecución deberá ser acordada por el órgano competente en un procedimiento administrativo incidental, que deberá tramitarse con independencia del procedimiento principal en que se tramita el recurso.

En desarrollo del art. 118 del Texto Constitucional, el art. 17.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que las Administraciones Públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las Entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán o, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes.

Tras hacer nuestra valoración, de la que dimos traslado a la Gerencia Municipal de Urbanismo, se formuló **Recordatorio** legal de observar estos preceptos y **Advertencia** de:

"... la obligación de tener en cuenta los mismos para impedir un mayor deterioro del patrimonio inmobiliario de nuestras ciudades, toda vez que, al margen de la situación de insalubridad y de las deficiencias que posea el lugar habitado por el reclamante, se ha llegado a una situación de ruina de una finca, que si la propiedad o, subsidiariamente, esa Gerencia, hubiera ejecutado las obras necesarias y que, en su día, se estimaron adecuadas, probablemente no se habría producido. Circunstancia que incide negativamente, por tanto, no sólo en la situación personal de los moradores del inmueble, sino también, en el evidente interés general existente en el mantenimiento y conservación del Casco Antiguo".

2.1.3.2. Ejecución de obras no ajustadas a derecho.

En el supuesto de la **queja 1147/91**, se viene haciendo un seguimiento de la resolución dictada por la Dirección General de Urbanismo por la que se ordena la demolición de unas obras ilegales en suelo no urbanizable en el municipio de Pechina (Almería). Tras informarnos de que se había procedido a la suspensión de la ejecución material de aquélla, al haberse interpuesto recurso de alzada, se interesó que se pusiera en nuestro conocimiento la resolución que, finalmente, se dictara. Sin embargo, transcurridos tres meses desde que recibimos aquella información, hemos continuado haciendo un seguimiento del

expediente hasta que hemos tenido conocimiento de que, finalmente:

"... se ha llevado a cabo la demolición de las obras objeto del expediente, tal como dispone la Resolución de la Dirección General de Urbanismo, recaída en expediente de protección de la legalidad urbanística, incoado por actos de edificación no autorizados por licencia municipal de fecha 25 de Febrero de 1991. En cuanto al cambio de uso que recoge en la mencionada Resolución, adjunto remito certificado del secretario del Consejo de Administración de la entidad en el que se manifiesta la modificación del objeto social para la realización de actividades agrarias a través de la explotación de la parcela que la Sociedad posee en el término municipal de Pechina".

Los interesados de la **queja 36/92** exponían que habían formulado escrito al Ayuntamiento de Bélmez de la Moraleda (Jaén) poniendo en su conocimiento que unas obras realizadas en la C/ ... se encontraban fuera de ordenación, según la delimitación del suelo urbano de ese municipio, consistiendo en la elevación de una planta más sobre las cuatro que anteriormente existían, cuando solo están autorizadas tres plantas, mucho más cuando con ello se les priva totalmente de luz y sol a su vivienda. Al no obtener resultado ante el Ayuntamiento, se dirigieron en reiterados escritos a esa Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, que incoó el expediente sancionador correspondiente, sin que hasta la fecha del escrito de queja se hubiera ejecutado resolución alguna.

Tras las actuaciones realizadas con la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se pudo apreciar la dilatada duración del procedimiento sancionador, ya que el escrito de denuncia del Sr. ... era de fecha 12 de Julio de 1989, la abstención del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bélmez de la Moraleda, de fecha 6 de Noviembre de 1990 y la incoación del expediente por parte de ese organismo es de 12 de Noviembre de 1991, encontrándose éste, en Abril de 1992, todavía en fase de Propuesta de Resolución, la cual era necesario elevar a la Dirección General de Urbanismo para su resolución definitiva. De todo ello se desprendía la vulneración del principio de eficacia en la actuación administrativa, recogido, entre otros preceptos, en el art. 103, apdo. 1, del Texto Constitucional y art. 29, apdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto, hecho que se puso en conocimiento de la Delegación Provincial.

Por otra parte, se puso en conocimiento, también, de esta Delegación, nuestra disconformidad con que se limitara, aún reconociendo que las obras no son susceptibles de legalización, a proponer la sanción procedente según el art. 80 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en su grado mínimo, correspondiente al 10 % del valor de las obras, sin que para nada se hiciera alusión a la necesidad de aplicar las medidas previstas en el art. 185, aptdo. 2, que, a su vez, se remite a los apartados 3 y 4 del art. 184 del, entonces vigente, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de Abril de 1976, consistentes en la demolición de las obras a costa del interesado, desconociéndose por parte de esta Institución si tales medidas no habían sido propuestas por haberse considerado que hubiera entrado en juego el principio de proporcionalidad consagrado jurisprudencialmente.

Por último y con respecto a la propuesta de sanción correspondiente al 10 % del valor de las obras ejecutadas, considerando todo lo expuesto anteriormente, entendimos también que deberían haberse tenido en cuenta los preceptos correspondientes a la obtención de beneficios por parte de los infractores (art. 62, del Reglamento de Disciplina Urbanística), estableciéndose en último extremo que «la sanción que se imponga al infractor no podrá ser inferior al beneficio obtenido con la actividad ilegal», sin embargo, se propone imponer sanción correspondiente al 10 % de las obras ejecutadas, lo que supone el grado mínimo de las sanciones previstas en el art. 80 del Reglamento de Disciplina Urbanística. Por todo ello, se formuló el oportuno **Recordatorio** legal.

A veces, tal y como hemos dicho en otras partes de este Informe, el problema que se plantea afecta (aunque se trate del ejercicio de una acción pública, como ocurre en urbanismo) de modo muy singular a una persona, o grupo de personas, determinadas. Es decir, esta Institución tiene que actuar tanto con los grandes temas del planeamiento, la gestión o la disciplina urbanística, como en el día a día con el que se encuentra el ciudadano. Un ejemplo de este tipo de cuestiones es el relativo a la **queja 555/92**, en la que, sin embargo y al hilo de la misma, se planteó una cuestión mas trascendente, como es el cómputo de la prescripción en las infracciones en este sector del Ordenamiento Jurídico.

La interesada nos decía que era propietaria de la casa sita en C/ D., esquina con C/ S., de Sevilla, y que el bajo comercial de aquella lo tenía

cedido en arrendamiento. El inquilino, sin su autorización, había procedido a tabicar la puerta que la casa tiene a la C/ D., dejando un hueco en la parte superior del tabique por el que salía un tubo metálico, que en sentido ascendente recorre toda la fachada del inmueble de su propiedad, a la que está adherido. Estas obras no cuentan con la preceptiva licencia municipal, por lo que con fecha 11 de Abril de 1991, puso en conocimiento del Ayuntamiento (Departamento de Disciplina Urbanística) tales hechos. Según la interesada, su denuncia se unió a un expediente sancionador que habían incoado en 1988, pues por medio de fotografías aéreas se había detectado la presencia de tubos de chimenea. El citado expediente, núm. 1292/88, no se seguía por el cerramiento de la puerta, sino por la instalación de los tubos. Se había interesado varias veces por el estado de tramitación de dicho expediente sancionador, pero le comunican que se encuentra paralizado, porque existen actuaciones más importantes.

La Gerencia de Urbanismo, en su informe, nos decía que las infracciones cometidas con las obras ejecutadas habían prescrito, en base al art. 263.1, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establece para la prescripción de infracciones leves 1 año, y, en todo caso, por el transcurso del plazo de 4 años, establecido en el R.D. Ley 16/81, de 16 de Octubre, art. 9. Asimismo, justificaban el no haberse adoptado medidas de disciplina para el hecho del cerramiento del hueco de puerta, por desconocerse la fecha en la que se llevó a cabo. En el citado informe se puso de manifiesto que con respecto a la colocación del tubo metálico para extracción de humos, se dio traslado a la Sección de Actividades Industriales con fecha 17 de Octubre de 1988, al ser un tema de competencia de esa Sección.

Desde esta Institución entendíamos que el asunto era, en todo caso, trascendente para un ciudadano, pero también para aclarar el juego de la prescripción en el ámbito de la disciplina Urbanística.

El hecho que motivó la queja se estimó que, a tenor el art. 53.2.b del Real Decreto 2187/78 por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, habría de ser considerado como infracción urbanística, ya que se trataba de actuaciones que sujetas a licencia, se realizaron sin ella, fueran o no legalizables en atención a su conformidad o disconformidad con la normativa urbanística aplicable. Igual calificación merecen a tenor del art. 261.1 del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio.

Al parecer, el 24 de Abril de 1991, se realizó informe por el

Negociado Técnico de Infracciones Urbanísticas, en el que se decía que las obras consistentes en la colocación de un tubo metálico para extracción de humos de unos 12 m. de longitud eran las mismas que las obras denunciadas. Informándose, en relación con el hueco de fachada tabicado, que no se podía precisar la fecha de realización del mismo.

En cuanto a la valoración que de este informe hace el Técnico de Administración General, conviene precisar que el art. 92, del R.D. 2187/78, por el que se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística establece, para que juegue la prescripción de las infracciones, que el plazo previsto ha de transcurrir «... desde la fecha en que se hubieran cometido, si ésta fuera desconocida desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. Se entenderá que puede incoarse el procedimiento sancionador cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción»; en iguales términos se pronuncia el art. 263, aptdo. 1, del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio.

Ante tales preceptos, no pudimos admitir la afirmación "*al no poderse precisar si se hizo en la misma fecha en que se colocó el tubo metálico para extracción de humos, que es anterior, esta Sección de Infracciones no puede tomar medidas al respecto*", puesto que el momento que ha de contarse para que transcurra el plazo de 1 año para la prescripción de las infracciones leves previsto en el art. 263.1 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de Junio de 1992, es el de la comprobación por el Negociado de Infracciones de los hechos denunciados, es decir el 24 de Abril de 1991, la fecha en la que se hubiera podido incoar el procedimiento sancionador, al haberse comprobado los signos externos que permitían conocer los hechos constitutivos de infracción, sin que quepa invocarse para el no ejercicio de las competencias municipales en materia de disciplina urbanística, el desconocimiento de la fecha de las obras, puesto que el art. 92 ya citado establece las normas aplicables para tales supuestos, así como el propio art. 263, apdos. 2 y 3 del nuevo Texto Refundido.

De todo ello se desprendía que en ningún caso había transcurrido el plazo de 4 años establecido en el R.D. Ley 16/81, de 16 de Octubre, art. 9, para este tipo de infracciones y que, si había transcurrido el plazo de 1 año para las infracciones leves, establecido en el art. 263.1, del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, había sido por la inercia e ineficacia administrativa demostrada por esa Gerencia Municipal, ya que a la fecha de nuestra petición de informe aún no había transcurrido el plazo legalmente establecido para las

infracciones leves, teniendo en cuenta, tal y como dispone el art. 261.3 del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio, que «en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden vulnerado, o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal».

En cuanto al otro hecho denunciado -la colocación del tubo metálico de 12 metros para extracción de humos- el cual dio lugar, mediante Decreto de 28 de Marzo de 1989, a la incoación de expediente sancionador, que motivó la presentación de escrito de alegaciones por el interesado, se afirma que *"actualmente la posible infracción cometida con la colocación del mencionado tubo debe considerarse que también ha prescrito, dado que ha transcurrido el plazo para infracciones leves de un año, recogido en el art. 263.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de Junio de 1992, y también, en todo caso, el de 4 años establecido por el art. 7 del R.D. 16/81, de 16 de Octubre"*.

Esta afirmación, tampoco podemos admitirla, por cuanto que el plazo de prescripción se interrumpe con el inicio de las acciones oportunas, en este caso, la incoación de expediente sancionador, sin que conste que se haya producido la resolución del mismo, por lo que aún no ha transcurrido el plazo de 4 años previsto en el art. 9 del Real Decreto-Ley 16/81, de 16 de Octubre. En todo caso, si bien la infracción consistente en las obras de colocación de tubo para extracción de humos ha podido prescribir por el transcurso de 1 año previsto en el art. 263.1 del Real Decreto Legislativo 1/92, no así la infracción consistente en evacuación de humos, sin la pertinente autorización administrativa, ya que por la misma naturaleza de la evacuación de humos ha de ser considerada como una infracción derivada de una actividad continuada, debiendo estimarse para la prescripción de ésta como fecha inicial del cómputo, la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos citados y, en especial, el art. 261.3 del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según el cual «en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden vulnerado, o reponer los bienes afectado al estado anterior a la producción de la situación ilegal» y **Recomendación** en el sentido de que al amparo del art. 263.3 del Texto Refundido citado se requiera de nuevo a la

Sección de Actividades del Ayuntamiento de Sevilla para que adopte las medidas oportunas en orden a la evacuación de humos que, al parecer, se efectúa por parte del interesado sin la preceptiva autorización municipal.

Por infracciones urbanísticas en suelo no urbanizable se está siguiendo la **queja 575/92** en la que el reclamante ponía en nuestro conocimiento que en una parcela colindante con la suya, se habían construido varias cuadras, una plaza de toros y un picadero, en una zona en la que tales usos están prohibidos por las Ordenanzas Municipales y Planeamiento urbanístico. Todas las denuncias presentadas ante el Ayuntamiento han resultado infructuosas y, a pesar de que se ha incoado un expediente sancionador, las obras han continuado efectuándose.

Tras recibir un primer informe del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla), se interesó una ampliación de esta información al tener conocimiento de que, según el informe del Ayuntamiento, "*a su leal saber y entender*", las instalaciones son legalizables parcialmente. Como quiera que las mismas están situadas sobre una parcela de 0'6 Ha., por lo tanto sin tener la extensión mínima de 2 Ha. establecida en el Plan General, esta Institución estaba interesada en conocer las razones en que se fundamenta la consideración expuesta.

En todo caso, se le comunicó también al Ayuntamiento, que cualquier legalización de las obras efectuadas requiere la preceptiva solicitud de licencia acompañada del correspondiente proyecto visado por el Colegio de Arquitectos.

Por lo demás, se ha interesado informe sobre, en primer lugar, si, al margen del expediente sancionador del que tenemos conocimiento, se ha incoado expediente de protección de la legalidad urbanística y, en caso positivo, de su estado de tramitación; en segundo lugar, acerca del resultado de las verificaciones del Departamento de Actividades acerca de la actividad que se realiza en las instalaciones denunciadas y de las medidas legales que, en su caso, se hayan adoptado; y, por último, si tuviera conocimiento del deslinde de la vía pecuaria "Colada de Pelay-Correa", desearíamos conocer el nivel de intrusión de la parcela denunciada sobre la citada vía.

A la fecha de cierre del presente informe, aún no habíamos recibido el citado informe solicitado.

En la **queja 709/92**, también se hacía referencia a una infracción urbanística que afectaba, de modo singular, al propio reclamante ya que la única entrada de luz y aire que tenía su vivienda, la estaban cegando al estar ejecutándose unas obras sin licencia. En el expediente se concluyeron las actuaciones una vez que tuvimos conocimiento de que la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) había dictado un Decreto ordenando la paralización de las obras que se estaban llevando a efecto.

Sin embargo, en el caso de la **queja de oficio 1157/92**, el motivo de nuestras actuaciones tiene una repercusión más amplia, de hecho, ésta se abrió al tener conocimiento la Institución de que en una zona contigua a un camping, situado en la carretera de Zahara de los Atunes a Atlanterra, en el término municipal de Tarifa (Cádiz), se había realizado un movimiento de tierras y una explanación. Estos terrenos están situados junto a la citada carretera y se extienden hasta una distancia de 10 mts. al indicador de la Zona Marítimo Terrestre. Por otro lado, en el arcén de la carretera se venía abriendo una zanja para ejecutar la acometida de la tubería de agua. Finalmente, parece ser que una zona de esparcimiento que en un principio tenía el citado camping ha sido también incluida como zona de acampada, con lo que, de ser ello cierto, el proyecto en virtud del cual se dieron, en su caso, las preceptivas autorizaciones ha sido modificado.

Ante estos hechos, se interesó informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Si el citado camping contó, en su día, con todas las autorizaciones legales (Comisión Provincial de Urbanismo, de Turismo, en su caso de la Agencia de Medio Ambiente, etc.) y, en particular, con la licencia de obras y de apertura del Ayuntamiento.
2. Sistema de evacuación de aguas residuales que posee el camping.
3. Si efectivamente el camping realizó una ampliación posterior sobre los terrenos de esparcimiento que tenía delante de la fachada que da frente al litoral. En este caso, si ha contado con las preceptivas autorizaciones administrativas.
4. Si el movimiento de terrenos y la explanación posterior, han sido autorizados conforme a lo establecido en el art. 178, aptdo. 1, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de

Abril de 1976. En caso contrario, actuaciones que se hayan realizado para preservar la legalidad urbanística.

5. Si está en tramitación alguna petición de autorización de ampliación, transformación o reforma del citado cámping y, en este caso, estado de tramitación del expediente.

Esta petición de informe, cuya actuación se centra en la preocupación que viene manifestando esta Institución por las distintas agresiones que está recibiendo el suelo no urbanizable de nuestra Comunidad con justificación, a veces, en un desarrollo económico a corto plazo que hipoteca e invalida el desarrollo equilibrado y a largo plazo de importantes zonas de nuestro territorio, se interesó tanto del Ayuntamiento de Tarifa como de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes.

La Delegación Provincial citada nos comunicó que:

"... no contando dichas obras con licencia para ello, en fecha 2 de Junio de 1992 se inició expediente de protección de legalidad por parte de esta Delegación Provincial, remitiéndole con dicha fecha Decreto, en el cual aparte de ordenar la inmediata paralización de las obras, se le concedía un plazo de 10 días al interesado a fin de que alegase cuantas justificaciones estimase oportunas. De dicho Decreto se dio traslado igualmente al Ayuntamiento".

Asimismo, el Ayuntamiento, por su parte, nos decía que:

"... Al iniciar las obras sin el preceptivo permiso se han paralizado las obras por el Excmo. Ayuntamiento, incoándose el correspondiente expediente disciplinario. Asimismo, la instalación tiene incoado expediente por la Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico".

Pese a estas informaciones, nos vimos obligados, posteriormente, a enviar un nuevo escrito a las Administraciones citadas, responsables de la tutela del orden urbanístico, comunicando que recientemente habíamos tenido conocimiento de que el movimiento de tierras no sólo no se había paralizado sino que las obras han continuado realizándose hasta su ejecución total, habiéndose construido un muro de hormigón a escasos metros de la delimitación de la zona marítimo-terrestre que, al menos, produce el consiguiente impacto paisajístico negativo.

Asimismo, en la actualidad se encuentra en funcionamiento la ampliación del camping realizada, sin estar terminadas las instalaciones y careciendo de la preceptiva licencia municipal de apertura.

Por otro lado y aunque, al parecer, el camping contaba con alcantarillado, existe una charca que desprende olores nauseabundos en las inmediaciones del camping antiguo, por lo que su existencia puede ser perjudicial para la salud pública.

Por todo ello, tanto al Ayuntamiento de Tarifa como a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, se les comunicó que estos hechos habían causado sorpresa en esta Institución que había tramitado el expediente de oficio a la mayor urgencia, con objeto de evitar que los "hechos consumados" de unas obras ejecutadas ilegalmente afectaran negativamente a la Ordenación del Territorio, o, en todo caso, sin la preceptiva autorización previa de la Comisión Provincial de Urbanismo que permitiera valorar el "interés social" de la misma y sin la preceptiva licencia de obras para determinar su adecuación al Régimen Urbanístico del Suelo en esta zona. Consecuentemente, esta Institución valoró negativamente la pasividad que habían mostrado ambas Administraciones frente a los hechos que nos ocupan y de esta actitud procederá a dar cuenta al Parlamento de Andalucía. Sin perjuicio de ello, se formuló, a ambas autoridades, **Recordatorio** del deber legal de haber observado el contenido de los arts. 184 y ss. del, entonces en vigor, Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976 y concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística, debiendo haber llegado, si fuese necesario y previas las advertencias y requerimientos necesarios, a dar cuenta al Ministerio Fiscal por si se incurría por parte del infractor en el delito de desobediencia a la Autoridad al no atender la orden de paralización de obras dada. Finalmente, y en todo caso, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, a la mayor brevedad, se dieran las instrucciones oportunas para que los Servicios Técnicos de esa Alcaldía-Presidencia se personen en el camping y, previa inspección de las obras realizadas sin la preceptiva autorización y licencia, se adopten las medidas de disciplina urbanística conforme al citado texto legal y, en su caso, a la normativa establecida por el Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

Con posterioridad, el Adjunto Primero de la Institución, junto con

dos Asesores de la misma, pudieron comprobar que las obras efectivamente estaban ejecutadas y que se habían ocupado con las instalaciones realizadas aproximadamente los 48.000 mts. de los que teníamos conocimiento que media la superficie de éstas, ello, pese a que comenzamos a actuar cuando se iniciaron los movimientos de tierra. Este hecho es representativo del nulo interés y/o de la carencia de actuaciones de algunas Corporaciones y de la impunidad con el que se realizan las infracciones urbanísticas en nuestra Comunidad, porque, con independencia de que las obras sean legalizables o no, es evidente que no contaban con la preceptiva licencia y que la Comisión Provincial de Urbanismo no las había autorizado; frente a ello, la Delegación Provincial de la Consejería se inhibió porque estaba actuando el Ayuntamiento y éste no ha impedido la ejecución de las obras. Por todo ello, desde esta Institución se está llevando a cabo un seguimiento de la actuación del Ayuntamiento.

Desde esta Institución se siguen, con objeto de velar por el interés público presente en la protección de la ordenación del territorio prevista por los poderes públicos, distintas actuaciones. Particularmente, también, en parajes importantes por su estética, tipología de la vivienda y características del paisaje, como Las Alpujarras, donde se están tramitando dos expedientes iniciados de oficio por esta Institución.

En el primer caso (**queja de oficio 1926/92**), las actuaciones se iniciaron ante la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Pampaneira (cuyo término municipal está íntegramente comprendido en el Parque Natural de Sierra Nevada) al tenerse conocimiento en esta Institución de que junto al paraje denominado "Barranco de La Halaya", se estaban construyendo diversas viviendas cuya ejecución no había sido sometida a conocimiento de la Comisión Provincial de Patrimonio.

Como quiera que el Ayuntamiento nos informó que todas las obras, excepto una, contaban con licencia pero que la Delegación Provincial de Cultura de Granada se había interesado por esta cuestión solicitando de la Corporación los proyectos de legalización de las construcciones realizadas, nos dirigimos a esta Delegación interesando informe sobre:

1. Si se han remitido por parte del Ayuntamiento los proyectos de legalización firmados por técnico competente y con el visado preceptivo.
2. Contenido del informe emitido por esa Delegación.

3. En caso de que los proyectos no se hayan recibido o el informe resulte no favorable, si se tienen previsto adoptar las medidas recogidas en el art. 20.4. «in fine» de la citada Ley del Patrimonio Histórico Español.

4. Si se tiene prevista la redacción de un Plan Especial del área afectada.

En la actualidad, estamos a la espera de recibir esta información, con objeto de decidir la actuación a seguir.

En el segundo caso (**queja de oficio 1955/92**), el expediente se abrió de oficio al publicarse en la Prensa que en el Municipio de Berchules (Granada), también perteneciente a la Comarca de Las Alpujarras, se estaba construyendo, sobre un edificio preexistente, una nueva planta que de ejecutarse superaría la altura máxima permitida en el mismo, que es de tres plantas, que son las que el inmueble posee si se incluye el "subsuelo". Por este motivo y también porque la obra carece de la preceptiva licencia, la Alcaldía-Presidencia había ordenado la paralización de la obra.

No obstante ello, se está planteando, según la citada información, que si se cierran los accesos que tenía la planta baja o "subsuelo", el Ayuntamiento-Pleno tendría que facilitar el otorgamiento de la licencia, toda vez que ya no contaría, a los efectos del cómputo de las tres plantas, con la altura máxima permitida. La consecuencia de ello sería, además, que *"taparía la visión"* del espacioso mirador situado frente al Ayuntamiento.

Ya hemos comentado la especial inquietud con que desde esta Institución se contemplan las continuas agresiones a nuestro paisaje, arquitectura tradicional y, en general, de la Ordenación del Territorio. Por ello, la mera publicación de esta información nos llevó a trasladar a la Alcaldía-Presidencia de este Municipio nuestra preocupación por la incidencia que la referida construcción pudiera tener no sólo en la tipología en altura de los edificios de ese Municipio, sino también en la pérdida o limitación del paisaje sobre el que está situado el mirador, al limitarse sus vistas. Como estos hechos se podían producir, en gran medida, por la ausencia de un Plan o Norma Subsidiaria que regularice el uso del suelo y la edificación en el Municipio, se estimó oportuno, preventivamente hacer llegar a esta Autoridad, por si fuera de aplicación al caso que nos ocupa, la siguiente valoración del problema:

El nuevo Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de Junio de 1992, contiene, en el Capítulo V, dentro del Título III, unos preceptos -bajo la rúbrica que ya utilizaba el Reglamento de Planeamiento de 23 de Junio de 1978 «De las normas de aplicación directa»- de gran trascendencia en orden al respeto y protección de supuestos de hecho como el que nos ocupa. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que habrá que concretar, en cada caso, constatando el supuesto contemplado en la norma con el hecho o el acto que se pretende autorizar.

En definitiva, son normas que no necesitan, para que sea obligatoria su observancia, de un planeamiento de desarrollo y que incluso, aún en el supuesto de que un Plan o Norma Subsidiaria contraviniera aquéllas, no tendría virtualidad alguna dado el rango de éstas, al venir contemplados en un Real Decreto Legislativo, conforme a los términos del art. 82, aptdo. 1, de la Constitución.

Pues bien, el citado art. 139, al establecer las normas de aplicación directa sobre "alturas" determina que «mientras no exista Plan o Norma urbanística que lo autorice no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables. Cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la medida de los edificios ya construidos». Del contenido de este precepto, parece que al legislador lo que le preocupa es la altura de los edificios y establecer como límite tres plantas, pero parece que le es indiferente si a la planta baja o, incluso, hipotéticamente, a la primera se le cierran los accesos, ya que lo que le inquieta es que se supere una altura determinada que se ha establecido en tres plantas, medidas, además para que no haya equívocos «en cada punto del terreno». Por tanto, es, al menos, cuestionable que el hecho de que se inutilice una planta impidiendo su uso normal sea indiferente desde el punto de vista de la altura máxima edificable. Nosotros creemos, contrariamente, que a efectos de limitar la altura es indiferente si la construcción permanece, el que a la misma no se le dé un uso normal.

Por otro lado, en el art. 138 del mencionado Texto Legal se establece que «las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas y a tal efecto: a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el

mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados».

Por tanto, con independencia de la norma de altura antes mencionada, también parece, según el apartado a) de este precepto, que la altura del inmueble debe de armonizar con las construcciones existentes en los lugares inmediatos.

Finalmente, queremos resaltar el contenido del apartado b) del art. 138, antes mencionado, que determina «En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

Nuestra valoración terminaba haciendo llegar a este Ayuntamiento nuestro criterio de que los términos en que está redactado todo el precepto son suficientemente explícitos, por lo que se formulaba **Recomendación** en el sentido de que, en orden a dictar la resolución que legalmente proceda sobre la solicitud de licencia para construir una planta mas en este edificio, se tuviera en cuenta el contenido de estos preceptos, informando a esta Institución de la resolución que sobre el problema planteado se dicte.

La **queja de oficio 123/91** se abrió al llegar a conocimiento de esta Institución que al menos 82 edificaciones, al parecer ilegales, se habían construido en los denominados "Llanos del Arenal", que tendrían la consideración de terrenos no urbanizables de especial protección agrícola. Al entender que este proceso de parcelación, urbanización y construcción podría infringir, gravemente, la normativa urbanística de la ciudad de Córdoba, se interesó informe a su Ayuntamiento. Esta Corporación nos informó de que se estaban siguiendo actuaciones a través del expediente sancionador 460/91, por lo que interesamos que se nos enviara la resolución que finalmente se dictara y, en todo caso, exhortábamos a la Corporación a seguir ejerciendo sus competencias con objeto de salvaguardar la legalidad urbanística, evitando la consolidación de usos no permitidos ni autorizables en una zona no urbanizable de especial protección agrícola como la de los "Llanos del Arenal".

Por la ejecución de unas obras en un lugar no previsto en el Plan, se presentó la **queja 774/92** en la que el interesado nos decía que antes de adquirir su vivienda acudió a informarse sobre las condiciones de la Urbanización en que se ubicaría la misma, explicándosele por parte de la inmobiliaria que la plaza central sería zona verde exclusivamente, y así aparece en los planos de la urbanización presentados en el Ayuntamiento de Ecija (Sevilla) en que aparece como zona libre para esparcimiento de los vecinos. Sin embargo, en dicha zona reservada como espacio libre se había construido un transformador de energía eléctrica por la entidad promotora, perjudicando a todos los vecinos a pesar de disponer de otros espacios donde colocar el citado transformador. A pesar de haber efectuado distintas gestiones ante el Ayuntamiento, no había obtenido una solución satisfactoria, ni se había realizado actividad alguna referente a una posible infracción urbanística por construir en zona verde o bien por no determinar en proyecto el lugar donde se hubiese tenido que construir el citado transformador.

Como valoración general, esta Institución estimó que no se ha cuestionado la necesidad de construir el Centro de Transformación, sino su ubicación concreta, y si por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento y de la Empresa Suministradora se ha estimado que este es el lugar oportuno, idóneo para su ubicación, no estimamos oportuno realizar una propuesta concreta sobre la cuestión de su localización. Siendo así que, además, cualquiera que fuese su ubicación, siempre plantearía el problema de que habría otros ciudadanos disconformes con la cercanía, no prevista inicialmente, del transformador.

No obstante ello, sí quisimos manifestar al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ecija nuestra disconformidad no sólo con la forma en que se había ejecutado la obra por las razones antes expuestas, sino, sobre todo, por lo que implicaba esta actitud que había supuesto que unos ciudadanos que adquirieron unas viviendas, que, de acuerdo con la información urbanística existente entonces, iban a disfrutar de un espacio libre, en el que, en ningún caso, estaba previsto la construcción del tan citado transformador, se encontraban, ahora, con esta "sorpresa", sin que, en modo alguno, la oferta realizada por la Empresa de dejar sin efecto el contrato de compraventa paliara el problema, ya que no es difícil imaginar los posibles costes y molestias, en general, que supone un cambio de vivienda. Por ello, creemos que una mayor observancia por parte de ese Ayuntamiento del contenido de los aptdos. 1 y 2, del art. 51 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y a facilitar la información a éstos, sin perjuicio

de las obligaciones que tenga la Empresa Promotora, en cuya valoración no podemos entrar, hubiera evitado que estos ciudadanos se encuentren en esta situación.

Por todo ello se formuló al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de observar estos preceptos y se le comunicó que esperábamos que en lo sucesivo sea tenido en cuenta como una mayor garantía e información de los consumidores en orden a la adquisición de inmuebles.

Por otro lado, como quiera que según nos había comunicado el reclamante, el mencionado transformador producía con su funcionamiento un ruido muy molesto, al parecer, debido a los ventiladores que estaban instalados en el mismo, se interesó que se dieran las instrucciones pertinentes para que se inspeccione éste y, en su caso, se adopten las medidas oportunas para paliar estas molestias.

Sin embargo no obtuvimos respuesta al Recordatorio legal formulado, por lo que se incluye en este Informe Anual.

Un problema bien distinto es el que se planteaba en la **queja 1713/92** en la que el interesado exponía que su finca la atraviesa una cañada que comienza en la "Fuente de Parantonio" y termina en un abrevadero para el ganado conocido como "Fuente de las Piletillas". Hacía años, el Ayuntamiento de Archidona (Málaga) autorizó que un vecino utilizase para beneficio particular la zona de dominio público de la fuente de Panantonio. Con el tiempo, según el interesado, el vecino se apropió de toda el agua, realizando un pequeño embalse, imposibilitando la entrada y el acceso a la fuente. Por ello, se dirigió al Alcalde-Presidente, que, mediante Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 22 de abril de 1992, autorizó al vecino a que utilice "*toda el agua que quiera y a mi persona el agua sobrante*". Ante ello, volvió a dirigirse a ese Ayuntamiento que se ratificó en el Acuerdo anterior.

Por parte del Ayuntamiento se nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente:

"En ningún caso el Sr. ... se ha negado a que el reclamante use el agua de la Fuente de Parantonio, así lo tiene manifestado en este Ayuntamiento, ni tampoco se ha negado a dejar libre el espacio que utiliza, siempre que así le sea requerido por el Ayuntamiento o cualquier órgano administrativo competente, así como tampoco

pone trabas para que ninguna persona haga uso de la fuente, cuantas veces lo desee. Incluso, reciente y según informe de la Oficina técnica de obras, la cerca que había instalado ha sido retirada dejando libre la fuente para que pueda acceder a ella cualquier persona, sin que tampoco tenga inconveniente en que el reclamante coloque, si así lo desea, una goma para compartir el agua".

Sin perjuicio de ello y aunque esta Institución podía comprender los motivos -de índole humano- que según el Ayuntamiento habían llevado a la anterior Corporación a autorizar al denunciado la utilización de los terrenos aledaños a la Fuente de Parantonio, se detectaron en aquélla graves incumplimientos del Régimen Legal de la utilización de los bienes de dominio público que se pusieron en conocimiento de la Corporación.

Así, según el art. 75.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales «uso privativo del dominio público» es el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados. La autorización otorgada al Sr. ... impedía o excluía a los demás vecinos el acceso a la Fuente, sin perjuicio de que esta tuviera caudal o no. Esta autorización se hace de forma verbal, sin ningún tipo de consideración al carácter demanial del lugar en cuestión. Cabe pues considerar una concesión demanial concedida a precario, lo que tiene ciertas consecuencias jurídicas sobre las facultades que se otorgan al administrado.

Asimismo, señalábamos al Ayuntamiento que el art. 78.2 del Reglamento de Bienes indica que las concesiones demaniales deben otorgarse previa licitación (concurso) y con arreglo a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales. Son nulas las concesiones que se otorguen sin sujetarse a las formalidades establecidas.

Por tanto, el fondo social de la autorización concedida se había abordado con perjuicio de derechos de terceros al uso común general de un bien de dominio público, y con absoluta inobservancia del régimen legal del dominio público, así como del régimen de autorizaciones y concesiones de usos privativos de aguas, regulado en el art. 57 y ss. de la vigente Ley 29/85, de 2 de Agosto, de Aguas.

Entendemos que la protección social es un derecho de los

ciudadanos y un deber de los poderes públicos, única forma de hacer efectivo el modelo que establece el art. 1º de la Constitución Española, al constituirse como un Estado Social y Democrático de Derecho. Este calificativo de social justifica el intervencionismo del Estado y de las Administraciones Públicas en general, para garantizar la plena consecución de los derechos de los ciudadanos.

Deben, por tanto, los servicios sociales responder, no a un acto paternalista como el producido evidentemente con la situación del Sr. ..., sino de justicia social, de promoción en todos los aspectos de la vida de las personas, sin que en ningún caso puedan afrontarse estos problemas menoscabando derechos legítimos de terceros, ni ignorando las disposiciones reguladoras del régimen de utilización del dominio público -pues, en caso contrario, tampoco sería respetada la configuración del Estado como de derecho, según lo previsto en el anteriormente citado art. 1º de la Constitución- sino a través de todos los medios que el Sistema de Servicios Sociales comunitarios establece.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y una **Recomendación** de que, en lo sucesivo, no se permitan por esa Corporación usos privativos del dominio público, si no es a través de previa licitación y con arreglo a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales y se afronten los problemas de índole social a través de los medios que el sistema de Servicios Sociales comunitarios establece, en cuanto a las posibles ayudas que, conforme al Ordenamiento Jurídico, se pueden facilitar a los ciudadanos.

Finalizamos este epígrafe relativo a Urbanismo con una breve reseña de una actuación de oficio. Según información aparecida en los medios de comunicación, en la Avenida de Andalucía de Málaga, se iba a proceder a la construcción de un surtidor de gasolina, alegando los vecinos, en sus protestas, que estas obras se van a realizar en zona verde, apenas a doscientos metros de las viviendas y muy por debajo de la distancia de seguridad que indica la normativa comunitaria. Por estos hechos se decidió incoar la **queja de oficio 2087/92**, encontrándonos a la espera de recibir el informe.

2.2. Vivienda.

2.2.1. Infracciones al régimen de Viviendas de Protección Oficial de promoción

privada.

Aunque dentro de este epígrafe se han presentado numerosas quejas, vamos a destacar algunas de las que, ya sea por el problema planteado de fondo, o por el posicionamiento de la Institución u otras actuaciones, resultan especialmente significativas.

2.2.1.1. Dilaciones en la tramitación de expedientes sancionadores.

En primer lugar, destacamos, por las importantes dilaciones que se han producido en la tramitación del expediente que ha obligado a que por esta Institución se hiciera un seguimiento de la queja desde hace cinco años, la **queja 253/87**. En Octubre de 1992, se envió escrito en el que comunicábamos al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería que nuestra primera petición de informe en la tramitación de la queja databa del día 7 de Julio de 1987, habían transcurrido más de cinco años, más de seis desde la primera reclamación del interesado ante la Delegación Provincial y todavía no se había adoptado una resolución definitiva.

Pues bien, tras varios escritos dirigidos por esta Institución, formulación de un **Recordatorio** de deberes legales por las graves deficiencias de tramitación detectadas (dilaciones extraordinarias, pérdida de expedientes, etc.), e incluso de una visita efectuada con fecha 11 de mayo de 1990 por parte del Adjunto Primero y el Asesor del Area de Obras Públicas y Transportes de esta Institución, en el día de la fecha continuábamos ignorando si la resolución dictada en el expediente sancionador había sido publicada con objeto de cumplimentar la debida notificación al promotor sancionado.

Se había estimado oportuno esperar un plazo de tiempo prudencial ante el compromiso, reiterado en varios escritos, de tenernos informados de cualquier actuación nueva en el expediente, pero pasado más de un año desde su último escrito, ni siquiera se nos había dado cuenta de la cumplimentación del citado trámite de publicación de la resolución dictada en el expediente sancionador. Ello nos llevó a estimar que difícilmente se habría procedido a la ejecución de la resolución dictada, en caso de incumplimiento de los obligados, dada la falta de impulso en la tramitación del expediente con que, en estos largos años, había venido actuando esa Delegación.

Ante esta situación se envió escrito a la Delegación Provincial en

el que le manifestábamos que no había dado cumplimiento al contenido de la resolución formulada por esta Institución con fecha 26 de Septiembre de 1988, considerando que en la tramitación del expediente de queja se habían vulnerado flagrantemente los principios de celeridad y eficacia recogidos en el art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, poseyendo el segundo de ellos rango constitucional (Art. 103, aptdo. 1º del Texto Constitucional), por lo que se estaban provocando retrasos injustificados en orden a la resolución definitiva de la cuestión planteada en el escrito de queja y que, asimismo, se estaba privando al interesado de la tutela de la Administración ante los desperfectos que presenta su vivienda.

Asimismo, se le indicaba que elevábamos las actuaciones al Consejero de Obras Públicas y Transportes. En este escrito, dábamos cuenta de todas las actuaciones que en el seguimiento del expediente sancionador había realizado esta Institución y de la valoración del modo de actuar de esta Delegación, pero, además, se interesaba de esta Autoridad lo siguiente:

"... se dicten las instrucciones oportunas a las distintas Delegaciones Provinciales a fin de que los Expedientes Sancionadores se tramiten con la máxima celeridad y eficacia, única forma de garantizar a los adquirentes de viviendas de protección oficial que los defectos constructivos aparecidos en sus viviendas sean subsanados en plazos razonables y no se vean agravados por el paso del tiempo. Esta Institución, con independencia de la Delegación Provincial que corresponda, viene detectando dilaciones extraordinarias en los distintos expedientes sancionadores, cuyas resoluciones igualmente son rara vez ejecutadas, sin que se agoten los medios disponibles para que las Resoluciones sean efectivamente cumplimentadas, ni se actúe contra todos los posibles responsables solidarios ..."

También se le dijo que, desde esta Institución, se esperaba que la Consejería asumiera la gravedad *"... del problema de esa falta de tutela, y la frustración y desconfianza que se genera en los Administrados, que entienden que no se les protege adecuadamente y que el Régimen Sancionador previsto en la legislación de viviendas de Protección Oficial, no resulta efectivo a la hora de solucionar las deficiencias que presentan sus hogares, al poco tiempo de adquirirlos"*.

Asimismo y en relación con el expediente "VP-AL-22/89",

interesábamos recordar a la Delegación Provincial afectada la necesidad de impulsar de oficio el expediente con objeto de que no sufriera más retrasos de los totalmente desorbitados ya producidos. Además, se le decía que:

"... Para el caso de que la constructora no coincidiera con la Entidad promotora, querríamos conocer si se han seguido igualmente actuaciones contra la misma, así como contra el Director Técnico de la obra y, en caso contrario, razones que hayan aconsejado el no hacerlo y dirigir el expediente sancionador únicamente contra la Entidad Promotora, cuyo domicilio social se desconoce".

En la actualidad, estamos pendientes de realizar una valoración de la respuesta recibida.

Una valoración similar mereció, por parte de esta Institución, la **queja 821/88**, tramitada, también, por esta Delegación Provincial de Almería de Obras Públicas y Transportes, que por su larguísima tramitación y los numerosos escritos que motivó, no es fácil resumir. Únicamente diremos que el 22 de Mayo de 1989 se comunicaba que se había redactado el Pliego de Cargos. Un año después nos dicen que la notificación de la propuesta de resolución remitida a "Construcciones ..." había sido devuelta por lo que procederían a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia "*... con el compromiso de que cualquier nueva actuación que en relación con este expediente se produzca, le daremos inmediato traslado para su conocimiento*".

Pasados dos años y medio de este compromiso, no tuvimos más noticias de que se hubiera dictado resolución alguna. Ello, lógicamente, mereció el que se valorara este modo de proceder de la forma siguiente:

"... La enumeración de estos hechos demuestra la absoluta ineficacia con que esa Delegación ha tramitado la denuncia de los interesados, a pesar del permanente y constante seguimiento efectuado por esta Institución, desde hace más de cuatro años, incumpliendo el mandato constitucional recogido en el art. 47 de nuestra Carta Magna, según el cual los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este incumplimiento resulta mas grave por tratarse de viviendas sujetas al régimen de protección oficial y, por tanto, con una mayor especificación de las facultades de la

Administración para garantizar su tutela efectiva en el caso de deficiencias constructivas, ordenando su subsanación.

Creemos que no se ha asumido la gravedad del problema que afecta a la vida cotidiana de los afectados. La continuación de esta situación vulnera el principio de eficacia recogido en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958 (incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto), así como otras normas procedimentales como las que se establecen en los arts. 61, 74, 76, 81 y 86 del citado Texto Legal"

De estos preceptos se formuló **Recordatorio** legal, enviándose, también, una **Recomendación** en siguiente sentido:

"... de que por la Delegación Provincial se dictaran las instrucciones oportunas a fin de que nos sea remitida, de acuerdo con los reiterados compromisos de esa Delegación, fotocopia de la resolución dictada en el citado Expediente Sancionador, así como que se nos informe sobre las gestiones que se hayan realizado con objeto de localizar el domicilio social de la Entidad expedientada. En el supuesto de que en la resolución dictada no se haga mención a posibles responsabilidades de los facultativos correspondientes, interesamos nos dé cuenta de los motivos que hayan aconsejado su exclusión. Por último, deseamos se nos informe si la orden de obras ha sido, finalmente, ejecutada".

El tercer expediente que resaltamos en este Informe, afecta a deficiencias constructivas y se tramitó ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Almería, y ha merecido, también, una valoración negativa en el modo de actuar, tanto de esta Delegación Provincial, como de la Viceconsejería de Obras Públicas y Transportes. Se trata de la **queja 1031/89**, en la que el reclamante, en su escrito, manifestaba que en el edificio donde tiene su vivienda se están produciendo agrietamientos "... *calificados de peligrosos, por diversos técnicos competentes en la materia y que afectan a la estructura de las obras*". Habían denunciado los hechos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y al Ayuntamiento de El Ejido, sin haber obtenido una respuesta concreta al problema planteado. Por otro lado, aunque le comunican que existen los

servicios del Laboratorio para el Control de Calidad en la Edificación (antiguo INCE), no poseen medios económicos para asumir los gastos que se derivaban de los estudios necesarios para determinar la causa de estas deficiencias.

Pues bien, tras distintas actuaciones, con fecha 2 de Octubre de 1990, la Delegación nos comunicaba que pese a que se había interesado de la Viceconsejería de Obras Públicas y Transportes informe sobre a quiénes deberían corresponder la realización de la prueba que determinase la causa que ha motivado la aparición de las fisuras y grietas del edificio, nueve meses después, no habían recibido respuesta. En consecuencia, nos dirigimos al Viceconsejero interesando se agilizaran los trámites para evitar esta demoras, contestándonos éste que era preciso un informe jurídico del Gabinete de la Consejería, del que nos fue remitida copia el 12 de Junio de 1991. En éste se establecían los criterios que habían de seguirse por la Delegación Provincial de Almería para la realización de los estudios de subsuelo y cimentación previos a la resolución del expediente sancionador incoado por dicho Centro Directivo.

Posteriormente, recibíamos un informe de esta Delegación Provincial comunicándonos, en síntesis, que hasta el momento no se habían podido determinar las causas que motivaron la aparición de esas grietas y fisuras, por lo que solicitaron la presencia de personal especializado de los Servicios Centrales, para realizar la práctica de la prueba, dando cumplimiento así a la consulta contestada en fecha 3 de junio de 1991.

Transcurridos más de seis meses sin que obtuvieramos nueva información y, tras realizar un **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos legales y constitucionales que contemplan el sometimiento de la Administración al principio de eficacia, se formuló **Recomendación** para que "*... se proceda en un plazo inmediato a la realización de los estudios previstos de subsuelo y cimentación del edificio, continuándose los trámites requeridos para dictar la resolución que proceda en el expediente sancionador VP-AL-3/89, Edif. La Fuente*".

Finalmente, indicamos que hemos obtenido una respuesta favorable por parte de la Viceconsejería en la que, tras lamentar la demora producida, nos da cuenta de los trámites efectuados en el expediente de contratación y de que una vez firmada la adjudicación por el Consejero, se procedería a la firma del contrato y a la iniciación de los trabajos. La Delegación Provincial nos comunicó, posteriormente, que:

"... fueron entregados 3 ejemplares del Estudio de la patología del Edificio "La Fuente". Estudio que se puso en conocimiento de los denunciantes al que dieron su conformidad".

Asimismo, nos informaban que ya se había redactado la propuesta de resolución.

En definitiva, por fin ha quedado desbloqueada la tramitación del expediente, pero la cuestión que se ha seguido en estos tres expedientes es significativa del modo en que, en demasiadas ocasiones, actúa la Administración ante las denuncias de deficiencias constructivas en Viviendas de Protección Oficial (VPO). Con este modo de actuar no se garantiza adecuadamente la tutela efectiva de la protección a la vivienda. Si a ello unimos el que cuando, por fin, se dicta resolución, en numerosas ocasiones ésta no se ejecuta o no se lleva a efecto adecuadamente -a ello nos referiremos posteriormente-, la situación no es muy alentadora para quienes se dirigen a la Administración pidiendo protección y tutela.

A veces, como en el caso de la **queja 1856/89**, la inejecución de una orden de obras ante deficiencias constructivas, no deviene sólo de la posición del obligado, sino de disfunciones organizativas y estructurales de la propia Consejería. En la misma, el interesado nos decía que su vivienda había presentado, desde el principio, numerosas deficiencias que habían ido subsanándose, pero hacía unos meses se había levantado por completo el suelo de la cocina, y pese a las obras realizadas por la promotora y la constructora, el problema no se había subsando. La Delegación nos informó que se había dictado resolución ordenando nuevas obras pero que al haber sido recurrida ésta, la ejecución quedaba pendiente de una posible suspensión por parte del órgano superior que resolviera el recurso.

Aunque esta Institución no comparte el que, tal y como parece se viene haciendo por la Consejería la interposición de recursos de alzada venga suspendiendo, normalmente, la ejecución de la resolución, cuando se trata de deficiencias en VPO y, sobre todo, cuando plantea problemas de habitabilidad, en el supuesto que nos ocupa, optamos por interesar una pronta resolución del recurso de alzada, dado que las deficiencias de las viviendas continuaban en aumento, según información de los interesados. Asimismo, interesábamos que nos informaran si la ejecución de la resolución dictada había sido objeto de suspensión.

Desgraciadamente, el Consejero de Obras Públicas y Transportes ni respondió a este informe, ni a los dos reiteros formulados posteriormente, ni al **Recordatorio** del deber de colaboración para con esta Institución, por lo que tuvimos que incluir este expediente en el Informe Anual al Parlamento. Con independencia de la actitud mantenida para con esta Institución, cabe preguntarse si es asumible que un ciudadano que acude a la Administración en 1989 porque se le está levantando el suelo de la cocina, después de tres años no haya obtenido ni siquiera una respuesta definitiva (resolución de alzada) sobre si a juicio del órgano protector y tutelante las deficiencias son o no de responsabilidad del promotor y/o el constructor. Mientras habrá que preguntarse ¿qué hace el ciudadano? ¿reparar el suelo, o la humedad, haciéndose cargo de algo que es o puede ser responsabilidad de otros? ¿espera 3, 4 ó 5 años más para hacer efectiva la resolución?. Cuando este ciudadano acude al Defensor del Pueblo Andaluz al ver que los recursos administrativos no se resuelven con prontitud y que la Administración no responde, se encuentra con la desagradable sorpresa de que a veces tampoco se nos responde a nosotros. Ello, por más que sea una situación que no es nueva, ni del todo excepcional, aunque no general, como explicaremos más adelante, no deja de ser una situación grave, intolerable e inaceptable para la Administración de Servicios que se configura, dentro del marco de un Estado de Derecho, en el art. 103, aptdo. 1, de la Constitución.

Por si lo dicho hasta ahora no fuera sorprendente, resaltamos la **queja 542/90** que se tramita ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, en la que, también, se hizo un seguimiento puntual por esta Institución, resultando que tras varias actuaciones, el 5 de Febrero de 1991 la Delegación Provincial citada nos comunica que se había dado traslado a todos los expedientados del Pliego de Cargos, por lo que interesamos nos mantuvieran informados. En Abril de ese año nos comunica que al haber sido devueltas las notificaciones a los Arquitectos, se estaba a la espera de su inserción en el Boletín Oficial de la Provincia (en adelante BOP). En Agosto nos interesamos por la marcha del expediente y cinco meses después, el 7 de Enero de 1992, nos afirman que no han podido dictar resolución " *... habida cuenta del considerable retraso en la inserción del edicto en el Boletín Oficial de la Provincia*", y que en esa fecha, 20 de Diciembre de 1991, todavía no se les había remitido el BOP en el que constara la notificación del nombramiento del instructor y secretario y del Pliego de Cargos a los Sres. Arquitectos. Pero es que, seis meses después, el 10 de Junio de 1992, nos dice que el expediente " *... se encuentra en el mismo trámite que se indicaba en Diciembre, al no haber recibido el ejemplar del BOP con la inserción de las notificaciones*", a la vez que

nos decían que, con esa fecha, lo solicitaban de nuevo al Gobierno Civil.

Ante esta intolerable situación, quien, en todo caso, decide dirigirse al Delegado del Gobierno en Andalucía es esta Institución a los solos efectos de que se nos informara sobre:

" las causas que provocan este retraso en la publicación a efectuar en el BOP, que paraliza la subsiguiente tramitación del expediente sancionador incoado por la Delegación Provincial en cuestión" .

A esta petición de informe, el Delegado del Gobierno en Andalucía contesta, mediante escrito de 17 de Septiembre de 1992, sorprendentemente, lo siguiente:

" (...) se le significa que con escrito de 2 de Mayo del pasado año (cuya copia se acompaña) se remitió a la citada Consejería ejemplar del Boletín Oficial de esta Provincia, número 98, de dicha fecha, en el que con el nº. 4209 se insertan las notificaciones de referencia" .

Es decir, pasado más de un año desde la publicación y del oficio remitido por la Delegación del Gobierno en que se le comunicaba la misma, la citada Delegación Provincial no tenía conocimiento alguno y paraliza un expediente sancionador incoado con motivo de las deficiencias apreciadas en la vivienda propiedad del interesado.

Este mero relato de los hechos evidencia la falta de eficacia con que esa Delegación Provincial está tramitando este expediente sancionador. Con ello, el amparo que la Administración debe prestar a los perjudicados por deficiencias en viviendas de protección oficial se ve frustrado totalmente y deben asumir la obligación de soportarlas durante años, cuando una tramitación acorde con lo establecido en el art. 103, apartado 1º del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto), hubiera permitido, ya sea por los responsables de la construcción de la vivienda, ya sea por el usuario -según sea el contenido de la resolución que proceda-, subsanar las deficiencias en el momento adecuado y evitar la agravación de su situación. En todo caso, se vulnera el derecho de los administrados a un procedimiento sin dilaciones.

Todo ello trae consigo que se le formule el oportuno **Recordatorio**

legal de estos preceptos y una **Recomendación** en el siguiente sentido:

" (...) dé la máxima agilización a los trámites necesarios para llegar a la Resolución que proceda en el expediente sancionador 7/91, con objeto de evitar mayores dilaciones a las ya producidas".

A la fecha de cierre del presente Informe estamos a la espera de la respuesta del Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla.

2.2.1.2. Deficiencias constructivas: expedientes resueltos o en vías de solución.

Hemos destacado, hasta ahora, algunas de las quejas referentes a la tramitación de expedientes sancionadores en Viviendas de Protección Oficial en las que la Administración no ha actuado con diligencia, o ha mantenido una actitud pasiva. Sin embargo hay que decir, y es justo significar, que este talante, esta posición, no es habitual -afortunadamente- en sus relaciones con la Institución y con las quejas que por ésta se tramitan. En definitiva, ni la mayoría de las quejas admitidas a trámite han tenido una tramitación tan deficiente, en cuanto a las actuaciones de la Administración, ni han tenido una respuesta negativa y desfavorable a los intereses de los administrados. En sentido de aceptarse las peticiones de los reclamantes, o de resolverse el problema planteado se han cerrado numerosas quejas, tales como los expedientes **1060/88**, **1918/90**, **499/91**, **529/91**, **1893/91**, **1311/92** ó **1603/92**, etc., De estas vamos a destacar sólo tres por haberse iniciado las actuaciones de oficio. En primer lugar, tenemos la **queja de oficio 1918/90**, que se inició al tener conocimiento esta Institución de que una promoción pública de viviendas construidas en Chiclana de la Frontera (Cádiz) hacía dos años, presentaba importantes deficiencias constructivas.

Nosotros entendíamos que el expediente para la construcción, según la legislación vigente, debería contar, entre otros documentos, con el plano de situación de los terrenos e informe de un Arquitecto sobre aptitud de los mismos para la edificación prevista. Asimismo, en las solicitudes de calificación provisional, los Servicios Técnicos deben informar si el proyecto se adapta a las disposiciones reglamentarias, a las normas y ordenanzas aplicables y, especialmente, si el sistema de edificación proyectado es adecuado a las condiciones de todo orden de los terrenos en que se van a emplazar las

viviendas.

En su informe, la Delegación Provincial nos indicaba que en las visitas de inspección previa se advirtió que se trataba de terrenos inundables, con abundancia de fangos y rellenos y que hacían sospechar que eran de escasa resistencia. Ello aconsejó la aplicación de un sistema de cimentación profunda a base de pilotes. Tras la elaboración del estudio geotécnico se recomendó una longitud de pilotes de 18 a 20 metros de profundidad. Así se recogió en proyecto y se ejecutó en las obras de las viviendas.

No obstante, los elementos que constituyen la urbanización (espacios libres, viales, pavimentos, equipamientos urbanos) se levantaron sobre una cimentación superficial por las limitaciones económicas establecidas por las normas de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Entendimos, pues, que existía en esa Delegación plena conciencia de la escasa idoneidad de los terrenos, que previsiblemente, dada la cimentación superficial de los elementos que constituyen la urbanización, iban a originar las deficiencias de todo tipo que se ven obligados a soportar los vecinos, sin que por parte de la Delegación Provincial consideraran que existiera ninguna responsabilidad en su aparición.

Estas deficiencias, aunque a tenor de los informes técnicos no suponen peligro alguno para la estructura portante de las viviendas y, en consecuencia, para la seguridad de los ocupantes, lo cierto es que causan una motivada alarma al producirse en pavimentos (hundimientos y escalonamientos), escaleras (separación de zócalos y agrietamientos) y cerramientos de patios (descenso de los mismos).

Por todas estas consideraciones -al tratarse de viviendas de reciente construcción, con deficiencias aparecidas desde su misma entrega, que según informe de los Servicios Técnicos de 13 de Febrero de 1991 existían con anterioridad a la propia entrega y que "*fue corregido, no con eficacia, por la Empresa constructora, pues nuevamente se han vuelto a producir*" -, se formuló **Recomendación** a fin de que con cargo a la partida presupuesta que corresponda se proceda a la reparación de las deficiencias que venimos citando, toda vez que de las mismas no cabe hacer responsable ni a la Empresa constructora, ni a un mal uso por parte de los vecinos residentes, sino a las malas condiciones de unos terrenos que no impidieron que por esa Delegación se prestara aprobación a la ejecución del referido proyecto. Estimamos que las

reparaciones deben efectuarse a la mayor brevedad para evitar el actual estado de cosas, que viene agravándose desde la misma entrega de las viviendas.

La Delegación Provincial estimó la Recomendación, aunque matizara lo siguiente:

"... que se debería esperar un tiempo prudente para llevar a cabo su reparación con garantía de que ésta se haga sobre el terreno ya asentado".

Por consiguiente, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente, no sin interesar a la Delegación Provincial para que dentro de los límites presupuestarios, se intente, en lo sucesivo, situar las viviendas de promoción pública en suelos con las adecuadas condiciones mecánicas al objeto de evitar situaciones como la que ha motivado la presente queja. Lo contrario supone verse en la necesidad de efectuar sucesivas reparaciones con las que paliar las deficiencias que inevitablemente aparecen, lo que puede conllevar un mayor gasto del que puede suponer el mayor coste del suelo adecuado. Todo ello, al margen de la alarma causada en los vecinos que ponen en duda la seguridad de sus viviendas.

La segunda queja que traemos a colación en este apartado es la relativa a **la queja de oficio 1603/92** que se abrió al tener noticias de que en una barriada de La Línea de la Concepción (Cádiz), de construcción relativamente reciente, habían aparecido grandes manchas de humedad, goteras, etc. Así, los vecinos manifestaban que, a pesar de las distintas gestiones efectuadas ante la Delegación correspondiente, no habían obtenido una respuesta positiva, encaminada a la resolución definitiva del problema.

Tras realizarse las actuaciones oportunas, nos informaron que, en principio, dadas las dificultades para el acceso a las cubiertas afectadas, se había encargado un informe técnico para la solución de las deficiencias existentes. Asimismo, que una vez elaborado éste se remitirá a los Servicios Centrales para que se autorizara la redacción del correspondiente proyecto y posterior adjudicación de las obras.

Con ello, entendimos que se estaba comenzando a actuar con objeto de subsanar este problema. No obstante ello, comunicamos a la Delegación Provincial citada que:

"... en el caso de que la Dirección General de Arquitectura y Vivienda no autorice la redacción del proyecto y/o en su caso, la adjudicación de las obras correspondientes para la solución de las deficiencias existentes, interesamos lo ponga en nuestro conocimiento a la mayor brevedad posible, con exposición de los motivos que hubiesen dado lugar a dicha denegación" .

2.2.1.3. Inejecución de resoluciones.

Intimamente relacionada con el epígrafe anterior se encuentra el problema de la inejecución de las resoluciones. En estos supuestos, el motivo de las mismas no deriva de la falta de respuesta ante las deficiencias constructivas denunciadas, sino de la pasividad y/o dificultades de la propia Administración para ejecutar sus propios actos administrativos en contra del principio general de ejecutividad de éstos (art. 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 -en adelante, LPA-). Los motivos son diversos: desde la suspensión legal del acto por los motivos previstos en el citado art. 116 LPA, a la insolvencia o desaparición de la Entidad obligada a ejecutar el acto, pasando por el supuesto -no infrecuente- de que la Administración no pone en marcha los procedimientos de ejecución forzosa o los utilizan ineficazmente, etc.

En esta situación se encontraba el interesado de la **queja 1533/92** que había denunciado la existencia de diversos desperfectos en las viviendas de la Comunidad de la que era Presidente. Después de cinco largos años, el 10 de Diciembre de 1990, se había impuesto una multa por falta muy grave y se había ordenado la reparación de tales deficiencias. Sin embargo, al tiempo de iniciarse las actuaciones en esta Institución -Agosto de 1992- las obras no habían sido ejecutadas. La Delegación Provincial nos informó, en síntesis, que la causa de las dilaciones que se estaban produciendo en la tramitación del expediente no era otra que la dificultad que habían tenido en notificar los actos al interesado al tener que publicarlos en los términos del art. 80, aptdo. 3, de la LPA. Sobre esta cuestión, comunicábamos a la citada Delegación Provincial, lo siguiente:

"... no es de recibo su afirmación en el sentido de que el retraso no se debe a esa Administración. La legislación procedimental prevé un plazo de diez días para cumplimentar el trámite de notificación del Pliego de Cargos y, en este caso, aún haciéndonos cargo de la

dificultad que supone la publicación en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, se tarda un año. El mismo trámite de notificación referido al requerimiento de ejecución de obras y carta de pago, es cumplimentado en siete meses, con lo que se dilata la tramitación en un plazo, aunque menor, notablemente excesivo.

La garantía que se debe prestar a los administrados se ve notablemente impedida si los trámites necesarios no se cumplimentan con la máxima celeridad que los plazos legales permitan, máxime en circunstancias como la presente, en que se ve afectada la habitabilidad de un edificio. Entendemos que reiterando esa Delegación sucesivamente al Ayuntamiento las peticiones de notificación en el tablón de anuncios, se podrían haber reducido en parte estos retrasos".

En consecuencia, interesábamos nos mantuvieran informados sobre si la Entidad ... ha hecho efectiva en vía de apremio la multa impuesta y, en caso contrario, de las medidas coercitivas tomadas por esa Delegación con objeto de compeler al obligado al cumplimiento de la Resolución. Asimismo, se interesó que nos indicaran si la citada Entidad es Promotora y Constructora de la Promoción y, en caso supuesto, si se le había exigido responsabilidad solidaria a éstos y a la Dirección Técnica de las Obras y, en este caso, si se estaba tramitando el correspondiente expediente contra estos posibles responsables.

En la actualidad, continuamos nuestras actuaciones a la vista de que el informe remitido nos decía que desconocían si se había hecho efectiva la multa y que sólo habían exigido responsabilidad al promotor, por lo que ya no era posible actuar contra el resto de los intervinientes, al haber prescrito la acción para perseguir la infracción.

Dentro de este epígrafe, destacamos la **queja 697/91** por ser representativa de un problema adicional y, por ahora, sin solución desde el punto de vista administrativo. El reclamante nos decía que había comprado una vivienda, donde residía, en Enero de 1988 y desde entonces no han dejado de salirle desperfectos a la misma y humedades de todo tipo. Había realizado varias gestiones, incluso ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, pero las deficiencias no se subsanaban. Por último, planteaba, y éste es el problema grave al que queríamos aludir, que tenía la impresión de "... haber sido víctima de un contratista que crea una

Sociedad Anónima para construir una urbanización y una vez vendida, disuelve la sociedad y forma otra para construir otra urbanización y seguir defraudando".

Ante estos hechos, que creemos que afectan a una gran parte de la población, además de interesar informe sobre si se incoó expediente sancionador y estado de tramitación de éste, preguntamos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes si se habían efectuado estudios o gestiones encaminados a evitar la situación denunciada por la interesada. Es decir, el problema que plantean las Sociedades Anónimas creadas con el único fin de efectuar una promoción de viviendas y que una vez terminada, dejan de existir, con objeto de evitar las responsabilidades por vicios ocultos en que hubieran podido incurrir. Ello conduce a una situación de desamparo en los administrados que conviene atajar tomando las medidas que, respetando la legalidad, se estimen más oportunas.

Por otro lado, preguntábamos sobre si estimaban que las medidas actualmente previstas para estos casos (Registro de Contratistas, Sanciones reguladas en la letra C del aptdo. 3ª, del artículo 155, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, etc.) se aplicaban eficazmente para terminar con situaciones de este tipo y, en todo caso, si considera que son suficientes instrumentos para ello.

La Delegación nos contestó en el sentido de que se había cursado una orden de obras pero que la notificación fue devuelta, por lo que hubo de publicarse. Asimismo, nos informó que la cuestión planteada relativa a estas Sociedades es ajena a su competencia y que el fraude que se puede producir entra de lleno en la jurisdicción ordinaria.

Aunque nosotros entendimos que en la actualidad, tal y como hemos dicho, no existe una solución al problema (otra cosa sea que en la nueva Ley de Gestión de la Edificación se contemple este problema), sí creímos que se podían adoptar algunas medidas cautelares respecto de nuevas obras que se construyan. Con este fin, y sin perjuicio de continuar actuaciones con la Delegación Provincial citada, se tiene previsto iniciar una actuación de oficio ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes con objeto no sólo de interesar informe sobre la posición de esta Consejería ante las preguntas formuladas a la Delegación y sobre las que ésta se declaró incompetente, sino, también, sobre si se han utilizado las posibilidades actualmente previstas, como Registro de Contratistas, Sanciones reguladas en la letra C del aptdo. 3ª, del

artículo 155, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, etc. Y, con el fin de determinar si estos instrumentos se aplican eficazmente, vamos a pedir informe sobre el número de personas físicas o Entidades inhabilitadas temporalmente en nuestra Comunidad Autónoma durante el año 1992, con motivo de las resoluciones dictadas en Expedientes Sancionadores por infracción de las normas que regulan el régimen de "Viviendas de Protección Oficial".

Por último, en el supuesto de la **queja 2174/92**, el reclamante manifestaba que con fecha 18 de Noviembre de 1991, el Consejero de Obras Públicas y Transportes estimó el Recurso de Alzada que interpuso contra la Resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Jaén de fecha 20 de Junio de 1990, por la que se acordaba archivar la denuncia que en su día formuló, contra D. ..., como promotor de la ejecución de viviendas amparadas bajo el nº de expediente 23-1-0211/86, por haber modificado el proyecto autorizado, ocupando una zona del edificio que es elemento o zona común del mismo. En la Resolución aludida, el Consejero acordó estimar los recursos de Alzada presentados, revocando y dejando sin efecto la resolución impugnada, y en consecuencia, reponer las actuaciones abiertas inicialmente.

Con fecha 4 de Diciembre de 1991, el interesado envió escrito al Delegado Provincial, en el que se aportaban datos que pudieran ser incorporados al expediente repuesto a trámite inicial tras la resolución del Recurso de Alzada, no teniendo constancia hasta la fecha de cuáles han sido las nuevas actuaciones llevada a cabo por la referida Delegación Provincial y cuál es el estado actual del expediente.

Ante la, en principio, evidente pasividad de la Administración, hemos iniciado las actuaciones oportunas ante la Delegación Provincial, estando pendientes de la remisión del preceptivo informe.

2.2.2. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Promoción Pública.

Hasta ahora hemos visto una serie de quejas tramitadas por ser infracciones al régimen legal, sobre todo por deficiencias constructivas, de las Viviendas de Protección Oficial, pero también se han recibido diversas reclamaciones por infracciones al régimen legal de viviendas que han sido ejecutadas como promociones públicas. Así, por citar algunas quejas y no hacer extremadamente extenso este epígrafe, podemos aludir a la **queja 2123/89**,

presentada por el adquirente de una vivienda promovida por EMVISESA y que, tras realizar las actuaciones oportunas trajo consigo el que por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, aunque acordó sobreseer el expediente en relación con esta promotora, impusiera una multa de 250.000 ptas. y ordenara la ejecución de unas obras a la constructora; o el caso de la **queja 1709/91**, en la que los interesados manifestaban que se habían dirigido 11 veces al Ayuntamiento para que repararan unas viviendas que eran propiedad de éste sin resultado alguno y que fue archivada una vez que se ejecutaron las obras. Afectante el Patronato Municipal de Viviendas de Cádiz era la **queja de oficio 1554/92**, que se abrió al tener conocimiento de que una vivienda que era propiedad de este Municipio presentaba importantes humedades que exigían la colocación de una tela asfáltica y que, pese a los avisos dados por el residente de la misma, no se subsanaba esta deficiencia. Esta queja fue igualmente concluida, una vez que tuvimos conocimiento de que las obras habían sido ejecutadas.

Por problema de sobreprecio en el cobro de un alquiler se presentó la **queja 1420/91** en la que el reclamante nos decía que había puesto en conocimiento de EMVISESA -el sello de entrada en dicha Entidad es del 24 de Junio de 1991- que la vivienda donde vive es de promoción pública y está arrendada (paga por ella 55.000 ptas. mensuales), contraviniendo con ello, según el interesado, la legislación actual de ese tipo de viviendas. Desde esa fecha, EMVISESA no le había contestado.

El expediente de queja se admitió a trámite ante el silencio de la Administración, por lo que una vez que, por un lado, esta Entidad nos comunicó que se habían puesto en conocimiento de la Consejería de Obras Públicas y Transportes los hechos por si procedía iniciar la tramitación de expediente sancionador, y, por otro, el Gerente de la citada Empresa Municipal nos envió fotocopia del escrito que había enviado al interesado, prestándole la debida información sobre la denuncia presentada por irregularidades en la cesión y ocupación de la vivienda, se procedió al archivo del expediente.

Cuestión aparte, han sido las quejas presentadas ante esta Institución por las Asociaciones de Vecinos de algunas Barriadas con graves problemas de índole social y en las que, entre otras cosas, denunciaban las ocupaciones ilegales de viviendas en éstas.

2.2.3. Infracciones en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de

Promoción Pública.

En este ejercicio, nos vemos obligados, por la entidad de las quejas y por los problemas que hemos detectado en su tramitación, a destacar y dar una especial relevancia al problema que plantean las adjudicaciones de promociones públicas de vivienda. Cada año, vamos teniendo conocimiento, a través de las quejas presentadas y de la información a la que tenemos acceso, de la existencia de un mayor número de irregularidades. El problema es que estas infracciones, a veces importantes, no sólo son imputables a un funcionario o una autoridad concreta que tramita irregularmente estos expedientes, sino que en ocasiones, son las propias Comisiones, con representación de todos los partidos políticos, las que deciden cuándo el baremo aprobado por el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, es adecuado y/o justo y cuándo no. Con lo cual, además de que se puede vulnerar este precepto, sin que pueda paliarse esa infracción por el hecho de que están todos los componentes de la Comisión de acuerdo (art. 103, aptdo. 1, de la Constitución), el problema es que no existe una misma norma no sólo para los ciudadanos dentro de un Municipio, sino, sobre todo, dentro del ámbito de la Comunidad.

Evidentemente, no se trata de una aplicación en exceso literalista, fría y rígida de la norma (a ello nos referiremos en concreto en la queja 52/91), sino del sometimiento pleno de la Administración al Derecho, a la Ley y, en suma, al bloque de legalidad, pero, creemos, que mientras no se aplique otra norma de la misma o mayor jerarquía, debe respetarse todo el articulado del Decreto, y, si es insuficiente o necesita una modificación, que ésta se proponga a la Consejería para que estudie las propuestas y, en su caso, apruebe las modificaciones el Consejo de Gobierno.

Este problema, la inaplicación subjetiva del Decreto, sin norma de alternativa, tiene, además, el problema añadido de que, normalmente -al menos cuando hemos investigado alguna queja en concreto-, las Comisiones Provinciales de la Vivienda resuelven conforme a las propuestas de los Ayuntamientos, sin que se realice una revisión profunda de la documentación y de la aplicación del baremo, por lo que las irregularidades iniciales se consolidan (ver más adelante la queja 1030/91). Si realmente las Comisiones Provinciales ejercieran las competencias que legalmente tienen atribuidas (art. 3, del Decreto 73/1984, de 27 de Marzo, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Vivienda), el problema al que hemos hecho mención quedaría, en gran parte, solucionado. En definitiva, siendo preciso proteger la situación de aquellos ciudadanos cuya posición social no es contemplada por el Decreto en toda su dimensión, lo es

también, que quien está protegido, en base a su posición social, por la normativa de un Decreto, no quede desamparado por la valoración de una Comisión Municipal que no tiene competencias para ello, que, a veces, ni siquiera ha fijado criterios previos, y cuyas decisiones suponen una aplicación desigual del derecho en el territorio de la Comunidad Autónoma.

A continuación y conforme al criterio de darle una especial importancia a la problemática de adjudicación de promoción pública, vamos a comentar algunos de estos expedientes y las incidencias que plantean.

En la **queja 52/91**, el interesado, casado y con dos hijos y en situación de desempleo, manifestaba que en su día presentó solicitud para que le fuera adjudicada una vivienda de promoción pública en la última promoción situada en el Polígono "Río Pudío", de Coria del Río (Sevilla). Su solicitud, siempre según el interesado, fue denegada al no obtener la puntuación necesaria en la baremación efectuada, quedando en el puesto 139. Al tiempo de presentar la solicitud, residía en una vivienda de su cuñada, donde viven 10 personas, que carece de solería y sin cuarto de baño, y los cuatro miembros de su familia viven en una sola habitación, padeciendo sus hijos enfermedades por las deficientes condiciones de habitabilidad en que vive.

De los informes recibidos desde el Ayuntamiento se desprende que, aún a pesar de la voluntad de transparencia (en la Comisión que valoró las solicitudes estaban representados todos los Grupos Políticos del Ayuntamiento), a la hora de redactar la propuesta que se elevó al Pleno del Ayuntamiento, nosotros comentábamos la existencia de varias irregularidades en la misma, por cuanto la citada Comisión acordó, por unanimidad, no puntuar a ninguno de los solicitantes por el apartado concreto de «residir en la zona o barrio donde se contruyan las viviendas o, en su defecto, residir en el resto del término municipal, así como si procediera, los años de residencia que acreditase en el municipio». Con independencia de la intencionalidad del acuerdo, se constata una ilegalidad al no respetar el Decreto de aplicación, implicando ello la posible vulneración de los derechos de los administrados. Entendimos que si el Decreto 237/85 -vigente en aquel momento- distinguía entre residir en la zona o barrio de la promoción o residir en el resto del término municipal, otorgando una distinta puntuación, la Comisión obró excediéndose en sus competencias y vulnerando el art. 11 del mencionado Decreto, que explicitaba que «los Ayuntamientos procederán, en el plazo máximo de 6 meses, a elaborar la correspondiente relación nominal de solicitantes, ordenada en cada cupo de acuerdo con la puntuación obtenida de la aplicación de los baremos

establecidos (...)». Este mismo precepto se vulneró no puntuando los años de residencia en el municipio, ya que aún siendo todas las solicitudes admitidas de residentes en el término municipal, no supone ello que todos ellos lleven los mismos años, pudiendo ser que un solicitante llevara un año residiendo y otro diez, con una diferencia de 18 puntos en la baremación, con las consecuencias que de ello se derivan.

En consecuencia, de haberse aplicado correctamente el Decreto, no es improbable que alguno de los ciudadanos excluidos, hubiera resultado adjudicatario de viviendas.

Pero es que, además, por la documentación obrante en el expediente de queja, tuvimos conocimiento de la anulación de la solicitud de otra persona por "*... ser familiar en línea directa de uno de los miembros de la Comisión*". En el art. 7 del Decreto citado, que regulaba las causas de exclusión, no se contemplaba, en modo alguno, este motivo de exclusión. Y no podía ser de otra manera, ya que lo contrario supondría privar a la solicitante de un derecho que legítimamente le corresponde. Ante un supuesto como el planteado, entendemos que lo correcto hubiera sido aplicar el art. 20, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, que textualmente dispone: «La autoridad o funcionario en quien se dé alguna de las circunstancias señaladas en el siguiente párrafo [motivos de abstención] se abstendrá de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo pertinente».

Por ello, se le formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Coria del Rio un **Recordatorio** legal de estos preceptos, así como una **Recomendación** en el sentido de que, en futuras promociones:

"... la selección de la lista de adjudicatarios se realice con plena observancia de aquella normativa, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, esta constitucionalmente consagrado el principio de legalidad, al haberse recogido éste en el art. 9, aptdo 3 y 103, aptdo. 1 de nuestra Norma Suprema".

El Ayuntamiento aceptó la resolución dictada, sin perjuicio de que no podía modificar la propuesta por cuanto ya había sido aprobada por el Pleno y enviada a la Comisión Provincial de la Vivienda.

Por ello, continuamos nuestras actuaciones ante este órgano, al que enviamos escrito en el que le comentábamos que, pese a que esta Comisión había aprobado sin modificaciones la propuesta del Pleno del Ayuntamiento, nosotros sí habíamos detectado irregularidades de las que se dio cuenta a la misma. Asimismo, nos llamó poderosamente la atención que la Comisión Provincial de la Vivienda hubiera dado por válida la propuesta de lista elaborada por el Ayuntamiento, elevando la misma a definitiva, sin que se realizaran modificaciones "*dado que no se detectó en las mismas ninguna irregularidad*", y ello por cuanto en virtud el art. 13 del Decreto mencionado, en relación con el art. 3, aptdo. 4, del Decreto 73/84, de 27 de Marzo, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Vivienda, corresponde a éstas resolver acerca de la adjudicación de las viviendas de protección oficial de promoción pública, procediendo a realizar la lista definitiva de adjudicatarios, a la vista de la propuesta de lista remitida por los Ayuntamientos.

De ello se desprende que las competencias atribuidas en esta materia a los Ayuntamientos se incardinan, en el nivel de colaboración a las competencias autonómicas (art. 25.2.d Ley 7/85, de Bases del Régimen Local), correspondiendo a las Comisiones Provinciales las competencias resolutorias, emanando actos definitivos que van a producir efectos jurídicos frente a terceros y susceptibles de fiscalización en vía contenciosa.

Por ello, la actuación de las citadas Comisiones no debe limitarse a dar por válidas las propuestas municipales de adjudicación, sino que su actuación debe ir encaminada al correcto estudio y ponderación de toda la documentación obrante en los respectivos expedientes, sin que ello suponga que se obvien las propuestas remitidas por los Ayuntamientos, sino como plasmación del principio general de eficacia aplicable a todas las Administraciones Públicas consagrado en el art. 103.1 de nuestro Texto Constitucional, 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, y art. 34.1 de la Ley 6/83, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Lo anteriormente expuesto supone, además, el ejercicio del principio de irrenunciabilidad de la competencia administrativa que se ejercerá, precisamente, por los órganos que la tengan atribuida como propia, como una manifestación del principio de legalidad -arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución- que exige que actúe el órgano verdaderamente competente y que éste siga la tramitación adecuada -arts. 4 y 40.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958-.

Sobre todo ello, se formuló **Recordatorio** legal y, asimismo, se dictó **Recomendación** en el sentido de que "*... en futuras promociones, la lista definitiva de adjudicatarios se realice con plena observancia de aquella normativa, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad*".

También afectante al Municipio de Coria del Río fue la **queja 842/92**. En ésta, la reclamante, casada y con dos hijos, nos decía que no disponía de vivienda, por lo que vive con su madre, viéndose su marido obligado, igualmente, a vivir con su madre, ante la falta de vivienda propia. Participaron en la última promoción pública de viviendas en la Barriada del Polígono de ese Municipio, no resultando adjudicatarios, a pesar de obtener 256 puntos, mientras que sí han obtenido vivienda, según la interesada, personas con menos puntos y mejores condiciones de vida.

El informe se interesó, como ocurre en estos casos, tanto sobre la puntuación obtenida por el solicitante desglosada según los distintos apartados del baremo que establece el Decreto regulador de estas promociones, como sobre la puntuación obtenida por el último solicitante que haya resultado adjudicatario de la vivienda en esta promoción.

Una vez que se recibió el informe, no se observó actuación irregular en la exclusión del solicitante; sin embargo, del contenido de éste se desprendía una cierta actitud crítica o disconforme con el **Recordatorio** que se había formulado a este mismo Ayuntamiento a propósito de la queja 52/91, antes comentada. En efecto, en uno de los apartados se nos decía incluso que se le habían dado 100 puntos por convivencia con otros familiares, pese a que llevaba menos de 2 años en esa situación y, continuaba:

"... de haber aplicado el Decreto al pie de la letra, tal y como ustedes indicaron en el recordatorio legal que nos hicieron a raíz de la queja de D. ..., esta señora no hubiera obtenido ningún punto por este concepto, ya que como mínimo ha de llevar 3 años viviendo en dichas circunstancias para aplicarle este apartado".

Ello nos obligó a realizar algunas puntualizaciones, por cuyo motivo se hizo llegar a la Alcaldía-Presidencia escrito en el que se le decía que esta Institución tiene por objetivo el respeto debido a los derechos y libertades públicas reconocidas en el Título Primero de la Constitución (entre los que se

encuentra el art. 14 de la Constitución), así como investigar los actos de la Administración en relación con los ciudadanos a "la luz de lo dispuesto en el art. 103, aptdo. 1 de la Constitución", de conformidad con lo establecido en el art. 10, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Precisamente por ello, y porque el art. 103, aptdo. 1, de nuestra Norma Suprema establece que la Administración Pública «sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», es por lo que, cuando entendemos que una norma no ha sido respetada, formulamos un **Recordatorio** Legal. A ello obliga también, desde luego, el art. 9, aptdo. 3, que garantiza el principio de legalidad, el de seguridad jurídica y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Asimismo, se le decía que esta Institución, especialmente, no tiene ningún interés concreto en aplicar una norma específica sin tener en cuenta el resto del Ordenamiento Jurídico, por cuanto, conforme al art. 103, aptdo. 1, antes citado, la Administración está sometida no sólo a un precepto concreto de una disposición administrativa, sino, sin perjuicio de ello, al bloque de la legalidad. Por tanto, no se trata de aplicar o no "al pie de la letra" las normas, sino, simplemente, de someterse a ellas y no ignorarlas cuando no existe, o al menos no se ha aducido otra norma, precepto legal que determine su inaplicación.

Por último, respecto del supuesto concreto, manifestábamos lo siguiente:

"... En el caso que nos ocupa, si no llevaba 3 años conviviendo con otros familiares no llegamos a entender (salvo que estuviera debidamente justificado) por qué se le concedió esa puntuación, siendo así que pudiera ocurrir que a otros módulos familiares con menos o más tiempo, pero sin llegar a los 3 años, se le hubiera concedido o denegado esa puntuación. Con ello se introduciría una discrecionalidad no contemplada en la Ley que pudiera vulnerar el principio de igualdad y, desde luego, el de seguridad jurídica.

En todo caso, creemos que si, por ejemplo, en un supuesto concreto faltan unos días para cumplir el plazo mínimo, antes de

otorgar la puntuación debe justificarse legalmente la decisión que se adopte; en segundo lugar, tratar del mismo modo todos los casos similares y evacuar consulta a la Comisión Provincial de la Vivienda, no sea que por ser tolerantes en unos supuestos concretos, se lesionen a otros ciudadanos que, legalmente, se encuentren en mejor derecho. En definitiva, aunque esta Institución no duda, en modo alguno, de la buena intencionalidad y honorabilidad de los componentes de la Comisión Municipal constituida para adjudicar estas viviendas, entiende que en el marco del Estado de Derecho configurado en el art. 1.1 del Texto Constitucional, no cabe actuar desde apreciaciones subjetivas, sino desde el sometimiento pleno al Ordenamiento Jurídico, al bloque de legalidad".

El escrito terminaba haciendo un **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos anteriormente mencionados y, en concreto, del, entonces vigente, Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

En el supuesto de la **queja 1030/91**, el interesado nos decía, en su escrito, que había recibido pliego de cargos con orden de desahucio de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, respecto a la vivienda que ocupaba en Cádiz. Según éste, en la lista provisional de adjudicación de dichas viviendas apareció como beneficiario con una puntuación de 337 puntos (puesto 29º), mientras que en la lista definitiva apareció con 0 puntos, alegándose por el órgano encargado de la adjudicación el cambio de domicilio del interesado sin notificarlo previamente al mismo. Señalaba, finalmente, que dicho cambio se efectuó sin mala fe, ni ánimo de engaño y sin notificación oportuna por desconocimiento y por circunstancias tan imperiosas como son las de convivencia con otras 12 personas en una vivienda de 49 m² propiedad de su suegra, siendo el interesado casado y con cuatro hijos.

Una vez que recibimos el informe del Patronato de Viviendas Municipales de Cádiz y a la vista del mismo, trasladamos a éste que comprendíamos las dificultades que han debido suponer la selección de adjudicatarios con un volumen tan grande de solicitudes presentadas (2.218); no obstante ello, habíamos detectado algunas irregularidades en la tramitación del procedimiento de selección y baremación, a la luz de la normativa entonces en vigor, Decreto de la Junta de Andalucía 237/85, de 6 de Noviembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

Los motivos alegados no justificaban, a nuestro entender, el incumplimiento del plazo previsto en el art. 11 del citado Decreto, cifrado en 6 meses, y que supuso por parte de ese Patronato un retraso de 10 meses más, con respeto al legalmente previsto, puesto que el art. 10.4 de la norma citada contempla que «los Ayuntamientos admitirán a trámite las solicitudes formuladas dentro del plazo, ajustadas al modelo oficial y acompañadas de la totalidad de la documentación exigida al solicitante», debiendo concederse «plazo de diez días para la subsanación de errores u omisiones a que hubiera lugar. Si transcurrido dicho plazo la documentación adjuntada a la solicitud no hubiera sido corregida o completada, (...) los Ayuntamientos denegarán la admisión a trámite».

Esta admisión a trámite, por tanto, entendíamos que debería producirse durante el plazo inequívoco de presentación de solicitudes y, en su caso, una vez transcurridos el plazo de 10 días para subsanación de deficiencias; actuaciones todas éstas que se han de llevar a cabo de forma simultánea a la recepción de las solicitudes mediante una adecuada información y asesoramiento al solicitante, en aras de la celeridad y eficacia administrativa consagrada entre otros, en el art. 103, aptdo. 1, de la Constitución Española y 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En cuanto a la cuestión de fondo planteada por el interesado, relativa a la exclusión del mismo, tras la publicación de las listas provisionales, por haber sido reiteradamente denunciado durante el plazo de admisión de reclamaciones, de estar ocupando, con contrato de arrendamiento a su nombre, una vivienda en C/ ..., hicimos las siguientes consideraciones:

- El art. 7 del Decreto 237/85, no contempla como causa de exclusión el cambio de domicilio del interesado sin notificación previa del mismo, sino que se limita a señalar una serie de requisitos y circunstancias, que debidamente acreditadas al momento de la solicitud o, en su caso, a la terminación del plazo para presentar la misma, dan derecho a formular solicitud de viviendas de promoción pública por parte de los titulares de unidades familiares en las que concurran los requisitos y circunstancias que se señalan.

- Teniendo en cuenta el precepto anterior, así como el periodo en el que el interesado estuvo ocupando vivienda en régimen de arrendamiento, desde Abril de 1989 (un año después al cierre del plazo de admisión de solicitudes que era Marzo de 1988) hasta Julio de 1990 (fecha de publicación de las listas

provisionales), hemos de concluir que tal motivo no es causa legal de exclusión, según el art. 7, ya citado, sino que las circunstancias relativas a la necesidad de vivienda, creemos que por habitar una vivienda de superficie inadecuada a la composición familiar del solicitante, al compartir aquélla con doce personas, según se desprende de la documentación obrante en el expediente de queja, han de ser ponderadas en el momento de la necesidad de acreditación de las mismas, es decir, al momento de la presentación de la solicitud o de la expiración del plazo para la subsanación de errores o deficiencias y, en último caso, al término del plazo para su presentación.

Admitir lo contrario supondría, tal y como puede ocurrir a la vista del caso que nos ocupa, que por un dilatado periodo de tiempo (hasta la publicación de las listas provisionales) no puedan eventualmente sobrevenir otras circunstancias personales, familiares, de caso fortuito o fuerza mayor, para los solicitantes, ya que con ello peligraría la seguridad jurídica consagrada constitucionalmente en el art. 9.3 de nuestra Norma Suprema.

- Por otra parte y para más abundamiento, el propio art. 7 del tan reiterado Decreto, en su último párrafo, contempla como causa de necesidad de vivienda «el habitar una vivienda a título de inquilino cuando la renta de la misma sea igual o superior al 15 % de los ingresos totales de la unidad familiar del solicitante», circunstancia que de haberse dado y acreditado al momento de la solicitud, también hubiera dado derecho a formular ésta.

De todo ello se envió el oportuno **Recordatorio** legal y **Recomendación**. Asimismo, se envió escrito al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión Provincial de la Vivienda, a la vez que, al igual que con el expediente de queja antes comentado, manifestábamos nuestra extrañeza y, desde luego, nuestra disconformidad con la aprobación de la propuesta realizada por el Ayuntamiento. En este sentido, le indicábamos que la actuación de las citadas Comisiones no debe limitarse a dar por válidas las propuestas municipales de adjudicación, sino que su actuación debe ir encaminada al correcto estudio y ponderación de toda la documentación obrante en los respectivos expedientes, sin que ello suponga, tampoco, obviar las propuestas remitidas por los Ayuntamientos, sino como plasmación del principio general de eficacia aplicable a todas las Administraciones Públicas consagrado en el art. 103.1 de nuestro Texto Constitucional, 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, y art. 34.1 de la Ley 6/83, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lo anteriormente

expuesto supone, además, el ejercicio del principio de irrenunciabilidad de la competencia administrativa, que se ejercerá, precisamente, por los órganos que la tengan atribuida como propia y ello como manifestación del principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución), que exige que actúe el órgano verdaderamente competente y que éste siga la tramitación adecuada (arts. 4 y 40.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958).

Por otro lado y respecto a la ocupación ilegal efectuada, al parecer, por el interesado, de la vivienda en la C/ ..., con independencia de que el expediente de desahucio administrativo siga el curso procedente, se plantea la cuestión de si existe la posibilidad de llevar a cabo la regularización del uso de la misma por el interesado conforme a los recientes Decretos de la Junta de Andalucía 414, 415 ó 416/90, que fuera de procedente aplicación y solucionar con ello un problema de necesidad de vivienda por la familia afectada, siempre y cuando el interesado cumpla o esté en condiciones de cumplir los requisitos legales exigidos para tal fin.

Finalmente, además de formular un **Recordatorio** sobre la observancia de estos preceptos, se envió **Recomendación** que se concretaba en lo siguiente:

"... en el sentido de que en futuras promociones, la lista definitiva de adjudicatarios se realice con plena observancia de aquélla normativa, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad. Asimismo, interesamos dé las instrucciones oportunas para que se proceda a baremar la solicitud del interesado, conforme a la normativa entonces vigente y, en el supuesto de que por la puntuación obtenida le hubiera correspondido estar en la lista de adjudicatarios, se le facilite una vivienda de promoción pública".

La **queja de oficio 1121/91** se inició cuando esta Institución tuvo conocimiento de que unas viviendas de protección oficial, contruidas en varias entidades de población pertenecientes al Municipio de Andújar (Jaén), llevaban, según las noticias aparecidas en prensa, un año y medio terminadas sin ser entregadas a los adjudicatarios, de tal manera que, al permanecer cerradas, se estaban deteriorando.

Una vez que recibimos el informe, hicimos llegar al

Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Andújar, que esta Institución comprendía la problemática que se planteaba con motivo de la adjudicación de viviendas de promoción pública, como consecuencia de la sensibilidad social ante un problema tan acuciante como el de la vivienda. Asimismo, entendimos que existían razones que explicaban, aunque no justificaban, la demora en la entrega de las viviendas en cuestión.

No obstante ello, manifestábamos que la gestión participativa en el proceso de baremación no debe suponer, necesariamente, un retraso en la entrega. En definitiva, imputables estas circunstancias a la gestión administrativa de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, o cualesquiera otras, lo cierto es que si las informaciones ofrecidas eran ciertas, las viviendas han estado casi un año y medio sin ocupar desde su terminación. Este hecho, con independencia de las consideraciones que se pueden efectuar, despierta lógicamente la inquietud de los colectivos afectados.

Además de esta valoración, se envió **Recordatorio** sobre la observancia de "*... los principios procedimentales de celeridad y eficacia recogidos en el art. 29, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional*".

Por otro lado, le recordábamos que el art. 128 de la propia Constitución establece que «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». Entendemos que difícilmente se puede conciliar el respeto a este precepto con el hecho de mantener unas viviendas desocupadas durante tan largo tiempo, incidiendo sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que proclama el art. 47 de la Constitución. Los poderes públicos están compelidos a promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada, siendo el fin de las actividades públicas en este sector el conseguir la efectividad de ese disfrute.

Nuestro escrito terminaba con una **Recomendación** en el sentido de que "*... en futuras promociones públicas de viviendas que se puedan efectuar en ese Municipio, se tengan en cuenta los principios y preceptos citados y se de la mayor agilidad posible a los trámites necesarios para la adjudicación de las viviendas*".

También motivó una actuación mediante la **queja de oficio 1122/91** la información que recibimos sobre la adjudicación que se iba a realizar

en Linares (Jaén) de 66 viviendas de promoción pública según el orden riguroso de presentación de solicitudes. Nosotros entendimos que, al tratarse de viviendas construidas por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, en colaboración con el Ayuntamiento, salvo que se tratara de una actuación singular como la de realojo, se debían de tener en cuenta la normas del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación pública de viviendas. La mencionada Entidad entendía que puesto que estas viviendas fueron construidas al amparo de Real Decreto 224/89, sólo era necesario, además de no tener unos ingresos superiores a dos veces el Salario Mínimo Interprofesional, el que se destinara la vivienda a residencia habitual y el que no fuera titular del dominio o de un derecho real de uso y disfrute sobre alguna otra vivienda de protección oficial. Junto a ello, se tenía en cuenta el que el adquirente pudiera ser admitido por la Entidad Financiera que se iba a subrogar en el préstamo hipotecario. Cumplidos estos requisitos, se tendría en cuenta el orden cronológico o el azar, entre los admitidos, para realizar la adjudicación.

Sin embargo, esta Institución entendió que, si bien no cabe apreciar una clara remisión a las disposiciones que regulan el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, la ausencia de otro requisito, al margen de la capacidad económica para asumir el complemento de las obligaciones financieras (siempre que no exceda de 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional), hace aconsejable (si es que no exigible por aplicación analógica) que se tengan en cuenta otros criterios, como la observancia del principio de equidad, al que debe someterse, en todo caso, la Administración Pública (art. 103, aptdo. 1, C.E.), en orden a la adjudicación de estas viviendas. Ello, lógicamente, sin perjuicio de que en el supuesto de que se creen situaciones igualitarias, una vez baremados los distintos peticionarios, se acuda, para su adjudicación, con objeto de preservar el contenido del art. 14 de la Constitución Española, a criterios tales como el orden cronológico o el azar.

De acuerdo con esta valoración, se formulaba al Gerente de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, **Recomendación** en el sentido de que en las viviendas de protección oficial que se construyan por esa Empresa Pública, aún cuando estén acogidas al régimen especial -siempre y cuando no se trate de actuaciones singulares, cuya adjudicación venga determinada por concretas circunstancias-, y una vez determinados los solicitantes que cumplan los requisitos mínimos exigidos por esa Entidad, se adjudiquen teniendo en cuenta los criterios de selección que sean aplicables del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por estimarse más acordes con la financiación, en gran medida pública, de estas viviendas. Esta Recomendación fue plenamente aceptada por

la citada Entidad.

Durante la tramitación de la **queja 1295/91**, presentada por una reclamante que creía que había sido injustamente excluida de la lista de adjudicatarios de una promoción pública de viviendas en Osuna (Sevilla), no se observó actuación irregular en su baremación, pero sí se detectó, como a veces ocurre durante la tramitación de estos expedientes, la existencia de otras irregularidades. En efecto, durante la construcción de las 20 viviendas que iban a estar destinadas a la erradicación del chabolismo y sin que las obras de infraestructura estuvieran terminadas, fueron asaltadas y ocupadas por 20 familias, de las que algunas eran solicitantes de otras 124 viviendas de promoción pública, las cuales sólo fueron desalojadas una vez llegado a un acuerdo con los ocupantes ilegales en orden a la adjudicación de las viviendas, llevándose a efecto el procedimiento de adjudicación mediante criterios estrictamente municipales, fijados por la Comisión Municipal de la Vivienda, creada al efecto de estudiar y baremar los expedientes.

Nosotros entendimos que, una vez que se decidió no destinarlas para el fin inicialmente previsto, el Ayuntamiento debió haber seguido el procedimiento de selección o designación de adjudicatarios previsto en el, entonces vigente, Decreto 237/85, y ello por la naturaleza indiscutible de promotor público en la construcción de las viviendas que nos ocupa. El criterio de haber procedido a la elaboración de normas de adjudicación estrictamente municipales, con la intención de paliar la situación de familias necesitadas de vivienda, con gran esfuerzo y sacrificio económico, no se pone en duda por esta Institución, pero desde luego vulnera el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley, consagrado en el art. 14 de nuestra Constitución, puesto que se partió, para la selección y posterior designación de los adjudicatarios, de una previa situación de hecho, cual fue la ocupación ilegal, de las 20 viviendas en curso de construcción, circunstancia esta que obligó al Ayuntamiento a tener en cuenta a las 20 familias ocupantes, aunque no resultaran todas ellas adjudicatarias, pero que las situaba en una situación de partida de privilegio con respecto al resto de los solicitantes en la lista de espera de las 124 viviendas de promoción pública.

Todo ello, sin perjuicio de que, al parecer, tampoco se respetó taxativamente, el orden de la lista de espera. Asimismo, se ha producido discriminación por vulneración del art. 14 de la Constitución, sobre otros ciudadanos que, estando en similares o parecidas condiciones, no ocuparon ilegalmente las viviendas, o no presentaron solicitud para ser adjudicatarios, al

entender que las mismas iban a ser entregadas conforme a los objetivos y previsiones que motivaron su construcción.

Las anteriores reflexiones sirven también para analizar el incumplimiento, por parte del Municipio, del fin a que, en principio, iban destinadas las viviendas: la erradicación del chabolismo en la zona de "El Egido" y que debido a las excepcionales circunstancias expuestas de asalto a las viviendas, hubo de ser modificado debido a la situación de hecho creada; ello, sin entrar en el análisis de lo que pudiera haber sido una actuación singular en los términos del art. 6 del tantas veces citado Decreto 237/85, destinada a solucionar necesidades derivadas de operaciones de remodelación, relocalización y similares, que al parecer se pretendían solucionar con la construcción de las viviendas, pero que se vieron frustradas por los motivos ya aludidos.

Por todo lo cual ese Ayuntamiento, antes de proceder a la selección y asignación de adjudicatarios, presionado al parecer por las circunstancias de las ocupaciones ilegales, debería haber procedido a valorar su actuación, teniendo en cuenta que aquéllas, en modo alguno, justificaban la vulneración del principio de igualdad ya mencionado, así como de los derechos de las familias de la zona de "El Egido", destinatarias originales de la promoción de viviendas que nos ocupa.

En consecuencia, se formuló el oportuno **Recordatorio** legal de observar los preceptos contenidos en la legislación autonómica, relativos a la adjudicación de viviendas de promoción pública, anteriormente Decreto 237/85, y en la actualidad, Decreto 413/90, de 26 de diciembre, así como **Recomendación** de:

"... en las futuras promociones de viviendas que se lleven a cabo en ese Municipio, se proceda a tener en cuenta la normativa sobre adjudicación de viviendas de promoción pública que esté vigente en cada momento, velando por que la selección de la lista de adjudicatarios se realice con plena observancia de aquella normativa, como corresponde a un Estado de Derecho (art. 1 aptdo.1, de la Constitución Española), en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad, al haberse recogido en el art. 9, aptdo. 3, y 103, aptdo. 1, de nuestra Norma Suprema".

También en el caso de la **queja 1623/91** hubo un error a la hora de

baremar, en cierta medida, parecido al de la queja 52/91 que antes comentamos. En esta ocasión, y aunque en el caso del reclamante no se observó que se hubiera producido una actuación irregular que le generara derecho a una vivienda, en un momento dado de la tramitación del expediente, sí detectamos la existencia de una infracción que hubiera podido tener sus efectos en todo el listado. El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) nos había dicho que:

"... por el mero hecho de ser solicitante admitido (independientemente del cupo), residente o emigrante, todos tenían 20 puntos de entrada; por lo que el Servicio de Vivienda de este Ayuntamiento decidió en un principio y a la hora de elaborar el programa informático que ha efectuado el cómputo de la puntuación, arrancar de 0 puntos con todos los solicitantes en vez de con 20 puntos".

Sin embargo, esta Institución estimó que en el apartado II del Anexo de Baremos del Decreto que regula las circunstancias personales y familiares, en su letra b) se dispone que si se trata de unidad familiar emigrante en el resto del territorio nacional o en el extranjero se puntuará con 25 puntos: 25 puntos y no 20 como se señala en su escrito. En consecuencia, el hecho de arrancar con 0 puntos para todos los solicitantes suponía un error que pudo incidir en la puntuación de otros solicitantes y podría haber perjudicado las solicitudes de los emigrantes (caso de haber solicitado las viviendas alguno de éstos) al restarles a todos ellos 5 puntos.

Pues bien, con objeto de evaluar la incidencia que este error hubiera podido tener en la definitiva configuración de la lista de adjudicatarios, tras formular un **Recordatorio** legal con objeto de que se baremara conforme a los distintos apartados del Decreto, sin tomar iniciativas en la elaboración del programa informático que desvirtuaran el contenido del mencionado Decreto, se formuló, asimismo, **Recomendación** de que:

"... el Servicio de Vivienda del Ayuntamiento proceda a elaborar nueva relación nominal de solicitantes, ordenada en cada cupo de acuerdo con la puntuación obtenida de la aplicación de los baremos establecidos. Si de esta nueva relación nominal, resultara adjudicatario algún solicitante, no incluido en la anterior lista de adjudicatarios elaborada, interesamos se tomen las medidas necesarias con objeto de posibilitar el acceso del mismo a la vivienda de promoción pública, que de acuerdo con la citada

normativa le corresponde, comunicando todos estos extremos a la Comisión Provincial de la Vivienda a fin de restaurar el orden jurídico perturbado".

El Ayuntamiento aceptó plenamente la resolución adoptada, pero de la nueva valoración que implicaba sumar 5 puntos a los supuestos contemplados, no se desprendió que se produjeran modificaciones en las listas de adjudicatarios. En todo caso, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos comunicaba que tomaban nota del Recordatorio y Recomendación con objeto de extremar la escrupulosidad del procedimiento seguido.

En la **queja 624/92**, el problema se centraba en que la interesada, pensionista de 81 años, solicitó una vivienda al Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por encontrarse en ruina la casa de su residencia. Se habían entregado 5 de las 8 construidas y no se explicaba por qué no se le había adjudicado alguna de las tres restantes. En la petición de informe se decía que:

"... Aún no advirtiendo irregularidad en la actuación de ese Ayuntamiento, hemos admitido a trámite la queja a los solos efectos de que nos informe acerca de si las viviendas mencionadas por la interesada constituyen una promoción pública, objeto de adjudicación según el procedimiento establecido en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, o, por el contrario, se encuentran en otra situación".

Asimismo, se interesaba que nos indicaran las razones por las cuales no se puede acceder a lo solicitado por la interesada, con objeto de poder informar adecuadamente a la misma.

Tras la lectura del escrito que nos envió la Alcaldía-Presidencia, estimamos que se trataba de una actuación singular destinada a personas que se encuentran en las especiales circunstancias contempladas en las normas que iban a regir el procedimiento de adjudicación, por lo que no observamos actuación irregular en el hecho de que se hubiera construido una promoción pública de viviendas especialmente destinada, fundamentalmente, a personas de la tercera edad sin ascendientes ni descendientes, y de la que, en principio está excluida la reclamante al no reunir uno de los requisitos establecidos por esta normativa. Siendo así que la actuación del Ayuntamiento sería encuadrable dentro del marco del art. 50 de la Constitución que establece que «los poderes públicos (...) promoverán su bienestar [personas de la tercera edad] mediante

un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Sin perjuicio de ello, con objeto de garantizar de la mejor forma posible los principios de igualdad y objetividad que han de imperar en la selección de las adjudicaciones de viviendas de promoción pública, se envió **Sugerencia** con objeto de que, con carácter supletorio respecto de las lagunas que puedan surgir en la aplicación de la normativa elaborada por el Ayuntamiento, así como para aquellos supuestos en que sea necesaria acudir a la interpretación, o adjudicar alguna vivienda utilizando la facultad excepcional que se ha reservado a la Alcaldía-Presidencia, se tenga en cuenta, en todos esos supuestos, la normativa establecida por el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

En cuanto a la **queja 1651/92**, puede tener cierta trascendencia en otros solicitantes de una promoción pública de viviendas realizada en Lucena (Córdoba).

El interesado exponía que solicitó una vivienda de promoción pública de las 95 que se construyeron en esa localidad, estando sometido a tres de los 4 supuestos que establece el Decreto 414/90, de 26 de Diciembre, para solicitar este tipo de viviendas:

- a) Sus ingresos brutos son de 90.000 ptas. mensuales
- b) La vivienda que habita está en condiciones infrahumanas.
- c) Según sentencia del Juzgado núm. 1 de Primera Instancia e Instrucción de Lucena, debe abandonar su domicilio en los próximos 2 meses.

Según se desprendía de la documentación enviada por el interesado, no había aparecido en la lista de adjudicatarios habiéndosele concedido 215 puntos en el baremo para el cupo general, por lo que con fecha 17 de Julio, solicitó del Ayuntamiento que fuera revisada su solicitud. Hasta la fecha no ha recibido contestación alguna.

Se nos indicaba en el escrito que tras la reclamación presentada por el interesado en cuanto al primer apartado (necesidad de vivienda), en vez de puntuar con 100 puntos, como ocurría en principio, se aumentó en 10 puntos. No entendimos la razón de este aumento hasta 110 puntos cuando el anexo de baremos, en su letra d) del apartado uno, señala que se asignarán 100 puntos cuando se solicite vivienda por tener pendiente expediente de desahucio

judicial o administrativo, o por tener ejecutado el desahucio en un plazo no superior a seis meses con anterioridad a la solicitud.

Por tanto, la primera incorrección detectada en la baremación efectuada consistió en otorgar 10 puntos más al interesado por este apartado, con el consiguiente perjuicio que ello puede conllevar para otros solicitantes.

A este tenor, se puede mencionar que no suponía alteración en la puntuación otorgada el hecho de valorar por la circunstancia del desahucio o por la de deficientes condiciones de habitabilidad de la vivienda, que en cualquier caso suponían 100 puntos. Sin que haya ninguna razón para aumentar los citados 10 puntos.

La Comisión Especial de la Vivienda, constituida por el Ayuntamiento, estableció con carácter general el criterio de no puntuar a los hijos menores de 26 años que se encuentren trabajando, aún cuando permanecieran en el domicilio familiar. No pudimos compartir este criterio por cuanto la letra f), del apartado II, del Anexo de Baremos del Decreto de aplicación, otorga 5 puntos por cada ascendiente o hijo menor de 26 años que conviva con el cabeza de familia a su cargo. Por tanto, el criterio establecido con carácter general supone una flagrante inobservancia de las disposiciones del Decreto 413/90.

La razón alegada para esta inobservancia no podía ser aceptada por cuanto los ingresos de los hijos que se encuentran trabajando aumentan los de la unidad familiar, con el perjuicio que el aumento de ingresos supone en la puntuación a otorgar y el correspondiente descenso en la lista de puntuaciones otorgadas a los solicitantes.

Efectivamente, los ingresos de los hijos menores de 26 años que convivían con el cabeza de familia a su cargo engrosan los de la Unidad Familiar, lo que deriva en una menor puntuación, pero si el hecho de esta convivencia no se valora en el apartado de las circunstancias familiares, se produciría una doble penalización por el hecho de que trabajen los hijos, no prevista en el Decreto de aplicación.

Por último, tampoco pudimos prestar nuestra conformidad con la puntuación otorgada al último adjudicatario propuesto, D. C.F.P. Se afirma en su informe que "*(...) la división de 659.077 ptas. entre los cuatro miembros de la unidad familiar arroja un cociente de 164.769 ptas., al que le corresponderían*

110 puntos. Sin embargo, dado que dicho cociente está mas cerca del supuesto primero (150.875 ptas.) que del segundo (226.312 ptas.), del baremo correspondiente al apartado de circunstancias económicas, la Comisión, en atención a ello, al carácter eventual del trabajo y a que los dos hijos son de 7 y 3 años de edad, ha incrementado en cinco puntos por circunstancias económicas".

Estos cinco puntos añadidos incumplen, igualmente, lo dispuesto en el Apartado III del anexo de baremos, que establece unas determinadas escalas, sin que ofrezca la posibilidad, a la hora de efectuar la baremación, de aumentarlas arbitrariamente, de manera distinta a las recogidas en el citado anexo.

Como valoración global del contenido del informe emitido, se constata que la Comisión Especial de la Vivienda de ese Ayuntamiento ha tomado una serie de iniciativas que, sin base legal alguna, han supuesto la inobservancia del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, generando un estado de inseguridad jurídica en los solicitantes, ante la quiebra del principio de legalidad, como negación de la arbitrariedad. La doctrina viene llamando la atención sobre el abuso de la utilización de normas singulares, que vulneran el principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos e implican una evidente merma de las garantías de los administrados. La actuación de esa Comisión ha incurrido en defectos e irregularidades atentatorios a los principios antes expuestos.

En consecuencia, con objeto de evaluar la incidencia que estos errores hubieran podido tener en la definitiva configuración de la lista de adjudicatarios, se formuló **Recordatorio** legal del deber de observar "*el contenido de la normativa de adjudicación de viviendas de promoción pública, puntuando los distintos apartados tal y como en el anexo de baremos de la misma se establecen, sin tomar iniciativas que desvirtuen el contenido del citado Decreto, como ha ocurrido en este caso*", y **Recomendación** a fin de que "*la Comisión Especial de Vivienda de ese Ayuntamiento proceda a elaborar nueva relación nominal de solicitantes, ordenada de acuerdo con la puntuación obtenida de la aplicación de los baremos establecidos en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública*".

Por otro lado y como quiera que, en cuanto a las circunstancias evaluadas en la solicitud del interesado, se nos indicaba que se habían computado como período de ingresos, la mitad de los obtenidos en el año 1990

y el primer semestre de 1991, se interesó informe sobre si el período de ingresos considerado ha sido el mismo para todas las solicitudes presentadas.

Sin perjuicio de ello, estimamos que se debía dar cuenta de todos estos extremos a la Comisión Provincial de la Vivienda, a fin de que procediera a devolver la propuesta efectuada por ese Ayuntamiento, para que se elabore una nueva propuesta respetuosa con el tantas veces citado Decreto 413/90, de 26 de Diciembre.

En consecuencia, de esta resolución se dio traslado al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión Provincial de la Vivienda, con objeto de interesarle, en consonancia con aquella Recomendación, que tuviera a bien proceder a la devolución de la propuesta de adjudicatarios al Ayuntamiento de Lucena a fin de que se elabore una nueva propuesta respetuosa con las disposiciones del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

Asimismo se interesaba que se efectuara una investigación general sobre la actuación seguida por la Comisión Especial de la Vivienda, constituida por el Ayuntamiento de Lucena, en el proceso de elaboración de la propuesta de lista de adjudicatarios, con el fin de depurar todas las posibles irregularidades en las que se haya podido incurrir.

El Ayuntamiento de este municipio nos envió un escrito en que el se señalaba que:

" aceptando dicha Recomendación por la Comisión Especial Municipal, se ha actuado en la forma recomendada, elaborando nueva propuesta de lista definitiva que ha sido aprobada por el Pleno de esta Corporación Municipal en sesión extraordinaria, celebrada el día 16 de los corrientes, en sustitución de la de Octubre pasado y que, de esta manera, ha quedado sin efecto. La indicada nueva propuesta de lista definitiva ha sido ya remitida a la Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía" .

Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

2.2.4. Actuación singular no prevista legalmente.

Finalmente, relacionada con el epígrafe anterior relativo a las irregularidades en la adjudicación de viviendas de promoción pública, es preciso resaltar varias quejas presentadas por residentes de Huelva cuyo denominador común era la negativa a aceptar los adjudicatarios de las viviendas las adicionales obligaciones que la Comisión Provincial de la Vivienda les quería imponer para realizar la entrega de llaves. Estas obligaciones consistían, básicamente, en exigir, paralelamente a la entrega de aquéllas, la demolición de la vivienda que hasta la adjudicación estaban ocupando, y en algunos casos, trasladarse a las nuevas con las familias con las que se convive. Por sus características especiales, hemos estimado oportuno darle un tratamiento diferenciado.

Elo a nuestro juicio, caso de no hacerse desde un análisis previo y pormenorizado de todos los criterios económicos personales y sociales, en el marco de una actuación singular, solucionaba un problema: la erradicación del chabolismo, o de la infravivienda, pero creaba otros de convivencia y hacinamiento (chabolismo vertical). En definitiva, esta Institución no compartió el criterio de que una adjudicación convocada y baremada conforme al procedimiento común de adjudicación, pasara a configurarse, una vez valoradas las solicitudes y sin norma autorizatoria previa, en una actuación singular. Y es que, esta Institución siempre será favorable a una actuación de esta naturaleza destinada a la erradicación del chabolismo y cuyo fin sea el realojamiento de quienes habitan viviendas precarias. Pero ello exige, como es lógico, que, además de haberse previsto este régimen excepcional (no se olvide que la declaración de actuación singular supone que quien no se encuentre en las circunstancias previstas en la misma queda excluida «ex lege»), se haga un estudio detallado previo que justifique aquélla y determine quiénes habitan las infraviviendas y quienes van a ser, en principio, los adjudicatarios de las nuevas viviendas, dónde se les va a realojar, etc.

Sobre esta problemática, en primer lugar nos llegó la **queja 1404/91** en la que el interesado nos planteaba que presentó solicitud para la adjudicación de viviendas de promoción pública para nuevos matrimonios, consiguiendo la máxima puntuación. Pero cuando se le iba a entregar el piso, según éste, se le puso el inconveniente de que tenían que llevarse a toda su familia (8 personas) con ellos, ya que el barrio "Las Marismas" -donde residía- iba a ser derruido. Su situación -nos decía- no tiene nada que ver con la de sus padres y debía ser el Ayuntamiento de Huelva el que resolviera los problemas de la barriada de sus padres, ya que él y su esposa tenían derecho a la conce-

sión de una vivienda en las condiciones en que se les había ofertado y por las que se les había puntuado.

Una vez que recibimos el informe resultó que el criterio de la Comisión Provincial era, tal y como se ha indicado, que la única forma de erradicar el chabolismo es destruyendo, simultáneamente a la ocupación de la nueva vivienda, la que hasta entonces estaban habitando. También se nos decía que para edificar un grupo de 204 viviendas que tenían previsto realizar para este fin, era necesario que los actuales residentes fueran liberando el terreno donde están enclavadas las viviendas. La posición de la Institución ante el problema del reclamante quedó reflejada en un escrito en el que manifestábamos que entendíamos las consideraciones que se nos efectuaban en torno al propósito de erradicar el chabolismo en la zona de las "Marismas del Odiel", pero que no se podía olvidar que el interesado presentó solicitud como nuevo matrimonio, siendo la chabola donde hasta entonces residía de la titularidad de sus padres y, en estas condiciones, les fue adjudicada la nueva vivienda. Por tanto, el reclamante solicitó la misma para ser ocupada sólo por su unidad familiar (su cónyuge y él), por lo que no llegábamos a entender la obligación de que se llevara a vivir a sus padres y demás familia con él y derribara una vivienda, cuya titularidad le corresponde a una persona distinta del adjudicatario.

Por otra parte, se interesó que nos informaran sobre el número de metros cuadrados que tiene la vivienda adjudicada y el número de miembros de la unidad familiar, que a tenor de la obligación impuesta deberían residir en el nuevo domicilio, toda vez que pudiera ocurrir que tratando de evitar una situación de chabolismo, se creara otra de hacinamiento. Y, además, se aclaró que sobre este problema particular y concreto es sobre el que interesábamos la postura de la Comisión, toda vez que las consideraciones que nos efectuaban acerca de la necesidad de erradicar el chabolismo son plenamente compartidas por esta Institución.

Por otro lado, le indicábamos que teníamos conocimiento de que el interesado había interpuesto recurso de alzada ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, contra el Acuerdo de esa Comisión Provincial de la Vivienda de 18 de Octubre de 1991. Sin perjuicio de ello, interesamos la postura de esa Comisión acerca de la cuestión concreta planteada.

El problema quedó resuelto al adoptar la mencionada Comisión de la Vivienda acuerdo en el que, literalmente, se decía lo siguiente:

"9º.- Estudio del escrito del Defensor del Pueblo Andaluz, con relacion a la problematica planteada de "Marismas del Odiel", y adopcion, en su caso, de acuerdo sobre la problematica apuntada en el citado escrito.

La Comisión Provincial de Vivienda conoció el escrito del Defensor del Pueblo Andaluz, referencia 1504/91, y después de amplia deliberación adoptó por unanimidad el acuerdo de hacer una excepción al adoptado con fecha 18.10.91, relativo a la barriada "Marismas del Odiel", en el sentido de excluir a las futuras unidades familiares, -en el supuesto de que sean adjudicatarios-, de las obligaciones de derribo de la vivienda ocupada, que se imponía en el citado acuerdo."

La segunda queja relacionada con este problema fue la **queja 1282/92**, en la que la reclamante solicitante de una vivienda de promoción pública a mediados de 1990, para ella y sus dos hijos de 11 y 7 años, había alegado como causa de necesidad de la vivienda, el alojamiento en convivencia con otros familiares, en concreto con sus padres y un hermano, así como las deficientes condiciones de espacio de la misma. Pues bien, en su escrito nos manifestaba que en Noviembre de 1991, recibió notificación de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva, por la que se le comunicaba su inclusión en la lista de adjudicatarios de vivienda de Huelva, por Acuerdo de la Comisión Provincial de la Vivienda de 18 de Octubre del mismo año, pero sometiendo la adjudicación a la condición de que, de forma simultánea a la toma de posesión de la nueva vivienda, procediera al derribo de la que ocupa en la barriada "Marismas del Odiel".

Ante el problema que se estaba creando, tres Asesores de la Institución se desplazaron a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva y mantuvieron una reunión con el responsable del Servicio de Vivienda y el Secretario General de la misma. Tras realizarse esta entrevista, y a la vista de los hechos y de la documentación obrante en el expediente, se realizó la siguiente valoración del problema:

1. El Decreto de la Junta de Andalucía 237/85, de 6 de Noviembre, por el que se regía la adjudicación de estas viviendas establecía en su art. 1, que «corresponde a las Comisiones Provinciales de la Vivienda, creadas por Decreto 73/1984, de 27 de Marzo, la selección, asignación y

posterior adjudicación de las viviendas de Promoción Pública, promovidas por la Junta de Andalucía»; atribuyéndole, asimismo, a la citada comisión en el art. 3.2, la competencia para señalar el plazo para la presentación de las solicitudes, comunicando la apertura del mismo, junto con la totalidad de circunstancias que concurran en la promoción de que se trate, tanto a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas, como a los Ayuntamientos afectados.

Por ello, creemos que este precepto ha sido vulnerado por el acuerdo de la Comisión Provincial de 18 de Octubre de 1991, ya que éste introduce una circunstancia excepcional, cual es la obligatoriedad, para los residentes en "Marismas del Odiel", de demoler su vivienda en el momento de la toma de posesión de la vivienda nueva; circunstancia ésta que no debía haber sido introducida en el acuerdo de adjudicación definitiva, sino en el momento procedimental contemplado en el artículo anteriormente transcrito, ello por cuanto los solicitantes de viviendas residentes en "Marismas del Odiel" tenían derecho a conocer tales circunstancias al tiempo de formular la solicitud de vivienda.

2. La justificación del propio acuerdo, basada en "la decisión de construir en exclusiva trescientas cuatro viviendas de actuación singular para dicha barriada, que tiene por objeto erradicar el chabolismo existente en la zona, erradicación que, sólo será posible si se produce simultaneidad entre la entrega de una vivienda nueva y el derribo de la que se desaloja", supone aplicar el régimen jurídico de una actuación singular, no declarada legalmente, para los residentes en "Marisma del Odiel" que han resultado adjudicatarios de vivienda de Promoción Pública en Huelva capital, por cuanto que sólo a ellos se les impone la condición de demolición simultánea, justificada en unas actuaciones singulares futuras, lo cual crea una discriminación negativa para el caso de dichos adjudicatarios. En efecto, según se desprende de la documentación aportada en el caso concreto que nos ocupa, por la sola puntuación obtenida la reclamante tenía derecho a la adjudicación de una vivienda, sin que la residencia en la barriada referida haya sido objeto de especial consideración, por lo que se le está discriminando, al imponerle la obligación de demoler la vivienda en la que reside, con respecto al resto de adjudicatarios no residentes en "Marisma del Odiel" cuya necesidad de vivienda venía justificada por las deficientes condiciones de habitabilidad y, sin embargo, no se les imponía una obligación adicional.

En definitiva, el problema no es sólo que la condición impuesta de la demolición se produjera en un momento procedimental posterior al previsto

para este fin en el Decreto 237/85 y que, por tanto, se trate de una resolución dictada con infracción del Ordenamiento Jurídico en los amplios términos del art. 48, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, sino que, además, al tratarse, de hecho, de una actuación singular declarada por un órgano que, manifiestamente, no tiene la competencia para ello y sin reunir los requisitos formales previstos legalmente y que, por tanto, se ha dictado «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello», hemos de concluir que la citada resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda, en lo que concierne a la cuestión de fondo planteada en la queja, es nula de pleno derecho.

No obstante ello, esta Institución quiso manifestar, y así lo hizo, con toda claridad, que evidentemente está a favor de toda actuación que legalmente se desarrolle con objeto de erradicar el chabolismo de nuestra Comunidad, y con el fin de facilitar a todos los ciudadanos de la misma, conforme al artículo 47 de nuestra norma suprema y 11 del Estatuto Andaluz «una vivienda digna y adecuada»; en consecuencia con todo lo anterior, se formuló un **Recordatorio** del deber de observar los preceptos que estimamos habían sido vulnerados y se interesó que la Delegación Provincial hiciera llegar el contenido de este escrito a la Comisión Provincial de la Vivienda, formulando, asimismo, **Recomendación** en el siguiente sentido:

"... previa conformidad de los afectados, se desaloje y demuela la chabola, siempre y cuando las dimensiones de la vivienda adjudicada sean acordes con el número de sus ocupantes. Extremo éste que, al parecer, tampoco se ha tenido en cuenta, ya que la notificación individual a la adjudicataria no cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 16 del tantas veces citado Decreto 237/85, que determina que se debe comunicar, entre otros aspectos, la ubicación de la vivienda adjudicada y superficie de la misma. Todo ello, lógicamente, con objeto de evitar que queriendo erradicar el chabolismo horizontal basado en las deficientes condiciones de habitabilidad, se cree una situación de hacinamiento en una vivienda de promoción pública de nueva construcción. Esperamos que en todo caso, este criterio sea tenido en cuenta al asignar concretamente la vivienda a la adjudicataria".

Finalmente, se le decía que en el supuesto de que no existiera conformidad de todos los ocupantes de la chabola, entendíamos que, salvo que se siguiera legalmente el procedimiento de ruina establecido en el artículo 247

del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 27 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y preceptos concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística, y de acuerdo con el mismo procediere, la demolición de la chabola no sería ajustada a derecho. Siendo así que, además, la adjudicataria no es la propietaria de la chabola en la que reside, sino que según ya indicábamos, figura en la misma en calidad de "recogida". Por ello, en este supuesto, se estimó por nuestra parte que las actuaciones debían ir encaminadas, o bien a facilitar a los familiares con los que convive la reclamante, si es posible, una vivienda de promoción pública de segunda ocupación, o que se tuvieran en cuenta sus circunstancias para la primera promoción pública de viviendas que se lleve a cabo como actuación singular para erradicar el chabolismo o, si procede, otras que se construyan en Huelva capital, a las que legalmente puedan concurrir si reúnen los requisitos para ello.

En la respuesta recibida nos comunica que de conformidad con la Recomendación efectuada por esta Institución y según Acuerdo de la Comisión Provincial de la Vivienda, de 29 de Septiembre de 1992, se había procedido a ofertar una vivienda de las máximas dimensiones disponibles entre las viviendas de promoción pública adjudicadas, con objeto de proceder al traslado a ella de ambas familias y derribar la chabola de la barriada "Marismas del Odiel", en el supuesto de que hubieran dado su conformidad.

Asimismo, nos decía que a la oferta realizada había contestado en sentido negativo, por lo que, en este caso, se iba a actuar de forma excepcional y, en consecuencia, se procedería a la entrega de una vivienda pública a la solicitante, sin previa demolición de la que, entonces, estaba ocupada.

Ello, pese a resolver el problema concreto que tenía la reclamante, nos obligó a matizar, aún más si cabe, nuestra posición. Y en este sentido, recordar a la Delegación Provincial que para el supuesto de que, tal y como ocurrió, la reclamante no prestara su conformidad, no sería justada a derecho imponer la demolición de la misma, salvo que se siguiera legalmente, tal y como ya hemos indicado, el procedimiento de ruina establecido en el art. 247 del Real Decreto-Legislativo 1/92, de 27 de Junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y preceptos concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística, y de acuerdo con el mismo procediera la demolición de la chabola. Procedimiento éste que, en todo caso, habría de seguirse con el propietario del inmueble y no con una hija suya.

Por todo lo cual, le expresamos a la tan citada Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, que la disconformidad de la reclamante con el traslado de ambas familias a una vivienda de superficie adecuada, no puede dar lugar a que se califique como actuación excepcional la entrega de una vivienda pública a la solicitante, sin previa demolición de la que actualmente ocupa, y ello por las mismas razones alegadas en nuestra anterior comunicación, por cuanto que, con el acuerdo de demolición simultánea a la adjudicación, se infringieron los preceptos aludidos en su día del Decreto 237/85, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública y del Decreto 73/1984, de 27 de Marzo, sobre creación de las Comisiones Provinciales de Vivienda, además de suponer una infracción al Ordenamiento Jurídico en los amplios términos del art. 48, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

Tratándose, asimismo, de hecho, de una actuación singular declarada por un órgano que, manifiestamente, no tiene la competencia para ello, sin reunir los requisitos formales previstos legalmente y, por tanto, dictada «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello», hemos de concluir que la citada resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda, en lo que concierne a la cuestión de fondo planteada en esta queja, es nula de pleno derecho.

Por todo ello, concluíamos diciendo que la actuación excepcional ahora propuesta ha de ser considerada, no como tal, sino como la regla a la que, en todo caso, ha de atenerse esa Comisión Provincial de la Vivienda en los supuestos idénticos a la cuestión que nos ocupa, sin entrar en la valoración del precedente que se crearía con tal actuación -si fuera excepcional- que vulneraría el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de nuestra Constitución y cuyas consecuencias no sabemos si estaría en condiciones de asumir esa Comisión.

En consecuencia y como quiera que, en definitiva, se iba a proponer la adjudicación a la interesada de una vivienda de promoción pública sin previa demolición de la que actualmente ocupa, concluíamos nuestras actuaciones en el expediente, con independencia de las valoraciones efectuadas por esta Institución, agradeciendo la colaboración prestada y el interés que se ha tomado en este asunto. Así le comunicamos que se procedía a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Por último se nos comunicó que se iba a proponer "*la adjudicación a la interesada de una vivienda de promoción pública sin previa demolición de la que actualmente ocupa*". Con independencia de las valoraciones efectuadas por esta Institución se daban por concluidas las actuaciones en el expediente.

También por los mismos motivos se está tramitando la **queja 2094/92** en la que el reclamante exponía que le había sido adjudicada una vivienda de protección oficial por la Delegación Provincial por vivir en una casa considerada insalubre. Por la citada entidad, se le exige, para poder acceder a la vivienda adjudicada, firmar un documento en el que se consiente la demolición de la vivienda que actualmente ocupa. Sin embargo, esta vivienda es propiedad de sus padres, por lo no puede acceder a esta petición, encontrándose en situación de recogido por los mismos. Por ello, le deniegan la vivienda concedida, negándole su uso hasta haber firmado dicho documento, obligándole a vivir en esas condiciones teniendo esposa y tres hijos. El tratamiento que se le ha dado por la Institución ha sido idéntico al de la anterior queja.

2.2.5. Condiciones extremas de habitabilidad.

Dentro de las quejas relativas a solicitud de viviendas de promoción pública, hay que destacar que un gran número de ellas no son admitidas a trámite, pese a tratarse de supuestos realmente extremos, por cuanto, en definitiva, el déficit de viviendas es enorme respecto de la demanda existente y, por tanto, además de no existir una concreta vulneración del Ordenamiento Jurídico por parte de la Administración, la inexistencia de viviendas vacantes haría completamente ineficaz nuestra intervención.

Sin embargo, en algún supuesto, como el que a continuación comentaremos, se admitió a trámite por tratarse de una situación que podría afectar a la propia dignidad humana.

El interesado exponía en su escrito (**queja 773/92**) que con fecha 12 de Febrero de 1992 presentó escrito ante el Ayuntamiento de Sevilla, en relación con la penosa situación de la casa en que habita y solicitando una inspección de los Servicios técnicos correspondientes acerca de las condiciones de seguridad, salubridad e higiene de la vivienda en cuestión, sita en C/ ..., que ocupaba en régimen de alquiler, sin que hasta el momento haya obtenido respuesta alguna al escrito en cuestión.

Sobre esta cuestión, recibimos informe en el que el Sr. Jefe de los Servicios Sociales de Salud, en relación con la queja presentada, nos comunicaba que ya se había atendido la petición de que se realizara una inspección de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento acerca de las condiciones de seguridad, salubridad e higiene de la vivienda.

Asimismo, nos comunicaba el citado funcionario que, posteriormente, han recibido nuevo escrito del reclamante del que se desprende que lo que solicita, es "*... la concesión de una vivienda ante la precariedad de la ocupada por el interesado*".

Pues bien, el contenido del informe emitido por los Servicios Técnicos de la Delegación de Asuntos Sociales, Salud y Consumo es el siguiente:

" la petición fue formulada en base a la existencia de un piso que consta de 2 habitaciones en las cuales en la 1ª a la que se accede desde el patio, se encuentra la cocina en un estado lamentabilísimo y una 2ª habitación donde duerme el matrimonio y donde están ubicados el sanitario y un lavabo. En cama se encuentra la esposa del denunciante en estado de postración siendo una señora de mediana edad, que se encuentra afectada de una esquizofrenia, las ropas se encuentran colgadas sobre la pared con gran cantidad de humedad. Los techos se encuentran con peligro de desprendimiento. Tienen un perro pastor alemán ya que la enferma al encontrarse totalmente postrada corre el peligro de que la devoren las ratas y por ello custodia continuamente a la enferma. El estado de la vivienda puedo decir con seguridad que no es digno ni de animales. El olor que desprende la vivienda es insoportable, el peligro que corren estas personas es elevado tanto para su salud como para su integridad física.

CONCLUSIONES: El estado de esta vivienda es verdaderamente lamentable para nuestra sociedad. Sevilla, 27 de Marzo de 1992".

Ante la gravedad de la situación, con independencia del escrito que se envió al Capitular Delegado de Asuntos Sociales, Salud y Consumo, sobre los medios con que contaba y las medidas que tenía previsto adoptar para paliar la situación que afectaba a esta familia, se estimó oportuno dirigirnos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla con el ruego de que diera las

instrucciones oportunas con objeto de que, a través de EMVISESA, y en colaboración con la Delegación Municipal mencionada se estudiara la posibilidad de facilitar en este caso una vivienda de segunda ocupación, incluyéndola a estos efectos, en la lista de casos urgentes existentes en la referida entidad, o en otro caso, se les incluyera en una promoción pública que estuviera previsto construir y/o adjudicar por ese Ayuntamiento.

2.2.6. Adjudicación de viviendas de promoción pública: integración del minusválido.

La reclamante de la **queja 1188/92** nos decía, en síntesis, que se le había adjudicado una vivienda de promoción pública para ocho miembros de familia que era tan pequeña que para tener " *el carro de inválido*" de su hijo en el comedor tenía que quitar las sillas que se utilizaban para comer. Una vez que se nos remitió el informe de la Delegación Provincial, de acuerdo con la documentación obrante en el expediente de queja, nos encontramos con un sorprendente resultado.

A la unidad familiar a la que se refiere el escrito de queja se le otorgaron en el apartado de "Necesidad de Vivienda" y, precisamente, por "Vivienda de superficie insuficiente o inadecuada a su composición familiar", 100 puntos, siendo la superficie útil de la vivienda que ocupaba de 70 m². útiles.

Pues bien, la vivienda que se le había adjudicado tenía una superficie construida de 80'28 m² y útil de 59'36 m², siendo, por tanto, la superficie útil por miembro de la unidad familiar de 7'42 m². El resultado de todo ello es que, después de adjudicarle una vivienda, entre otras razones, por la situación de hacinamiento en que vivían, se le adjudicaba otra de dimensiones aún más reducidas. Es verdad que el propio solicitante optó por el cupo de minusvalía y que, además, era la única vivienda de estas características que se había construido, pero con la adjudicación que se ha realizado, la Administración había vulnerado el propio contenido del Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, entonces en vigor, que en su art. 9, aptdo. 2, establecía que «se entiende que una vivienda no se adecua a la composición familiar del solicitante cuando dicha vivienda tiene una superficie útil tal que a cada ocupante le corresponden menos de 15 m² útiles».

Por ello, manifestamos a la Delegación Provincial de Obras

Públicas y Transportes de Granada que creíamos que en este supuesto, dada la precariedad en que vive esta familia, tal vez, previa información al respecto, se podría haber tramitado la solicitud por el cupo general, y quizás hubiera obtenido una vivienda de dimensiones mas adecuadas, pudiéndose gestionar, posteriormente, ante el Instituto Andaluz de Servicios Sociales una ayuda para la adaptación de la vivienda a su uso por minusválido. De habersele adjudicado una vivienda en planta baja, no sería extraño que el problema de la minusvalía fuera inferior que el de la situación de hacinamiento que, para toda la familia, se ha creado. También, este problema hubiese sido menor si, en vez de destinarse para este fin una vivienda de las de menores dimensiones, se hubiera previsto, al menos, una vivienda de tipo medio de las construidas en la promoción (3 dormitorios) y, desde luego, hubiera sido deseable la construcción de más de una vivienda de diferentes dimensiones para facilitar la integración del minusválido en la vida social, recibiendo con ello el amparo de la Administración para disfrutar, conforme al art. 49 de la Constitución, en relación con el art. 47 de la Constitución de «una vivienda digna y adecuada».

La posibilidad de construir más de una vivienda para este fin estaba prevista en el Decreto 237/85, al permitir en su art. 5, aptdo. 1.c), que se reservarán para el cupo de minusvalía hasta un 5 % de las construidas. Además, en el caso que nos ocupa, si bien con la reserva de una vivienda no se vulneró la reserva del 3 % que, como mínimo, establece el art. 57 de la Ley 13/82, de 7 de Abril, sobre integración del minusválido, dado que la fracción resultante del tanto por ciento aplicable al número de viviendas era 1'83 (3 % de 61 = 1'83), creemos que se pudo hacer una aplicación más favorable de la norma para la integración del minusválido, como hubiera sido reservar, a la vista del porcentaje sobrante (0'83), dos viviendas para este fin.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, se formularon las siguientes **Sugerencias**:

" 1. Que al objeto de facilitar la integración de los minusválidos en los diferentes ámbitos de la vida económica y social, y de acuerdo con lo establecido en el aptdo. 3 del art. 53 del Texto Constitucional, que establece que "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" en lo sucesivo, cuando al aplicar a una promoción el porcentaje de viviendas que se deben de destinar a minusválidos, según la Ley 13/82, resulte una fracción superior a

la unidad en 0'50, se añada una vivienda más para destinarla a este fin.

2. Que siempre que se construya más de una vivienda para esta reserva, se contemple que tengan distintas dimensiones con objeto de poder acoger a unidades familiares con distinto número de miembros y hacer que esta norma de integración sea real y efectiva, con independencia de la composición familiar de la unidad. En todo caso, si se prevé sólo una, que aquélla pertenezca al tipo medio de las construidas, a no ser que se cuente con información previa que aconseje, por la composición familiar a la que pertenezca el minusválido, que se destine una de pequeñas dimensiones.

3. Que en orden a la adjudicación de las viviendas, se tengan en cuenta, no sólo los requisitos para ser seleccionado como adjudicatario, sino la constitución de la unidad familiar para la vivienda que, en concreto, le vaya a ser adjudicada.

4. Que con objeto de que la unidad familiar a que se refiere la queja pueda solventar el grave problema de hacinamiento que se creó con la adjudicación de la vivienda, notoriamente insuficiente para sus integrantes, en relación con lo previsto en el aptdo. 2 del art. 9 del Decreto 237/85, en la próxima promoción pública de viviendas que se construya en el municipio, se tenga en cuenta el límite del art. 7, aptdo. 4, del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, y se le permita solicitar una nueva vivienda, siempre y cuando no se haya modificado la composición familiar y baremándose ésta, en todo caso, conforme a las normas contenidas en este Decreto".

Sin perjuicio de ello, se interesaba informe sobre si la Delegación accedió a la pretensión, en los términos en que fue formulada, del Ayuntamiento de Salobreña (Granada), de que la deducción del 50 % en el alquiler de la vivienda, se aplicara a todos los adjudicatarios.

La Delegación Provincial citada nos contestó lo siguiente:

" 1º.- Se envía copia del mismo al Servicio de Arquitectura y Vivienda y a la Sección de Viviendas de Promoción Pública, para el

cumplimiento de los puntos 1, 2 y 3 de su escrito.

2º.- Así mismo se envía oficio al Ayuntamiento de Salobreña para que en futuras promociones admita nueva solicitud del reclamante que le permita ampliar la superficie de su vivienda.

3º.- Finalmente le informo que la deducción del 50% que solicitó en su día el Ayuntamiento para todos los adjudicatarios se llevó a efecto como consta en la totalidad de los contratos suscritos con los arrendatarios en fecha 1 de Diciembre de 1991".

2.2.7. Subvenciones personales.

Como en todos estos últimos años, se han recibido un gran número de expedientes de quejas por las dilaciones, y el retraso intolerable con el que se tramitan las subvenciones personales que para facilitar el acceso a la vivienda aprueba la Consejería de Obras Públicas y Transportes y financia el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Por parte nuestra, se han recibido más de treinta quejas, como las **quejas 1242/92, 1271/92, 1695/92**, etc. En algún caso, se procedió a la apertura de un expediente de oficio al tener conocimiento, por la prensa, que un ciudadano al que se le había concedido una subvención personal, por resolución de 23 de Diciembre de 1987, y en Agosto de 1992 -más de cuatro años después- todavía no la había cobrado. En este expediente, reseñado como **queja de oficio 1553/92**, en la petición de informe se indicaba que había llamado la atención, el que por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se hubiera informado a los Asesores de esta Institución que los últimos expedientes abonados eran los que habían llegado a los Servicios Centrales con fecha anterior, como era el caso que nos ocupaba, de Febrero de 1992. Como quiera que la información remitida por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda fue parcial, se reiteró el informe sobre la fecha de entrada del expediente en los Servicios Centrales y sobre la causa de que, en el supuesto de que hubiera tenido entrada antes de esa fecha el expediente, ésta no se hubiera abonado, estando a la espera de recibir esta información.

Ahora bien, sin perjuicio de la admisión y tramitación administrativa de los diversos expedientes de queja recibidos ante esta Institución,

como el que hemos citado, en el presente ejercicio se ha querido realizar una actuación especial, una investigación más pormenorizada sobre las causas de las dilaciones en el pago de estas subvenciones. Problema éste que ha afectado, y afecta en la actualidad, a miles de familias de nuestra Comunidad Autónoma y que exige, a nuestro entender, una respuesta clara, rápida y positiva por parte de los Poderes Públicos y de las Administraciones competentes.

Este problema había sido objeto de atención, por parte de esta Institución, en diferentes Informes al Parlamento de Andalucía pero en este ejercicio se decidió incoar la **queja de oficio 2411/92**, toda vez que se trata de una cuestión que no sólo afecta a un gran número de ciudadanos de nuestra Comunidad, sino que, dados los retrasos con que se hace efectivo el pago de las mismas, no sirven, tal y como posteriormente pondremos de manifiesto, para cumplir el objetivo para el que estas ayudas fueron configuradas que, tal y como se indicaba en la exposición de motivos del Real Decreto 3280/83, de 14 de Diciembre, no era otro que atenuar el esfuerzo económico del adquirente «mediante el establecimiento de las subvenciones personales para disminuir la aportación inicial para la compra de ayudas». Y, decimos que no sirven para cumplir este objetivo, porque, en numerosas ocasiones, si bien el promotor descuenta de la aportación inicial el importe de la subvención personal, subrogándose en el lugar del adquirente, esto lo hace con la garantía de que, si a una determinada fecha no ha recibido el importe de la subvención, el adquirente responderá de esta cuantía mediante un efecto timbrado firmado por éste. Teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, el plazo establecido en la "letra" es superado ampliamente antes de que la subvención se haga efectiva, aquélla se ejecuta contra el patrimonio del adquirente, y cuando éste último recibe la subvención ya ha quedado desvirtuada su finalidad. Subvención que, en todo caso, resulta devaluada, con independencia de que se haya firmado o no el efecto timbrado por el mero transcurso de los tres años, o más, que se viene tardando en tramitar un expediente de esta naturaleza.

La justificación que, normalmente, se ha venido dando a estos retrasos, no es otra que la de que el pago efectivo de las subvenciones que reconoce la Comunidad Autónoma, dependen de los fondos que envía, para este fin, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en adelante MOPT), y que éstos siempre son inferiores al montante total del importe de los derechos a la percepción de las subvenciones reconocidas. En definitiva, se provoca que siempre exista una importante cantidad de subvenciones pendientes de abonar por falta de fondos.

Pues bien, tanto el Adjunto Primero, responsable superior de este Area, como el Asesor jurídico de la misma, han acometido la investigación, en profundidad, de esta problemática que afecta a numerosos ciudadanos y, con fundamentación en la entrevista celebrada con base a un cuestionario elaborado, previamente, por la Institución y en la distinta documentación obrante en esta Oficina, se llevó a cabo la siguiente valoración del problema que se hizo llegar al Consejero de Obras Públicas y Transportes:

1. Que dada la casuística e incidencia que afecta a la tramitación de estos expedientes, no ha sido posible establecer el promedio de tiempo que se tarda en tramitarlos. Al menos, éste es un dato que no se les pudo facilitar en la entrevista mantenida por Asesores de esta Institución con el funcionario responsable de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. En todo caso, sabemos que nunca el tiempo de tramitación es inferior a dos años (en algún supuesto supera los 4 años). Así, a título de ejemplo, cuando al tiempo de tener la entrevista, el día 8 de Julio de 1992, los Asesores mencionados preguntaron por la fecha de las últimas subvenciones abonadas, se nos informó que eran las que habían tenido entrada en los Servicios Centrales en Febrero/Marzo de 1990. Si a ello se añade el tiempo de tramitación desde que los beneficiarios solicitaron la subvención hasta que el expediente se remite a los Servicios Centrales y que, en aquellas fechas, no existía dinero para este fin, siendo necesario, por tanto, que el MOPT enviara una transferencia, que una vez recibida ésta, se generara el crédito, y que se "colocara" en fase AD y, posteriormente, se tramitara todo el procedimiento de pago, podemos concluir, sin que exista un gran margen de error, que posiblemente las subvenciones que después de ser tramitadas en las Delegaciones Provinciales fueron remitidas a los Servicios Centrales en Marzo de 1990, muy posiblemente no se abonen hasta finales de 1992 o principios de 1993, por lo que, al menos en este caso, el plazo señalado al principio de este escrito sería, como mínimo, de tres años para las subvenciones que se hubieran remitido a los Servicios Centrales en Marzo de 1992.

2. En segundo lugar, y aunque relacionado con el punto anterior, cabe resaltar que, aún fiscalizado el AD, desde que el Negociado de Subvenciones comienza a tramitar los expedientes hasta que el destinatario recibe la subvención pasan, aproximadamente, seis o siete meses. Toda vez que es preciso que se expidan las órdenes de pago, hasta el montante del AD, que sean remitidas a la Intervención Delegada los OP para su fiscalización, por lo que, dado el volumen de expedientes (a veces el AD se ha emitido por importe de más de

1.000 millones de ptas.), el tiempo que se tarda en realizar éste trámite puede ser de varios meses, a lo que habría que añadir el tiempo necesario para confeccionar los mandamientos y libramientos (trámite éste que se hace en la Consejería de Hacienda), hasta que el beneficiario recibe efectivamente la subvención. Dicho de otro modo, la segunda conclusión a que llegamos es que, aún en el supuesto de que exista dinero por haberse generado el crédito con cargo a la transferencia enviada desde el MOPT, el tiempo que transcurre en tramitar el expediente de pago, en ningún caso, es inferior a seis o siete meses, a lo que hay que sumar, aunque es muy fluctuante, el que necesitan las Delegaciones Provinciales hasta que se remite a los Servicios Centrales, por lo que, aunque siempre hubiera crédito disponible, el tiempo de tramitación de la subvención no podría ser inferior a un año.

3. La tercera conclusión a la que llegamos es que existe, también, un retraso estructural importante entre el tiempo que se tarda desde que el MOPT ordena que se haga una transferencia hasta que ésta llega a la Consejería de Hacienda (vgr. el 24 de Febrero de 1992, fue intervenida una transferencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía destinada al pago de subvenciones personales por un importe de 1.088.000.000 ptas, que no ha sido recibida, todavía, en ésta a finales de Octubre); si a ello añadimos que para que el MOPT envíe otra remesa es preciso que previamente se haya justificado un 90 ó 95 % de la aplicación completa de la transferencia enviada para el pago de subvenciones personales, y como quiera que el documento justificativo no se puede enviar hasta que las órdenes de pago no han sido fiscalizadas por la Intervención Delegada, la cual entrega una copia ("hoja rosa") al Negociado de Subvenciones, que da de baja como obligación pagada, ya que con esta información se elabora el certificado del Interventor de Justificación de los pagos efectuados con los listados correspondientes que se envían al MOPT, la dilación es ineludible, por lo que el retraso en el envío de la nueva remesa es inevitable.

En definitiva, el tiempo que transcurre desde que la transferencia llega a la Consejería de Hacienda hasta que se envían los justificantes de las órdenes de pago es superior a ocho meses, dado que es necesario que se genere el crédito, que éste se coloque en fase D, que la intervención fiscalice el AD y las OP y que, finalmente, se envíe la certificación del Interventor con los listados correspondientes. Además, habría que tener en cuenta el tiempo que pasa, por sus propios trámites internos, desde que el MOPT da la orden de enviar la transferencia hasta que ésta es efectivamente enviada a la Comunidad Autónoma. Por tanto, desde que se da la orden de transferencia hasta que se

justifica el pago, transcurre más de un año, por lo que existe, junto al retraso estructural antes mencionado relativo a la tramitación de estos expedientes, un segundo retraso, también estructural, en la nueva tramitación de las transferencias del MOPT y en la justificación de su aplicación.

4. Por ello, no es asumible la información que da el MOPT a los ciudadanos cuando, por ejemplo, en un escrito al que tuvo acceso esta Institución, se dice al beneficiario de una subvención lo siguiente:

" Acuso recibo de su carta de fecha 24 de Octubre pasado, en la que me plantea el retraso en el cobro de una subvención personal de 364.000 ptas. para la compra del piso que su hija realizó a la Inmobiliaria ... en Enero de 1987. En relación con dicho asunto he de indicarle que esta Dirección General ha remitido a la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 1984, la cantidad de 3.403.361.200,- ptas, para el pago de estas subvenciones, de las cuales dicha Comunidad sólomente ha justificado 2.748.946.022,- ptas, quedando por anto un saldo en su poder para estas atenciones de 654.415.178,- ptas. Será, por tanto, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía quien deberá proceder al pago de la ayuda solicitada" .

Decimos que no es asumible porque el hecho de que en aquella fecha no se hubieran justificado 654.415.178 ptas. no significa que se hubiera podido atender la subvención del peticionario. En primer lugar, porque, según el orden de entrada de la petición en los Servicios Centrales de la Consejería, pudiera ocurrir que, respetando al riguroso orden de antigüedad que exige el art. 74.2 L.P.A., se hubieran de tramitar subvenciones por importe de 654.415.178 ptas., o más, y, aún así, la subvención del interesado no se hubiera podido atender por la fecha de entrada en los Servicios Centrales, lo cual no sería extraño (en la actualidad el MOPT ha enviado 1.088 millones de ptas. y el total de subvenciones pendientes en los Servicios Centrales asciende, aproximadamente, a 4.000 millones, más los que están en trámite en las Delegaciones). Ello, traería consigo que, contrario a lo informado por el Director General para la Vivienda y Arquitectura, la causa del impago de la subvención fuera la inexistencia de fondos, por no haberlos enviado el MOPT en cuantía suficiente para atender el la cantidad de obligaciones reconocidas a la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, no es asumible la información del MOPT porque pudiera ocurrir que habiendo enviado esa remesa, los 654 millones no estuvieran disponibles porque la fecha de recepción fuera muy

reciente y resultara, por tanto, que, o todavía no se había generado el crédito, o no se había fiscalizado el AD, o aunque se hubieran confeccionado los OP, no se, habían elaborado todavía los listados de justificantes de estos. Por tanto, el hecho de que no se haya recibido el justificante, no significa, en modo alguno, que necesariamente exista un saldo disponible en la Consejería de Obras Públicas y Transportes para hacerse cargo de subvenciones pendientes, como parece desprenderse del mencionado escrito, que puede hacer recaer, injustificadamente, la causa del incumplimiento de la obligación en esa Consejería.

5. Por otro lado, es cierto que, tal y como indicaba el Consejero de Obras Públicas y Transportes en su respuesta escrita a la pregunta parlamentaria 264/90-III (BOPA núm. 49, de 21 de Enero de 1991), el retraso por parte de la Junta de Andalucía en el pago de las subvenciones a los adquirentes de Viviendas de Protección Oficial estaba motivado por el hecho de que "*han existido determinados periodos en que el flujo de obligaciones reconocidas han sido muy superiores al de fondos transferidos, lo que suponía, y aún supone, un importante desfase entre el reconocimiento del derecho y el pago efectivo de la subvención*". Sin embargo, aunque de este problema se habla en tiempo pasado (la respuesta lleva fecha de 15 de Enero de 1991), lo cierto es que continuaba existiendo al tiempo de tramitarse esta queja, a 10 de Diciembre de 1992, y continuará produciéndose hasta que se agoten las subvenciones reconocidas en base a la normativa del Decreto 3280/83, de 14 de Diciembre, y se repetirá, en un futuro, si las subvenciones y el crédito con cargo a las mismas se tramitan y gestionan de la misma forma.

Precisamente por ello, no se han producido las previsiones de la citada Autoridad y el problema continúa, pese a que en la respuesta escrita se dijera que:

"Actualmente, el Plan Cuatrienal y las obligaciones de él derivadas se encuentran en fase de liquidación; no obstante, persiste un cierto retraso por el desfase explicado. Este quedará próximamente anulado con las transferencias de fondos recientemente recibidas del MOPU con fecha 29 de Noviembre de 1990, por importe de cuatro mil millones de pesetas. Una vez incorporadas a nuestro Presupuesto dichas cantidades, se resolverá el desfase actual y las obligaciones generadas por el Plan Cuatrienal quedarán satisfechas sin demora".

Por lo demás, siendo una realidad que esas previsiones no se han cumplido, también lo es, que el procedimiento es, en si mismo, lento e ineficaz para corregir el fin último perseguido: facilitar el acceso a la vivienda en los costosos momentos de su adquisición -que son los mas difíciles para el adquirente- al disminuir la aportación inicial. Este procedimiento es dilatorio en las dos fases: en la de circulación de la financiación y en la de tramitación del expediente y afecta tanto a la Administración del Estado como a la Autonómica.

6. La sexta conclusión a la que hemos podido llegar es que, si bien el MOPT envía los fondos, además de con un retraso considerable, en una cuantía muy inferior al flujo de obligaciones reconocidas, sin embargo, frente al ciudadano el obligado al pago de la subvención es la Junta de Andalucía, no sólo porque la Consejería de Obras Públicas y Transportes es la que confecciona los Documentos de Autorización y Disposición, las Ordenes de Pago y, finalmente, hace los libramientos, sino que quien reconoce el derecho a la subvención son sus Delegaciones Provinciales a través de la oportuna resolución.

De ello se deriva que para el ciudadano le es bastante indiferente si los fondos para el reconocimiento de un derecho económico los debe aportar la Administración Local, la del Estado, o la CEE. Esto, en definitiva, lo entiende como un problema interno entre las Administraciones Públicas, que, por lo demás, debiera estar resuelto desde el punto y hora en que se aprobó la legislación (el mencionado Decreto), y se puso en marcha el Plan 1984-1987. Toda vez que el ciudadano tiene derecho a que una ayuda prevista para facilitar la adquisición de la vivienda y disminuir el coste de la primera entrega no la reciba cuando ya no le hace falta, bien porque ya ha encontrado vías suficientes de financiación, bien porque la ha tenido que abandonar al no poder asumir su coste. Al adquirente, por tanto, le da igual cual sea la Administración que financia; lo que sabe es que la Consejería de Obras Públicas y Transportes le ha reconocido un derecho de percepción y que ésta es la que finalmente se lo abonará. Por tanto, si la Administración Autonómica sólo hubiera reconocido derechos en función del crédito existente, siempre, al menos, hubiera podido informar al ciudadano que no puede reconocer unas subvenciones porque no llegan los créditos del MOPT, pero una vez reconocido el derecho se torna más difícil la situación al tener que justificar un impago en base a la falta de financiación. En definitiva, parece que la Consejería de Obras Públicas y Transportes ha asumido una responsabilidad adicional, como es reconocer estos derechos sin crédito suficiente para asumirlos. Ello, sin perjuicio, insistimos, de

que desde la posición del administrado, esta problemática le es bastante indiferente.

7. La séptima conclusión que se deriva del gran número de expedientes de quejas, tramitados por este motivo en la Institución, es que junto a esos retrasos estructurales, y sin perjuicio de algunas quejas que plantean indubitadamente algún problema en particular, se ha detectado que existen Delegaciones Provinciales que funcionan peor que otras, en cuyo sentido es preciso resaltar el caso de Córdoba, Almería y, sobre todo, Jaén. En la entrevista celebrada en los Servicios Centrales, se nos informó que los motivos de ello pudieran ser los siguientes:

- * Hay un mayor número de construcción de V.P.O. por cuanto, al tratarse de provincias económicamente más deprimidas, el coste del suelo es menor. Asimismo el menor nivel de ingresos de los ciudadanos hace que estos puedan acceder en su mayor parte a las subvenciones personales, con lo que se deben tramitar un gran número de expedientes de subvenciones personales, aumentando por consiguiente las anomalías que se detectan.
- * Si a estas circunstancias añadimos que las plantillas de estas Delegaciones no están totalmente cubiertas y que la gestión de la tramitación no es homogénea en todas las Delegaciones, siendo más ineficaz en estos casos, puede explicarse, por tanto, el nivel de anomalías detectadas.

En definitiva, el retraso también está en función de una mayor eficacia en la gestión por parte de las Delegaciones Provinciales.

Por todo ello, teniendo en cuenta que actualmente existen, todavía, en Andalucía, varios miles de adquirentes (y cuando se haya producido la subrogación, muchos promotores) que se han visto defraudados en su expectativa de recibir una ayuda a fondo perdido para hacer posible la satisfacción del derecho constitucional (art. 47) a acceder a la vivienda, aún a pesar de que el derecho ha sido reconocido por los Organos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, esta Institución formuló las siguientes **Recomendaciones:**

" 1. Puesto que, en última instancia, es la Administración del Estado la

que tiene que asumir la financiación de las subvenciones, se realicen las actuaciones precisas para que con carácter prioritario, y con independencia de la debida justificación de las distintas transferencias que se hayan enviado o se envíen en el futuro, se exija de la Administración Estatal un crédito suficiente para asumir el pago total de todas las subvenciones existentes, al menos, en los Servicios Centrales. Y ello, por cuanto entendemos que, aunque es imprescindible la justificación de los mencionados envíos, no es preceptivo que tenga que estar justificado el gasto del crédito para que se transfiera otra remesa. Por otro lado, aunque hasta ahora los envíos de las transferencias no han estado en función de los derechos reconocidos, sino que el MOPT ha enviado unas cantidades, según criterios internos, parece que es momento de que aquéllos se realicen según el montante de los derechos reconocidos.

2. *Que una vez recibida esta cantidad, y como quiera que todavía quedan por liquidar las subvenciones existentes en tramitación en las Delegaciones, más algunas adquisiciones que todavía se pueden acoger a esta normativa, y sin perjuicio de la debida justificación de la partida antes mencionada, se soliciten las oportunas transferencias cuya justificación deberá efectuarse por importes más pequeños (vgr. de 200 ó 300 millones), con objeto de evitar una dilación excesiva en la tramitación de los expedientes. Solicitando, paralelamente a la justificación de estos expedientes, nuevas remesas para cubrir el crédito de las nuevas obligaciones que, por el concepto que nos ocupa, vayan llegando a los Servicios Centrales".*

Asimismo, y al amparo del mencionado precepto y texto legal, formulamos **Sugerencia** en el sentido de que:

1. *Cuando como consecuencia de la liquidación de las últimas subvenciones que se concedan con cargo a este Plan se estime que el importe es pequeño, dada la dificultad que entrañaría pedir nuevas remesas por cuantías de escasa entidad y el retraso que ello podría provocar en la tramitación de estos expedientes, sugerimos que, llegado ese momento, se habilite un crédito por la Consejería para hacer frente a estas pequeñas obligaciones, sin perjuicio de la exigencia del pago a la Administración del Estado*

por la suplencia realizada.

- 2. Para el caso de que la Consejería de Obras Públicas y Transportes no exija, o la Administración del Estado no acepte, enviar una partida importante que permita hacer frente a todas las subvenciones reconocidas, o que rechace los envíos periódicos antes mencionados, sugerimos que por parte de esa Consejería, previos los oportunos trámites legales, y dado que es el Organismo Administrativo que ha reconocido el derecho a la percepción de la subvención, se habilite un crédito -como ya hizo en su día y se ha hecho en otras Comunidades Autónomas- para hacer frente a estas obligaciones y suplir, temporalmente, la falta de financiación estatal; toda vez que esta Institución viene manifestando que el pago de los derechos y obligaciones ya reconocidas, ya sea por estos motivos o por expropiaciones, contratos, etc., debe ser uno de los gastos que tengan una clara prioridad en su ejecución.*
- 3. Finalmente, parece oportuno que con objeto de agilizar estos expedientes, pero sobre todo los que en lo sucesivo se tramiten con el fin de conceder ayudas directas o indirectas para la adquisición y rehabilitación de viviendas, se realice un estudio detenido de las fases del proceso de tramitación de estos expedientes, con objeto de que, si es aconsejable, se doten de más medios personales y materiales (mecanización del proceso en todos sus trámites, redacción de nuevos modelos impresos, etc.) a las unidades que intervienen en el mismo, se propongan las medidas que se estimen oportunas para mejorar el tiempo de tramitación entre las distintas fases, y se den unas instrucciones precisas, claras y homologadas, para todas las Delegaciones, con objeto de conseguir para la Administración, pero también para el administrado, un grado de eficacia en la gestión, no sólo mayor, sino también igual, para todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.*

Al cierre de este Informe, estamos a la espera de la respuesta a dichas Recomendaciones y Sugerencias, esperando que, en el caso de ser atendidas las mismas, se pueda desbloquear y agilizar el pago de las subvenciones. De esta respuesta daremos cuenta, en todo caso, en el próximo Informe a este Parlamento.

2.2.8. El problema de las viviendas ocupadas sin título legal.

Dentro de este epígrafe trataremos distintas quejas que han sido planteadas por los ciudadanos en relación con las ocupaciones de viviendas de promoción pública. El enorme déficit de éstas en relación con la demanda existente, motiva el que unas veces haya que actuar, sencillamente, porque alguna vivienda está desocupada, otras porque el titular de la misma se ha visto desposeído de hecho de ésta por la ocupación ilegal de un tercero, en otras es el propio ocupante sin título legal el que solicita la regularización. Finalmente, se han recibido varias quejas sobre los graves problemas de convivencia que generan las ocupaciones de viviendas en algunos bloques y barriadas de nuestra Comunidad.

En primer lugar, citaremos el caso de la **queja 1299/92**, en la que la cuestión planteada, aunque se refería a una solicitud de vivienda, era de otra naturaleza, por cuanto se centraba en que el reclamante nos decía que en Enero de 1990 ingresó en prisión para cumplir una condena y cuando salió el día 15 de Marzo de 1991, ya no pudo volver al piso pues lo había ocupado una familia que, a su vez, lo alquiló a otra, que reside allí actualmente. A través de su abogada realizó distintas gestiones ante la Delegación Provincial, pero no había conseguido que se le repusiera en la posesión del piso. Añade que continua pagando el piso a pesar de no vivir en él, porque como heredero del adjudicatario original entiende que tiene derecho a su restitución.

La Delegación Provincial nos informó que "*Por la Sección de Actuaciones Administrativas de esta Delegación se incoó expediente de desahucio contra el ocupante ilegal de la vivienda sita en el Barrio B del Polígono de San Pablo, Bloque 254, 1º Izda, por los trámites establecidos en los arts. 138 y siguientes del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, Decreto 2.114/68 de 24 de Julio. En dicho expediente se ha dictado Resolución decretando el desalojo del ocupante ilegal, que ha sido recurrida en alzada ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes, mediante escrito presentado por la esposa de dicho ocupante, recurso que se encuentra pendiente de tramitar.*"

Ante la muy precaria situación en que se encontraba el reclamante y en aras a facilitar su integración en la vida social, se continuaron actuaciones ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, interesando que como quiera que el reclamante se encontraba sin vivienda y en precaria situación económica se dictara con prontitud la resolución del recurso de alzada interpuesto y se ejecutara la resolución dictada a tenor de lo dispuesto en el

art. 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958. Asimismo, se interesaba que en caso de que se haya acordado de Oficio la suspensión de la ejecución del acto impugnado, nos indicara la motivación de dicho acuerdo.

En el caso de la **queja 1328/92**, el ocupante, en una situación extremadamente precaria, había ocupado una vivienda sin título legal, siendo desalojado tras el correspondiente expediente administrativo, mediante intervención policial con autorización del Juzgado de Instrucción. Pese a que con ello no se observaba actuación irregular, se admitió a trámite la queja interesándose:

1. Causa de que no estuviera ocupada por su adjudicatario legal dicha vivienda.

2. Causa de que no fuera posible llevar a efecto la regularización de su situación, al amparo del Decreto 414/90, de 26 de Diciembre.

3. Criterio que se sigue en la Delegación Provincial y/o en el Ayuntamiento, para la adjudicación de viviendas de segunda ocupación.

Una vez que recibimos el informe, resulta que los titulares de la vivienda habían sido objeto de un expediente de desahucio por no ocupación de la misma y que al mismo tiempo en que se consiguió que entregaran las llaves, la vivienda fue ocupada ilegalmente por el reclamante, por lo que, en realidad, no se incardinaba en un supuesto de regularización. De hecho, el tiempo que había ocupado la vivienda era el de tramitación del expediente de desahucio.

A la vista del contenido de este informe no podíamos constatar la existencia de irregularidad en la actuación de la Administración, puesto que el desahucio efectuado lo había sido en aplicación de la vigente normativa establecida en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, sin que fuera posible la regularización de dicha situación, al haberse producido la ocupación de la vivienda con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 416/90, de 26 de Diciembre, por el que se dictaban normas de regularización de situaciones de ocupación.

Por estas razones nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en su expediente de queja, no obstante lo cual le informamos al interesado de los pasos necesarios para solicitar la adjudicación

de una vivienda de promoción pública, dada la situación que presenta.

En el caso de la **queja 1807/91**, aunque relacionada con problemas de desahucio, la cuestión planteada era de otra índole. El reclamante nos decía en su escrito de queja que ocupaba la vivienda sita en Sevilla, C/ ..., núm., estando actualmente en paro y con solo 39.000 ptas. mensuales de ingresos. La Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla incoó el expediente de desahucio administrativo SE-107/89, en el que, después de haber recurrido en alzada, había recaído resolución desestimatoria, llegándose a solicitar autorización judicial para el lanzamiento. Sin perjuicio de estas circunstancias, el interesado solicitó, mediante escrito de 27 de Noviembre de 1991 la regularización de su situación y la suspensión del lanzamiento mientras se resolviera dicha regularización, acogiéndose al Decreto 414/90, de 26 de Diciembre.

Con motivo de la tramitación de este expediente, se interesó informe al Ilmo.Sr. Delegado Provincial de esa Consejería en Sevilla, que lo emitió en el siguiente sentido:

"... el expediente de desahucio 107/89 y la consiguiente resolución del mismo, resultó anterior a la entrada en vigor del Decreto a que alude en su oficio de fecha 23 de Diciembre de 1991, el núm. 414/90, de 26 de Diciembre, y aún más cuando el Sr. ... produjera su recurso de Alzada contra nuestra resolución tampoco se encontraba vigente la normativa a que estamos aludiendo, dándose la circunstancia de que tal Alzada terminaba con la competencia de esta Delegación en el conocimiento del expediente instruido, por pasar en doble efecto todo su contenido a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que lejos de aplicar dicho Decreto, lo que claramente establece no era de aplicación tal normativa al caso debatido por cuanto ya no era posible hablar de irregularidad ocupacional si como en el presente caso había sido decretado el desahucio con anterioridad a la entrada en vigor de dicha disposición. No obstante ello, es evidente que el procedimiento ejecutivo de lanzamiento ya acordado, tiene por objeto la ejecución de un acto administrativo emanado del Excmo.Sr. Consejero y por tanto no nos compete el dejarlo sin efecto si no le precede una orden de dicha Alta Autoridad".

A la vista de los antecedentes obrantes en el expediente, esta

Institución estimó, en cuanto al fondo de la cuestión planteada, que no se había producido actuación irregular en lo que se refiere a la resolución dictada por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, con anterioridad a la publicación del Decreto 414/90, de 26 de Diciembre (BOJA de 25 de Enero de 1991); otra cosa es desde un punto de vista procedimental, pues salvo error material en la transcripción de los datos de la resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes, del contenido de ésta se desprende que el Pliego de Cargos fue notificado al interesado el 5 de Noviembre de 1989, la propuesta de resolución fue practicada, sin embargo, el 25 de Octubre de 1989 y la resolución se dictó un día después de poner en conocimiento del reclamante el citado Pliego de Cargos: el 6 de Noviembre de 1989. De ser cierto ello, la resolución de la Delegación Provincial sería anulable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, al haberse producido una grave y manifiesta infracción de plazos, a tenor de lo establecido en el art. 37 del Real Decreto 2960/76, de 12 de Noviembre, en relación con lo establecido en el art. 136 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958.

Por otro lado, en la resolución adoptada por la citada Autoridad, entendemos que se debieron tener en cuenta unas normas y principios generales a los que a continuación haremos referencia y que, en todo caso y como quiera que aquélla se encuentra en proceso de ejecución, deben ser observados.

En consecuencia, se realizó una valoración de la situación:

El Decreto 414/90, de 26 de Diciembre, ha venido a dejar sin efecto, en determinados casos y con los requisitos previstos en el mismo, una de las posibles consecuencias que se derivan del incumplimiento de determinados preceptos del Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial. En efecto, tanto el art. 141, en relación con el 138, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de 24 de Julio de 1968, como, posteriormente, el art. 30, aptdo. 2, del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, de 12 de Noviembre de 1976, prevén la posibilidad, no la obligación, de «acordar», en los términos de la primera norma mencionada, y «promover», según la segunda, el desahucio en el supuesto de «ocupación de la vivienda sin título legal para ello».

Pues bien, ya sea haciendo uso de la facultad antes mencionada, o porque, desde su ámbito competencial lo haya estimado oportuno, con carácter

temporal y excepcional, el Consejo de Gobierno de la Comunidad ha decidido que, en determinados supuestos, cuando se produce la situación de hecho contemplada en los preceptos antes citados, no se proceda al desahucio de los ocupantes, sino a la regularización de la situación. Estos supuestos son, cuando al ocupante de hecho, previa solicitud, se le otorgue un contrato de cesión, siempre que acredite, en todo caso, la necesidad de vivienda. Sólo existe un límite taxativo («en ningún caso» es la expresión legal) para acceder a esta regularización pese a encontrarse un solicitante en el supuesto de hecho del art. 3, y es éste: encontrarse el ocupante en alguno de los casos previstos en el art. 4 del citado Decreto 414/90, de 26 de Diciembre.

En consecuencia, entendemos que, al no establecer otras limitaciones, este Decreto para acceder a las viviendas, si el ocupante se encuentra en la situación de hecho a que se refiere el art. 3 y no existe otra norma que de modo claro e inequívoco lo impida, éste tiene derecho a que se le tramite su expediente de regularización, sin que el hecho de que se haya tramitado un expediente de desahucio por unos hechos que, a la hora de dictarse la resolución de la alzada y al tiempo de su ejecución no eran necesariamente causa de desahucio, deba incidir en un tratamiento distinto al dado a otros solicitantes que por hechos similares han recibido un tratamiento distinto. Por ello, esta Institución no encontró justificación a este trato diferencial, a diferencia de la valoración que realiza la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, en el hecho de que por parte de ésta se hubiese dictado ya una orden de desahucio, por lo demás, al parecer confirmada por el Consejero.

En todo caso, la tramitación del expediente, con arreglo al Decreto 414/90, de 26 de Diciembre, no tiene por qué suponer la regularización de la vivienda, toda vez que desconocemos si reúne todos y cada uno de los requisitos previstos en la norma. Lo que sí parece obligado es la suspensión de la resolución por los perjuicios irreparables que pueda conllevar la misma, hasta que se decida sobre la procedencia de regularizar la situación del reclamante. Y todo ello, en base a los siguientes razonamientos:

1. En primer lugar, el art. 9, aptdo. 3, del Texto Constitucional establece «la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales», por lo que «a sensu contrario», la retroactividad «in bonus» en el ámbito sancionador, si es admisible. Así, el Tribunal Supremo, Sala 5ª, en Sentencia de 15 de Diciembre de 1988, declaraba que:

«El art. 9.3 CE establece el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, por lo que, «a sensu contrario», las normas sancionadoras posteriores serán de aplicación siempre que resulten más favorables para el inculpado, que es en definitiva la doctrina que ha regido tradicionalmente en las cuestiones de intertemporalidad del derecho sancionador, no siendo óbice para la aplicación de la norma más beneficiosa que el procedimiento sancionador se encuentra en fase de impugnación jurisdiccional, en cuanto se hace posible la efectividad inmediata de la nueva normativa, aconsejable en todo caso por razones de economía procesal, siempre que se haga sin menoscabo del derecho de defensa que asiste a las partes».

Es verdad que en el supuesto que nos ocupa, no se trata de una norma sancionadora, por cuanto el Decreto de regularización no posee esta naturaleza, pero lo que es evidente es que se trata de una norma que contempla un tratamiento más favorable a los supuestos de hecho previstos en las normas sancionadoras antes citadas, por lo que, entendemos que es de aplicación la retroactividad «in bonus» a que se refiere la mencionada Sentencia, con objeto de suspender la ejecución de las resoluciones adoptadas. Y, en todo caso, aquel Decreto sería de aplicación por el principio general del Derecho Punitivo de "Ley más favorable", al que posteriormente nos referiremos al citar la Sentencia de 4 de Junio de 1986.

2. En segundo lugar, esta Institución entiende que, actualmente, al menos con carácter general, no se cuestiona ni por la doctrina, ni por la jurisprudencia, la identidad de los principios que informan el Derecho Sancionador en el orden administrativo y los que, asimismo, presiden e informan el Derecho Punitivo. Esta identidad de principios que informan ambas potestades está ya presente hasta en determinados preceptos de la Constitución que contemplan conjuntamente, a esos efectos, la potestad general punitiva del Estado (vgr. el ya citado art. 9.3 y el 25.1). Sobre el tratamiento unitario de ambos sectores del Ordenamiento Jurídico, es concluyente la Sentencia de 7 de Abril de 1987, de la mencionada Sala, que en su Considerando Cuarto manifestaba que:

«Esta aplicación retroactiva de una nueva normativa disciplinaria más favorable al expedientado no excede del marco de la potestad revisora atribuida a los órganos de este orden jurisdiccional y, en el

aspecto material, encuentra un indudable apoyo en el principio recogido en el art. 24 del Código Penal, que una jurisprudencia ya consolidada estima aplicable, como en definitiva ocurre con los demás principios punitivos, al campo del propio derecho administrativo sancionador, sobre todo si se tiene en cuenta que el principio de retroactividad de las normas sancionadoras más favorables ha recibido respaldo constitucional a través de la interpretación «a contrario» que ha efectuado el Tribunal Constitucional -SS. de 30 de Marzo y 7 de Mayo de 1981 y de 10 de Abril de 1985- del principio opuesto de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, proclamado en el art. 9.3 de la Constitución».

En consecuencia, y de acuerdo con esta Sentencia, la aplicación retroactiva de una norma favorable al sancionado deriva no sólo de la interpretación a contrario contenida en el citado principio general que recoge el aptdo. 3, del art. 9, de la Constitución Española (y otras normas tales como el art. 45, aptdo. 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, art. 2 y 3 del Código Civil, etc., recogen también la retroactividad de las normas más favorables), sino que, también, en línea con lo expuesto anteriormente, aquélla interpretación descansa en el contenido propio del art. 24 del Código Penal, precepto que es de aplicación al Derecho Administrativo sancionador, en base a aquélla identidad a la que hemos hecho referencia anteriormente.

Sentados estos dos criterios, parece obligado, aunque ya se haya hecho una referencia implícita en la citada sentencia del Tribunal de 15 de Diciembre de 1988, dejar clara nuestra posición frente a la cuestión planteada por la Delegación de Obras Públicas en el sentido de que la resolución adoptada por ésta, por la que se acordaba el desahucio, hacía inaplicable al caso la normativa contenida en el Decreto 414/90, ya que, en este caso, ya no era "*posible hablar de irregularidad ocupacional*". Y es obligado, por cuanto creemos que la cuestión a plantear es si el hecho de que se haya producido ya un pronunciamiento resolutivo administrativo sobre la irregularidad ocupacional existente (que, suponemos debió quedar probada incuestionablemente), veda la aplicación retroactiva al supuesto de hecho a que se refiere aquella resolución, del principio de aplicación de norma más favorable al sancionado o la retroactividad «in bonus» de las normas.

La respuesta a esta cuestión creemos que debe darse en sentido

positivo como lo hace el Tribunal Supremo, Sala 4ª, en Sentencia de 4 de Junio de 1986, con términos, en su Considerando Séptimo, que, entendemos, son aclaratorios para dirimir la posible controversia que la existencia de las dos resoluciones de desahucio existentes (la de la Delegación Provincial y la confirmatoria en alzada) pudiera presentar para la aplicación, a los efectos que aquí interesan, del tantas veces citado Decreto 414/90. En efecto, la declaración contenida en este Considerando es la siguiente:

«Uno de estos principios inspiradores del Orden Penal, de indudable aplicación también al Derecho sancionador, lo constituye el de la retroactividad de la ley más favorable; este principio inferido del art. 9.3 de la misma Constitución, asentado en el 24 del Código Penal y apoyado también en la ya citada Disposición Transitoria 3ª, párrafo 2º, y en el art. 2., 3, ambos del Código Civil, tiene un ámbito especialmente amplio puesto que la Ley nueva se aplica incluso al caso de que ya se hubiese dictado Sentencia condenatoria con la Ley vieja y se estuviese cumpliendo la condena en virtud de ella, de modo que en cualquier tiempo antes de que se haya extinguido la pena, se aplica el principio de la Ley más favorable en virtud de la retroactividad de la misma en beneficio del imputado o condenado».

En idéntico sentido se pronunciaba la Sala 5ª, en Sentencia de 11 de Mayo de 1987, Ponente Sr. González Mallo, en un supuesto en el que el procedimiento sancionador se encuentra, no ya resuelto, sino en fase de impugnación judicial.

La contundencia de estos fallos judiciales, creemos nos releva de otros argumentos, por lo que sólo señalaremos que en el mismo sentido se ha manifestado la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencias de 30 de Marzo y 7 de Mayo de 1981 y 16 de Abril de 1985.

Es cierto que el Decreto 414/90, de 26 de Diciembre, no deroga a los preceptos mencionados al principio de este escrito que prevén la posibilidad del desahucio, que sigue existiendo, bien porque no se den los supuestos de regularización previstos en el Decreto, bien porque, finalmente, deje de estar en vigor (la norma es temporal) al considerarse terminado en un momento dado el proceso de regularización de viviendas. Pero lo que esta Institución estima que no es ajustado a Derecho es que, una vez que han entrado en vigor el Decreto 414/90, el cual se viene aplicando a situaciones ocupacionales de hecho

(existen innumerables precedentes administrativos de los que sólo se podría apartar la Administración explicitando los motivos del cambio de criterio, conforme a lo establecido en el art. 14 C.E., relación con el art. 43, aptdo. 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo), contemplando una alternativa al desahucio plenamente favorable para quienes reúnen los requisitos exigidos por aquél, no se le aplicará al reclamante. Pues, si bien es cierto que su solicitud de regularización la realizó fuera de plazo, el 26 de Noviembre de 1991, también lo es que, por un lado, pudo de oficio esa Consejería suspender el procedimiento de desahucio y poner en conocimiento del interesado la posibilidad de regularizar su situación y, por otro, parece ser que con posterioridad al término fijado en el Decreto 414/91, se han continuado admitiendo en esa Consejería solicitudes de regularización de viviendas por esta causa.

Finalmente, esa voluntad de regularizar estas situaciones continúa presente en la actualidad, al haberse abierto un nuevo plazo de seis meses para que las solicitudes presentadas fuera de plazo puedan acogerse a los beneficios de este Decreto, comprometiéndose la Consejería, de conformidad con lo establecido en el art. 2 del Decreto 27/92, a dar trámite a las mismas. Con lo que, en todo caso, quedaría subsanado el problema de la presentación fuera de plazo de la solicitud de regularización del reclamante.

Por otro lado, creemos que la aplicación directa del Decreto 414/92, o, en su caso, la suspensión del procedimiento de desahucio de oficio, se debió de llevar a efecto en lugar de dictarse la resolución del Consejero por aplicación del principio general de proporcionalidad, que exige la utilización de la medida menos restrictiva y que implica, según se ha señalado doctrinalmente, que ha de observarse como regla esencial que «cuando se confiere genéricamente a un órgano administrativo la potestad de emplear las medidas idóneas para lograr el mantenimiento del orden, para su restablecimiento, para eliminar toda perturbación, es indiscutible que esa actividad siempre estará presidida por la proporcionalidad, debiendo rechazarse la que sea excesiva para lograr el fin perseguido».

De esta valoración, se dió traslado al Consejero de Obras Públicas y Transportes, no sólo con un **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de las normas a las que se ha hecho referencia anteriormente, sino, también, con una **Recomendación** en el sentido de que, a la mayor urgencia, se proceda a la suspensión de la resolución por la que se ordenaba el desahucio del reclamante, al menos hasta que se resuelva el expediente de regularización de la vivienda solicitada por el interesado, a cuyos efectos, interesamos diera

las instrucciones oportunas a la Delegación Provincial. Ello, no sólo por la aplicación de las normas y principios mencionados, sino también con objeto de evitar un perjuicio de difícil o imposible reparación para el interesado. Asimismo, entendemos que se debiera proceder, si no lo hubieran solicitado los interesados, a la suspensión de oficio de todos aquellos expedientes de desahucio por la causa mencionada al principio de este escrito y a comunicar a los afectados la posibilidad que, tienen de solicitar la regularización de su vivienda si reúnen los requisitos del tantas veces citado Decreto 414/90, de 26 de Diciembre.

Pese a la precariedad de la situación del reclamante y a la incuestionable trascendencia que para éste podría tener la resolución de esta Institución (en el caso de que fuera aceptada), el Consejero de Obras Públicas y Transportes no contestó al Defensor del Pueblo Andaluz, actitud de esta Autoridad en este supuesto sencillamente inaceptable y de la que damos cuenta al Parlamento de Andalucía.

La **queja de oficio 1721/92** se tramitó al tener conocimiento de que algunas de las viviendas prefabricadas construidas en la localidad de El Castril (Granada) con motivo de unas inundaciones acaecidas en 1964 se estaban utilizando como trasteros o almacenes y, en consecuencia, sin ocuparse de forma habitual y permanente por sus adjudicatarios, ello unido a que alguna se había ocupado ilegalmente. Esta situación aconsejó que por parte de esta Institución y dado que la problemática afectaba a un gran número de familias (se trataba de 50 alberges) se interesara informe sobre el régimen jurídico de las viviendas de "Las Almontaras"; si era cierto que por parte de esa Delegación se ha efectuado en fecha reciente un estudio de la situación de las casas; y, si ello era así, resultado del mismo, con especial referencia al número de ocupantes actuales que no fueron en su día primitivos adjudicatarios de las mismas y número de éstos, distinguiendo entre los que aún ocupan las viviendas y los que no. Asimismo, se requirió información sobre si se habían tramitado expedientes de desahucio administrativo para regularizar la situación de los alojamientos no ocupados por sus adjudicatarios primitivos y los correspondientes de legalización de los actuales ocupantes.

En un primer informe, la Delegación Provincial nos comunicó que ante las discrepancias existentes sobre la situación de las viviendas entre un informe realizado por la propia Delegación Provincial y el informe del Ayuntamiento, se había decidido realizar una nueva visita para obtener datos más detallados y poder iniciar los correspondientes desahucios administrativos a todos aquellos ocupantes que se encuentren en situación irregular y que de este

estudio se mantendría informada a la Institución. En la actualidad, se realiza un seguimiento sobre el resultado de este informe, pero en cualquier caso queremos dejar de manifiesto la voluntad de esta Institución de actuar en todos aquellos supuestos, como ha hecho siempre desde su puesta en funcionamiento, en los que ha tenido conocimiento de que alguna o algunas viviendas concretas de promoción pública, cualquiera que sea su estado, no es utilizada conforme a su fin. El déficit tremendo de este tipo de viviendas en nuestra Comunidad exige y demanda, por parte de los Poderes Públicos, esta sensibilidad.

También por la existencia de viviendas desocupadas se presentó la **queja 693/92** en la que el interesado exponía que con fecha 29 de Mayo de 1991 dirigió escrito a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Jaén denunciando la situación de no ocupación habitual de varias viviendas adjudicadas recientemente en la localidad de Vilches (Jaén). En el mes de Noviembre de 1991 recibe respuesta, manifestando esa Delegación que ha iniciado varios expedientes de desahucio por no ocupación a adjudicatarios de las treinta viviendas de Vilches. Nos comunica el interesado que a pesar del tiempo transcurrido, aún no se le ha comunicado nada y la situación sigue exactamente igual.

Una vez que la Delegación Provincial nos dio cuenta pormenorizada del estado de tramitación de los distintos expedientes tramitados o que se seguían por las denuncias formuladas, se concluyeron las actuaciones.

Por ocupaciones ilegales, los vecinos de una promoción adjudicada en Noviembre de 1991 en Torre del Mar, entidad local dependiente de Vélez-Málaga, se presentó la **queja 2090/92**, que tiene por fundamento los problemas que genera el que una gran parte de la ciudadanía que desea vivir, como cualquier ciudadano, honestamente y disfrutando pública y pacíficamente del «status» de derechos y libertades que la Constitución se compromete a garantizar, cumpliendo con las obligaciones que le impone el Ordenamiento Jurídico, se encuentra con el problema de que su bloque de viviendas sociales, con notoria pasividad de los responsables públicos, comienza a ser ocupado por personas que no aceptan las normas mínimas de convivencia, que no asumen las obligaciones de vivir en comunidad y terminan creando situaciones de enorme conflictividad social haciendo que bloques y barriadas destinados a familias de escasos recursos económicos, pasen a ser zonas inhabitables y marginales.

Contra esta situación están manifestándose, lógicamente, cada vez más las Asociaciones de Vecinos, cansadas de que una posición económica tenga que determinar, además, unos riesgos derivados de la delincuencia, la drogadicción y, en general, de inseguridad que nada tienen que ver con el modo de vida que tienen, y desean para sus familias y por el que luchan la inmensa mayoría de los ocupantes y destinatarios de estas viviendas.

El problema es grave y exige una puesta en marcha urgente del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, u otras alternativas, que hagan que los Poderes Públicos garanticen el ejercicio pacífico de los Derechos y Libertades fundamentales y el acceso a los derechos económicos y sociales en condiciones de igualdad en todos los sectores de nuestros municipios y ciudades, adoptando, con este fin, las medidas urgentes que detengan el proceso creciente de marginación de estas zonas.

Por último, citaremos la **queja 962/92** en la que una Asociación de Vecinos del Polígono de Cartuja, de Granada, denunciaba el tráfico y venta ilegal de las viviendas de dicha barriada, produciendo un lucro particular a las personas que en principio fueron adjudicatarios, permitiéndose que algunos grupos amedrantando a las personas que realmente necesitan esas viviendas, obliguen a abandonarlas, apoderándose de ellas, bien sea para su posterior venta, o para el "*negocio de la droga*".

La citada asociación culpaba a la Administración de permitir tales hechos por dejadez, ya que a ésta le está reconocido el dominio de las viviendas, hasta tanto el adjudicatario satisfaga la totalidad de las cantidades que componen el precio de la vivienda en un plazo de 30 ó 40 años, para los de acceso diferido a la propiedad. Consideraban que se estaba incumpliendo, por todo ello, la normativa prevista en los Decretos 414/91, 415/91 y 416/91, de 25 de Enero de 1991.

Asimismo, denunciaban que el Decreto 27/1992, de 25 de Febrero, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se abren nuevos plazos para acogerse a los beneficios establecidos en los Decretos 414/91, 415/91 y 416/91, de 25 de Enero de 1991, favorecerán que se sigan dando casos de apropiación indebida de viviendas, no pudiéndose alegar ignorancia por parte de los ocupantes de las mismas, ya que por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, se les envió el formulario, así como la colaboración e información de las distintas asociaciones de la zona.

Por último, se referían a la existencia del Plan de Barriadas de Actuación Preferente de la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales en Granada, que es a la que, según estos, competen los medios a seguir para la inserción de las familias marginadas residentes en esta zona.

Ante estos hechos, se interesó informe sobre la problemática general y, en especial, sobre sobre las actuaciones seguidas por esa Delegación de Obras Públicas y Transportes con objeto de concretar la situación de las viviendas de promoción pública entregadas en dicha Barriada y determinar si en las mismas tienen su residencia habitual y permanente aquellas personas que resultaron adjudicatarias.

No obstante ello, y al haberse declarado la barriada Cartuja-Almanjáyar en Granada, dentro del Plan de Actuación Preferente, según la Disposición Transitoria del Decreto de la Junta de Andalucía 202/1989, de 3 de Octubre, con el fin de aplicar en la misma las medidas que en el mismo se contemplan, se interesaba información sobre si se había llevado a cabo la realización del censo del patrimonio público de viviendas en dicha barriada, conforme el programa previsto con el nº 4, en Area de Urbanismo, infraestructura y vivienda, del Decreto citado y, en su caso, sobre el número aproximado de viviendas que componen dicha barriada; número de ellas en régimen de acceso diferido a la propiedad; cuantía aproximada de las ocupadas en la actualidad por sus adjudicatarios iniciales y de aquéllas en las que se han producido segundas o ulteriores transmisiones; expedientes de regularización que se hayan tramitado a partir de la entrada en vigor de los Decretos 414/415 y 416/91, y si tales regularizaciones han quedado reflejados en dicho censo.

Asimismo se requirió informe sobre si se han adoptado algún tipo de medidas para evitar el tráfico ilegal de viviendas en la zona o de los que se piensen implantar en el futuro y ello, por cuanto la perpetuación de una situación como la denunciada, supone que las viviendas de promoción pública no se destinen al fin social que motivó su construcción y financiación pública.

Por otro lado, esta Institución tuvo conocimiento de que la citada Asociación de Vecinos había denunciado ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la impunidad con que determinadas personas acaparan viviendas de protección pública, ya sea para su venta, ya para dedicarlas al "*negocio de la droga*".

Aunque el art. 17, aptdo. 2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, establece que esta Institución debe suspender la tramitación de los expedientes de queja cuando se interponga demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Constitucional, también prevee que «Elo no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas». Por ello, se estimó oportuno interesar un informe general a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada sobre la problemática planteada.

Al recibirse el mismo, nos indicaba la citada Delegación Provincial, en síntesis, que efectivamente existe un altísimo porcentaje de viviendas que son ocupadas ilegalmente, considerando que el problema " *es de orden no sólo administrativo sino judicial y de seguridad pública*". En el citado informe se nos decía, entre otros extremos que:

" Desde la denuncia formulada con fecha 26-3-92 por el Sr. Presidente de la citada Asociación, se ha intensificado la vigilancia, inspección y toma de datos necesaria para intentar, si no la resolución total del problema, sí su atenuación en la medida que nuestras limitaciones de carácter estructural, técnico y legal nos imponen (...) En la actualidad, publicados los Decretos 414, 415 y 416/90, de 26 de Diciembre (BOJA nº. 6 de 25-1-91), estamos en la fase de recepción de documentación para acogerse a los beneficios establecidos en los mismos, regularizándose incluso situaciones de ocupaciones de hecho hasta ahora ilegales. Dicha normativa se ha desarrollado mediante Ordenes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 16-591 (BOJA nº 37 de 18-5-91) y Decreto 27/92, de 25 de Febrero (BOJA nº 33 de 18-4-92) que determina el plazo de presentación de solicitudes, que concluye el 18 de Octubre. Esperamos que las Asociaciones de Vecinos y otras Entidades colaboradoras agilicen la entrega de las instancias correspondientes puesto que tal trámite puede realizarse a su través. En este sentido, se está por nuestra parte insistiendo en la importancia del procedimiento abierto. A partir del término del plazo previsto, y una vez determinados los ocupantes reales que queden al margen de la regularización ofrecida, se iniciará con toda premura la incoación de los expedientes de desahucio y sancionadores que correspondan".

A la vista del contenido de este informe, comunicamos a la

mencionada Asociación de Vecinos que la Delegación Provincial manifestaba una preocupación ante el problema planteado y mantiene una actitud tendente a limitar, o a paliar, en la medida de lo posible, el grave problema que afecta a la Barriada.

No obstante ello, esta Institución estimaba que la problemática es bastante más amplia que lo que pudiera desprenderse de estas líneas y exige un tratamiento global, de conjunto, que abarque y dé respuesta a las cuestiones sociales de donde deriva, en gran medida, esta situación, que, por lo demás, afecta a numerosas barriadas de nuestra Comunidad Autónoma que se encuentran en similares condiciones. Por todo ello, y sin perjuicio de haber tramitado esta queja, esta Institución está analizando la posibilidad de realizar un estudio e investigación, en profundidad, de la problemática que afecta a estas Barriadas, fundamentalmente en las cuestiones directamente relacionadas con la vivienda, analizar los instrumentos que existen para solventar o paliar éstas, el grado de utilización de los mismos por los poderes públicos y, en su caso, proponer medidas concretas ante la situación de deterioro en la que se encuentran grandes bolsas de población y la pasividad con que en la práctica, en no pocas ocasiones, está incurriendo la Administración.

De las conclusiones de esta investigación, en su caso, se dará cuenta al Parlamento de Andalucía.

A la Delegación Provincial se le comunicó lo siguiente:

"A la vista del contenido del mismo y ante la gravedad de la situación en que se encuentra esta barriada, esta Institución entiende que el problema es mas amplio del que puede derivarse de una queja individual, y común al que están planteando otras barriadas del resto de las provincias de la Comunidad Autónoma. En definitiva, se trata de una problemática derivada de la situación general de marginación y abandono en que se encuentran estas barriadas, tanto por su dinámica interna, como por la grave y ostensible pasividad que se contempla en la sociedad y los poderes públicos".

Asimismo, se le comunicó, al igual que hacíamos con la citada Asociación, que se estaba analizando la posibilidad de realizar el informe que antes hemos comentado.

2.3. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En este ejercicio, nos vamos a centrar en resaltar algunos expedientes de expropiaciones, tanto en lo referente a las dilaciones en el pago del principal (el justiprecio) como de los intereses, ya que la valoración del problema la hemos hecho en la Sección Primera del Informe, referente a los Derechos Constitucionales. A éste nos remitimos en cuanto al posicionamiento que sobre el problema de fondo plantean las expropiaciones en la forma en que se están realizando en nuestra Comunidad. Por ello, nos vamos a limitar a exponer una serie de supuestos de ciudadanos que han acudido en queja a esta Institución, entre ellos, por su especial trascendencia, en cuanto a la posición de esta Institución, el expediente de queja 570/90, en la que se planteó el problema de las dilaciones en el pago de los intereses.

2.3.1. Dilaciones en el pago de intereses.

Los hechos que motivaban la presentación de la **queja 570/90** eran los siguientes: una finca fue ocupada el 9 de Septiembre de 1986 y el justiprecio se fijó casi dos años después: el 7 de Junio de 1988, siendo abonado el 16 de Junio de 1989. Pues bien, el 4 de Julio de 1989 solicitó ser indemnizado por la demora en el pago del justiprecio. Es decir, del interés legal devengado entre la fecha a partir de la cual se comenzaron a producir los intereses (seis meses después de que fuera firme la resolución del justiprecio) hasta que se efectuó el pago del principal. En el caso que nos ocupa, el importe de los intereses era de 65.860 ptas.

Pues bien, el interesado solicitó, como decíamos, su pago el 4 de Julio de 1989; casi un año después, el 23 de Mayo de 1990, el Delegado Provincial nos comunica que esa misma semana remitirán el expediente a la Dirección General de Carreteras a fin de que se procediera al abono del citado importe; ante esta información se dieron por concluidas las actuaciones. Sin embargo, en Enero de 1992 tuvimos conocimiento, a través de conversación telefónica con el interesado, de que todavía no se le habían abonado los intereses. En consecuencia, se interesó nuevo informe de la Dirección General de Carreteras. El contenido de este informe y de la respuesta que refleja la posición de esta Institución ante el problema de las dilaciones en el pago de los intereses de mora, queda reflejado en el escrito que se envió al Director General de Infraestructura y Servicios del Transporte en el que le manifestábamos que a

la vista del contenido de la información remitida, mostrábamos nuestra sorpresa y, desde luego, nuestra total disconformidad con la consideración que se hace en la misma en el sentido de que no se puede proceder al abono de los intereses de mora del reclamante y de otros afectados de esta Comunidad Autónoma (hasta un montante, entonces, de 336. 827. 792 ptas.), por cuanto existe una cantidad muy superior pendiente del pago, en concepto de mutuo acuerdo, por lo que "*no es posible concretar una fecha para la realización del pago reclamado*".

En el caso que nos ocupaba, el reclamante tenía derecho a que se le abonaran los Intereses devengados entre el 3 de Abril de 1989 y el 15 de Junio del mismo año de la cantidad resultante, que, en concreto, es de 65.860 ptas.; tres años después, no sólo no se había abonado, sino que, además, se nos informaba que no era posible concretar fecha para su pago efectivo.

En relación con lo informado, esta Institución entendió que era lógico que se abonaran antes los justiprecios determinados por mutuo acuerdo que el pago de los intereses de mora que se generen con cargo a los mismos cuando se producen dilaciones en el pago de aquéllos y, por tanto, hasta que no se produzca el pago en un expediente concreto del justiprecio no se paguen los intereses correspondientes. Lo que ya no nos parecía tan lógico es que se abonen antes los justiprecios a que se haya llegado por mutuo acuerdo, que el pago de los intereses de mora generados en otros expedientes distintos, cuando aquéllos tengan una fecha posterior de determinación del justiprecio a la del reconocimiento del derecho de percepción de intereses de éstos. Es decir, no creemos que fuera ajustado a derecho el que se pagara un justiprecio acordado, por ejemplo, en 1991, que unos intereses reconocidos en 1989 por mora en el pago del justiprecio. En ambos casos se trata del reconocimiento del derecho a la indemnización por daño patrimonial producido, en el primer supuesto, como consecuencia del procedimiento expropiatorio y, en el segundo, por la dilación indebida en la que se ha incurrido al verificar el pago compensatorio del daño patrimonial originariamente producido. Pero el distinto origen del derecho resarcitorio es reconducible al supuesto general de responsabilidad objetiva, que prevé, y con efectos compensatorios garantiza, el art. 106, aptdo. 2 de nuestra Norma Suprema, siendo indiferente, a efectos de la indemnización que corresponda, el que las lesiones se produzcan como consecuencia del procedimiento regulado en la Ley de 16 de Diciembre de 1954, o del supuesto mas genérico contemplado en el art. 121 de este Texto Legal y del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957. Continuábamos en nuestro escrito al Director General de Infraestructura y

Servicios del Transporte, como sigue:

"En consecuencia, tratándose en los dos supuestos de una lesión patrimonial, enmarcable dentro de los dos supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, no existe razón alguna para que se abonen antes las cantidades adeudadas con cargo a justiprecios determinados en fechas posteriores al reconocimiento del pago de intereses de mora generados con cargo a otros expedientes expropiatorios. Debiéndose, por ello, respetar la regla procedimental, que es garantía de igualdad (art. 14 de la Constitución) del art. 74, aptdo. 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, cuyo tenor literal es como sigue:

«En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el Jefe de la dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario»".

Por otro lado, quisimos recordar a la citada Autoridad, que el pago de los mencionados intereses tenía por fundamento, precisamente, tal y como hemos indicado, compensar la dilación. Pues bien, si el abono efectivo se produce más de tres años después, difícilmente va a compensar ese dinero, enormemente devaluado, la dilación que motivó su reconocimiento. Esta Institución no ignora que, en principio, la dilación no genera el derecho a una revisión del interés legal devengado, ni como en alguna ocasión ha señalado el Tribunal Supremo, no existe posibilidad de reclamarse, ni de concederse interés de intereses, pero tampoco ignora que con independencia de que el art. 27 de la Ley 5/83, de 19 de Julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, prevé que cuando ésta no pague al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día del reconocimiento de la obligación, le abonará, previo los trámites legales, el interés de demora «calculado desde el día siguiente al plazo de los tres meses hasta el día de pago», decimos que, con independencia de ello, la Constitución Española va mas allá de las declaraciones formales y, además de garantizar el derecho indemnizatorio ante la privación de bienes y derechos (art. 33, aptdo. 3) y la responsabilidad de la Administración (art. 106, aptdo. 2), ambos citados, declara en el aptdo. 1 del art. 9 la vinculación de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, entre los que están, desde luego, los Principios Generales del Derecho (como son la equidad y la buena fe) y garantiza «la responsabilidad y la interdicción de

la arbitrariedad de los poderes públicos». Nuestro escrito seguía de la siguiente forma:

"... Esta garantía exige un cambio de comportamiento en lo que a las dilaciones en el pago de los intereses se refiere por cuanto, si el legislador pensó en que las tan mencionadas dilaciones en el pago generan intereses y había que tener en cuenta una fecha "última" para el reconocimiento de éstas, por el contrario, no tuvo previsto, quizás porque era excesivo tenerlo en cuenta, que en el abono efectivo de los intereses se podría producir una dilación mucho mayor que en el pago del principal. Este vacío, este silencio en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho -que inequívocamente configura el art. 1- no procede interpretarlo en el sentido que, en la práctica, lo viene haciendo esa Dirección General: demorando «sine die» el pago de los justos intereses, devaluando con ello su valor y debilitando, o haciendo inútil, la previsión resarcitoria del art. 57 de la Ley reguladora del procedimiento expropiatorio".

Este escrito finalizaba formulando un **Recordatorio** legal del deber de observar el contenido del art. 74, aptdo. 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, en lo que se refiere al orden de prelación en el pago de las cantidades adeudadas con cargo a los justiprecios determinados por mutuo acuerdo y a los intereses de mora en los términos indicados anteriormente y **Recomendación** en el sentido de que con objeto de evitar una mayor dilación en el pago de intereses de mora y la devaluación de su contenido que ésta conlleva, previos los trámites legales oportunos, se habilite un crédito para el pago efectivo de los mismos. Nos encontramos a la espera de recibir la preceptiva respuesta.

También por demora en el pago de los intereses se presentó la **queja 1426/92** en la que el interesado remitía fotocopia de un escrito dirigido a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes con fecha 15 de Octubre de 1990, en el que consta la fecha de mutuo acuerdo (15 de Noviembre de 1989) y la fecha de cobro (9 de Octubre de 1990), en cuyo escrito solicita liquidación de intereses de demora por la expropiación de una finca de su propiedad del parcelario 26 y 27 del término municipal de Montoro (Córdoba). Esta expropiación se llevó a cabo con objeto de efectuar el acondicionamiento de la carretera de Montoro a Puente Genil. A pesar del tiempo transcurrido desde la presentación de este escrito siguen sin serle

abonados estos intereses y, además, sin darle respuesta alguna a su escrito.

2.3.2. Dilaciones en el pago de los justiprecios.

Respecto de las quejas que se tramitan con motivo de las dilaciones en el pago de los justiprecios, se pueden mencionar las quejas **1495/90, 950/91, 1100/91, 1328/91, 355/92, 568/92, 625/92, 59/92, 597/92, 375/92, 1156/92, 1312/92**, etc.

Aquí destacaremos la **queja de oficio 1328/91** que se tramitó al haber tenido conocimiento de que numerosos ciudadanos que habían sido expropiados con motivo de las obras de la autovía Sevilla-Granada-Baza, del término municipal de Huetor-Santillán (Granada), un año y medio después de haberse firmado las actas de expropiación por mutuo acuerdo, no habían cobrado.

Con motivo de la tramitación del expediente, se mantuvo una entrevista en la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte no sólo para conocer la causa de las dilaciones, sino, también, por si se detectaba alguna irregularidad adicional, formulándose, con este fin, una serie de preguntas afectantes algunas de ellas a las expropiaciones, ya que teníamos la relación completa de los afectados en este concreto tramo de autovía.

Las conclusiones a las que podemos llegar, después de la entrevista mantenida y sin perjuicio de la información que, finalmente, se obtenga sobre la tramitación concreta, fecha de pago, etc., de alguno de los expropiados, son las siguientes:

1. La tramitación de los expedientes en las Delegaciones Provinciales es muy compleja, siendo necesaria, además, de las gestiones ya de por sí difíciles para llegar a un mutuo acuerdo con los interesados, hacer un informe-valoración, las actas previas de ocupación, parcelario definitivo y actas de mutuo acuerdo, notificaciones, edictos de publicación, certificaciones del resultado de la información pública, actas de subrogación -en los casos de subrogación por la empresa constructora-, pliego de razonamientos, copia de declaración de urgencia, etc. Finalmente, la reelaboración del parcelario, con objeto de dejar constancia de lo que real y efectivamente se expropia, que es una operación compleja, tal y como pudimos comprobar los Asesores de la Institución.

2. Con carácter general no se detectaron anomalías en la tramitación de los expedientes, por más que, en algún caso concreto, sí hemos observado que un expediente se remitió a los Servicios Centrales en fecha más tardía respecto de otros expedientes en los que se había llegado al mutuo acuerdo en una fecha posterior a la de aquél. Hecho que, en principio, es anómalo, por lo que se ha interesado un informe de la Delegación Provincial para determinar la causa de que, en este supuesto, no se respetara, insistimos, en principio, el orden de antigüedad en la tramitación de expedientes. Asimismo, se va a interesar un informe de la Dirección General de Tesorería sobre el criterio adoptado para restablecer la prelación en el pago. Respecto de los afectados en esta queja, también se va a interesar informe sobre la fecha de entrada en esa Dirección General de los OPJ, de la fecha de mandamiento de pago y de la fecha de libramiento respecto de todos los afectados por el tramo de autovía citado.

3. El retraso en el pago hay que encuadrarlo, además, en el problema de la falta de liquidez de tesorería, que ha hecho que pese a que las actas de ocupación se formularon en Enero y Mayo de 1990, en Octubre de 1992 todavía no habían cobrado los expropiados. Pero también hay que encontrarlo en la inexistencia de crédito presupuestario. Ante la sorpresa de los Asesores -que entendían que si en la fecha de elaboración del proyecto de presupuesto en 1991 era previsible, por existir deuda documentada o pendiente de ultimarse su documentación, que iba a ser necesaria una previsión presupuestaria de una determinada cantidad, tanto para pagar las expropiaciones, cuya documentación se formalizara en 1991, como por los expedientes que tuvieron entrada en los Servicios Centrales en 1992-, fueron informados que aunque estuviera documentada la deuda, al no haberse firmado por el Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes el documento AD, el mutuo acuerdo no está, en estos casos, formalmente aprobado, por lo que tampoco es exigible su inclusión en el presupuesto. Nosotros entendimos que, con independencia de que la firma del documento AD sea un requisito para la aprobación del mutuo acuerdo, ésta es una cuestión que afecta a la ejecución del presupuesto corriente, no a la elaboración del presupuesto futuro. Para nosotros, el problema de fondo es que para expropiar hay que haber elaborado un presupuesto aproximado previo, que, en todo caso, una vez que se va a ocupar una finca por el procedimiento de urgencia hay que prever el gasto que ello va a generar en el ejercicio siguiente, con independencia de que el expediente reúna determinadas formalidades que se han de cumplimentar en las distintas fases de tramitación.

La prueba de que ha existido imprevisión es que se nos explicó que se había producido una modificación presupuestaria que había implicado tener que dar de baja a algunos proyectos constructivos. Además, con cargo a los 1.800 millones generados por esta modificación se iban a pagar todos los expedientes que hubieran tenido entrada a 31 de Diciembre de 1991, pero es que, con independencia de que habría que contrastar si ello ha sido así, es que resulta que nada más que desde el 1 de Enero de 1992 hasta finales de ese año, tenían previsto que el número de expedientes recibidos llegara hasta los 4.500 millones, sobre los que no podrían pagar nada hasta que se comenzara a ejecutar el presupuesto de 1993.

Si a ello añadimos que los intereses de demora no tienen previstos pagarlos hasta que se abone el principal, la situación es sencillamente límite: junto a una falta de liquidez ha existido una imprevisión presupuestaria total respecto de las obligaciones de pago de estos expedientes. Algunos ejemplos, además de los ya comentados, sirven para ilustrar la situación:

La **queja 625/92**, en la que el interesado nos decía en su escrito que en el año 1987 le habían expropiado las fincas 14 y 15 del término municipal de Burguillos (Sevilla), por el ensanche y mejora del firme de la C-433, de Sevilla a Cazalla de la Sierra, pero que a pesar de las muchas gestiones realizadas al tiempo de presentar la queja, cinco años después, no se había abonado la indemnización. En la **queja 568/92**, la interesada exponía que con fecha 5 de Diciembre de 1989 firmó el acta previa de ocupación de las parcelas 190 y 192, sitas en el término municipal de Guadix, cuya superficie era de 3.587 m², en base al Expediente de Expropiaciones clave JA-1-GR-141 170-AUTOVIA SEVILLA-GRANADA-BAZA (tramo intersección N-324-EL GRAO; fincas parcelarias 190-192). Al parecer, en días inmediatos se procedió por la Administración expropiante a cortar todos los olivos de las parcelas expropiadas, pendientes de recolectar, hecho que se hizo constar en el acta previa; en Septiembre se le abonó el depósito previo, por importe de 26.510 ptas; con posterioridad a este abono, no se había recibido ninguna otra notificación relativa al expediente. En consecuencia, transcurridos más de dos años desde la ocupación material de la finca expropiada, y abierta al tráfico la Autovía a su paso por Guadix, no se le había llamado para la fijación del justiprecio por mutuo acuerdo.

Pues bien, tras recibir un primer informe sobre la queja, se interesó un segundo, en Junio, sobre:

- " 1. *Causas de que se haya producido un retraso de más de dos años en medir las fincas ocupadas y proponer el justiprecio y, en el caso de que se llegue al mutuo acuerdo en los meses de Junio, Julio o Agosto, si va a ser posible pagar la indemnización que proceda con cargo al presupuesto de 1992, o, por el contrario, el pago del mismo se haría con cargo al Presupuesto de 1993.*
2. *Si el pago de las expropiaciones con motivo de la Autovía Sevilla-Granada-Baza se está abonando siguiendo el riguroso orden de antigüedad de entrada de los expedientes en los Servicios Centrales o, por el contrario, se han establecido determinados criterios preferenciales que hace que no se observen aquélla prelación en el tiempo. Y, en este caso, cuales son esos criterios preferenciales" .*

Este informe no ha sido contestado, ni los dos reiteros formulados, por lo que ha sido necesario formular a la mencionada Dirección General, **Recordatorio** del deber legal de colaborar con esta Institución, encontrándonos a la espera de la preceptiva respuesta.

En la **queja 948/92**, el interesado nos decía que hacía casi dos años (acta de ocupación de Noviembre de 1987) le fue expropiada a su familia parte de una finca de olivar en el término municipal de Carcabuey (Córdoba), para el paso de una carretera, proyecto JA-1-CO-111, de la variante de Priego-Carcabuey en la C-336 de Aguilar a Iznalloz. La parcela expropiada representaba, aproximadamente, un 13 % de la finca. En su día, cobró indemnización correspondiente a la cosecha de los olivos que fueron arrancados, no habiendo vuelto a saber, desde entonces, sobre la indemnización, exponiendo el interesado que "*el dinero está en camino, pero no llega*". Los ingresos de la finca expropiada eran destinados al mantenimiento de su madre viuda, que desde entonces ha visto disminuidos los mismos. El interesado se queja del tiempo transcurrido, sin haberse llevado a efecto el pago de la expropiación, poniendo de manifiesto que cuando llegue éste, estará totalmente devaluado después de tantos años.

En fin, para no hacer interminable la relación de las quejas recibidas por esta cuestión, citaremos la **queja 1608/92**, presentada por varios afectados por el acondicionamiento de la carretera nacional 324, de Córdoba a Almería, por Jaén; la presentada por los interesados afectados por la autovía Sevilla-Granada-Baza, en el término municipal de Huetor-Santillán (**queja**

1412/92), etc.

Hechos como los que hemos resaltado en este Informe Anual, dada la amplitud de los afectados por las numerosas obras públicas ejecutadas, hacen que el problema de las dilaciones en el pago de las expropiaciones plantee un verdadero problema social. Antes de realizar nuevas inversiones, salvo que sean realmente urgentes e inaplazables, hay que pagar las ya ejecutadas, o en curso de ejecución. En definitiva, es un problema de prioridades presupuestarias que no corresponde a esta Institución, en modo alguno, determinar, pero sí dar cuenta de la gravedad del problema que se ha creado y de la urgencia de su solución. Es un problema de credibilidad, de confianza en el poder público, que posee las prerrogativas de expropiación.

Por último, indicar que también en el caso de los Ayuntamientos se han presentado quejas por dilaciones en la tramitación de los expedientes y en el pago de los justiprecios; así la **queja 375/92**, en la que la interesada manifestaba, entre otros extremos, que había presentado hoja de aprecio con fecha 4 de Enero de 1991, sin que hubiera tenido respuesta de la Administración y que fue concluida una vez que el Ayuntamiento nos comunicó que se había dictado resolución rechazando la hoja de aprecio, por lo que se había desbloqueado la pasividad de la Administración. Ello, sin perjuicio de que se comunicara al Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva) lo siguiente:

"... estimamos necesario hacer una valoración sobre la problemática planteada en esta queja. Esta Institución, aunque comprende el problema existente en los servicios de ese Ayuntamiento, estima que éste no puede justificar las dilaciones que se han producido en el procedimiento expropiatorio que se instruye en esa Administración, por cuanto supone la no aplicación del principio de eficacia en la actuación administrativa recogido, entre otros preceptos, en el art. 103, aptdo. 1, del Texto Constitucional y art. 29, aptdo. 7, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958 (incluido el principio de celeridad recogido en este mismo precepto). En definitiva, con el retraso se está vulnerando un derecho general, que se deriva de la normativa citada, de los ciudadanos a un procedimiento sin dilaciones".

En definitiva, se formulaba **Recordatorio** del deber legal de observar esos preceptos y **Recomendación** en el sentido:

"... de que se realicen las actuaciones precisas con objeto de resolver los problemas de fondo, entre otros: la insuficiencia de medios personales y la necesidad de colaboración y asesoramiento de los Servicios Jurídicos de la Excm. Diputación Provincial de Huelva; problemas que, entendemos, deben resolverse dentro del marco de las relaciones interadministrativas, con el objetivo de que se doten de los medios necesarios a los distintos órganos para cumplir las funciones que tienen encomendados, pero cuyas consecuencias, en ningún caso, debe soportar el ciudadano".

En el caso de la **queja 1151/91** se planteaba un complejo problema sobre reversión de unos inmuebles expropiados, pero una vez que formulamos un **Recordatorio** legal y una **Recomendación**, tuvimos conocimiento por el propio Ayuntamiento de que el problema se encontraba «sub-iudice», por lo que suspendimos las actuaciones con objeto de respetar el contenido del art. 17, aptdo. 2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por último, comentaremos la **queja 1156/92** que actualmente se tramita ante el Ayuntamiento de Sevilla en la que el interesado manifestaba que con fecha 2 de Marzo de 1990, al amparo del art. 8 de la Ley de Expropiación Forzosa y 74 de su Reglamento, había solicitado una retasación de determinados bienes y derechos expropiados por el Ayuntamiento, pero que hasta la fecha -más de dos años después- no había obtenido respuesta. El informe que nos enviaron se refería a otra retasación, por lo que tras informarnos el interesado en este sentido, se indicaba al Sr. Presidente de EMVISESA que lo que, en definitiva, el interesado solicitaba es que esa Entidad diera contestación a su solicitud de retasación presentada con fecha 2 de Marzo de 1990 y que fue remitida por la Gerencia Municipal de Urbanismo a través de escrito de fecha 12 de Marzo de 1990, así como que aporte sus hojas de aprecio para poder seguir las actuaciones administrativas que procedieran sobre la segunda retasación, paralizadas desde hace dos años y ocho meses, cuando el plazo legal establecido por la Ley de Expropiación es de veinte días. Asimismo, le comunicábamos que se daba traslado con objeto de que se dieran las instrucciones oportunas para que se emitiera la respuesta que procediera ante la solicitud de retasación y se pudiera dar una resolución definitiva al expediente de queja. Estamos, todavía, a la espera de recibir esa respuesta.

2.3.3. Otros supuestos de responsabilidad patrimonial.

En primer lugar, reiteramos la **queja 427/91** que fue objeto de una Recomendación por parte de la Institución con objeto de que se indemnizara a un ciudadano por los daños que se le había causado ante la imposibilidad de permitir la reversión de un bien expropiado como consecuencia, a nuestro juicio, de un funcionamiento anormal de la Administración.

En su informe, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla discrepó de nuestro escrito, dándonos cuenta de que la imposibilidad material de revertir el derecho de arrendamiento no se debía a una actuación dolosa de la Administración municipal, sino a la actuación de la propietaria expropiada. Siendo esto cierto, no lo era menos, a nuestro juicio, que esta posible actuación dolosa de la antigua propietaria se hizo posible por la actuación, que cabe calificar, cuando menos, de ineficaz de esa Administración Municipal. La actuación de la propietaria no se hubiera podido producir de haberse efectuado la inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca expropiada a favor del Ayuntamiento, sin que las razones de tesorería aducidas puedan excluir la responsabilidad que a esa Corporación le corresponde en la imposibilidad de reponer al interesado en su derecho.

Además, se le precisó que en ningún caso, en el contenido de nuestro último escrito, se mencionaba la posibilidad de una actuación dolosa de esa Administración. Lo que por esta Institución se apreciaba era un funcionamiento anormal de un servicio público que ocasiona una lesión a un particular, lo que conlleva el correspondiente derecho a indemnización. Nos reiteramos en nuestra apreciación de que nos encontramos ante unos hechos perfectamente encuadrables en el art.121 de la Ley de Expropiación Forzosa y, por consiguiente en el contenido del **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** formulados.

En consecuencia, entendimos que por parte de esa Gerencia no se aceptaba el contenido de la Resolución formulada, por lo que nos vimos obligados a la inclusión de esta queja en el Informe Anual al no haberse conseguido una solución positiva de la queja presentada y a dar por concluidas nuestras actuaciones.

También queremos destacar -siquiera brevemente- la **queja 729/90**, de la que dimos cuenta en el Informe del ejercicio anterior y que se trataba, a nuestro juicio, de un supuesto de responsabilidad patrimonial en el

que habían podido incurrir tanto el Ayuntamiento de Tarifa como la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Cádiz. En esta ocasión sólo indicaremos que la resolución de esta Institución no fue aceptada por estas Administraciones, de lo que damos cuenta en este Informe, ya que según la valoración realizada por esta Institución, las respuestas dadas por las dos Administraciones, en modo alguno, justifican la forma en la que actuaron en la tramitación del expediente para la autorización de un camping y, por tanto, creemos que crearon en la interesada unas expectativas y unos gastos que de haber actuado desde el principio conforme a derecho (dado que legalmente era imposible que ejecutara el camping en la forma en se iba a establecer) no se hubieran producido aquéllas.

Por último, en la **queja 1430/92**, el interesado, además de manifestar que se le debía la cantidad de 220.000 ptas. en concepto de indemnización desde hacía dos años, nos decía que la finca había quedado dividida en dos por la construcción de la carretera que va desde la circunvalación de la Base Naval de Rota hasta Chipiona (Cádiz), dejando aislada una parcela de 1.200 m². Debido al aislamiento de la parcela citada, gestionó ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes la solución, dado que el acceso directo desde la carretera no es posible por ser considerada por la Consejería de alta velocidad, habiendo solicitado la habilitación de un paso por la cuneta hasta el camino de Roamartín, a unos 200 m. de la finca en cuestión, a lo que la Consejería le contestó, según el interesado, que *"no es viable debido a transcurrir éste por terrenos no expropiados, lo que imposibilita su construcción"*.

Al término del ejercicio no se había recibido el informe interesado.

Finalmente, es obligado citar la **queja 253/91** de la que se dio cuenta, ampliamente, en el ejercicio anterior y de la que, ahora, únicamente destacaremos que la Institución terminaba haciendo una **Recomendación** con objeto de *"... determinar si esa Comisión Provincial ha incurrido en responsabilidad patrimonial al existir una propuesta favorable a la concesión de la autorización con fecha 13 de Julio de 1990 y ninguna norma de planeamiento que se opusiera al otorgamiento de la misma hasta la fecha de aprobación inicial de la Norma Subsidiaria, a partir de la cual sí se debió proceder a suspender el procedimiento de concesión de la autorización y no la denegación de la misma. Elo por cuanto, insistimos, en el caso de que la instalación prevista reuniera los requisitos para ser autorizada, y no se hubiera dictado la correspondiente resolución sin causa, en principio, justificativa, entendemos*

que se ha podido causar una lesión patrimonial al interesado, que se ve obligado, ahora, no sólo a dilatar su inversión, sino a adquirir suelo industrial, tal vez a unos precios bastante mas elevados. Por tanto, si se han dado los supuestos previstos en los arts. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957, y 120 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de Diciembre de 1954, entendemos que se deben estudiar por esa Delegación Provincial la adopción de medidas compensatorias por los daños que, en su caso, se hayan producido" .

Esta resolución no obtuvo la preceptiva respuesta ni del Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes ni del Consejero, al que se elevaron los antecedentes del expediente. Por esta razón, se incluyó el mismo en el presente Informe al Parlamento de Andalucía.

2.4. Obras Públicas y Transportes.

2.4.1. Obras Públicas.

2.4.1.1. Mantenimiento y conservación de Obras Públicas.

Cinco expedientes de queja, dos de ellos por propia iniciativa (**quejas de oficio 1896/92 y 1552/92**) se tramitaron por cuestiones relacionadas con el mantenimiento y conservación de infraestructuras de la Comunidad Autónoma. Por este motivo se presentó la **queja 1453/92**, relativa al lamentable estado en que se encuentra la carretera de acceso a la urbanización donde vive el interesado, añadiendo que "*(...) después de que el Ayuntamiento de San Roque instalara el alcantarillado, la carretera (entonces recién asfaltada por los vecinos) quedó con todas las zanjas abiertas y sólo cuando lo comunicó a Madrid, volvieron a parchearla mediocrementemente, por lo que a partir de entonces empezó a deteriorarse hasta llegar al estado actual, literalmente de desastre, ya que con las lluvias queda prácticamente infranqueable; todo lo cual acarrea consecuencias, entre las que se puede citar el no reparto de correos ni de butano, no subida del camión de la basura por la colina, el bajar y subir en situaciones de urgencia, etc"*.

Asimismo, nos manifestaba que "*El año anterior, el Ayuntamiento enviaba camiones de arena para tapar los peores trozos de la carretera, sin que este año los haya enviado, después de haberlo prometido en varias ocasiones, por lo que los vecinos han tenido que comprar ellos mismos la arena y ellos*

mismos la estuvieron extendiendo, pagando cada uno lo que les correspondía."

El Ayuntamiento, tras dos reiteros, nos informó que tanto el camino como el alcantarillado, se ejecutarían una vez que se tramitara el proyecto que se estaba realizando por aportación de contribuciones especiales, siendo necesario antes la cesión de viales por la Comunidad de Propietarios. Ahora bien, el problema fundamental era determinar quiénes serían los propietarios cedentes, tanto por los numerosos cambios de titularidad que se habían producido en la urbanización, como por la residencia de la mayoría de ellos en el extranjero y concluía diciéndonos lo siguiente:

"De cualquier forma, por parte de este Ayuntamiento se sigue en el empeño de dar solución definitiva a los problemas urbanísticos de esta zona del municipio, y, por supuesto, nos mostraremos siempre dispuestos a facilitar cualquier ampliación de información a esa Institución."

Con ello, entendíamos que se estaban iniciando las actuaciones para dar respuesta a los problemas de la urbanización pero, en todo caso, comunicábamos a los interesados que si en las obras de ejecución del proyecto se presentaban nuevas dilaciones, realizaríamos nuevas actuaciones ante el Ayuntamiento.

En el caso de la **queja 950/92**, el interesado, Presidente de la Asociación de Empresarios de un municipio cordobés, junto a diversos grupos y entidades de dicho Municipio, manifestaba su preocupación por las pésimas condiciones de las distintas carreteras que unen la Colonia de Fuente Palmera con las localidades cercanas, lo que se traduce en un freno al desarrollo económico y social de dicho municipio, donde se han invertido más de 5.000 millones en tierras de regadío y se han instalado industrias que absorben parte del excedente de mano de obra agrícola. Nos decía que se había insistido reiteradamente desde el Ayuntamiento de Fuente Palmera a diversas instituciones públicas sobre los mencionados problemas, sin que hasta la fecha se hubiera obtenido solución a los mismos.

Esta Institución, después de remitir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales las cuestiones planteadas en la queja relativas a problemas de señalización de este Municipio en los cruces de la Autovía N-IV, interesó informe sobre las demás cuestiones de la Diputación Provincial y Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

La Diputación Provincial nos informó, entre otros extremos, que respecto de la carretera C.P. 187 "de Posadas a Fuente Palmera", se había adjudicado la obra de refuerzo de firme, con un presupuesto de 96.281.498 ptas., y, en segundo lugar, que en la Carretera C.P. 47 "de Fuentecubierta a Fuente Palmera", se habían realizado obras de conservación por importe de 10.300.000 ptas. y que la Consejería de Obras Públicas y Transportes tenía previsto una actuación mediante la ejecución del proyecto de mejora de trazado y firme.

Este último extremo nos lo confirmó la Delegación Provincial citada, informándonos que el importe de las obras ascendía a 337.090.517, ptas., a las que había que añadir el proyecto de "acondionamiento de la carretera provincial CP-214, de Palma del Río a Fuente Palmera" 478.776.402, ptas. Con todo ello, entendíamos, se daba respuesta al problema planteado.

También por la insuficiencia de infraestructuras y grave deterioro de las existentes se presentó la **queja 2232/89** por un Presidente de una Asociación de Vecinos de San Fernando (Cádiz). Tras realizar distintas actuaciones con el Ayuntamiento y Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, el primero nos comunicó, finalmente, que la Empresa Pública del Suelo de Andalucía se iba a encargar de gestionar la ejecución de las obras necesarias para hacer posible la entrega al Ayuntamiento de la urbanización, pero que todo ello estaba pendiente de la redacción del proyecto técnico necesario para la realización de aquéllas. Sin embargo, éste quedó resuelto ya que la Corporación nos comunicaba que, en definitiva:

" (...) Redactados ya los proyectos como se ha dicho por los técnicos municipales, se procederá de inmediato a la remisión de los mismos a EPSA, para su estudio, con lo que estimamos que el problema planteado en la queja que ahora se contesta se encuentra en vías de solución".

En el caso de la **queja 284/91**, se plantea la situación en que se encontraba un camino que pasaba junto a un Instituto y sobre el que el Director y la Asociación de Padres de Alumnos había pedido, en reiteradas ocasiones, que se asfaltara, pese a ello y al compromiso del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), lo cierto es que las obras no se ejecutaban, por lo que después de formular una queja por este problema (1533/88) fue necesario, ante el incumplimiento del Ayuntamiento, volver, tres años después, a tramitar el

expediente de queja comentado, que se ha concluido una vez que hemos tenido certeza de la ejecución de aquéllas.

Sin embargo, a la vez que nos informaba la Alcaldía-Presidencia de las obras ejecutadas, nos decía que:

"Asimismo, quiero hacerle llegar la sorpresa que ha supuesto para este Equipo de Gobierno sus amenazas de incluir este tema en su Informe anual del Parlamento de Andalucía, ya que el asunto de referencia viene arrastrándose desde hace algunos años y ha tenido que cambiar la gestión política municipal para que se utilicen medios intimidatorios contra este Excmo. Ayuntamiento".

A la vista de tan inadmisibles como sorprendente respuesta y después de indicar al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento que esta Institución quería, en primer lugar: *"(...) mostrar su satisfacción por el hecho de que, finalmente, se haya procedido a ejecutar las obras de compactado y asfaltado que desde hace tiempo venían siendo requeridas por la mencionada Asociación e interesadas, conforme a la queja presentada, por esta Institución, por lo que, con esta fecha, damos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja"*, en segundo lugar, nos vimos obligados a realizar las siguientes precisiones:

"1. Tal y como Vd. conoce por nuestro escrito de 22 de Abril de 1991, núm. de salida 1964 (cuyo contenido es idéntico al que motivó la tramitación de la queja 1533/88), la apertura de esta queja se debió a la inexecución de estas obras. Siendo así que, pese a que ese Ayuntamiento (la persona jurídica y sus destinatarios, que es lo que tiene trascendencia para esta Institución, son idénticos) se había comprometido a incluir las mismas en las peticiones que éste efectúa para las obras del Plan de Empleo Rural de 1990, lo cierto era que al tiempo de presentarse la queja, no se habían llevado a cabo.

Lógicamente, la queja se admitió en la fecha indicada, sin que esta Institución pudiera, ni tuviera interés en conocer (nuestras funciones no son otras que las establecidas en los arts. 46 de la Ley Orgánica 6/81, de 30 de Diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Andalucía y arts. 1, aptdo. 1, y 10, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución), a

quien correspondería el gobierno y gestión de esa Corporación y de los más de 700 municipios que comprende el mapa de nuestra Comunidad Autónoma, cuando se celebraran las elecciones, meses después de admitirse a trámite la queja.

2. *Las "amenazas" derivadas, según su escrito, del hecho de acordar incluir esta Institución el tema en su Informe Anual al Parlamento de Andalucía, así como "los medios intimidatorios" que dice haber utilizado esta Institución al haber cambiado "la gestión política municipal", son estrictamente los habituales, por venir así establecidos legalmente, siempre que se produce un supuesto de hecho tan lamentable como idéntico al que se presentó durante la tramitación de esta queja ante ese Ayuntamiento: se envía un escrito de fecha 8 de Agosto de 1991 (registro de salida núm. 4000, de 14 de Agosto), por el que, después de agradecerle la colaboración, se le indicaba que quedábamos a la espera del resultado de las gestiones efectuadas por la Corporación. Posteriormente, al no recibirse nueva información, se hace un primer reitero de la petición, que al obtener el mismo resultado, obliga a efectuar un segundo reitero, y, finalmente, al persistir VI. en esa actitud, se formula un recordatorio del deber legal de observar el contenido del art. 19, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz (de todos estos escritos le adjuntamos fotocopia), cuyo tenor literal es como sigue:*

«Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones».

Siendo así que, el art. 29, aptdo. 1, determina lo siguiente:

«El Defensor del Pueblo Andaluz, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de la Administración Autonómica advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior a un mes».

Por todo, el incumplimiento de esta última obligación, trajo consigo el que esta Institución procediera a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, como ordena el propio art. 29, en su párrafo 2º.

En consecuencia, cualquier otra tramitación que se hubiera dado a esta queja ante la falta de respuesta de quién preside esa Corporación, hubiera significado un tratamiento discriminatorio y desigual respecto al otorgado a todas aquellas Administraciones Públicas a las que, tras haber mostrado idéntica actitud a la de esa Corporación, se le ha formulado el oportuno recordatorio legal (en los mismos términos que el dirigido a VI.), llegando, en algunos casos, a la inclusión en el Informe Anual al Parlamento Andaluz, e, incluso, con carácter previo a esta medida y si la falta de respuesta se refiere al informe inicial, a declarar la actitud como hostil y entorpecedora a la actuación de esta Institución, de conformidad con lo que establece el art. 18.2 de la misma Ley, que textualmente expresa:

«La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables, al envío del informe inicial solicitado, podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo Andaluz como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su Informe anual o especial, en su caso, al Parlamento de Andalucía».

3. En definitiva, la afirmación que VI. vierte en su escrito y que supone una utilización parcialista de los instrumentos que posee esta Institución para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y el control de la legalidad de la actuación administrativa, conforme a los principios y textos legales citados, no puede provocar sino nuestro rechazo más absoluto, no sólo por carecer de fundamento con respecto a esa Corporación, sino en relación a las distintas Administraciones Públicas a las que debemos supervisar. Al alcance de las Administraciones Públicas y, en éste caso concreto, al de VI., está llegar a evitar que se lleguen a producir esas medidas que la propia Ley le confiere al Defensor del Pueblo Andaluz cuando se incide, por parte de aquéllas, en esas actitudes contrarias a una colaboración y atención obligadas a las peticiones del Defensor. Es muy sencillo: contestar a estas últimas en los

términos estrictos que señala la Ley.

4. *En consecuencia, y aunque en otras circunstancias, los términos de su escrito estimamos que hubieran podido dar lugar a una respuesta por parte de esta Institución, a través de otros mecanismos legalmente previstos, cuando se utilizan imputaciones tan claramente atentatorias a la dignidad e independencia de este tipo de Instituciones, o, en su caso, un informe especial al Parlamento de Andalucía, para que actuara en consecuencia, no obstante ello, creemos que tales imputaciones han venido motivadas, más que por un ánimo meditado y consciente de ataque a esta Institución, por un desconocimiento, ciertamente incomprensible e imperdonable en una autoridad pública, de los mecanismos y facultades que legalmente nos vienen atribuidos, cuyo mero ejercicio, general para todos los expedientes con análoga tramitación, nunca pueden merecer semejante respuesta. Por todo ello, aunque lamentamos y rechazamos absolutamente los términos con los que ha calificado la actuación de esta Institución, le significamos que procedemos a dar por finalizado, sin más, el expediente de queja al haber quedado resuelto el motivo por el que se admitió".*

Otras quejas referentes a la demanda de infraestructuras y al estado de conservación de éstas son la **queja 1887/91**, en la que el interesado solicitaba que se construyera una cuneta de hormigón de mayor capacidad y unas rejillas metálicas para el paso de vehículos; la **queja 1935/91**, relativa a las deficitaria y pésima conservación de las carreteras C-341 (Ronda-Campillos) hasta Arriate y desde esta población hasta Puerto del Monte y las que parten desde la C-339 (Carmona-San Pedro de Alcántara) hasta el límite de la provincia de Cádiz; la **queja 77/92**, en la que un ciudadano nos manifestaba que después de haber eliminado un pozo ciego, se encontraba con el problema de que el colector general estaba más de 40 metros de su vivienda y no tenía medios para hacer las obras necesarias; y, finalmente, la **queja de oficio 1527/92**, tramitada a la vista de que esta Institución había tenido conocimiento del malestar de los agricultores de Torredelcampo (Jaén) por el pésimo estado en que encontraba la carretera comarcal JA-2338, que es una vía de extraordinaria importancia para la zona, al ser la que facilita el acceso a la mayoría de las explotaciones agropecuarias allí existentes. Todos estos expedientes tuvieron una respuesta favorable por parte de la Administración.

Por el contrario, todavía continua tramitándose la **queja 1658/91**,

sobre la que ha sido necesario hacer un **Recordatorio** al Consejero de Obras Públicas y Transportes sobre el deber de auxilio y colaboración para con esta Institución, y que fue admitida a trámite con objeto de delimitar si había responsabilidad patrimonial en los daños causados por un accidente, según el interesado, motivado por no tener señalizado debidamente un tramo de una carretera en la provincia de Jaén.

Por último, citaremos la **queja de oficio 1552/92**, iniciada al conocer esta Institución las distintas actuaciones emprendidas por los vecinos de La Montiel y Santaella (Córdoba) por el estado en que se encuentra la carretera que une a ambas localidades, que está en condiciones lamentables. Al parecer, a pesar de que el proyecto para el arreglo de esta vía de comunicación se encuentra redactado y aprobado, por motivos ignorados no se efectúa la tramitación necesaria para la adjudicación de las obras. Los contactos mantenidos con la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Córdoba han resultado insatisfactorios, según los vecinos, que no quieren unos parcheos, sino una solución definitiva.

Tras informarnos la Delegación Provincial citada que había sido adjudicado el proyecto para el acondicionamiento de la carretera, concluimos nuestras actuaciones en el expediente.

2.4.1.2. Sobre conservación y puesta en servicio de las Estaciones de Autobuses.

La **queja de oficio 1896/92** fue tramitada debido al grave deterioro en que se encontraba la Estación de Autobuses del Prado de San Sebastián de Sevilla. Esta situación fue descrita en la petición de informe que se envió al Ayuntamiento de Sevilla en los siguientes términos:

" * *El aspecto exterior de la pintura es deslucido y presenta manchas motivadas por haberse borrado, con un tono de distinto color, algunas "pintadas", además de tener adheridos algunos carteles a la misma. A la entrada, aquel día, había un "tenderete de cartón" en el que, al parecer, se vendían cupones, pañuelos, tabaco, etc. Es lamentable que esta sea la primera imagen que recibe de la Estación el usuario.*

* *En la salida del vestíbulo Central para los andenes, se encuentra la*

cabina de información, ubicada en una instalación formada por mamparas, habiendo sido necesario para que el usuario pueda localizarla, con facilidad, que se indique con un cartel, en el que figura una flecha pintada a mano, la dirección para su localización. Las carteles indicadores existentes en las oficinas expendedoras de billetes no están, en absoluto, normalizados. Las persianas de los mostradores de los distintos concesionarios están pintadas de distinta forma, las lámparas presentan una suciedad acumulada en su parte superior indicativa de no haber sido limpiadas nunca, no existen papeleras. Dando todo ello, una gran sensación de descuido y falta de organización.

- * Los servicios presentan un lamentable estado de abandono. No existen espejos, algunas de las puertas de los inodoros no se pueden cerrar y estos no cuentan con tapa alguna, se acumulan papeles y otros restos a su alrededor. No hay jabón en los lavabos, ni nada con que secarse. Si no fueran necesarios, están para ser clausurados.*
- * En el andén, parte de la instalación eléctrica también se encuentra llena de suciedad y telarañas, con gran número de cables que no parecen ofrecer las condiciones de seguridad y conservación adecuadas (por mas que, parcialmente, tenga aspecto de haber sido renovada hace poco tiempo).*

La megafonía no funciona y, por tanto, no presta servicio alguno. Los relojes de los andenes se encuentran tapados y de las fuentes de agua, sólo 1 funciona adecuadamente, aún cuando su aspecto es de falta de limpieza; una de ellas se utiliza como cenicero. La numeración de los andenes tampoco es completa, pues pudimos constatar la falta de varios números, aún cuando éstos estuvieran en la columna más cercana o pintados con tiza. Ello provoca evidente desorientación en el usuario. Faltan al menos la mitad de las papeleras. A la entrada de los andenes están instalados tres kioscos cada uno con un tipo de instalación diferente y con un lamentable aspecto estético, inapropiado con la situación que ocupan. La zona de asientos destinados a la espera en los andenes tiene la pintura muy "gastada".

- * Al final de los andenes, se encuentra una sala de espera hecha de*

mármol, con un aspecto digno y adecuado. Se encuentra perfectamente cerrada y sin posible acceso a la misma para los usuarios. No tiene ningún asiento. Ello provoca el que los viajeros tengan que esperar a los autobuses en los andenes, es decir, en el exterior, y puesto que la Estación no es cerrada, la situación se agrava con la llegada del invierno.

- * *Por último, el Bar de la estación tampoco presenta un aspecto demasiado cuidado y los barriles de cerveza se encuentran apilados a su entrada.*

La valoración del aspecto general de la estación de Autobuses no puede ser mas negativa".

Finalmente se interesaba informe sobre las causas que habían motivado el que la estación se encontrara en aquella situación, la dotación presupuestaria destinada a su mantenimiento y conservación, si se había dispuesto de la misma en su totalidad y sobre si se tenía previsto la realización de obras para la rehabilitación de este edificio, de obligado uso por un gran número de ciudadanos.

Una vez que tuvimos conocimiento de que se iban a acometer una serie de obras, que se detallaban en un informe, que subsanarían todas las deficiencias observadas y entendiéndolo que ello suponía la aceptación de la pretensión de acondicionamiento de la Estación, procedimos al archivo de las actuaciones, aunque continuamos atentos al cumplimiento y ejecución de tales obras.

Por último, también se incoó **queja de oficio 1225/92**, al tener conocimiento de que la nueva Estación de Autobuses de Sevilla permanecía cerrada durante más de cuarenta días después de su inauguración, hecho éste que nos pareció inaceptable, toda vez que o no se inaugura hasta que no se encuentre en condiciones de prestar servicio o, si reunía todos los requisitos para su puesta en funcionamiento, desconocíamos por qué, pese a la cuantiosa inversión que se había realizado en ella, no se hubiera abierto al público.

El Ayuntamiento nos informó que hasta el 27 de Abril de 1992 no había recibido el dictamen favorable de la Comisión Provincial de Calificación de Actividad de la Agencia del Medio Ambiente y que, en virtud de ese dictamen y del certificado final de instalaciones de 19 de Mayo de 1992, la Corporación

acordó darle autorización provisional, otorgándose la definitiva una vez que se cumplieron todos los requisitos exigidos en el dictamen calificadorio referido.

Por su parte, la Delegación Provincial, después de dar cuenta del esfuerzo que había supuesto ejecutar en 14 meses una obra cuyo plazo normal de ejecución habría sido de 24 meses, nos informó de que la Estación se había ejecutado con un convenio realizado entre la Consejería de Obras Públicas y el Ayuntamiento de Sevilla y que:

" (...) Habida cuenta que el proyecto constructivo de la Estación de Autobuses fué redactado bajo la supervisión del Ayuntamiento y aprobado técnicamente por la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, se entendió por el Servicio de Infraestructura que no era necesario remitir documentación técnica al Ayuntamiento para la obtención de licencia y más aún teniendo en cuenta que durante el desarrollo de las obras el Ayuntamiento no había comunicado nada en sentido contrario.

Por ello, una vez requerida la citada documentación por parte del Ayuntamiento, el concesionario adjudicatario de la explotación realizó los trámites oportunos para poder abrir la Estación de Autobuses al público, hecho que se consiguió el pasado 14 de Mayo".

Por otro lado y respecto de las preguntas que se formularon por esta Institución relativas los problemas de megafonía y funcionamiento de las máquinas de expedición de tickets, se nos comunicó que habían quedado ya solucionados. Por ello, aún entendiendo que los problemas que motivaron la incoación del expediente habían quedado resueltos y comprendiendo que las circunstancias especiales podrían explicar ciertas disfunciones, se comunicó al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes lo siguiente:

" (...) -ante la plena vigencia de lo dispuesto en el art. 2 del Decreto 2173/68, de 16 de Agosto, por el que se regula la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de Noviembre de 1961 en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por Órganos Oficiales, cuando estas se acometiesen directamente por una

Entidad de Derecho Público-, el requerimiento municipal del proyecto técnico y memoria descriptiva en que se detallan las características de la actividad era obligado y preceptivo, sin que el proyecto constructivo pueda equivaler a efectos de aprobación de la actividad por ser materias diferentes, aunque obviamente totalmente vinculadas.

En consecuencia, la antigua Dirección General de Transportes debió presentar en su día, como titular de la licencia, la preceptiva documentación con objeto de evitar el retraso que real y efectivamente se produjo en la apertura de la citada Estación de Autobuses.

Por ello, entendemos que estas consideraciones deberán ser tenidas en cuenta por el órgano actualmente competente, Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, en proyectos semejantes al que ha sido objeto del estudio de esta queja".

2.4.2. Transportes.

En cuanto a las quejas relacionadas con la actuación administrativa en el ámbito del transporte, éstas han sido, como viene siendo habitual, escasas, por lo que hemos estimado oportuno tratarlas en un epígrafe conjunto con la materia de Obras Públicas.

En primer lugar, resaltaremos la **queja 379/91**, en la que la interesada nos decía que había presentado varios escritos ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes interesando una inspección, por no reunir algunos de los billetes que expide una Empresa dedicada al servicio de transporte de viajeros interurbanos los requisitos legales. En concreto, en una ocasión, el justificante entregado de haber abonado la tarifa de 26 viajes no fueron los billetes, sino unas fotocopias de éstos. Una vez que recibimos el informe de la Administración en el sentido de que después de la investigación realizada por personal adscrito a esa Jefatura, resultó que jamás habían expedido fotocopia de billetes y que el comprobar los billetes expuestos para la venta, eran todos originales, nada pudimos interesar en cuanto a la posible tramitación de un expediente sancionador. No obstante ello, nos comunicaban también que "*... esta Inspección estima la posibilidad de que*

hayan expedido fotocopias de los billetes, en sustitución de los originales, debido a haberse terminado en ese momento el material de talonarios, o bien estuvieran escasos, o bien que los estuvieran esperando de la empresa que se los imprime, etc., etc."

Ante esta información manifestamos nuestro desacuerdo en base a las siguientes consideraciones:

1. Los billetes deben reunir una serie de requisitos legales, cuyo único fin es que el usuario de este tipo de transportes goce de las mayores garantías y más amplia información de los derechos que le asisten.

2. En cualquier caso, los datos que el billete debe reunir son:

- Nombre de la empresa titular del servicio.
 - Día, mes y año de la expedición.
 - Punto de origen y destino del viaje.
- Precio según tarifa vigente, señalando la inclusión del seguro obligatorio de viajeros y el porcentaje de canon de coincidencia, si procede.
- Expresión de los distintos suplementos: aire acondicionado, uso de estación de autobuses, etc.
 - Número del asiento.

3. Entendemos que con unas mínimas normas de organización, no tiene porqué terminarse el material de talonarios, ni sirve como excusa el estarlos esperando de la empresa impresora.

Un billete fotocopiado no supone en ningún caso garantía alguna para el usuario y con el mismo, no podría reclamar ninguno de los derechos que puedan corresponderle.

Por ello, formulamos **Recomendación** en el sentido de que dieran las instrucciones oportunas a las empresas concesionarias al objeto de que, en ningún caso, se expidan billetes por fotocopia y que los Servicios de Inspección de esa Delegación comprueben que tales circunstancias no se producen en ningún caso. Esto no es más que una obligación impuesta por la normativa vigente a fin de que el usuario goce de las garantías e información de los derechos que le asisten.

Recibimos como respuesta un escrito de la Delegación Provincial

en el que se nos decía lo siguiente;

" Con esta fecha ordenamos a la Inspección de Transportes una actuación selectiva en materia de billetes de líneas regulares. Igualmente remitimos a todos los concesionarios un recordatorio de sus obligaciones en materia de billetes de líneas regulares. Todo ello en cumplimiento de la recomendación formulada".

Por insuficiencia del servicio de transporte para trasladar a unos escolares a un colegio del Aljarafe Sevillano se presentó la **queja 2029/92** por una residente en Puebla del Marqués, encontrándonos a la espera de recibir el informe interesado al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe.

También por la insuficiencia del servicio del transporte se presentó la **queja 413/91** por una Asociación de Vecinos del Cuartillo, barriada de Jerez de la Frontera (Cádiz), en la que nos exponían que llevaban dos años dialogando con el Ayuntamiento para que el autobús, que actualmente llega a Estrella del Marqués, población situada en la misma carretera distante de ese núcleo rural a 4 Km., llegue hasta su barriada. Con fecha 10 de Enero mantuvieron una reunión con representantes de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el Concejal de Transporte del Ayuntamiento y la Empresa concesionaria del servicio, quedando, según los interesados, en dar una respuesta en el plazo de un mes, que, finalmente, no se produjo.

Asimismo, nos decían que el problema consistía en que el Ayuntamiento no puede extender los autobuses urbanos, al prohibirlo la Junta de Andalucía por estar adjudicada la explotación a la citada empresa.

Sin embargo, como Barriada de Jerez, creen los interesados que es el Ayuntamiento quien les debe atender en este servicio de autobuses urbanos, pidiendo que el servicio sea cada 2 horas y preste servicios sábados y festivos.

Tras recibirse los informes del Ayuntamiento y de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se estimó que, a la vista de lo que nos manifestaba el Ayuntamiento en el sentido de que no *"... posee competencias sobre el transporte público colectivo de viajeros a dicho núcleo de población, al ser la Junta de Andalucía la que tiene otorgada concesión administrativa de explotación de este servicio ..."*, se estimó oportuno trasladarle nuestra consideración de que el Ayuntamiento sí poseía dichas competencias, a tenor de lo dispuesto

en el art. 113.1 de la Ley 16/87, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, según el cual, los Municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. Entendiendo que esta competencia era irrenunciable, se le envió una **Recomendación** en el siguiente sentido:

"... se estudien las peticiones formuladas por la Asociación de Vecinos "La Esperanza" y si queda justificada la insuficiencia del servicio existente, tras conformidad de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, como órgano concedente de la concesión de "Autos" y previa aprobación de un plan de coordinación, si resulta procedente, se aumenten los servicios que hasta ahora se vienen prestando o se efectúe por ese Ayuntamiento, previos los trámites legales oportunos, una nueva concesión administrativa en coordinación con la Administración Autonómica y sin pérdida del equilibrio económico para la actual Empresa concesionaria".

Es preciso resaltar que esta resolución de la Institución no obtuvo respuesta.

III.- CULTURA.

1. Introducción

Dentro de la sistemática de distribución de materias que se recoge en el presente Informe, vamos a analizar en el presente capítulo la situación de la Cultura en nuestra Comunidad Autónoma a la luz de las quejas recibidas en esta Institución en relación con la misma.

Un breve análisis estadístico nos permite comprobar como el volumen de quejas recibidas se mantiene en un nivel muy bajo. Así, en 1987 fueron 6 las quejas recibidas; en 1988, 13; en 1989, 9; en 1990, 4; en 1991, 9 y, por último, en 1992 el número de quejas que han tenido entrada en la Institución empieza a ser creciente, 14.

La escasez de quejas recibidas pone de manifiesto, entre otras causas, la escasa percepción del ciudadano hacia los problemas relacionados con la cultura, respecto de los cuales, sigue sin sentirlos, como propios o, cuando menos, sin considerar que le afectan de forma directa.

Un análisis de las quejas nos permite comprobar que las mismas responden, generalmente, a dos tipos de problemas:

- Mal estado de conservación o deterioro de bienes del Patrimonio histórico.

En este tipo de quejas el interesado suele ser una Asociación o un colectivo de defensa de intereses generales, que actúa mayormente por motivos altruistas.

- Rechazo de las actividades de intervención o limitación de la Administración respecto de un bien del Patrimonio de propiedad privada.

En estas quejas, el interesado suele ser el propio titular del bien, y su motivación suele ser económica o por interés particular.

De ello podemos sacar en conclusión, que no se ha fomentado suficientemente entre los ciudadanos la percepción de la cultura como bien

integrante de un Patrimonio colectivo que excede el ámbito patrimonial del titular efectivo, y que, en consecuencia, debe ser objeto de protección y preocupación por parte de todos.

Igualmente, y ante el escaso número de colectivos y Asociaciones que presentan queja, se hace evidente que es necesario fomentar el surgimiento y desarrollo de estos grupos, principales actores en el ámbito cultural y, prácticamente, únicos ejercientes de la acción pública como medio de defensa del Patrimonio cultural.

Del total de quejas recibidas por la Institución en el año 1992: 2.711, 14 correspondieron a Cultura, lo que representa un pequeño porcentaje de las mismas. De estas 14, todas resultaron admitidas a trámite, aunque sólo dos pudieron concluir en su totalidad la tramitación, permaneciendo las 12 restantes todavía en trámite.

Procedentes del año anterior, hubieron de tramitarse nueve quejas, de las que ocho resultaron concluidas, permaneciendo todavía una en trámite.

En la tramitación de los expedientes de queja, nos hemos relacionado, fundamentalmente, con la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, y sus órganos dependientes, pero también con los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias en el ámbito cultural.

En este sentido, debemos señalar que la colaboración recibida de estas Administraciones durante el año 1992, no puede de ningún modo ser calificada favorablemente. Así, un análisis estadístico de los diferentes expedientes tramitados, nos permite comprobar que la media de la tardanza administrativa en remitir los informes solicitados, o en responder a las Recomendaciones o Sugerencias formuladas, ronda los cinco meses.

Este dilatadísimo plazo que la Administración cultural precisa para responder a nuestras solicitudes del preceptivo informe, resulta aún más relevante si lo ponemos en relación con el escaso número de quejas tramitadas, por lo que difícilmente puede encontrar su justificación en un exceso de demandas de información por parte de esta Institución.

En consecuencia, la actitud de la Administración de cultura en relación con esta Institución no puede recibir otra calificación que la de poco colaboradora.

Por último, vamos a hacer referencia a la estructura en que se ha sistematizado el análisis de las quejas recibidas en el ámbito de este capítulo.

Así, hemos diferenciado dos grandes grupos, el primero recopilatorio de todas aquellas quejas relacionadas directamente con el Patrimonio Histórico andaluz, diferenciando, en los correspondientes epígrafes, las cuestiones relativas a conservación y protección de los bienes que lo integran, las que hacen referencia a la problemática derivada de la inclusión de un determinado bien en la categoría de Bienes de Interés Cultural.

En un segundo grupo, hemos tratado de relacionar las restantes cuestiones que, referidas al patrimonio cultural, hacen referencia a la problemática de gestión del mismo, con especial atención a las actuaciones de promoción cultural, entendiendo incluidas en las mismas, las exposiciones y actos culturales de todo tipo.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Patrimonio histórico.

La ordenación administrativa del Patrimonio histórico encuentra su punto de referencia, en la Constitución de 1978, en el genérico reconocimiento de la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura, recogido en el artículo 44, y en el más concreto mandato del artículo 46, por el que se impone a los poderes públicos el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Esta ordenación administrativa se ve, en todas sus manifestaciones normativas, condicionada por la necesidad de armonizar la consideración de los bienes integrantes del Patrimonio histórico como bienes susceptibles de apropiación privada y, en consecuencia, protegidos por las garantías inherentes al derecho de propiedad, y su configuración como bienes integrantes de un patrimonio colectivo precisados, por tanto, de medidas de protección, conservación y puesta en valor.

Si en un ámbito de la actuación administrativa el conflicto entre lo público y lo privado tiene especial relevancia, ese es el ámbito del Patrimonio histórico. Y este conflicto tiene su reflejo en las quejas recibidas en esta Institución que, generalmente, se orientan a denunciar lo que algunos consideran un excesivo intervencionismo de la Administración en el ejercicio de su derecho de propiedad que, estiman, se ve injustamente limitado. O bien denuncian, por el contrario, la excesiva pasividad de la Administración ante situaciones de deterioro o agresión contra los bienes del Patrimonio.

Del análisis de las quejas recibidas, se deduce que la legislación vigente se orienta, mayoritariamente, a la protección del Patrimonio cuando éste se ve amenazado, regulando medidas de prohibición, anulación y sanción, mientras que adolece de falta de medidas de fomento o de prevención que impidan situaciones de deterioro de los bienes, cuando las mismas sean directamente imputables a los propietarios.

Esta situación tiene su materialización práctica en la existencia de una conciencia pública generalizada que considera que únicamente puede exigir de la Administración una actuación efectiva cuando se trate de proteger un bien del Patrimonio de un atentado o una agresión concreta, pero que no existen responsabilidades de la Administración frente al estado de deterioro de numerosos bienes. Así, se observa que, de las quejas recibidas, la mayoría denuncian actuaciones concretas atentatorias de la integridad de un bien del patrimonio, pero pocas denuncian la inactividad de la Administración ante el deterioro de un bien, cuando el mismo no puede imputarse a un acto o motivo concreto e individualizable.

Quizás, por ello, sea tan escaso el número de quejas recibidos por esta Institución en relación con la situación del Patrimonio histórico andaluz. No es que los ciudadanos consideren que su Patrimonio se encuentra en un perfecto estado de conservación y uso que hace innecesario cualquier tipo de queja, sino que no responsabilizan directamente a la Administración por la situación de deterioro de los bienes, especialmente cuando los mismos no son de titularidad pública.

La Ley de Patrimonio Histórico actualmente vigente configura, como uno de sus avances más innovadores, la posibilidad del ejercicio de la acción pública en el ámbito de la protección del Patrimonio histórico. A través del ejercicio de la acción pública, los particulares pueden exigir ante los órganos

administrativos y jurisdiccionales el cumplimiento de las prescripciones legales que garantizan la pervivencia de nuestro acervo cultural. Sin embargo, esta vía no está resultando todo lo expeditiva que sería de desear por cuanto no existe una conciencia cultural lo suficientemente extendida como para que los ciudadanos, a título individual, se sientan involucrados en la responsabilidad compartida que supone la protección del Patrimonio común, y, por otra parte, no está suficientemente prevista la intervención, a través de figuras de apoderamiento jurídico, de Asociaciones dedicadas al fomento y el estudio del Patrimonio que, gozando de pública respetabilidad, se conviertan en el instrumento de vigilancia del estado de conservación de nuestro patrimonio.

Por otro lado, la consideración eminentemente administrativista del ámbito de protección jurídica determinado por la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, implica una protección orientada, por las características del proceso contencioso-administrativo, hacia la anulación de actuaciones atentatorias, antes que hacia el fomento de actitudes activas, para lo que, además, se encuentra con el problema de la titularidad privada de gran parte de los bienes del Patrimonio. En este sentido, quizás sería conveniente arbitrar medidas de índole jurídico-civil que, con una intención cautelar, permitan actuaciones rápidas y enérgicas ante los atentados al Patrimonio. Tal podría ser el caso de los Interdictos.

Un reflejo de la reflexión que antes realizábamos sobre la falta de concienciación individual ante los problemas culturales, lo tenemos en el hecho de que la gran mayoría de las quejas recibidas que se refieren a denuncias por la mala conservación o por el deterioro de bienes del Patrimonio, aparecen remitidas por colectivos o asociaciones de defensa de intereses comunes, mientras que la mayoría de las quejas presentadas a título individual se refieren a denuncias por actuaciones administrativas, de intervención o limitativas, que consideran vulneran el derecho de propiedad del interesado en queja en cuanto titular de un bien de interés Cultural.

Las adaptaciones a la realidad andaluza de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, realizadas a través de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, supuso la concreción normativa del mandato estatutario de los apartados 27 y 28 del artículo 13 de nuestro Estatuto.

Esta Ley que introducía mejoras e innovaciones importantes respecto de la normativa estatal, no está siendo, sin embargo, desarrollada y

aplicada en la plenitud de sus posibilidades, como se deduce de las quejas recibidas.

Así, observamos cómo la intervención preventiva de la Administración, a través de su intervención en la elaboración del planeamiento urbanístico, que se configuraba como una de las principales novedades de la Ley, no está teniendo un desarrollo suficiente que impida la paralización sobrevenida de planes aprobados y parcialmente ejecutados al aparecer restos arqueológicos, o constatarse que afectan a zonas de servidumbre arqueológica o de interés etnográfico.

De igual modo, se hace necesario llevar a la práctica el necesario incremento de las medidas de fomento, como alternativa válida a las medidas puramente policiales, aumentando el importe y alcance de las subvenciones y facilitando a los particulares, a través de los correspondientes convenios, medios plausibles para afrontar los gastos y problemas de la Conservación del Patrimonio histórico en manos privadas.

Igualmente, se constata del análisis de las quejas recibidas la necesidad de incrementar la colaboración con dos de los principales titulares de bienes integrantes del Patrimonio Histórico andaluz:

- Ayuntamientos: Los acuerdos de colaboración con las Entidades locales titulares de bienes protegidos, deben facilitar la pasada carga financiera que para el erario de las Corporaciones supone la adecuada conservación de sus bienes. A la vez, es necesario que se arbitren fórmulas de delegación de competencias autonómicas en los Ayuntamientos, cuando el ámbito municipal sea el más idóneo para su ejercicio.

- La Iglesia Católica, titular de una parte importantísima del acervo cultural andaluz, con la que es necesario establecer convenios de colaboración que permitan un mayor acceso de los ciudadanos a este Patrimonio, a la vez que permitan la conservación del mismo. En este sentido es necesario desarrollar la normativa que regula el uso público de los bienes de titularidad de la Iglesia.

2.1.1. Conservación.

La conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico

de Andalucía, es una obligación que recae no sólo sobre las Administraciones públicas sino también sobre los particulares, sean o no titulares de estos bienes.

En este sentido, ya señalábamos anteriormente el carácter colectivo de las quejas interpuestas en denuncia de actuaciones atentatorias de la integridad de nuestro Patrimonio que, en la mayoría de los casos se orientan a reclamar, ante la pasividad de la Administración, situaciones de deterioro de determinados bienes.

Así, en la **queja 1404/92**, un colectivo Ecologista-Pacifista y una coordinadora proapertura del Teatro Villamarta de Jerez, presentaba su denuncia por el deterioro que en el teatro se estaba produciendo como consecuencia de la continuidad de su cierre.

La queja ponía de manifiesto la falta de concreción de los convenios de colaboración celebrados entre la Consejería de Cultura y el Ayuntamiento de Jerez y, muy especialmente, la lentitud en llevarlos a efecto, pese al grave deterioro que el retraso comportaba para el inmueble en cuestión.

A nuestra petición de informe, la Consejería respondió dándonos cuenta de las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a un Protocolo de Intenciones firmado entre las Consejerías de Cultura y Medio Ambiente y Obras Públicas y Transportes, con el Ayuntamiento de Jerez para la gestión, financiación, ejecución material y control técnico de las obras de rehabilitación del Teatro.

A la vista de que el proceso de intervención administrativa parecía haberse iniciado finalmente, decidimos dar por finalizadas nuestras actuaciones a la espera de una pronta terminación de las obras.

2.1.2. Protección.

La protección de los bienes culturales del Patrimonio Histórico Andaluz, recogida en el Título II de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, se desarrolla a través de las acciones de tutela que corresponde realizar a los poderes públicos.

Sin embargo, esta función de tutela del Patrimonio, no sólo recae en la Administración pública, sino que también incumbe a todos los andaluces. En este sentido, y con independencia de las obligaciones de los titulares de

bienes integrados en el Patrimonio Histórico, la Ley 1/1991, establece una obligación concreta de los particulares en relación a la tutela de estos bienes, en su artículo 5.1.:

«Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Andaluz deberán, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.»

Como anteriormente señalábamos, el cumplimiento de estas obligaciones suele verificarse por un sujeto colectivo, llámese Asociación, Grupo, Plataforma, etc.,. Sin embargo, también es posible encontrar personas que, llevados de su interés por la cultura o de su aprecio por su patrimonio, realizan actuaciones de denuncia de expolios en bienes del Patrimonio, o protestan por la situación de deterioro de los mismos. Actuaciones que no siempre son objeto de la debida atención y estímulo por parte de la Administración.

Así, a modo de ejemplo, podemos citar la queja 962/91, en la que un vecino de un pequeño pueblo de Jaén, ponía en conocimiento de esta Institución que durante 9 años venía realizando constantes denuncias por el expolio y deterioro a que se veía expuesto un yacimiento arqueológico -una necrópolis-, por las actuaciones ilegales que las empresas del entorno realizaban en el mismo. Pese a sus numerosas denuncias tanto a la Administración como a profesionales de la Arqueología, no había recibido respuestas satisfactorias, ni se había puesto fin al expolio denunciado.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Cultura, que nos remitió el mismo varios meses después, con un contenido del que extractamos el siguiente párrafo:

"De cualquier forma y como conclusión opinamos que el Sr. ..., que siempre ha colaborado con este Centro en lo que se refiere a información sobre temas arqueológicos del término municipal de ..., se deja llevar por la vehemencia e ignora que lo que él toma por indiferencia ante sus denuncias se debe a que el tema de la protección del patrimonio arqueológico es algo mucho más complicado y que una denuncia de expolio no puede motivar directamente una actividad arqueológica de excavación, pues la

provincia de Jaén cuenta con otros 97 términos municipales con problemas de expolio similares a los de ... y los recursos de esta Administración son limitados por unos presupuestos, que impiden que se pueda actuar en todos los puntos que lo necesiten de una forma constante. En el caso de ... se ha prospectado, se conocen y se han inventariado los yacimientos. Se ha encomendado a las Fuerzas de orden público una especial vigilancia. Y no creemos que sea correcto decir que se han ignorado sus denuncias."

Este informe contenía un tono general en relación al interesado que nos parecía inapropiado y falta de la consideración que el mismo se merecía, pareciéndonos que respuestas como ésta difícilmente van a fomentar la concienciación entre los ciudadanos sobre la necesidad de hacer suyos los problemas relativos al Patrimonio Histórico Andaluz. Así, se observa cómo lejos de aplaudir y felicitar la preocupación del denunciante por los bienes del Patrimonio Arqueológico, se descalifica su actuación imputándola a excesiva vehemencia, e incluso a ignorancia.

También es importante resaltar que, si bien es cierto que la riqueza y variedad del Patrimonio Andaluz hace difícil la protección integral del mismo, no parece aceptable que denuncias concretas de expolio no sean objeto de una mayor investigación, especialmente cuando ponen de manifiesto actividades ilegales de empresas concretas, cuya limitación aparece legalmente recogida.

Trasladado el informe recibido al interesado para alegaciones, el mismo nos respondió con un escrito en el que denunciaba que continuaban las actuaciones de expolio y las concretaba, aportando incluso posibles soluciones a la misma. El tenor del escrito recibido era el siguiente:

"... les comunico que me reitero en la petición de mi primera carta, es decir, que se haga todo lo legalmente posible, pero con prontitud, para que no se continúe extrayendo arena del yacimiento, ni por parte de los propietarios de las parcelas, que lo hacen cómo y cuando quieren, ni por parte de empresas, que lo hacen, según tengo entendido, con una simple autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

... Deben, en mi opinión, visitar la zona, levantar un mapa o croquis delimitando lo que queda del yacimiento, e informar a quien ellos crean que pueden y deben evitar nuevas extracciones, que desde

mi punto de vista son: Gobierno Civil, Confederación y Ayuntamiento. Y posteriormente se debe de vigilar la zona demarcada, para que los particulares no la deterioren más, según lo que se acuerde legalmente.

Espero que esto se solucione lo antes posible y de la forma más legal, estando dispuesto a colaborar en lo que pueda, pero no a callarme mientras que quede un metro de yacimiento."

A la vista del escrito del interesado, nos hemos dirigido, nuevamente, a la Delegación Provincial de Jaén, requiriendo un nuevo informe en el que solicitamos, especialmente, información sobre las actividades de extracción de arena denunciadas por el interesado.

Tres meses después esperamos una respuesta a la petición de informe.

2.1.3. Bienes de Interés Cultural.

La declaración de un bien como Bien de Interés Cultural tiene la finalidad básica de otorgarle una especial protección. Sin embargo, esta categorización del bien comporta para el propietario del mismo una serie de limitaciones en el ejercicio de su derecho de propiedad que, con frecuencia, da lugar a la presentación de quejas ante esta Institución.

De entre las quejas presentadas, podemos diferenciar aquellas que traen su causa del propio proceso de declaración de Bien de Interés Cultural, ya sea oponiéndose a la inclusión en el mismo, ya sea denunciando su exclusión o la lentitud del procedimiento, y aquellas quejas que se refieren a las consecuencias de esta declaración.

La Ley 1/1991, de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establece un sistema de tutela individualizada de los bienes del Patrimonio, a través de su inclusión en el Catálogo General, que comporta un menor número de obligaciones y limitaciones para los propietarios, que las deducidas de su declaración como Bien de Interés Cultural o de su inscripción en el Inventario General. Incluso dentro de los bienes incluidos en el Catálogo General se establece una categorización entre bienes objeto de inscripción genérica y los bienes inscritos con carácter específico a efectos de someterlos a

un régimen de autorizaciones más o menos estricto.

Este sistema de tutela ofrece evidentes ventajas frente al diseñado por la Ley 16/1988, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico del Estado, a la que complementa, al permitir un sistema más flexible de protección de los bienes del Patrimonio que permita tomar en consideración las circunstancias específicas del bien tutelado.

Este nuevo sistema de protección, unido a una mayor agilidad administrativa en la tramitación de las autorizaciones para actuaciones a realizar en estos bienes, permitirá evitar problemas como el denunciado por la queja 112/91, en la que el interesado manifestaba su protesta por lo que consideraba una excesiva limitación a su derecho de propiedad, al impedirle realizar determinadas reformas en un inmueble del que era titular y que estaba declarado como Bien de Interés Cultural.

En su escrito de queja, planteaba concretamente su denuncia por la lentitud y las trabas que el procedimiento administrativo de autorización estaba sufriendo como consecuencia de los especiales requisitos burocráticos determinados por su condición de Bien de Interés Cultural.

Aunque finalmente el problema subyacente en la queja, esto es, la realización por el interesado de la obra por la que se solicitaba autorización, fue solucionado, una vez el propietario adaptó el proyecto a las prescripciones exigidas por la Dirección General de Bienes Culturales, puede dar una idea de lo complejo y lento del proceso burocrático, el hecho de que el escrito de queja fue presentado por el interesado el 1 de Febrero de 1991 y no pudo ser terminada su tramitación hasta Octubre de 1992. Si a ello le añadimos que, en su escrito, el interesado nos informaba que el proceso de autorización se inició en 1987, no resulta extraño que el mismo llegase a calificar su situación como de «paralización total o inactividad formal administrativa.».

2.2. Gestión del Patrimonio.

Respecto de los bienes del Patrimonio cultural no sólo es predicable una actuación administrativa intervencionista orientada hacia la conservación y protección de los bienes, sino que también es exigible una puesta en valor de los mismos.

La gestión del Patrimonio orientada hacia su puesta en valor, entendida como fórmula para posibilitar al acceso público a estos bienes, requiere una actuación administrativa en diferentes ámbitos, entre los que reviste especial importancia la promoción cultural.

La variedad de actuaciones en que puede concretarse la promoción cultural es muy grande, pudiendo señalarse entre ellas las actuaciones de fomento, tanto económico como de otro tipo, las actuaciones de exposiciones y aperturas al público, etc.

Estas actuaciones de promoción cultural, en todas sus manifestaciones dan lugar a quejas de muy diverso tipo y afectantes a situaciones muy concretas, que resulta difícil englobar en un epígrafe concreto, pero a los que vamos a tratar de hacer referencia en un epígrafe general bajo el título «promoción cultural», resaltando la diversidad de las quejas que han sido objeto de tramitación por esta Institución, bajo esa denominación.

2.2.1. Promoción cultural.

La promoción cultural tiene una de sus principales expresiones en la actividad de fomento, que se opera fundamentalmente a través de medios económicos con dos manifestaciones fundamentales: la subvención y la exención fiscal.

Ambos sistemas de fomento inciden en el elemento económico subyacente a la actividad de promoción cultural, tratando, de algún modo, de subvenir o paliar el coste que para los particulares supone la puesta en valor de los bienes de su titularidad integrantes del Patrimonio.

La subvención ha sido el sistema más tradicionalmente utilizado para estimular la actividad de contenido cultural de los particulares, aunque últimamente se detecta una cierta tendencia a utilizar técnicas fiscales para lograr estos objetivos. Una muestra de la virtualidad de los incentivos fiscales podría encontrarse en la futura Ley del Mecenazgo que, de resultar aprobada, podría representar un importante impulso a las inversiones privadas en el ámbito cultural.

En todo caso, actualmente la promoción cultural, en su aspecto de fomento económico, se manifiesta fundamentalmente a través de la

subvención, con origen en la Administración y destino en el patrimonio del particular.

Las subvenciones en materia de cultura son objeto de frecuente queja ante esta Institución por diversos motivos, siendo quizás el más común la denuncia por la escasa cuantía de las mismas. Otras quejas, en cambio, se orientan hacia el propio proceso de concesión de las subvenciones, poniendo de relieve posibles discriminaciones en el mismo, y denunciando, como injustas, las denegaciones a las solicitudes presentadas. Otras, por último, denuncian la falta de respuesta o la tardanza en contestar las peticiones de subvención presentadas.

Así, la **queja 978/92**, fue presentada por el Director de una revista cultural de Almería, que manifestaba su protesta por cuanto, habiendo solicitado, con fecha 22 de Junio de 1991, acogerse a una subvención de las previstas en una Orden de 20 de Septiembre de 1990, no había recibido respuesta a su solicitud, pese a haber reiterado la misma en numerosas ocasiones.

Solicitado el preceptivo informe a la consejería de Cultura, indicándole expresamente la obligatoriedad de responder expresamente a las solicitudes y escritos del interesado, en Septiembre de 1992, recibimos un informe en el que se nos informaba de las razones por las que no procedía la concesión de la subvención solicitada. Entre estas razones se incluían las siguientes:

"La Consejería ha mantenido hasta el año 1990 inclusive (BOJA nº 24, de 19/3/1990), convocatoria específica anual de ayudas a revistas de edición periódica de carácter cultural, línea que se procedió a cerrar después de dicho ejercicio, dada la escasa participación en la misma de tal tipo de publicaciones.

De este modo, las solicitudes que en tal sentido pudieran producirse en lo sucesivo, quedaron insertas en el marco general de la Orden de 20 de Septiembre de 1990, por la que se establece el procedimiento general para la concesión de subvenciones y ayudas de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente que no puedan acogerse a ninguna Orden concreta.

Es preciso recordar entonces el punto 4 del art. 4º de dicha Orden, que

establece que la valoración de las solicitudes de subvención se realizará teniendo en cuenta de forma especial, entre otros baremos, el interés cultural (...) del proyecto (...), la adecuación de la actividad o inversión al orden de prioridades establecido por la Consejería para la ejecución de su presupuesto, las disponibilidades presupuestarias del Centro Directivo competente para resolver, y en general cualquier otra circunstancia que contribuya a la ejecución y desarrollo de las actividades e inversiones atribuidas a la competencia de la Consejería.

En ese sentido, resulta no haber sido criterio prioritario del Consejo de dirección de esta Consejería en las últimas ediciones la subvención a dichas publicaciones, habiendo tenido preferencia el apoyo a otras actividades e inversiones según las disponibilidades presupuestarias del momento.

Así, en el caso de ser tales solicitudes promovidas por Empresas, se les indica se dirijan a las Bibliotecas Públicas o a los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas de la Comunidad a fin de que, en su caso, puedan verse atendidos, mediante suscripciones de las mismas."

Examinado el informe recibido, comprobamos que del mismo no se deducía que se hubiese dado una respuesta expresa al interesado. Por ello, volvimos a dirigirnos a la Administración, señalándole la obligación de responder los escritos de los interesados, sin ser suficiente, a tal efecto, la remisión de un informe a esta Institución. Indicábamos expresamente, en nuestro escrito que con independencia de la validez o no de los argumentos utilizados para denegar la solicitud, esta denegación debería haber sido comunicada expresamente al interesado, en la forma legalmente prevista.

A la fecha de redacción de este informe, se nos comunica que se ha dado resolución expresa al administrado.

Otra manifestación de la promoción cultural, son las actuaciones tendentes a facilitar el uso y disfrute por los ciudadanos de los bienes integrantes del Patrimonio. Esta actividad obliga a regular con minuciosidad las circunstancias de su uso público a fin de evitar que el mismo repercuta en su estado de conservación, a la vez que se intenta facilitar el disfrute del mismo a la mayor cantidad de personas posible.

En ocasiones, las condiciones de gestión de los bienes del Patrimonio abiertos al disfrute público, da lugar a la presentación de quejas que cuestionan lo que consideran una mala gestión de los mismos o una actuación discriminatoria en su uso.

En este sentido, las quejas hacen referencia tanto a bienes de titularidad pública, como a bienes de titularidad privada.

Así por ejemplo, la **queja 923/92**, hacía referencia al conjunto monumental de la Alhambra y Generalife de Granada. Fue planteada por un grupo de alumnos de un Centro de Educación de Adultos de Actos de la Frontera, que se quejaban de lo que consideraban una mala planificación del Patronato de la Alhambra, por cuanto habiendo concertado una visita, con gran antelación, para un día y hora determinados, cuando se personaron en el recinto, tras un largo viaje, se encontraron con el mismo cerrado con motivo de una visita Real.

Los interesados manifestaban que no se les había avisado con antelación y que con este viaje habían agotado, inútilmente, su presupuesto para actividades culturales del año en curso.

Interesado informe del Patronato de la Alhambra y Generalife, el mismo se recibió posteriormente, dando cuenta de la imposibilidad de previsión del cierre del recinto, por cuanto el mismo no se debió directamente a la visita Real, que estaba prevista para una hora posterior a la visita programada de los alumnos, sino a una sorpresiva inspección de las Fuerzas de Seguridad del Estado que, lógicamente, no fue advertida previamente, y que obligó a un cierre anticipado del recinto.

Considerando que la justificación del Patronato era aceptable archivamos el expediente, no sin antes interesar del organismo la búsqueda de alguna solución compensatoria para los alumnos afectados.

Como señalábamos anteriormente, las quejas no sólo hacen referencia al uso público de bienes de titularidad pública, sino también a los de titularidad privada. Tal es el caso de los bienes de la Iglesia Católica que, por la importancia de su Patrimonio Cultural, es uno de los principales actores del ámbito de la promoción cultural.

En 1992, y relacionado con los actos de la Exposición Universal de Sevilla, se realizaron numerosas actividades de contenido cultural, organizadas por los distintos organismos intervinientes, y por los propios participantes en la Muestra.

Uno de los organismos más activos fue la Comisaría de Sevilla para la Expo, que realizó numerosas exposiciones y otras manifestaciones culturales. Entre ellas tuvo un especial relieve la exposición realizada en la Catedral de Sevilla, bajo el título "Magna Hispalensis".

Esta exposición, aparte de su notable éxito, dio lugar a la recepción de un gran número de quejas (hasta un total de 8, varias de ellas colectivas), en las que el motivo de reclamación fundamental era el trato, considerado discriminatorio, al haberse establecido un precio de entrada de 100 ptas. para los sevillanos, y de 1.000 ptas. para el resto de los visitantes.

La recepción de estas quejas ha motivado dos tipos de petición de informe: una dirigida al Ayuntamiento de Sevilla -por ser la Comisaría de Sevilla un órgano dependiente del mismo- en la que se solicitaba un informe sobre la normativa en que se fundamentaba la fijación del precio de las entradas. Esta petición no ha tenido respuesta durante el año 1992, pese a los sucesivos reiteros efectuados a la Entidad Local, y pese a que ya ha sido disuelta la Comisaría de Sevilla.

Otro informe fue solicitado a la Consejería de Cultura, con el siguiente tenor:

"Tomando en consideración que de conformidad a la Orden de la Consejería de cultura de 2 de Abril de 1985, corresponde a la comisión Mixta Junta de Andalucía - Iglesia Católica, proponer las condiciones de uso y disfrute por los ciudadanos de los Monumentos, Museos, Archivos, etc., de la Iglesia Católica (art. 3c)) y, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo de 3 de Enero de 1979 con la Iglesia Católica sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (artículo XV), y lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 13/1985 de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, y en el artículo 18.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, me permito interesar de esa Delegación Provincial la remisión del correspondiente informe, en el que se determinen las condiciones acordadas por la Iglesia Católica para

el uso común de los bienes del Patrimonio Histórico Andaluz, y en concreto para el uso de la Catedral de Sevilla. Indicando la posible existencia de acuerdos específicos o temporales para su uso especial durante la celebración de la Exposición Universal de 1992, así como cualquier otra información que pueda ser de interés sobre el tema en cuestión."

Al mismo se nos respondió con un escueto comunicado que indicaba lo siguiente:

"... le participo que el asunto al caso es resultado del Acuerdo al respecto establecido entre el Excmo. Cabildo de la Catedral de Sevilla y la Comisaría de la Ciudad de Sevilla para 1992, a quienes sin duda puede dirigirse solicitando la correspondiente información".

Considerando que no se respondía a las cuestiones planteadas, reiteramos nuestra petición de informe, en sus términos originales. Con fecha 24 de Diciembre de 1992, hemos recibido el nuevo informe cuyo tenor es el que sigue:

"... cúmplenos informarle, para su conocimiento y traslado al interesado, a los efectos procedentes, que esta Delegación Provincial no llevó a cabo ningún acuerdo específico con el Excmo. Cabildo de la Catedral de Sevilla a raíz de la celebración de la Exposición «Magna Hispalense», habida cuenta de una parte, que no es competente en la titularidad eclesiástica de la Catedral, y, de otra, que no fue promotora, organizadora o colaboradora de la citada Exposición."

Nuevamente consideramos que el mismo es claramente insuficiente y no responde claramente a las cuestiones planteadas, por lo que hemos solicitado una ampliación a la Consejería en los siguientes términos:

"En su informe pone en nuestro conocimiento la inexistencia de acuerdos específicos con el Excmo. Cabildo de la Catedral de Sevilla con motivo de la celebración de la Exposición "Magna Hispalensis".

Le agradecemos esta información, pero quisieramos recordarle que la petición de informe que se le formuló con fecha 23 de julio de

1.992, tenía un contenido mas amplio, y no se circunscribía al concreto caso de la exposición "Magna Hispalensis", con ser la misma el origen del expediente de queja, sino que, por el contrario, demandaba de V.I. una información lo mas amplia posible sobre el siguiente punto:

- *Determinación de las condiciones acordadas con la Iglesia Católica para el uso común de los bienes del Patrimonio Histórico Andaluz, y en particular para el uso de la Catedral de Sevilla.*

En consecuencia, le instamos a ampliar la información remitida en el presente expediente de queja, a fin de que por esta Institución se puedan analizar las determinaciones acordadas por la Comisión Mixta Junta de Andalucía- Iglesia Católica para, de conformidad a lo dispuesto en al Orden de la Consejería de Cultura de 2 de abril de 1.986, establecer las condiciones de uso y disfrute por los ciudadanos de los Monumentos, Museos, Archivos, etc., propiedad de la Iglesia."

Actualmente estamos a la espera de recibir respuesta. Una vez tengamos la misma, y el informe del Ayuntamiento podremos decidir la tramitación a seguir en los expedientes de queja.

IV.- EDUCACION Y CIENCIA.

1. Introducción.

Dentro de la sistemática de distribución de competencias que realiza esta Institución, vamos a analizar en este Capítulo todas las quejas relativas al Area de Educación, tanto las dirigidas a cuestionar actuaciones de la Consejería de Educación y Ciencia y las Universidades andaluzas, como aquéllas que afectan al otro sector de la Administración con competencias propias en el ámbito educativo, como son los Ayuntamientos.

Un breve análisis estadístico de las quejas presentadas durante los últimos años relativas al Area de Educación y Ciencia, nos permite comprobar el fuerte incremento de las mismas. Así observamos cómo se ha pasado de 141 quejas recibidas en el año 1990, a 270 en 1991, y a 357 en el año 1992. Ello supone un incremento de un 91,49% entre 1990 y 1991, y un incremento de 32,22% entre 1991 y 1992. La razón hay que buscarla tanto en la mayor confianza que la actuación de la Institución ha generado en los sectores de la comunidad educativa, conforme se extiende el conocimiento de la misma, como en el aumento de la problemática en el ámbito educativo a consecuencia de la extensión y profundización del ejercicio de sus competencias en materia de Educación por parte de la Comunidad Autónoma.

Del total de quejas recibidas por la Institución en el año 1992: 2.711, 357 correspondieron a este Area de Educación y Ciencia, lo que comporta un 13,17% de las mismas. A su vez, de las 357 recibidas, resultaron admitidas a trámite 250, mientras que 48 no fueron objeto de admisión y 42 hubieron de remitirse al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales o a otras figuras similares de Comunidades Autónomas por razones de competencia.

De las 250 quejas admitidas a trámite en el año 1992, 174 resultaron concluidas en el año, mientras que 76 se encuentran aún pendientes de tramitación.

Procedentes del año anterior, continuaron su tramitación 74 quejas, de las que 57 llegaron a su conclusión, permaneciendo aún sin concluir 17.

Estos últimos datos nos permiten entrar a considerar el grado de colaboración que esta Institución ha encontrado en la Administración educativa en el desarrollo de sus funciones.

La rapidez en la tramitación de los expedientes de queja se constituye, habitualmente, en un elemento determinante de la eficacia de la actuación institucional. Este criterio de celeridad, de relevancia en todas las Areas, llega a convertirse en decisivo en relación con las quejas del Area de Educación. Así, un retraso en la tramitación de una queja relativa a escolarización de alumnos o a provisión de puestos de trabajo del personal docente (concursos de traslados, interinidades, etc.), puede conllevar la práctica inutilidad de cualquier resolución tardía.

Así, por ejemplo, en relación a la escolarización de alumnos, los periodos Junio-Septiembre se revelan especialmente prolíficos en este tipo de quejas por coincidir con el periodo de matriculación en los centros escolares. Estas quejas hacen referencia generalmente a desacuerdos con los criterios de admisión de alumnos en centros docentes, motivados por el rechazo a la inscripción del alumno en el centro de su elección. Obviamente, si la Administración no contesta con celeridad a nuestra petición de informe, una vez transcurrido el periodo de matriculación, cualquier respuesta tardía resulta absolutamente ineficaz, aunque sea positiva, para el interesado, que se ha visto obligado a matricular a su hijo en un centro diferente a aquél que, en justicia, le correspondía.

Algo parecido ocurre con las quejas referidas a provisión de puestos de trabajo del personal docente. Los concursos de traslados y los de provisión de puestos en régimen de interinidad, dan lugar frecuentemente a la presentación de quejas ante esta Institución. Quejas que necesitan ser resueltas, en sentido positivo o negativo, de forma rápida, ya que, en caso contrario, la resolución pierde toda virtualidad. Así, por ejemplo la **queja 1086/91**, planteaba un problema relacionado con un concurso de traslados celebrado en Noviembre de 1990. La queja dio lugar a una solicitud de informe a la Dirección General de Personal, con fecha 15 de Octubre de 1991, sin embargo el informe solicitado sólo se recibió, tras ser reiterado, el 6 de Febrero de 1992, fecha en la que ya se habían concretado los efectos del concurso de traslados, por lo que una solución positiva o negativa al interesado se revelaba como ineficaz por tardía.

En consecuencia, si el habitual retraso en la remisión de los

informes solicitados dificulta en gran medida la eficacia de la labor de la Institución, en algunos supuestos del Area de Educación, como los antes citados, ese retraso convierte en absolutamente inútil nuestra actuación, con la consiguiente frustración del interesado e impotencia de los asesores del Area.

A continuación, y haciendo uso de la posibilidad recogida en nuestra Ley de creación, de destacar en el Informe Anual al Parlamento, aquellas actitudes de la Administración que denotan falta de colaboración con la Institución, vamos a hacer mención de los organismos y administraciones que no han cumplido ese deber legal.

Con carácter general, y siendo todo lo riguroso que el tema se merece, hemos de señalar que la colaboración de la Administración educativa con la Institución sin ser negativa, resulta manifiestamente mejorable, y puede calificarse, en buena parte de los casos, como aceptable.

Este juicio de valor resulta de considerar algunos datos. Así, el retraso medio en la remisión de los informes solicitados es de 3 meses, similar al de otras Areas de esta Institución, pero, en todo caso, muy superior al plazo de 15 días que nuestra Ley reguladora establece. En relación a este retraso en la remisión de los informes, debemos señalar que, aun aceptando que, en ocasiones, el plazo de 15 días que la Ley fija, puede resultar difícil de cumplir, especialmente en informes sobre asuntos complicados o precisados del análisis de una abundante documentación, no por ello resulta justificable un retraso medio de tres meses, muy alejado de la prescripción legal y que se da, incluso, en solicitudes de informes de especial simplicidad.

Igualmente, queremos señalar que no existen diferencias sustanciales entre la colaboración de los órganos de la Consejería de Educación y Ciencia, y la ofrecida por las Universidades andaluzas. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, resulta imposible generalizar ante la disparidad en las actuaciones de los mismos, encontrándonos con Entidades locales que prestan una eficaz colaboración, y otras cuya actitud ha debido ser calificada de entorpecedora.

En relación con esta cuestión, nos parece necesario destacar la actitud del **Delegado Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz**, que no puede ser calificada de "no colaboradora", en relación con una queja o quejas concretas, pero que, sin embargo, si analizamos la actitud demostrada con carácter general en la tramitación de las quejas de su competencia, ésta habría

de ser calificada como de "colaboración poco eficaz" con esta Institución. Así lo ponen de manifiesto los siguientes ejemplos:

- Necesidad sistemática de reiterar la petición de remisión de los informes preceptivos ante la tardanza en el envío de los mismos. **Quejas 12/92, 1457/92, 1820/92.**

- Insuficiencia, vaguedad o imprecisión de los informes recibidos, que obliga a realizar una nueva petición de informe, con el consiguiente retraso en la tramitación del expediente. **Quejas 771/91, 1650/91, 1457/92.**

- Ausencia de respuesta, respuestas tardías o poco satisfactorias a **Recomendaciones, Recordatorios o Sugerencias. Quejas 771/91, 1007/91, 550/92.**

- Actitud descalificadora de la intervención de la Institución en la tramitación de un expediente de queja. **Queja 708/91.**

Por último, resulta necesario hacer una referencia a la estructura con que vamos a abordar el estudio de las quejas admitidas a trámite.

En la evolución del Área de Educación y Ciencia a través de los diferentes informes anuales se ha pasado de una primera estructura de materias realizada en función de la propia estructuración de la Consejería de Educación y Ciencia en Direcciones Generales: -Informe Anual 1989- a una estructura más simple en el Informe Anual de 1990 que básicamente distinguía entre enseñanza universitaria y enseñanza no universitaria. Por su parte, el Informe Anual 1991 supuso un nuevo cambio de sistemática que, al hilo de la reiterada solicitud de los Grupos Parlamentarios en el sentido de hacer una referencia más explícita a los derechos fundamentales objeto de tutela por esta Institución, introdujo una clasificación de las materias en función de los derechos, conexos al genérico derecho a la educación, que se revelaban como afectados por las quejas presentadas.

En este Informe Anual 1992 se ha considerado que, para lograr una mayor claridad sistemática en el mismo, debe diferenciarse claramente la reflexión sobre el grado de protección y respeto de los derechos fundamentales que conforman el Derecho a la Educación, que son objeto de un especial tratamiento en la SECCION PRIMERA del Informe, y el análisis de las diferentes quejas tramitadas por la Institución, objeto de esta SECCION SEGUNDA, en la

que debe primar la clasificación por materias sobre la clasificación por derechos afectados.

A tal efecto hemos diferenciado, en primer lugar, dos niveles educativos:

- Enseñanza no universitaria.
- Enseñanza universitaria.

A su vez, el nivel de enseñanza no universitaria lo hemos desglosado en los siguientes epígrafes:

- Ordenación educativa
- Edificios escolares
- Comunidad educativa

Por último, hemos dedicado un apartado especial al silencio Administrativo.

Consideramos que esta nueva sistemática nos permitirá poner de manifiesto, con mayor claridad, cuáles son los ámbitos del sistema educativo que mayor problemática suscitan entre la comunidad escolar de Andalucía.

Esta estructura diferencia, en cuanto a niveles educativos, únicamente entre el universitario y el no universitario, dando un tratamiento específico al apartado de edificios escolares, por considerar que tiene entidad propia, en muchas ocasiones más próxima al ámbito de la problemática urbanística o de servicios, que al ámbito puramente educativo. Igualmente, se ha querido dar autonomía al apartado "Comunidad educativa", en la que tratamos de resaltar la problemática generada en relación a los tres grandes elementos personales que conforman la comunidad escolar; docentes, alumnos y padres de alumnos.

Antes de entrar en el análisis de las diferentes quejas que han suscitado la intervención de esta Institución, no podemos dejar de hacer una especial reseña de lo que ha supuesto la principal novedad en el ámbito educativo durante el pasado año, esto es, el comienzo en la aplicación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE).

A este respecto, debemos señalar que la no coincidencia del año

natural, al que ha de ceñirse el Informe al Parlamento, con el curso académico, comporta un problema añadido al análisis de la realidad educativa andaluza. Así, y por lo que hace referencia a la implantación de la LOGSE, únicamente tenemos referencias de lo sucedido en el último trimestre del año natural, ya que ha comenzado a aplicarse en el presente curso 1992/93.

En consecuencia, unas exigencias mínimas de rigor en el análisis, nos obligan, ante la falta de datos fiables, a posponer el examen de las cuestiones relacionadas con la implantación de la LOGSE, a un posterior Informe Anual, sin perjuicio de que en el curso del relato de alguna queja se haga referencia, directa o indirecta, a la misma,

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Enseñanza no Universitaria.

2.1.1. Ordenación educativa.

2.1.1.1. Escolarización de alumnos.

El derecho a la educación, genéricamente recogido en el artículo 27 de la Constitución, encuentra un elemento esencial para su concreción efectiva en la garantía de la aplicación generalizada del derecho a la escolarización de los alumnos.

Así, el grado de escolarización llega a convertirse en referente necesario para determinar el nivel de desarrollo de una sociedad en el ámbito educativo. En este sentido, un análisis de los problemas que se generan en torno al cumplimiento del derecho a la escolarización nos ofrecerá elementos de juicio básicos para calificar o no a una sociedad como desarrollada.

Podemos observar cómo mientras en las sociedades con un bajo nivel de desarrollo los problemas que plantea la escolarización se centran fundamentalmente en el desfase existente entre oferta y demanda de plazas escolares, en una sociedad avanzada la problemática de la escolarización tiene un contenido más cualitativo que cuantitativo, en el sentido de que los problemas planteados hacen referencia, fundamentalmente, más a la exigencia de una enseñanza de calidad que a la garantía de la efectividad del derecho a la educación.

Siguiendo este análisis, podemos constatar cómo actualmente, y gracias al desarrollo experimentado en los últimos años, en la Comunidad Autónoma de Andalucía el derecho a la escolarización, entendido como el derecho a la existencia de suficientes plazas escolares para todos los alumnos que las demanden, está básicamente garantizado en la totalidad de las provincias andaluzas. En este sentido, y al hilo de la anterior argumentación, podríamos definir a la andaluza como una sociedad desarrollada desde un punto de vista educativo.

Sin embargo, y si bien la relación oferta-demanda se presenta genéricamente equilibrada, no por ello dejan de existir disfuncionalidades entre la demanda en unos determinados niveles educativos, especialidades, o zonas geográficas concretas, y la oferta existente. Así, por ejemplo, la **queja 1457/92** plantea el problema de los alumnos de Formación Profesional, especialidad de administrativos, de la provincia de Cádiz, los cuales pueden cursar sus estudios de F.P. 1 en hasta cinco centros de la provincia y, sin embargo, sólo existen dos centros donde continuar su especialidad de FP2, rama administrativo.

Esta carencia es asumida incluso por la propia administración que, en su informe, tras citarnos los diferentes centros de F.P. existentes en la provincia en ambos niveles, reconoce que con este desfase entre F.P.1 y F.P. 2, está *"produciéndose una disminución estructural que hace imposible atender la demanda local"*.

A la vista del informe de la Administración, y constatando la limitación en el ejercicio del derecho a la educación que ello comporta para los alumnos afectados, nos dirigimos a la Delegación Provincial de Cádiz, en los siguientes términos:

"Examinado el informe constatamos la existencia de un desfase entre la oferta y la demanda de puestos escolares en F.P. 2, rama administrativo en la provincia de Cádiz, tal y como reconoce esa Delegación en su escrito, lo que nos obliga a dirigirnos nuevamente a esa Administración en demanda de un nuevo informe en el que nos pongan de manifiesto las actuaciones que se piensan llevar a cabo por la Consejería de Educación para corregir la situación actual."

Igualmente le instamos a la búsqueda de soluciones para los alumnos

que, como la interesada en esta queja, ven gravemente limitado su derecho constitucional a la educación por las carencias existentes, indicándonos las posibles alternativas a que podrían acogerse los mismos, entre las que creemos que podrían contemplarse las siguientes:

- *Ampliación provisional del número de plazas en los Centros actualmente existentes, habilitando las aulas necesarias al efecto, hasta la construcción de los centros necesarios.*
- *Ofrecer plazas en Centros de otras localidades, acompañadas de las correspondientes ayudas para transporte, becas, etc."*

Actualmente estamos esperando respuesta de la Administración.

Con independencia de esta queja, la mayoría de las reclamaciones relacionadas con la escolarización de alumnos se orientan hacia el ejercicio del derecho a la libre elección de centros, con especial incidencia en el tema de los criterios de admisión de alumnos, en los casos en que las plazas en un centro resultan insuficientes para atender a la demanda de las mismas.

Así, por ejemplo, la **queja 1650/91**, de cuyo inicio dimos cuenta en el Informe Anual 1991, hacía referencia a un supuesto de inaplicación de los criterios de admisión recogidos en el Decreto 115/1987. La queja fue iniciada por el padre de un alumno de un Instituto de Bachillerato, en el que las clases se impartían en turnos de mañana y tarde, en función del idioma escogido por el alumno y otros criterios organizativos internos. El problema surge cuando se crea un nuevo Instituto -I.B. 2- en el que son integrados todos los alumnos del turno de tarde, entre los que se encuentra el hijo del reclamante, alegando el centro que el turno de tarde era en realidad una Extensión del I.B. 1, y que es esta Extensión la que se ha transformado en el I.B. 2.

El reclamante consideraba que la Extensión no había existido o, si lo había hecho, contravenía las disposiciones legales, por carecer de Consejo Escolar y no figurar, como tal Extensión, en los impresos oficiales del Centro. Entendía el interesado que lo que se había producido era un desdoblamiento del Centro original en dos diferentes y que, en consecuencia, los alumnos debían ser distribuidos con arreglo a los criterios de admisión del Decreto 115/1987.

El informe remitido por la Delegación Provincial permitió comprobar la veracidad de las afirmaciones del reclamante por lo que, con fecha 15 de

junio, formulamos a la Delegación Provincial **Recordatorio y Sugerencia** en los siguientes términos:

"Del contenido de sus escritos de fecha 22 de enero y 29 de abril pasados, en los que nos remite información acerca de la queja arriba indicada, promovida por D. ..., no se deduce que los Consejos Escolares del I.B. ..., y de su Extensión, ubicada en el mismo edificio, dieran cumplimiento a los procesos establecidos en la Orden de 12 de febrero de 1991 (BOJA del 19) de anunciar los puestos vacantes, estudiar las solicitudes y adjudicar los puestos escolares vacantes.

Es por ello, que el alumno ... fue adscrito a la Extensión del Instituto, aunque siempre solicitó el Centro matriz y así le fue admitido, sin que se le aplicaran estrictamente los criterios prioritarios que señala el art. 6 del Decreto 115/87, de 29 de abril, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los Centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía sostenidos con fondos públicos, lo que determinó, posteriormente, su traslado a otro edificio al transformarse la Extensión en el nuevo I.B. nº 2.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, procedemos a formular a V.I.. Recordatorio de los deberes legales contenidos en:

- Apartado II.1 de la Orden de 12 de febrero de 1991 (BOJA del 19) que en desarrollo del art. 12 del Decreto 115/1987 señala las competencias de los Consejos Escolares en la adjudicación de los puestos escolares vacantes.

- Art. 6 del Decreto 115/1987 que establece los criterios prioritarios en caso de no existir plazas suficientes para atender todas las solicitudes.

- Art. 3 del Decreto 24/1986, de 12 de febrero, por el que se regulan las Extensiones de los Institutos de Bachillerato: "Las Extensiones, independientemente de los Organos de Gobierno del Instituto al que estén adscritas, tendrán los siguientes Organos propios: ... b) Colegiados: Consejo Escolar y Claustro de Profesores

res." .

Igualmente, Sugerimos a V.I. que al alumno ... y a todos aquellos alumnos a los que en su día no se les aplicaron los criterios prioritarios establecidos en el art. 6 del Decreto 115/1987, de 29 de abril, se les permita optar, si así lo desean, a las plazas que pudieran ofertarse como vacantes en el I.B. ..."

Con fecha 28 de octubre de 1992, tras sucesivos reiteros, la Delegación Provincial nos contestó comunicándonos que se había ofrecido al alumno afectado la posibilidad de cambiar de centro. Con ello, estimando que se daba cumplimiento a nuestra Sugerencia, procedimos a archivar el expediente.

Otras quejas, por el contrario, planteaban problemas de escolarización provocados, no por los criterios de admisión, sino por las malas condiciones de habitabilidad de centros ya existentes, que obligaban al desplazamiento de algunos alumnos a otros centros más alejados. Este fue el caso de la **queja 1704/92**, afectante a un Colegio Público de Carmona, que pudo finalmente solucionarse a través de nuevas reuniones de la Comisión de Escolarización que ofrecieron soluciones provisionales hasta tanto se construye un nuevo centro en las proximidades del existente.

Especialmente relevante, en relación con la problemática de la escolarización de alumnos, nos parece el tema de la diferenciación entre escolarización y matriculación de alumnos.

Así, nos encontramos con dos quejas, **1314/91 y 1854/92**, -que curiosamente afectan al mismo Instituto de Sevilla capital-, en las que se plantean sendos casos de incumplimiento del Decreto 115/87, en cuanto a criterios de admisión de alumnos, por supeditar el proceso de escolarización a las condiciones de matriculación exigibles a los alumnos.

La **queja 1314/91** fue recogida ya en el Informe Anual de 1991, aunque al haber sido objeto de diversas actuaciones en el año 1992 conviene dejar constancia de las mismas.

La queja se inicia cuando un padre de alumno nos indicó que habiendo solicitado plaza en un instituto de Bachillerato para su hijo, dentro del plazo reglamentado de junio, por ser el centro más próximo a su domicilio, la

solicitud le fue rechazada por tener pendientes dos asignaturas para septiembre.

El interesado reiteró su petición en septiembre, siéndole entonces rechazada por falta de cupo.

La admisión a trámite de la queja se produjo al considerar esta Institución que el centro estaba vulnerando los arts. 20 y 53 de la LODE y el art. 6 del Decreto 115/1987, de 29 de abril, al establecer dos períodos de escolarización diferentes en Junio y Septiembre, en lugar de uno, como está legalmente previsto, supeditando la inclusión en uno u otro período al cumplimiento y acreditación de una determinada condición académica.

Solicitado informe a la Dirección General de Ordenación Educativa, éste nos fue remitido cuando ya se había publicado la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 4 de Febrero de 1992 sobre escolarización y matriculación de alumnos, que plasmaba jurídicamente los postulados del informe recibido, cuyo contenido básico era el siguiente:

"La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece en su artículo 20.2 que la admisión de los alumnos en los Centros públicos, cuando no existan plazas suficientes se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento.

Por su parte, la Junta de Andalucía desarrolló dicha Ley Orgánica, en lo que se refiere a la admisión de alumnos, mediante el Decreto 115/1987, de 29 de abril, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los Centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía sostenidos con fondos públicos.

En el preámbulo de dicho Decreto se establece que todos los alumnos serán admitidos sin más limitaciones que las derivadas de los requisitos de la edad y, en su caso, de las condiciones académicas exigidas para iniciar el nivel o curso a que se pretenda acceder.

Asimismo, en el artículo 3 del citado Decreto, se establece que los requisitos académicos para ser admitidos en un Centro docente

serán los establecidos para cada caso por el Ordenamiento Jurídico vigente, sin que de la aplicación de los criterios regulados en el mencionado Decreto se pueda derivar modificación alguna que afecte a aquéllos.

En este sentido, la Orden de esta Consejería de Educación y Ciencia de 12 de Febrero de 1991, sobre escolarización y matriculación de alumnos en los Centros escolares dependientes de la Junta de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, para el curso 1991/92, establece, en su apartado III.5, que la escolarización en los Centros de Enseñanzas Medias de los alumnos procedentes de Educación General Básica no podrá tener más limitaciones que las derivadas de los requisitos académicos exigidos por la normativa vigente y de la oferta de los puestos escolares existentes.

Como es sabido, el requisito académico para el ingreso en Institutos de Bachillerato es el de estar en posesión del título de Graduado Escolar.

Por otra parte, es necesario arbitrar un sistema adecuado para la mejor resolución de aquellos casos en que la demanda de puestos escolares sea superior a la oferta de los mismos. En estos casos en que resulta imposible atender a todas las solicitudes por las insuficiencias físicas y académicas de los Centros, serán necesarios unos criterios que permitan ordenar las distintas solicitudes de forma racional, objetiva y participativa y no mediante decisiones unilaterales y particulares de algunas de las partes responsables de la gestión educativa. Se trata de casos en que la restricción a las solicitudes presentadas no viene impuesta por el sistema de adjudicación de plazas, sino por las limitaciones físicas de los Centros que no pueden atender todas las solicitudes efectuadas. Se trata, en definitiva, de conseguir la mayor armonización posible entre la libertad de elección de Centro de los padres o tutores y las posibilidades de escolarización que el número de puestos disponibles en cada Centro lo permita.

Como se recoge en el mencionado Decreto 115/1987, de 29 de abril, sólo para el supuesto de que no haya en los Centros plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso, se desarrollarán los criterios de admisión previstos en el artículo 22.2

de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación.

En el caso del hijo de D. ..., su solicitud no pudo ser admitida por la limitación del requisito de carácter académico, que no cumplía para su ingreso en el Instituto de Bachillerato ... de Sevilla, no existiendo puestos escolares vacantes, cuando las condiciones académicas del alumno eran las exigidas por la normativa vigente.

Se puede afirmar, en relación con este caso, de acuerdo con el informe emitido por el Servicio de Inspección de Educación de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de Sevilla, que se han tenido en cuenta, en todo momento la normativa recogida en la Orden de 12 de Febrero de 1991, mencionada anteriormente, sobre escolarización y matriculación de alumnos en los Centros escolares dependientes de la Junta de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, para el curso 1991/92, así como en las disposiciones de desarrollo de la misma."

A la vista del informe recibido y del contenido de la Orden de 4 de Febrero, que reitera básicamente las consideraciones que dieron lugar al expediente de queja, procedimos a formular a la Dirección General de Ordenación Educativa la siguiente **Sugerencia**:

"Efectivamente, el ejercicio del derecho a la libre elección del Centro docente, de entre los sostenidos con fondos públicos, puede quedar sujeto a la aplicación, en el proceso de selección de los alumnos, de unos criterios prioritarios en aquellos supuestos en que el número de plazas demandadas en un Centro determinado sea inferior al de los alumnos que deseen seguir sus estudios en el mismo. Dichos criterios prioritarios son, según los arts. 20 y 53 de la LODE y el art. 6 del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, la renta anual de la unidad familiar, la proximidad de domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el Centro.

Sin embargo, exigir en el proceso previo de escolarización una condición académica que corresponde acreditarla, posteriormente, en la matriculación, produce, como resultado final, una selección en función de los resultados académicos, contraria a la establecida en los artículos de la LODE y Decreto 115/97, anteriormente citados.

Este es el caso de la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia, de 4 de Febrero de 1992 (BOJA del 14), sobre escolarización y matriculación de alumnos en los centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, que en su apartado V, de solicitud de Plazos, establece:

«3.- Aquellos alumnos que soliciten plaza de primer curso en Enseñanzas Medias o en un Centro autorizado para la anticipación del segundo ciclo de la Educación Secundaria obligatoria, habrán de acompañar a su solicitud un Certificado del Director del Centro de procedencia en el que conste si el alumno ha sido propuesto para la obtención del Graduado Escolar o solamente para la obtención del Certificado de Escolaridad».

De esta forma, al exigir en el proceso de escolarización que los alumnos de 8º de E.G.B, cuando soliciten plaza de primer curso en Enseñanzas Medias, deban acompañar a su solicitud Certificado de Graduado Escolar o Certificado de Escolaridad, provoca que sólo los calificados positivamente en Junio puedan optar a la totalidad de las plazas ofertadas, en detrimento de los restantes que se ven desplazados a Centros más lejanos y periféricos, al primar el criterio académico frente a los de proximidad del domicilio, renta de la unidad familiar y hermanos matriculados en el Centro.

Tal situación afecta a gran número de alumnos sin que encontremos justificación alguna en el establecimiento de dos plazos de escolarización, en Junio y en Septiembre, en función de los resultados académicos. Por el contrario, entendemos que la normativa de la Consejería de Educación y Ciencia debe distinguir muy bien dos procesos:

A) Un primer y único proceso de escolarización por el que el Consejo Escolar del Centro anuncia los puestos vacantes, estudia las solicitudes de petición y adjudica los puestos escolares vacantes, según los criterios señalados, cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes.

B) Un segundo proceso de matriculación por el que los alumnos, una vez seleccionados, tienen que acreditar en el Centro que

poseen los requisitos formales de acceso -edad y académicos- que corresponde verificarlos al órgano administrativo del Centro, y que el alumno puede formalizar en Junio o en Septiembre.

En consecuencia, (...) formulamos a V.I. **Sugerencia** en el sentido de que la normativa de la Consejería de Educación y Ciencia sobre escolarización y matriculación en Centros docentes, sostenidos con fondos públicos, se adapte a los criterios anteriormente expuestos por entender que con ello se da un mejor y exacto cumplimiento al derecho a la elección de Centro reconocido por la LODE"

Ante la falta de respuesta de la Dirección General se ha elevado la **Sugerencia** al Sr. Consejero sin haber obtenido todavía contestación alguna.

Esta queja ha tenido su correlato en la **queja 1854/92**, presentada en Septiembre de 1992 por la madre de un alumno cuya matriculación le fue rechazada por el mismo Instituto que en la queja antes referenciada, alegando la falta de cupo.

El alumno cuenta con una baremación, según los criterios de admisión del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, de 8 puntos, pese a lo cual no ha conseguido plaza al haberse visto obligado a solicitarla en Septiembre por cuestiones académicas y restar muy pocas plazas libres después de la matriculación efectuada en Junio. La reclamante señala que en junio se matricularon niños con una baremación de dos puntos, muy inferior, por tanto, a la de su hijo.

El problema de este alumno se agrava por el hecho de padecer un proceso asmático y haberse visto obligado, ante el rechazo de su solicitud, a matricularse en otro Instituto, alejado de su domicilio, en el turno de tarde, lo que ha sido desaconsejado por el médico, que considera perjudicial el largo desplazamiento hasta su domicilio a una hora tardía.

Considerando que el fondo de la queja era idéntico a la **queja 1314/91**, nos hemos dirigido nuevamente a la Dirección General de Ordenación Educativa, solicitando informe y recordándole la Sugerencia efectuada con motivo de la **queja 1314/91**, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna.

Para concluir el apartado dedicado a los problemas de escolarización de alumnos, vamos a hacer referencia a una queja que, por su contenido parece incluíble en el siguiente apartado dedicado al transporte escolar, pero que tras un análisis profundo de la queja, se pone de manifiesto la existencia de un problema de escolarización que trae su causa de las especiales condiciones de un grupo social marginado.

En efecto, la **queja 1158/92** hace referencia al problema de los niños residentes en el poblado de "Los Asperones" de Málaga. Estos niños fueron, en su día, objeto de rechazo de los padres de los alumnos del Colegio Público en el que habían sido escolarizados, sufriendo un boicoteo por los compañeros de clase que duró tres meses. Finalmente la situación se normalizó y los niños pudieron recibir su educación sin mayores problemas, estableciéndose un sistema de atención escolar y social para los mismos.

Las condiciones sociales, culturales y económicas de las familias integradas en esta población marginada, inciden de forma especialmente negativa en la educación de los pequeños, por cuanto la falta de concienciación respecto a la necesidad de escolarización de los alumnos por parte de padres y tutores, conlleva un alto grado de absentismo escolar de los niños, que exige la adopción de medidas positivas y específicas para hacer frente a este problema.

En este sentido, la Delegación Provincial estableció, con gran acierto, un servicio de transporte escolar para facilitar el traslado de los alumnos al Centro escolar desde su barriada de residencia. Este servicio de transporte se completaba con la contratación de una monitora, por cuenta de una Asociación Gitana de Málaga, que se encargaba de buscar a los niños en sus casas, despertarlos, darles el desayuno y, en definitiva, favorecer la escolarización de los mismos, supliendo las tareas que sus progenitores no realizaban.

El problema que dio origen a la queja se plantea cuando la Asociación Gitana se ve obligada a dejar de pagar a la monitora contratada al no haber recibido la subvención prometida al efecto por el Ayuntamiento de Málaga. La falta de la monitora tiene su reflejo en un inmediato incremento del índice de absentismo escolar.

Planteada la queja por una Asociación de defensa de la infancia, nos dirigimos, recabando información y colaboración, a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Málaga y al propio Ayuntamiento de la ciudad.

Finalmente, la Delegación Provincial nos contesta indicándonos que ante la constatación del problema existente han decidido contratar un transporte escolar con la presencia de un acompañante. Considerando que este acompañante suplirá la carencia de la monitora, damos por concluido el expediente.

En una tardía respuesta, el Ayuntamiento de Málaga se limita a indicarnos que el transporte escolar es una competencia de la Consejería de Educación y Ciencia, a la que nos remite para mayor información.

2.1.1.2. Transporte escolar

El número de quejas recibidas en relación a los problemas del transporte escolar ha sido pequeño, lo que hace pensar que es un problema, en líneas generales, bien resuelto en la Comunidad Autónoma. Ello no obstante, se han recibido algunas quejas por faltas o deficiencias en el transporte, como es el caso de la **queja 1759/92**, referida a la barriada Santa Clara de Sevilla, de la que aún estamos esperando respuesta de la Administración a la petición de informe cursada en Octubre.

Especial referencia, por su interés, merece la **queja 974/92**, iniciada a instancias de los padres de los alumnos del poblado de "La Ropera" (Jaén), matriculados en un Instituto de Bachillerato de Andújar, distante 7 Km. de su lugar de residencia.

Estos padres de alumnos demandaban la ampliación de la ruta de transporte escolar gratuito, existente en la población únicamente para el nivel de EGB, o, en su defecto, el incremento en las ayudas al transporte, considerando que la escolarización de sus hijos peligraba por el excesivo coste del transporte privado de los mismos.

Puestos en contacto con las autoridades educativas, se nos remitió un informe en el que, tras señalar que los alumnos, en su mayoría, disfrutaban de ayudas al transporte, se indicaba lo siguiente en referencia a la solicitud de ampliación de rutas de transporte:

"(...) en aplicación del Título Quinto de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, que trata de la compensación de

las desigualdades en la educación, y que en su artículo 65.2 dice que «excepcionalmente en la educación primaria, y en la educación secundaria obligatoria en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia, para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor, y en su caso, internado», por todo ello, esta Dirección General y para próximos cursos, ampliará la oferta tanto del Transporte Escolar, como de internamiento en la red de Residencias Escolares, en aplicación de la Ley citada anteriormente.»

Considerando que la respuesta de la Administración ofrecía una puerta abierta a la solución efectiva del problema de transporte del poblado de "La Ropera", tras comunicarlo a los interesados, instamos a la Administración a hacer efectiva la posibilidad apuntada en su informe, sugiriéndole la posibilidad de que se autorizase a los alumnos de "La Ropera" a utilizar la ruta de transporte existente para los alumnos de EGB, si los horarios eran coincidentes o, en caso contrario, se ampliase la ruta de transporte escolar actualmente existente.

La Administración respondió a la **Sugerencia** formulada con la siguiente comunicación:

"... le comunico que en las Instrucciones de la Dirección General de Ordenación Educativa sobre Transporte Escolar para el curso académico 1992/93, en su apartado décimo y decimoprimer, se comunica a las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia lo siguiente:

- «10º.- Se autoriza el uso del Transporte Escolar, financiado con fondos públicos, previa autorización del Delegado Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia, a alumnos de niveles no obligatorios, siempre que existan plazas vacantes y no suponga aumento de nuevas rutas.
- 11º.- Esta Dirección General de Ordenación Educativa podrá autorizar, previo expediente, el uso del Transporte Escolar con carácter gratuito, siempre que existan fondos para ello a alumnos de niveles no obligatorios. Dicha autorización, podrá ser por una duración que abarque la totalidad del curso escolar o solamente con carácter temporal»."

La respuesta nos resultó en cierto modo sorprendente, por cuanto nos comunicaba la normativa existente, en la que se recoge la posibilidad apuntada en nuestra Sugerencia, pero sin dar respuesta concreta sobre la aplicación de esa posibilidad a los alumnos de "La Ropera" tal y como interesábamos en nuestro escrito anterior.

En consecuencia, hemos reiterado la Sugerencia formulada y estamos a la espera de obtener una respuesta, que esperamos sea positiva, por cuanto ello nos permitirá calibrar el grado de compromiso de la Administración educativa en la lucha por la compensación de las desigualdades en la educación que afectan a los alumnos de zonas rurales, cuestión que ha sido objeto de un especial tratamiento por la LOGSE, que le dedica específicamente un artículo -65.2- dentro de su título V.

2.1.1.3. Planificación y organización de centros.

En este apartado genérico vamos a tratar de reflejar aquellas quejas, que ponen de manifiesto las inquietudes de la comunidad educativa en relación con la planificación y organización de los Centros escolares.

2.1.1.3.1. Jornada escolar.

Una cuestión que ha suscitado un inesperado aluvión de quejas ante la institución es la relacionada con el horario o jornada escolar de los Centros docentes. Así, nos encontramos con 120 quejas, afectantes a 129 personas, que planteaban idéntica cuestión:

"Somos dos matrimonios con una situación que ahora pasaremos a exponer, aunque creemos que la misma es extensible a gran cantidad de parejas en la actualidad.

Tenemos hijos pequeños en edad de guardería, y pronto en edad escolar, y todos trabajamos fuera de casa por necesidad. Sólo tenemos derecho a un mes de vacaciones al año como la práctica generalidad de los trabajadores.

Nos encontramos con la gran dificultad de compatibilizar nuestra

situación con el horario y calendario escolar, que suele ser de 10 a 13 horas y de 15 a 17 h., o bien de 9 a 14 h., con vacaciones de 15 de junio a 15 de septiembre, más navidades (aprox. 15 días), Semana Santa, Feria de Sevilla, y muchos "puentes" que en la mayoría de los casos se avisan con uno o dos días de antelación.

Los centros de enseñanza, como organismos públicos que son, deberían tener un horario similar al resto de estos organismos, lo que no tendría que significar necesariamente un incremento de horas lectivas para los niños ni para el personal docente, sino una ampliación de actividades extraescolares que, de hecho, la mayor parte de los niños buscan fuera de estas horas, y que permiten a los padres atender a su trabajo con normalidad.

Pensamos que esto no sería calificar a un centro escolar como guardería, sino abarcar todas las facetas de la educación de un niño, que incluye aspectos tales como su simple cuidado, evitando que pueda verse en la calle solo, porque le cierran el colegio y sus padres están trabajando.

Contratar a una tercera persona que les cuide es cada vez más costoso, con el consiguiente agravio económico comparativo que esto supone respecto al personal docente, que no lo necesita, además de ser altamente inestable, pudiendo ocasionar un gran desequilibrio emocional al niño.

Por último, y no por ello menos importante, todos con nuestro trabajo y nuestros impuestos participamos del funcionamiento de dichos centros y funcionarios públicos, por lo que el servicio que nos dan no debería implicar por nuestra parte un gasto extraordinario para atender a nuestros hijos.

Debido a todo lo anterior, pensamos que la solución estaría en tener estos centros abiertos como cualquier organismo público, aunque para ello su personal tuviera que hacer turnos."

Esta queja conectaba con una de las preocupaciones de esta Institución, ya puesta en conocimiento de la Administración con ocasión de anteriores actuaciones, referida a la necesidad de potenciar y desarrollar las actividades extraescolares en los centros docentes, que permitan complementar

la formación integral del alumno, con independencia del desarrollo curricular del mismo.

Sin embargo, y pese a incidir indirectamente en una preocupación de la Institución, no participábamos íntegramente del contenido de los escritos recibidos, por considerar que el alcance de las pretensiones contenidas en los mismos excedían el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y, además, constituían una visión parcial de un problema que afectaba a todos los componentes de la comunidad educativa, no sólo a los padres de alumnos.

En consecuencia, rechazamos la admisión a trámite de las quejas con el siguiente planteamiento:

"... debemos indicarle que de conformidad a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, nuestra competencia se ciñe a la defensa de las libertades públicas y derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración Autonómica, a la que debemos supervisar.

Del análisis de su queja se deduce que el fondo de la cuestión se orienta a solicitar una modificación sustancial del calendario escolar para asimilarlo al calendario laboral. En este sentido hemos de indicarle que la duración del curso escolar se encuentra regulada por la Ley 14/1970, de 4 de Agosto, General de Educación, que en su art. 10 establece que «El calendario escolar será único en todo el territorio nacional», fijando su duración en un mínimo de 220 días lectivos por cada curso. Esta normativa permanece vigente, en lo que a duración del curso se refiere, pero ha sido objeto de desarrollo para su adaptación al estado de las autonomías en cuanto a la confección concreta del calendario escolar, cuya competencia, en el caso de Andalucía, ha sido asumida por la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

En este sentido, la Resolución de la Consejería de Educación y Ciencia, de 28 de Abril de 1992, establece los criterios para la confección del calendario escolar para el curso 1992/93. Esta Resolución no supone sino una adaptación a las circunstancias propias de la

Comunidad Autónoma del calendario escolar fijado con carácter general para todo el territorio nacional por la citada Ley 14/1970.

Tomando en consideración que la pretensión que se deduce de su queja implicaría, no sólo una mera adaptación del calendario escolar, sino una sustancial modificación del mismo, entendemos que su alcance excede del ámbito de competencias de la Administración Autónoma para enmarcarse como una materia propia de la iniciativa legislativa a nivel nacional, escapando por ello al conjunto de potestades de supervisión que la Ley 9/1983, atribuye a esta Institución.

Igualmente, hemos de manifestarle que la problemática sobre el horario y jornada escolar es un tema que no sólo afecta a los padres de alumnos, sino a la totalidad de la comunidad escolar. No hay que olvidar que la jornada laboral se ha convertido en elemento central de las reivindicaciones profesionales de los profesores, en contraposición, en muchas ocasiones, con las pretensiones e intereses de los padres de alumnos. Sin embargo, y salvaguardando los legítimos derechos e intereses de padres y docentes, quizás el elemento fundamental que se ha de valorar a la hora de determinar la jornada escolar debe ser el de la conveniencia o no de la misma para el desarrollo y la formación del alumno.

En este sentido, el problema se imbrica, necesariamente, con el trasfondo socio-económico del alumno y su familia, con sus hábitos y costumbres, e incluso, con su ubicación geográfica. Así, observamos que una jornada escolar que permitiese numerosas horas libres al alumno, coincidiendo con la jornada laboral de los padres, podría no tener unas consecuencias demasiado negativas en ambientes rurales o, incluso, en zonas acomodadas, o urbanísticamente bien desarrolladas, de grandes ciudades. Pero, por el contrario, podría ser gravemente perjudicial para alumnos de zonas suburbanas degradadas o con un entorno social problemático (droga, delincuencia, etc).

Resulta por ello indispensable que la jornada escolar de cada centro se adecúe a las circunstancias específicas que concurren en los mismos, atendiendo, con carácter prioritario a las necesidades de

los alumnos y a su entorno, sin olvidar los intereses de padres y profesores.

*Sentado esto, no podemos por menos que señalar el especial interés que nos ha producido aquella parte de su escrito en que solicita un incremento de las actividades extraescolares. En este sentido, ponemos en su conocimiento que con motivo de otra queja presentada en esta Institución en relación con la jornada escolar, formulamos una **Recomendación** al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía indicándole la conveniencia de que, de forma paulatina, se incrementen las actividades extraescolares, considerando que no basta con sugerir que el Decreto 57/1986, de 19 de Marzo, posibilita la utilización de los Centros Educativos por Ayuntamientos y otras Entidades para el desarrollo de actividades culturales, sino que es necesaria una total implicación de los poderes públicos, y concretamente de la Consejería de Educación, para conseguir que la actividad pedagógica de los centros no se limite, sólo a la impartición de las horas curriculares, sino que sea capaz de llenar las horas que deja vacías la jornada escolar. Especialmente conveniente sería la ampliación de todo tipo de actividades extraescolares en aquellos centros ubicados en barriadas periféricas de grandes ciudades, con entornos socio-económicos fuertemente problemáticos, y donde la capacidad económica de los padres de alumnos para llenar el vacío entre la jornada laboral y la escolar es considerablemente menor.*

Dado, por tanto, que del análisis de la queja presentada no se deduce irregularidad alguna en la actuación administrativa de la Comunidad Autónoma, a cuya supervisión se orienta esta Institución, y entendiendo que la pretensión inducida de la queja excedería del ámbito de competencias de la propia Comunidad Autónoma, no podemos admitir a trámite la reclamación presentada, ya que la posible solución a sus reivindicaciones pasa, necesariamente, por la vía de una reforma legislativa, que en estos momentos y con las circunstancias analizadas, esta Institución no considera oportuno promover."

Este tema, aunque más circunscrito al problema de la determinación de la jornada escolar, se presentó nuevamente con motivo de la **queja 317/92**, en la que una niña de 9 años nos expresaba su disconformidad con la

jornada escolar decidida por su Centro docente.

Al hilo de esta reclamación, aprovechamos la ocasión para solicitar del Sr. Consejero un informe sobre los estudios y consideraciones que se habían tenido en cuenta a la hora de aprobar la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 13 de Enero de 1992, por la que se establece la jornada escolar en los Centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La citada normativa nos parecía especialmente relevante por cuanto delegaba en los Consejos Escolares la decisión última para determinar, de entre los tipos de jornadas seleccionados por la Administración educativa, aquella que mejor respondiese a las necesidades del Centro en cuestión, atendiendo tanto a las circunstancias educativas como al entorno socio-económico en que se ubica.

Nos interesaba conocer los criterios en que se había basado la Consejería a la hora de determinar los modelos de jornada escolar, y si era consciente de que, en cierta medida, se desviaba hacia el Consejo Escolar la resolución de una controversia permanente de la comunidad educativa cual es la armonización de la reivindicación laboral del horario del profesorado con los intereses y derechos de los alumnos.

A nuestra solicitud el Sr. Consejero respondió con un informe del que, por su interés, reproducimos los aspectos más significativos:

"(...) el establecimiento de la jornada escolar no puede reducirse a un mero asunto de cambio de horario. Por contra, se trata de una cuestión de gran trascendencia pedagógica y que afecta a toda la comunidad educativa.

(...) estoy de acuerdo en que se deben distinguir dos aspectos: por una parte, la reivindicación laboral del horario del profesorado y, por otra, la jornada escolar de los alumnos y, desde luego, sea cual fuera la solución que se adopte, ésta nunca podrá ir en detrimento de la calidad de la enseñanza, que es un derecho tanto del alumnado como del mismo profesorado.

(...) En términos generales, la cuestión de la jornada escolar hay que enfocarla situándola dentro del proceso de transformación general

del sistema educativo que estamos llevando a cabo en nuestro país. La variable del tiempo escolar es un asunto que debe ser sometido a discusión y reflexión por parte de toda la comunidad educativa. La Consejería de Educación y Ciencia ha llevado a cabo una experimentación sobre esta variable "tiempo" dentro de toda una serie de tareas previas experimentales sobre la organización del futuro sistema educativo y que, además de a la mencionada jornada escolar, han afectado al currículum, a las necesidades de espacio de los centros, al equipamiento, a la especialización del profesorado.(...)

(...) Ante todo se vio la necesidad de contrastar con la realidad misma estos proyectos de modificación de la jornada estudiantil. Por consiguiente, hace dos cursos escolares se inició una práctica de jornada diferente a la habitual en las provincia de Sevilla y Cádiz.

(...) Simultáneamente a esta experimentación, la Consejería de Educación y Ciencia encargó a un equipo de expertos un informe sobre la jornada escolar que abarcara todas aquellas facetas que es preciso tener en cuenta a la hora de configurar una jornada adaptada a la realidad del nuevo sistema educativo, a las necesidades del alumnado y al contexto social y cultural de Andalucía. Este informe se entregó a los representantes de los diferentes sectores de la comunidad educativa.

Se trata de un informe que recoge variables tan importantes para definir un modelo de jornada escolar, como las consideraciones psicológicas, pedagógicas, nutricionales, etc., así como el estado de la cuestión en los países de nuestro entorno económico y social en Europa y que, sin duda, es un material de extraordinaria utilidad para ayudar a la reflexión y al diálogo necesario con todos los sectores de la comunidad educativa.

Asimismo, la Consejería de Educación y Ciencia, junto con la experiencia de Sevilla y Cádiz y el informe del grupo de expertos a que se ha hecho referencia, llevó a cabo una serie de reuniones con las organizaciones representativas del profesorado y de los padres. Estos contactos han resultado imprescindibles a la hora de buscar un consenso social para determinar un modelo de jornada escolar en el contexto del desarrollo y aplicación del nuevo sistema

educativo.

Con todo, la Consejería de Educación y Ciencia ha establecido un conjunto de principios básicos que han enmarcado el diálogo y que han supuesto un pronunciamiento claro y preciso sobre diferentes asuntos considerados fundamentales para el establecimiento de un nuevo modelo de jornada escolar que propicie una mejora cualitativa de la escuela, adaptado a las exigencias que plantea el nuevo sistema educativo y adecuado a los alumnos, sujetos últimos de la educación y, evidentemente, de ese modelo de jornada.

Estos principios son los siguientes:

1.- El establecimiento de jornadas escolares diferenciadas, acordes con cada una de las nuevas etapas o niveles del sistema educativo. Es esta una de las recomendaciones del documento elaborado por el equipo de expertos mencionado anteriormente; recomendación que debe recogerse como principio básico, dada la necesidad de adaptar el modelo de jornada a los tramos de edad de los alumnos y a las exigencias del currículum.

2.- Es necesario tener en cuenta, con absoluta prioridad, las condiciones psicológicas y pedagógicas que faciliten el aprendizaje, debiendo supeditarse a ello el resto de factores ligados al tiempo escolar.

3.- En cualquier caso, la reflexión sobre el modelo de jornada escolar ha de hacerse en el marco de la nueva estructura de niveles y etapas, así como de los nuevos objetivos curriculares que plantea la nueva Ley de Ordenación del Sistema Educativo, y no en el del sistema educativo que ya se halla en vías de extinción.

4.- Los modelos de horarios que se ajusten a los aspectos anteriores podrán incluir algunas tardes libres como fomento del tiempo de ocio del niño, niña o joven, y para el perfeccionamiento del profesorado.

5.- En ningún caso la jornada escolar debe suponer para el alumno un mayor número de horas de permanencia en el Centro que las requeridas para el desarrollo y aplicación de la LOGSE y a los medios humanos y materiales que exige, a la carencia de titulados

cualificados, y a los objetivos de una educación por y para el niño o niña que les facilite su propio ocio, lejos de actitudes y actividades regladas y rígidas, se excluye cualquier forma de jornada que pretenda justificarse por la necesidad de un desarrollo no curricular alternativo en horario de tarde.

6.- La Consejería de Educación y Ciencia ha estudiado formas horarias que faciliten una mayor penetración del servicio educativo en las zonas de actuación educativa preferente.

(...) El modelo de jornada escolar posibilita su adaptación al medio y al entorno del alumnado, lo que le confiere un extraordinario interés dada la diversidad socio-cultural de la geografía andaluza. Por otra parte, permite su adaptación al proyecto de Centro que tenga elaborado cada comunidad escolar.

(..) Hay que tener en cuenta que, para el establecimiento de algunos de los modelos de jornada escolar recogidos en el artículo segundo de esta disposición, es necesario contar con el acuerdo mayoritario de los miembros que componen el Consejo Escolar de cada Centro, entendiéndose como mayoritario el voto favorable del 51% de los representantes del profesorado y el del 51% de los representantes de los padres.

(..) Por consiguiente, la implantación de alguno de los distintos modelos de jornada exige un alto grado de acuerdo de la comunidad escolar.

(...) el tema del cambio de horario escolar ha sido abordado con las suficientes garantías y cautelas como para que no pueda pensarse que se trata de una acción coyuntural, regida más por presiones externas o circunstancias del momento que por estrictos criterios de mejora de la calidad de la enseñanza".

Del documentado informe se deduce que la atribución a los Consejos Escolares de la competencia para determinar la jornada escolar de entre los modelos elegidos por la Consejería, es el fruto de unos estudios y análisis previos que han permitido elaborar una normativa de regulación ampliamente consensuada, que debería servir de referencia a otros procesos de

toma de decisiones en materia educativa.

Consideramos acertada la regulación formulada, especialmente por cuanto permite profundizar la autonomía pedagógica de los centros docentes preconizada por la LOGSE. Ello no obstante, considerando que el complemento necesario a la jornada escolar ha de encontrarse en el desarrollo de las actividades extraescolares, nos hemos dirigido al Sr. Consejero en este sentido:

"No queremos dejar de manifestarle el interés que esta Institución tiene en que se desarrollen, de la forma más completa posible, las actividades extraescolares en los centros docentes, que permitan completar, con actividades diferentes, la formación curricular de los alumnos. A tal efecto le instamos a realizar contactos con Ayuntamientos y asociaciones vecinales o entidades sin ánimo de lucro, que puedan coadyuvar a la realización de estas actividades, mediante la firma de convenios o conciertos al efecto."

2.1.1.3.2. Aplicación anticipada de la LOGSE

El Real Decreto 986/1991, de 14 de Junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, permite que las Administraciones educativas adopten las medidas necesarias para que la estructura y el currículum de las enseñanzas comiencen a ser adaptados en el curso 1992/93 a esta nueva ordenación.

En ejercicio de esta facultad, la Comunidad Autónoma Andaluza ha establecido mediante el Decreto 106/1992, de 9 de Junio, el currículum de la Educación Secundaria Obligatoria, desarrollado en la Orden de 14 de Julio de 1992, por la que se autoriza la anticipación del segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria y se regulan las condiciones de su aplicación anticipada.

La materialización concreta de esta normativa, anticipando la aplicación de la LOGSE en determinados Centros docentes, ha traído como consecuencia algunas quejas que ponen de manifiesto la alarma de algunos padres de alumnos por estas actuaciones que consideran podrían perjudicar el futuro escolar de sus hijos, al no acceder los mismos en condiciones de igualdad con los que cursan el antiguo Bachillerato, a las pruebas de selectividad. Tal es el caso de la **queja 1168/92**.

Lo que realmente ponen de manifiesto quejas como esta es el profundo desconocimiento de un importante sector de la comunidad educativa -los padres de alumnos- respecto al contenido, características y alcance de la nueva ordenación educativa contenida en la LOGSE. Se hace necesaria, en consecuencia, una mayor información y divulgación de las realidades y ventajas que encierra la reforma educativa, que trascienda del ámbito estricto de los colectivos de docentes y de la Administración educativa, para alcanzar a la sociedad en general, y a los padres de alumnos en particular.

2.1.1.4. Promoción educativa.

Vamos a analizar a continuación tres quejas que ponen de manifiesto tres problemas que afectan, desde ámbitos diferentes, a la promoción educativa de los alumnos.

En la primera de ellas, **queja 746/92**, el Director de un Centro de Formación Profesional, el Consejo Escolar y la Asociación de Padres de Alumnos del mismo, nos plantean al necesidad de que se implante el módulo III de Imagen y Sonido, como continuación natural de los estudios de Formación Profesional de 2º Grado (en adelante FP 2), cuya primera promoción, en esa especialidad, terminaba en ese curso. Argumentaban, los reclamantes, que se producía una discriminación con respecto a los alumnos de otras especialidades, los cuales contaban con la posibilidad de continuar sus estudios en las correspondientes Escuelas Universitarias, mientras que , por el contrario, para proseguir estudios en su especialidad la única posibilidad radicaba en la implantación del solicitado Módulo Profesional de Nivel III.

Considerando que del escrito de queja se deducía la posible existencia de una limitación al derecho de acceder a niveles educativos superiores al básico, recogido en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, lo que, en consecuencia, podía impedir la promoción educativa de los alumnos afectados, nos dirigimos en solicitud de informe a la Administración educativa.

El informe solicitado se recibió finalmente por partida doble, tanto de la Delegación Provincial afectada como de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas Especiales. Ambos informes coincidían en defender la negativa de la Administración a autorizar el Módulo III al Instituto de Formación

Profesional (en adelante I.F.P.), por considerar que la misma se había producido en estricto cumplimiento de la legislación vigente.

En su comunicación la Administración aducía que el I.F.P. en cuestión no cumplía con los requisitos exigidos, a tal efecto, por las Instrucciones emanadas de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas Especiales, de 8 de Abril de 1991, sobre solicitud, autorización y puesta en funcionamiento del ciclo de Formación Profesional de Grado Medio y Grado Superior para el curso 1991/92, por cuanto que:

"a) En el apartado I punto 2 se determina la naturaleza de los Módulos Profesionales de Nivel III: «concebidos como enseñanzas técnico-profesionales terminales a las diferentes modalidades de Bachilleratos Experimentales». En el Centro reclamante no existen tales Bachilleratos.

b) En el apartado II punto 2 se priorizan las modalidades de centros a los que van dirigidas las instrucciones, no concurriendo en el I.F.P. (...) ninguna de las circunstancias determinantes de tales modalidades".

Analizados estos informes, hubimos de constatar que, efectivamente, el I.F.P. en cuestión no cumplía el requisito de ser uno de los centros autorizados a la implantación anticipada de la LOGSE, por lo que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la respuesta denegatoria de la Administración a la solicitud del Centro era ajustada a derecho. Ello no obstante, resultaba evidente que aceptar esta resolución suponía abocar a los alumnos afectados a optar entre continuar sus estudios en especialidades distintas a la elegida o dar por terminados sus estudios en el nivel alcanzado, con lo que ello suponía de limitación para sus aspiraciones profesionales. En consecuencia, considerando esta situación difícilmente compatible con el espíritu del artículo 1.2 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y con las aspiraciones manifestadas por los alumnos a través de sus representantes, decidimos formular a la Administración una **Recomendación** en el sentido siguiente:

"(...) no podemos dejar de manifestar nuestra preocupación por las escasas posibilidades con que cuentan los alumnos que culminan el Segundo Grado de Formación Profesional para acceder, dentro

de la Provincia de Sevilla, a estudios universitarios acordes con la especialización elegida por los mismos, lo que de hecho puede suponer una frustración en las aspiraciones profesionales de los alumnos afectados que se verían obligados a optar entre continuar estudios en especialidades no directamente relacionadas con sus aspiraciones profesionales, o bien trasladarse a otras provincias donde se encuentren centros que impartan los estudios deseados.

*Por todo ello, (...) me permito formularle **Recomendación** en el sentido de instarle a que, a la vista de las circunstancias que concurren en el caso que nos ocupa, se realice un nuevo estudio de la petición formulada por el I.F.P. ..., con el fin de evitar una posible "frustración profesional" de los alumnos afectados".*

Actualmente estamos a la espera de una respuesta a la Recomendación formulada, que esperamos sea positiva, por cuanto supondría ofrecer una salida académica a los alumnos acorde a sus propias aspiraciones.

Cuestión de índole muy diferente es la que nos planteó la **queja 1538/92**, en la que un padre manifestaba su protesta por habersele impedido a su hija la promoción de 2º a 3º de EGB, por razón de no alcanzar la edad reglamentariamente prevista.

La limitación en la promoción de cursos en función de la edad del alumno, es un principio que, habiendo sido objeto de regulación en la propia Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ha sido reiterado expresamente en la normativa de la propia Comunidad Autónoma, al regular la escolarización y matriculación de alumnos. En consecuencia, la negativa a permitir la promoción de curso de la alumna por no contar con la edad requerida para acceder a 3º de EGB, resultaba, en principio, una actuación administrativa de aplicación estricta de la legalidad. Sin embargo, el relato de hechos contenido en el escrito de queja permitía constatar la existencia, en este caso, de dos circunstancias que debían ser objeto de un especial análisis:

1.- El problema tuvo su origen en el adelanto indebido de curso desde 1º de preescolar a 1º de EGB, pese a no tener la edad precisa para ello. Pues bien, esta promoción irregular, según manifestaba el padre de la alumna, se produjo a iniciativa y por expresa recomendación del Director del Centro, que adujo para ello el excesivo número de alumnos inscritos en 2º de Preescolar. El

Director aseguró al padre que este adelanto de curso no comportaría problema alguno para la alumna.

2.- Posteriormente, cuando se planteó la promoción de la alumna desde 1º a 2º de EGB, el Director manifestó ciertas reticencias que fueron obviadas tras una entrevista con los padres de la alumna, en consideración al excelente rendimiento de la alumna en el curso. El interesado señalaba que de la citada entrevista tuvo cumplido conocimiento la Inspección Educativa.

Estas circunstancias, relatadas por el interesado en su escrito, ponían de manifiesto que, al parecer, tanto el Director del Centro como la Inspección Educativa estaban al corriente de la irregular situación de la alumna, e incluso, en el caso del Director, se había fomentado directamente tal situación.

Considerando que todas estas actuaciones suponían una clara vulneración de la legalidad vigente y que, al parecer, eran directamente imputables a las propias autoridades académicas, y a la vista del perjuicio que con ello se estaba ocasionando a la alumna, nos hemos dirigido a la Administración con un escrito, del que aún esperamos respuesta, y cuyo contenido es el siguiente:

"Examinadas las alegaciones del reclamante observamos que no existe irregularidad alguna por parte de esa Administración al denegar la matriculación de la alumna en 3º de EGB por razón de la edad, al estar así estipulado de forma taxativa en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y en este sentido se lo hemos manifestado al interesado.

Elo no obstante, no podemos por menos que manifestar nuestra sorpresa por las actuaciones del Director del Colegio Público ..., al parecer con conocimiento, al menos parcial, de la Inspección Educativa, que permitió, e incluso fomentó, el incumplimiento de la legalidad vigente al autorizar la matriculación de la alumna en 1º de EGB, y posteriormente en 2º, sin tomar en consideración la edad de la misma.

Estas actuaciones del Director del Centro nos parecen una vulneración, no solo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1990 sino, muy

especialmente, de la normativa de esa Consejería de Educación y Ciencia sobre escolarización y matriculación de alumnos y, en particular, de la Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa, de 15 de Julio de 1991 que en su punto IV.4 señala expresamente que el director garantizará que la matriculación de los alumnos se realice conforme a los criterios legalmente establecidos, en el curso pertinente, que en ningún caso podrá ser superior al que por su edad le corresponda.

A la vista de los hechos denunciados, le instamos a que adopte las medidas oportunas para evitar que situaciones como la descrita puedan volver a repetirse con el consiguiente perjuicio de los alumnos afectados".

Por otra parte, la promoción educativa del alumnado no sólo comprende los dos aspectos anteriormente tratados sino que tiene también una vertiente, de especial importancia para la Formación Profesional, en el fomento de las llamadas "prácticas de empresa".

El artículo 20.5 del Real Decreto 1543/1988, de 28 de Octubre, sobre Derechos y Deberes de los Alumnos, establece que «los centros docentes se relacionarán con las empresas públicas y privadas del entorno, a fin de facilitar a los alumnos el conocimiento del mundo del empleo y la promoción profesional que habrán de adquirir para acceder a él».

Por su parte, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la regulación de la Formación Profesional, señala expresamente en su artículo 34.2 que «el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional específica incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo, (...) Con este fin, las Administraciones educativas arbitrarán los medios necesarios para incorporar a las empresas e instituciones al desarrollo de estas enseñanzas».

En el contexto normativo conformado por estas regulaciones de la Formación Profesional, las llamadas "prácticas de empresa" devienen en el medio idóneo y necesario para hacer realidad la formación integral de los alumnos matriculados en este nivel educativo. En este sentido, el mandato contenido en el artículo 34.2, antes citado, implica la exigencia a la Administración educativa de una actuación efectiva, en calidad de promotora y fomentadora de estas prácticas, a través de la firma de convenios y acuerdos

con empresas públicas y privadas que permitan a los alumnos complementar, en el ámbito práctico, las enseñanzas obtenidas en las clases teóricas.

Esta actividad de fomento orientada a incrementar la colaboración entre empresas y Centros docentes, no agota por si sola el mandato de la Ley, sino que el mismo se extiende a exigir de la Administración un aporte económico que permita incentivar y remunerar las prácticas realizadas. Pues bien, es precisamente en la falta de cumplimiento de esta obligación económica donde, un año más, se centran un gran número de las quejas recibidas. En sus escritos, los alumnos de Formación Profesional, nos manifiestan su protesta por el retraso de la Administración en hacer efectivo el importe de las remuneraciones devengadas como consecuencia de la realización de "prácticas de empresa".

Entre las reclamaciones recibidas por falta de pago de las prácticas realizadas podemos citar las siguientes **quejas 256/92, 257/92, 258/92, 259/92, 341/92, 342/92, 605/92, 829/92, 1079/92, 1519/92, 1487/92 y 1831/92**, que representan sólo una muestra de una situación que, nos tememos, se extiende a un amplio colectivo de alumnos. De entre las quejas recibidas, queremos resaltar el elevado número de las mismas referidas a la Provincia de Granada, situándose en segundo lugar las afectantes a la provincia de Sevilla.

La reiteración de este problema de un año para otro, nos obliga a reclamar de la Administración una mayor diligencia en la gestión de los pagos, con el fin de evitar que los retrasos en los mismos se conviertan en un elemento desincentivador de esta actividad docente, de especial importancia en la formación integral de los alumnos de Formación Profesional.

2.1.1.5. Ayudas al estudio y becas

El artículo 6.1.g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación, señala que los alumnos tienen reconocido, entre otros, el derecho a percibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico o socio-cultural.

La aplicación efectiva de este derecho exige la organización de un sistema de becas y ayudas al estudio, a través del cual se canalicen hacia las personas necesitadas los medios económicos suficientes para garantizar que la

efectividad del derecho a la educación no pueda verse cuestionada por motivos carenciales.

El sistema actualmente vigente en materia de becas y ayudas al estudio, de aplicación en todo el territorio nacional, ha sido objeto, un año más de numerosas quejas por parte de los ciudadanos andaluces, que ponen de manifiesto la pervivencia de los problemas ya denunciados en anteriores informes. Podríamos concretar estos problemas clasificándolos a dos niveles; por un lado, encontramos un elevado número de quejas que ponen de relieve la consideración generalizada sobre la insuficiencia de la dotación económica que, en los Presupuestos Generales del Estado, aparece consignada para este capítulo del Presupuesto de Gastos. Así, existe práctica unanimidad en considerar insuficientes los módulos económicos aprobados, a la vista del coste real de las necesidades que se pretende cubrir con los mismos.

Es ésta una reclamación que se repite todos los años, pese a que existe, igualmente, un reconocimiento generalizado del enorme incremento que el montante de las becas y ayudas al estudio ha experimentado en los últimos años, tanto por lo que se refiere al importe de las mismas como por el número de supuestos incluidos que se contemplan en la norma. Ello no obstante, resulta evidente que aún resta un largo camino por recorrer antes de poder considerar que el sistema de becas y ayudas al estudio es un sistema que cumple en su integridad la misión atribuida de subvenir las carencias que dificultan el ejercicio del Derecho a la Educación.

El otro nivel de quejas esta constituido por un cierto número de reclamaciones, remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por razones de competencia, que denuncian la falta de respuesta de la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio del Ministerio de Educación y Ciencia a las reclamaciones planteadas contra el otorgamiento parcial o la denegación de las ayudas solicitadas.

En relación con la problemática analizada, queremos dar cuenta aquí de la **queja 1870/91**, que presenta algunas peculiaridades que es interesante resaltar.

La presente queja se inició a instancias de la madre de un niño de cinco años de edad con necesidades educativas especiales. El pequeño fue orientado, por el Equipo de Promoción y Orientación Educativa de zona, para su escolarización en un Centro de preescolar con atención educativa especial en

logopedia, psicoterapia y desarrollo cognitivo básico. Sin embargo, los repetidos intentos por escolarizar al niño en un Centro con estas características resultaron infructuosos por la inexistencia del mismo en las proximidades de la vivienda del alumno. Ante esta situación, y por indicaciones del personal de la Administración educativa, se optó por facilitarle el necesario tratamiento, así como la educación requerida en el propio domicilio familiar. A tal fin se solicitó una ayuda de educación especial para cubrir los gastos del tratamiento.

La solicitud de ayuda se cursó al amparo de lo dispuesto en la Resolución de 9 de Junio de 1990, por la que se convocaban ayudas de educación especial para el curso 1990/91, y en la que, al regular los requisitos para obtener las ayudas, se incluía el siguiente párrafo:

«excepcionalmente, podrán ser beneficiarios aquellos alumnos con necesidades educativas especiales, debidamente valoradas por los equipos psicopedagógicos de las Administraciones educativas, que no hayan podido quedar escolarizados en las Unidades o Centros a que se refiere el apartado anterior».

Los padres del niño consideraban que el párrafo en cuestión respondía exactamente a sus propias circunstancias, y fue en base al mismo que cursaron la correspondiente solicitud de ayuda.

Tras un largo periodo sin recibir respuesta alguna a su solicitud, y ante las dificultades para hacer frente a los gastos que se originaban, los padres logran, pese a estar bastante avanzado el curso, matricular al alumno en un Centro privado que contaba con el personal cualificado que se precisaba. Algún tiempo después les fue, finalmente, comunicada la denegación de la ayuda solicitada «por no estar el alumno matriculado en centro de Preescolar autorizado».

A la vista de la comunicación recibida, y previa consulta con el personal de la Administración, los padres elevan una nueva petición incluyendo la certificación acreditativa de la matriculación del niño en el Centro privado, con lo que, según le informaron, quedaría resuelto el problema. Tras varios meses de espera la solicitud es nuevamente rechazada por no tratarse de un Centro autorizado al efecto.

En este punto, la interesada se dirigió a esta Institución mediante un escrito en el que, junto al relato de hechos reseñado, incluía su protesta por entender que la causa de que el niño no estuviese escolarizado en un Centro

autorizado no le era en absoluto imputable por lo que, en consecuencia, se le debería haber aplicado el supuesto "excepcional" contemplado en el párrafo de la Resolución de 9 de Junio de 1990, antes reseñado, a efectos de concederle la ayuda solicitada.

Admitida la queja a trámite, se solicitó el pertinente informe a la Administración, recibándose el mismo cinco meses después. El informe contenía copia de la comunicación que se había dirigido a la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio del Ministerio de Educación y Ciencia en la que se solicitaba un nuevo examen de la solicitud presentada por la interesada, en base a los siguientes argumentos:

- "- Porque los padres del niño interpretan el párrafo(citado anteriormente)... para ser aplicado a su hijo.*
- Por haber realizado el gasto de reeducación del lenguaje en la creencia de que le asistían los derechos legales para la concesión de la ayuda solicitada.*
- Por interesarse, nuevamente, el Defensor del Pueblo Andaluz en este caso".*

Esta comunicación fue remitida con fecha 27 de Mayo de 1992. Tras una larga espera sin recibir noticias de la Administración, y tras confirmarnos los interesados que el problema continuaba sin resolverse, con fecha 23 de Noviembre de 1992, hemos reiterado a la Administración la necesidad de una respuesta a la solicitud presentada. A la fecha de confección de este Informe continuamos sin tener noticias de la Resolución recaída.

El expediente se inició en Diciembre de 1991, un año después continuamos sin poder concluirlo.

2.1.2. Edificios escolares.

En este apartado del Informe vamos a tratar de resumir las consideraciones fundamentales que, a la luz de las quejas recibidas, pueden hacerse sobre la situación actual de los edificios escolares.

El título del epígrafe "edificios escolares" hace referencia al sustrato material de concreción del derecho a la educación, concebido con el

sentido amplio que al mismo otorgaba el Texto Refundido de la antigua Ley de Enseñanza Primaria de 1967, que en su art. 51.1º estipulaba que «se considera edificio público escolar al que albergue servicios docentes de enseñanza primaria nacional, incluidas las viviendas para Maestros y Directores escolares».

En este sentido amplio del término, hemos querido dar cabida tanto a las quejas o reclamaciones que afectan a lo que, tanto la LODE como la LOGSE, denominan genéricamente: "Centros docentes", como a aquéllas que hacen referencia a las llamadas "Viviendas de Maestros", que, un año más, se han revelado fuente de problemas y conflictos entre docentes-inquilinos y Administración-propietaria.

Dentro, a su vez, del conjunto de reclamaciones que se orientan a denunciar la situación de los "Centros docentes", hemos querido diferenciar entre las que afectan a las nuevas construcciones, las que inciden en problemas de reparación y mantenimiento, y las que ponen de manifiesto carencias en instalaciones y equipamientos.

2.1.2.1. Construcción de nuevos Centros escolares.

Las reclamaciones recibidas en relación con las nuevas instalaciones escolares, hacen referencia fundamentalmente a tres tipos de denuncias:

- Deficiente planificación de las inversiones en relación a las necesidades a cubrir.
- Denegación de solicitudes de nuevos Centros por carencias presupuestarias.
- Lentitud e ineficacia en el procedimiento administrativo de contratación y ejecución de las obras.
- Deficiente terminación de las obras.

De todas las denuncias reseñadas, tenemos que resaltar la que se refiere a la lentitud del procedimiento burocrático, por cuanto rara es la queja referente a construcciones escolares que no incluye un lamento de los interesados por el retraso en la concreción de las obras.

A modo de ejemplo, podemos citar la **queja 2481/92**, presentada por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almodóvar del Río (Córdoba),

en representación de una Asociación Ciudadana constituida para reclamar la construcción de un Colegio Público en una barriada de la localidad.

Al escrito de queja se adjunta un amplio informe que permite comprobar cómo desde que en Julio de 1989 el Ayuntamiento-Pleno adoptó el primer acuerdo relativo a la necesidad de construcción del Centro escolar, hasta la fecha de remisión de la queja, 22 de Diciembre de 1992, han transcurrido más de 3 años, sin que se haya conseguido hacer realidad la necesaria construcción.

Un examen del relato documentado de hechos que se contiene en el informe, permite poner de manifiesto la existencia de dos cuestiones básicas que están en la raíz del problema de los retrasos en la tramitación de los proyectos de construcción de nuevos centros docentes:

1.- Inexistencia de una regulación clara que especifique los pasos necesarios a dar para impulsar el procedimiento desde que se decide la necesidad de acometer la construcción hasta que la obra se recepciona. Esta regulación podría adoptar la forma de una Instrucción de la Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar, en la que se incluyeran, de forma clara, las siguientes cuestiones:

- Administración y órgano competente, en cada fase del procedimiento.
- Características urbanísticas y patrimoniales de los terrenos.
- Contenido mínimo de los acuerdos de cesión a adoptar por los Ayuntamientos.
- Trámites y plazos del procedimiento de aprobación de proyectos y ejecución de las obras.

La clarificación de estas cuestiones se revela especialmente necesaria cuando una de las Administraciones implicadas es un Ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes, con escasa capacidad de gestión.

2.- Falta de coordinación entre las distintas Administraciones afectadas, e incluso, en ocasiones, entre los órganos de una misma Administración.

Una posible solución a este problema podría encontrarse en la determinación de un órgano encargado de impulsar y supervisar el procedimiento, desde que se adopta la decisión de construir hasta que la misma se lleva a cabo. Este órgano que ha de desempeñar una función positiva de impulso del

procedimiento, y no sólo de supervisión del mismo, podría ser la propia Dirección General de Construcciones y Equipamientos Escolares.

De entre las quejas recibidas en relación a las nuevas construcciones escolares, queremos destacar dos que, a nuestro juicio, ilustran bien la problemática denunciada.

En la primera de ellas, **queja 64/92**, los representantes de los padres en el Consejo Escolar de un Centro docente de Pizarra (Málaga), nos manifestaban su protesta por la falta de solución a los problemas del Centro, pese a las denuncias presentadas al efecto ante la Administración.

En concreto, el problema principal se centraba en la carencia de espacio suficiente en el Centro que pudiera ser utilizado como patio de recreo por los alumnos o para la realización de actividades extraescolares. Los reclamantes, manifestaban que el problema podría solucionarse con la anexión al Centro escolar de un terreno colindante al mismo, en el que se ubicaba el denominado "Local de la Juventud", que, manifestaban, se encontraba inutilizado y en estado ruinoso desde 1989.

La Asociación de Padres de Alumnos solicitó, con fecha 8 de Junio de 1990, a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación, la anexión del local al Centro. La respuesta de la Delegación fue remitir a la Asociación al Ayuntamiento de Pizarra, al que consideraban órgano competente para realizar las actuaciones necesarias, señalando que el inmueble en cuestión estaba adscrito a la Consejería de Cultura.

A partir de este momento se suceden una serie de actuaciones que resumimos a continuación:

1.- Con fecha 29 de Junio de 1990, el Ayuntamiento de Pizarra, en sesión plenaria, acuerda: *"solicitar con carácter de urgencia a la Consejería de Cultura la cesión al Ayuntamiento de Pizarra del edificio y solar del local de la juventud para que, previa su mutación demanial, sea afectado al Colegio Público... que desde hace años viene requiriendo un espacio mínimo para desarrollar una labor pedagógica y educativa adecuada, y del que actualmente carece"*.

2.- Con fecha 3 de Agosto de 1990, la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura remite escrito al Ayuntamiento de Pizarra en el que señala

que, de conformidad con la legislación vigente, deberá solicitar la cesión de uso del inmueble de referencia, mediante el correspondiente acuerdo plenario.

3.- Con fecha 5 de Noviembre de 1990, la Dirección General de Juventud de la Consejería de Asuntos Sociales dirige escrito al Ayuntamiento de Pizarra señalando que *"los datos facilitados por la Delegación Provincial de Cultura de Málaga, han puesto de manifiesto la inconveniencia de realizar la cesión de uso para los fines previstos por esa Corporación, ya que el inmueble en cuestión viene siendo utilizado por grupos juveniles de la localidad, para el desarrollo de sus actividades asociativas"*.

Igualmente, señala que *"No obstante, esta Dirección General no tendría inconveniente en realizar la cesión de uso a ese Ayuntamiento, si el bien se destinase al Servicio Público de Juventud"*.

4.- Con fecha 14 de Noviembre de 1990, el Ayuntamiento de Pizarra dirige escrito a la Dirección General de Juventud de la Consejería de Asuntos Sociales, rebatiendo los argumentos de la misma y poniendo de manifiesto que el local no estaba siendo utilizado por grupos juveniles de la localidad para el desarrollo de actividades asociativas.

5.- Con fecha 9 de Enero de 1991, la Dirección General de la Consejería de Cultura dirige escrito al Ayuntamiento de Pizarra en el que realiza un amplio resumen de las actuaciones realizadas en relación a la solicitud de cesión de uso presentada por la Entidad Local, entre las que destacamos la referencia a unas comunicaciones telefónicas mantenidas con la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y con los Servicios Centrales al objeto de estudiar una posible "mutación demanial" del bien -solicitada en su día por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Pizarra con fecha 29 de Junio de 1990 -"*no obteniéndose resultado alguno de estas indagaciones"*(sic).

Finalmente, se propone al Ayuntamiento proceder a la cesión de uso del inmueble a favor del Ente Local para la ampliación del Colegio Público..., *"siempre y cuando ese Ayuntamiento proceda a ceder gratuitamente a la Comunidad Autónoma Andaluza otro inmueble en la localidad que pueda servir a los jóvenes para el desarrollo de sus actividades asociativas"*. A tal efecto, se solicita un acuerdo plenario del Ayuntamiento en este sentido.

6.- Con fecha 23 de Mayo de 1991, la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Cultura remite al Ayuntamiento de Pizarra un escrito en el

que señala que, dada la finalización del periodo de cesión de uso del local, acordado por Resolución de 19 de Mayo de 1986 por un período de 5 años, y de conformidad a la legislación vigente, debería actualizarse su situación jurídica, para lo que proponen que se solicite la nueva cesión de uso del inmueble, por plazo de 50 años, mediante el correspondiente acuerdo plenario.

7.- Con fecha 27 de Septiembre de 1991, la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Asuntos Sociales remite oficio al Ayuntamiento de Pizarra del siguiente tenor literal: *"Por la presente le comunico que, en el día de hoy, he remitido a la Dirección General de Juventud escrito favorable a la cesión de la Casa de la Juventud a la Consejería de Educación"*.

8.- Con fecha 27 de Noviembre de 1991, el Ayuntamiento de Pizarra dirige un escrito a la Delegación Provincial de Educación de Málaga informándole que la cesión del Local de la Juventud se ha efectuado por la Consejería de Asuntos Sociales a favor de esa Delegación Provincial, a fin de que sea anexionado al Colegio Público ..., Igualmente, solicitan les sean librados los fondos necesarios para acondicionar el citado local como patio escolar.

Ante esta sucesión de actuaciones sin resultado práctico, y dado el transcurso del tiempo y la pervivencia del problema, los interesados optaron por poner el asunto en conocimiento de esta Institución, solicitando nuestra intervención. La queja fue admitida a trámite y se solicitó informe a la Delegación Provincial de Educación.

El informe de la Delegación, tras un somero relato de los hechos ya conocidos, concluía indicando que:

"En el día de la fecha, esta Delegación Provincial aún no ha tenido respuesta del Ilmo. Ayuntamiento de Pizarra, sobre la puesta a disposición del Local de la Juventud, lo que permita atender la petición realizada".

A la vista del informe recibido nos dirigimos al Ayuntamiento de Pizarra, trasladándole el escrito de la Delegación y solicitándole información sobre sus actuaciones.

El Ayuntamiento nos contestó con un informe en el que se relataban las actuaciones realizadas por el mismo para solucionar el problema,

-que ya hemos relacionado anteriormente-, y manifestando su protesta por la actuación de la Administración educativa, en los siguientes términos:

"Por último quisiera indicarle que, como puede observar por toda la documentación adjunta, de este asunto, retrasado a nuestro entender injustificadamente, sólo podía obtenerse un beneficio para más de 600 niños, y nunca para este Ayuntamiento como institución, por lo que cabía esperar, no sólo una respuesta más positiva de la Consejería de Educación, sino su decidido apoyo, dado su carácter y su función, pero lamentablemente no ha sido así".

Igualmente nos indicaba que ante la falta de solución al problema y dada la *"demanda social existente"*, había procedido a *"la demolición del local y en la actualidad se está adecuando a los usos y necesidades del colegio, con cargo a los presupuestos de esta Corporación"*. El Ayuntamiento manifestaba también que estos gastos corresponderían a la Consejería de Educación, por tratarse de gastos de infraestructura.

A la vista de este nuevo informe, parecía evidente que la falta de solución al problema no era imputable a una ausencia de voluntad por parte del Ayuntamiento, sino más bien a la confusión sobre el correcto procedimiento legal para la adscripción al servicio educativo del local en cuestión, y a la falta de coordinación entre las Administraciones implicadas.

En consecuencia, nos dirigimos a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación, mediante un escrito en el que, tras un resumen de las actuaciones realizadas por las distintas Administraciones, denunciábamos lo que considerábamos una falta de coordinación administrativa, con el siguiente tenor:

"La falta de coordinación entre las diversas Consejerías de la Junta de Andalucía con competencias en la materia, que realizan todo tipo de actuaciones contradictorias, llevando a la confusión al Ayuntamiento de Pizarra. Siendo especialmente destacable la actitud de inhibición de la Consejería de Educación que, pese a ser la más afectada por el problema de fondo, parece descargar sus responsabilidades en el Ayuntamiento de Pizarra, no atendiendo la demanda de cooperación de la Consejería de Cultura para resolver el problema jurídico existente, y no dando respuesta a la petición

de fondos del Ayuntamiento para, una vez producida la cesión, adecuar el local en cuestión".

Continuábamos nuestro escrito haciendo un resumen de las actuaciones que, a nuestro juicio, deberían haberse realizado para solucionar el problema con arreglo a la legislación vigente, señalando el órgano competente en cada caso.

Por último, concluíamos nuestro escrito formulando a la Administración las siguientes **Recomendaciones**:

- "1) Que inicie las actuaciones necesarias para regularizar la situación jurídica del inmueble conocido como "Local de la Juventud" del municipio de Pízarra, de forma que el mismo quede adscrito al servicio educativo, como patio de recreo del Colegio Público (...)"*
- 2) Que reintegre al Ayuntamiento de Pízarra los gastos efectuados con motivo de las obras de demolición y adecuación del Local, realizadas por el mismo, siendo competencia de esa Consejería de Educación."*

Actualmente, estamos a la espera de recibir noticias sobre el cumplimiento de las Recomendaciones formuladas.

La segunda de las quejas que vamos a resaltar en este Informe por considerarla especialmente significativa, es la **queja 272/92**, promovida por el Director de un Instituto de Enseñanza Secundaria de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), cuya construcción había finalizado recientemente.

En la queja se solicitaba la mediación de la Institución para solventar el problema que afectaba al Centro, y que se concretaba en el hecho de que, pese a haberse terminado la construcción del centro y haber sido recepcionadas provisionalmente las obras, el edificio se encontraba ubicado en una parcela que no estaba urbanizada: *"Carecía de agua, luz, red de teléfono, camino o carretera para acceder al Instituto; ni siquiera tenía las conexiones accidentales que se utilizan para realizar las obras, pues, en este caso, el edificio se construyó con un grupo electrógeno y bombeando el agua desde un pozo de un cortijo cercano"*.

Tras solicitar de las Administraciones competentes (Ayuntamiento y Delegación Provincial de la Consejería de Educación) que se dotara al centro de la infraestructura necesaria, el Ayuntamiento comenzó a ejecutar las mismas. Sin embargo, las obras resultan paralizadas al estimar el Juzgado un interdicto interpuesto por una inmobiliaria, propietaria de la parcela en la que se estaba construyendo el camino de acceso al Centro.

Esta paralización de las obras se mantuvo pese al inicio de las clases en el Centro, obligando a utilizar un grupo electrógeno para el suministro eléctrico y a adquirir bolsas de agua para el aseo y consumo de los alumnos. Los accesos al Instituto eran absolutamente precarios.

Dado el inicio de las clases y, por tanto, la urgencia por solucionar el problema, esta Institución realizó gestiones personales ante todos los organismos implicados (Ayuntamiento, Consejería de Educación y Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes), a resultas de las cuales se realizaron las obras necesarias para dotar al Instituto de los servicios imprescindibles para su funcionamiento, consiguiéndose con ello, dar una solución efectiva al grave problema planteado, que de forma tan directa afectaba a la garantía de una digna escolarización de los alumnos.

Con independencia de la solución del concreto problema del Centro, la presente queja permitió poner de relieve las incorrectas actuaciones efectuadas por las Administraciones implicadas, que se contradicen gravemente con la legislación vigente y denotan una cierta falta de supervisión y control por parte de la Consejería de Educación respecto del cumplimiento por los Ayuntamientos de sus obligaciones en cuanto a las características de los terrenos cedidos para ubicar Centros docentes.

En este sentido debemos destacar las siguientes consideraciones sobre la actuación de las Administraciones Públicas en este supuesto:

1.- Respecto a la actuación del Ayuntamiento:

La cesión de los terrenos se produce por un acuerdo del Ayuntamiento de 26 de Diciembre de 1989, por el que *"se cede a la Consejería de Educación y Ciencia, el solar donde se ubicará el Centro"*, terrenos que, a su vez, según se desprende del citado Acuerdo, fueron puestos a disposición del Ayuntamiento por una determinada entidad inmobiliaria, como entrega a cuenta de la cesión que ésta debía hacer al Ayuntamiento.

Esta Institución entiende que la licencia de obras otorgada a la Consejería de Educación para la construcción del Instituto de San Juan de Aznalfarache no era ajustada a derecho, y, aún en el supuesto de que una interpretación generosa pudiera considerar que el suelo era urbano, aquélla no podía, en esas circunstancias, ser edificada. En efecto, a tenor de lo dispuesto en el art. 83, aptdo. 1, de la Ley del Suelo «El suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le imponga el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela mereciese la calificación de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen».

En conclusión, entendemos que el Ayuntamiento actuó con notoria precipitación e infringiendo el Ordenamiento Jurídico, y que como consecuencia de ello, es corresponsable, con la Consejería de Educación, de la grave situación creada en el Instituto de Enseñanzas Medias de San Juan de Aznalfarache.

2.- Respecto a la actuación de la Consejería de Educación:

La lamentable situación en la que se encontraba el Instituto varios meses después de su puesta en funcionamiento, no es sino consecuencia, con independencia de la responsabilidad que incumbe al Ayuntamiento, a la que ya hemos hecho referencia, de la improvisación e irregular actuación de la Consejería de Educación, en relación con la construcción de este Centro Escolar.

No se entiende fácilmente que una Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar, no tenga la precaución de, antes de hacer una inversión de unos 300 millones de pesetas, valorar todas las circunstancias urbanísticas que concurren en los terrenos sobre los que se pretende edificar.

2.1.2.2. Reparaciones y mantenimiento.

Independientemente de las cuestiones que se suscitan con la construcción de nuevos Centros docentes, la problemática, de índole material, que en mayor medida preocupa a los Centros ya existentes, es la referida a la conservación y mantenimiento de los mismos.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a

la Educación, estipula en su art. 14.1 que «Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad...»

Estos requisitos no sólo deberán existir en el momento de la construcción del edificio, sino que han de mantenerse durante la vida útil del mismo. En este sentido, todos los años nos son remitidas diversas quejas que ponen de manifiesto problemas en la conservación o en el mantenimiento cotidiano de los Centros docentes.

Debemos establecer una diferenciación entre las cuestiones referentes a la conservación de los Centros, y las que atañen a problemas de mantenimiento. Así, y por lo que se refiere a la conservación de los Centros docentes, en nuestra Comunidad Autónoma existen problemas de deficiencias en las instalaciones escolares, necesitadas de reparación, que, en la mayor parte de los casos, se padecen en Centros con una gran antigüedad.

Por el contrario, los problemas relacionados con el diario mantenimiento de las instalaciones escolares, se producen, indistintamente, en Centros antiguos y de reciente construcción. Así, observamos que la mayor parte de las quejas recibidas por este motivo, se centran en denunciar problemas higiénicos o de limpieza, motivados, en la mayoría de los casos por problemas laborales del personal de limpieza, o, en otras ocasiones, por la insuficiencia de este personal.

Tal es el caso, a modo de ejemplo, denunciado en la **queja 2197/92**, en la que los profesores de un Instituto de Formación Profesional de Medina Sidonia (Cádiz), protestan por las deficientes condiciones higiénicas y de limpieza del centro, motivado por la falta de personal suficiente para atender el servicio de limpieza. Consideran los profesores que la situación higiénica del centro está muy deteriorada, existiendo peligro de infecciones, proliferación de roedores, contagios, etc...

Sobre este problema se ha solicitado información tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación, por cuanto no existe un criterio común sobre qué Administración se hace responsable del servicio de limpieza y vigilancia en los centros escolares, existiendo situaciones dispares en unos y otros municipios.

Este problema de delimitación competencial se agudiza en el caso

de los problemas de reparación de deficiencias en la conservación del edificio.

Así, constatamos cómo la aparición, por ejemplo, de unas grietas en un Centro escolar, puede dar origen a una agria polémica entre la Administración Local y la Autonómica, sobre quién es el responsable de la reparación de la misma. Habitualmente el criterio diferenciador en la atribución de competencias se centra en determinar si el desperfecto a reparar afecta a la estructura del edificio o, por el contrario, se limita a lo que podríamos denominar una "reparación menor". En el primero de los casos será competente la Comunidad Autónoma, y en el segundo, la Entidad Local.

La polémica sobre el reparto competencial en relación a la conservación y sostenimiento de los edificios escolares, se ha agudizado últimamente, por cuanto las Entidades Locales plantean, cada vez con mayor énfasis, su disconformidad con las obligaciones que le son impuestas en materia educativa, por entender que, por un lado, comportan un coste para el erario municipal muy superior al aporte financiero que, por el concepto "unidades escolares" reciben dentro del Fondo Nacional de Cooperación Municipal y, por otro lado, consideran que las obligaciones asumidas no se corresponden con las competencias cedidas en materia educativa a los Ayuntamientos, que entienden mínimas y de escasa relevancia.

Sin entrar en el fondo del debate planteado, no podemos por menos que señalar la necesidad de una clarificación de la distribución competencial en materia educativa que, respetando las prescripciones legales al efecto, sitúe el criterio de reparto en la determinación del ámbito territorial más idóneo para solucionar el problema planteado. Además, este reparto competencial debe, necesariamente, ir acompañado de una distribución de los recursos financieros que permita, a cada Administración implicada, hacer frente con suficiencia a las responsabilidades asumidas.

De entre las quejas recibidas en relación a los problemas de conservación y reparación de edificios escolares, queremos destacar la **queja 45/92**, por incluirse en la misma denuncias por distintas deficiencias materiales de un Centro docente, que nos permiten abordar en la cuestión del reparto de competencias y responsabilidades.

La queja fue presentada por la Asociación de Padres de Alumnos de un Colegio Público de Ronda (Málaga), y en ella denunciaban la lamentable situación en que se encontraba el centro, construido en los años 50, con un

núcleo originario de 6 unidades, y al que se han ido añadiendo hasta 13 unidades de muy deficiente construcción, dispersas entre sí, en tres grupos, distantes al menos 600 metros.

De la penosa situación del centro es muestra suficiente un extracto del informe del Sr. Arquitecto Municipal de Ronda, que se nos remitió adjunto al escrito de queja:

"Si a esta distribución diseminada unimos el que la biblioteca con sus reducidas dimensiones debe utilizarse también como aula de educación especial, que el único despacho que existe debe utilizarse como dirección, secretaría y sala de profesores, la falta de laboratorio, salón de actos, un buen almacén, patio cubierto, etc. y el mal estado general de todas las instalaciones, nos puede dar una idea de las condiciones tercermundistas de este colegio.

Las seis aulas del cuerpo principal están, en general en buen estado, siendo sus principales deficiencias una instalación eléctrica escasa y sin las mínimas condiciones de seguridad. Carece de calefacción central no pudiéndose usar radiadores eléctricos por la deficiencia de la instalación, por lo que se están usando estufas de butano, con el peligro que ello conlleva.

La carpintería de madera necesita ser repasada. Existe algún cristal roto. Hay dos grupos de aseos. Los de la planta baja están mucho peor, se han roto los bajantes, y con la humedad ha saltado el recubrimiento de los mismos. La carpintería está muy deteriorada.

Las dos aulas creadas en el ala izquierda, ocupando el antiguo comedor y el almacén, tienen una construcción de muy baja calidad. En una de las aulas, la puerta de entrada da directamente al patio, y en la otra hay que pasar por un espacio usado como almacén de muebles viejos por lo que las condiciones tanto de seguridad como de aislamiento térmico y acústico son inexistentes, siendo aún más deficiente la iluminación. Las zonas de ducha de esta misma aula están totalmente inservibles.

Las dependencias que se distribuyen en el ala derecha, tienen los mismos defectos del resto del colegio. La biblioteca, que mide 6,00 x 3,00 m. sirve, además como aula de educación especial. La carpintería,

de madera, está podrida por la humedad debido a las filtraciones que se producen del servicio de profesores situado junto a él. El despacho de dirección mide 4,25 x 3,18 m. utilizándose también como sala de profesores y como secretaría con la consiguiente falta de espacio e imposibilidad de organización.

El patio, tiene un salto en tres de sus lados de alrededor de 1 metro de altura, sin ningún tipo de protección, que lo hace extremadamente peligroso.

Las dos aulas de preescolar, no tienen ningún tipo de aislamiento, las instalaciones son muy deficientes y carecen de calefacción. Esta construcción tan deficiente, hace que estas aulas sean inhabitables en invierno por la humedad y el frío.

Por todo lo expuesto se considera que el colegio no reúne las condiciones mínimas obligatorias para que se puedan cumplir sus fines. que la dispersión del colegio en tres puntos distintos, a gran distancia y sin ninguna conexión es ilógica, dificulta el desarrollo de la actividad normal y son nulas las relaciones entre los distintos centros. Que el espacio y las dependencias son totalmente insuficientes para el número de unidades de que se dispone, habiéndose ido previendo solamente de aulas conforme ha ido creciendo el número de alumnos, sin haber tenido en cuenta para nada el resto de los espacios que como ya se ha indicado los que hay son insuficientes y de reducidas dimensiones, por lo que debería estudiarse un nuevo proyecto de todo el colegio de forma conjunta, en el que se tenga en cuenta la posibilidad de aprovechar o no alguna de las edificaciones existentes, que disponga de todas las dependencias e instalaciones de un centro moderno y centrando todo en un único lugar.

Mientras tanto, deberían corregirse los deterioros existentes que se han expuesto, como son repaso de la carpintería sustituyendo la que está en mal estado, reposición de cristales rotos, repaso de cubiertas, reparación de instalaciones de fontanería y saneamiento, refuerzo de la instalación eléctrica colocando nuevos circuitos de fuerza en todas las aulas, colocación de barandilla de protección en el desnivel del patio".

Como se puede observar por el resumen del amplio informe técnico remitido, la situación del centro es grave, deteriorada y no parece, en absoluto, exagerado calificarla de "preocupante" y de urgente reparación.

Solicitada la pertinente información a las Administraciones afectadas, se recibió un primer informe de la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Educación y Ciencia, en el que tras señalar que: "*(...) fundamentalmente se plantean cuestiones de conservación y mantenimiento del colegio, materias estas que son de competencia municipal*", se nos comunica que se han realizado gestiones ante el Ayuntamiento de Ronda, de resultas de las cuales "*(...) éste ha realizado a lo largo del actual curso una serie de actuaciones tendentes a mejorar el estado del centro*".

Considerando necesario un más preciso conocimiento de la realidad del Centro, personal de esta Institución se desplazó al colegio afectado, pudiendo comprobar la veracidad de las denuncias formuladas sobre la penosa situación del Centro, a la vez que la insuficiencia de las actuaciones de mejoras realizadas por el Ayuntamiento. Igualmente, pudimos constatar que los problemas del Centro no se reducían a deficiencias de conservación del mismo, sino que existían problemas de fondo, derivados de la errónea concepción del Centro escolar, de la dispersión de sus unidades y de la mala calidad de las construcciones realizadas, que exigían soluciones rápidas, cuya competencia excedía el ámbito de responsabilidad de la Entidad Local.

En consecuencia, nos dirigimos tanto a la Delegación Provincial como al Ayuntamiento, a fin de que, cada uno en el marco de su ámbito competencial, adoptase, con la mayor urgencia posible, "*las medidas oportunas que posibiliten y hagan efectivo el derecho de los alumnos del Colegio Público..., a recibir una enseñanza de calidad*".

Algunos meses después, recibimos un escrito del Ayuntamiento de Ronda en el que se detallaban prolijamente una serie de actuaciones llevadas a cabo en el Centro aprovechando las vacaciones estivales, de las que parecía desprenderse que se había dado solución a los principales problemas de conservación denunciados por el Centro. En cuanto a las deficiencias de infraestructura y dispersión de unidades, tras resaltar que su competencia recaía en la Comunidad Autónoma, nos informaba de la celebración de un convenio con la Consejería de Educación y Ciencia para realizar obras de remodelación en Centros escolares de Ronda, entre ellos, el centro objeto de la queja.

Entendiendo, a la vista del escrito recibido, que las principales carencias se habían solucionado, y las de mayor entidad estaban en vías de solución, trasladamos el informe a los interesados, expresándoles nuestra satisfacción por ello. Sin embargo, cuál no sería nuestra sorpresa cuando días después recibimos un nuevo escrito de los Padres de Alumnos, rebatiendo una por una las actuaciones reseñadas por el Ayuntamiento en su informe, que consideraban una "*tomadura de pelo*", y rogándonos que realizásemos una nueva visita al centro para comprobar la realidad de la situación y la exactitud de sus afirmaciones.

A la vista de este nuevo escrito, personal de la Institución volvió a desplazarse al centro escolar, a fin de comprobar "in situ" la situación real del colegio.

De resultados de esta visita se ha formulado al Ayuntamiento de Ronda, **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**, que, por ser suficientemente explícitos, se transcriben a continuación:

"Con fecha 2 de Diciembre de 1992, se ha realizado una visita al Colegio Público ... de Ronda, al objeto de poder comprobar las obras realizadas en el mismo y las posibles carencias que aún pudieran existir, a la vista de las manifestaciones formuladas por la Asociación de Padres de Alumnos del referido colegio, en las que expresaban su insatisfacción por las actuaciones llevadas a cabo por el Excmo. Ayuntamiento de Ronda.

Que, efectivamente, durante el recorrido efectuado por los distintos edificios e instalaciones que componen el conjunto del colegio, se ha podido comprobar que existen múltiple deficiencias en todas ellas, y de todo tipo (higiénico-sanitarias, de protección y seguridad, de estructuras, de condiciones ambientales, de dotación de material, etc.), tal y como denunciaba la Asociación de Padres de alumnos en su último escrito, y que, según el informe del Ayuntamiento, ya se habían subsanado, cuando la realidad es bien distinta, ya que las obras realizadas se limitan, prácticamente, a la renovación de la instalación eléctrica, colocación de varios calefactores, repaso de pintura, incompleto, de algunas zonas e instalación de mamparas.

Se desprende claramente que la situación del Colegio Público ... continúa siendo de graves carencias materiales que, por su importancia, comportan un grave peligro para la calidad de la enseñanza impartida en el mismo, e incluso, en ocasiones, para la propia salud de los alumnos y profesores afectados.

En consecuencia, no podemos por menos que manifestarle nuestra sorpresa por el informe remitido a esta Institución por V.I., con fecha 16 de Septiembre, de cuyos términos se deducía que el problema del centro docente había quedado solucionado a raíz de las actuaciones realizadas por esa Corporación, lo que, evidentemente, no se ajusta a la realidad de los hechos.

*Por todo ello, me permito formularle **Recordatorio** de deberes legales:*

- Constitución Española:

Art. 27.5: «Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación...»

Art. 27.9: «Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca».

- Ley 7/85, de Bases del Régimen Local:

Art. 25.2: «El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos.(...)»

- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación:

Art. 14: «1. Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad...

2. Los requisitos mínimos se referirán a... instalaciones docentes...»

Disposición Adicional Segunda: «1.- En el marco de los principios constitucionales y de lo establecido por la legislación vigente, las Corporaciones Locales cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes a la creación, construcción y

mantenimiento de centros públicos docentes, así como en el cumplimiento de la vigilancia de la escolaridad obligatoria».

*Para el efectivo cumplimiento de los deberes legales arriba referenciados, y al amparo de lo dispuesto en el citado art. 29 de la Ley 9/1983, me permito formularle la siguiente **Recomendación**:*

Que por esa Entidad Local se lleven a cabo, con la mayor brevedad posible, las actuaciones necesarias para, dentro del ámbito de sus competencias, garantizar la prestación en condiciones dignas de una enseñanza de calidad en el Colegio Público ..., subsanando las graves deficiencias de mantenimiento y conservación que actualmente presenta el centro.

Igualmente le instamos a acelerar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de los acuerdos convenidos con la Delegación Provincial de Educación, a fin de dar una solución definitiva a las carencias estructurales del centro docente."

Actualmente, estamos a la espera de recibir noticias sobre el cumplimiento de nuestras Recomendaciones.

2.1.2.3. Instalaciones y equipamiento

De igual modo que los centros docentes se encuentran precisados de contar con unas instalaciones en buenas condiciones de conservación y mantenimiento, el ejercicio de la docencia requiere una dotación de medios materiales, en forma de instalaciones y equipamientos, que permita una enseñanza de calidad.

Las faltas o deficiencias en el equipamiento de los centros escolares, son objeto de queja de forma reiterada, todos los años, lo que pone de manifiesto la necesidad de que los centros cuenten con una dotación material suficiente para cubrir sus necesidades. Ello no obstante, hemos de constatar que el número de quejas recibidas por este motivo ha sido bajo durante el año 1992, lo que nos hace suponer que el esfuerzo realizado por la administración educativa para mejorar las instalaciones y el equipamiento de los centros docentes andaluces, comienza a dar frutos apreciables. Sin embargo, la persistencia, aunque pequeña, de quejas por este motivo, nos obliga a reiterar

la necesidad de continuar con los esfuerzos de dotación y modernización de instalaciones y equipamientos en los centros andaluces.

De entre las quejas recibidas por razón de las deficiencias materiales del centro, destacamos la **queja 2325/92**, remitida por el Presidente de la Asociación de Padres de Alumnos de la Extensión de un Instituto de Bachillerato de Villafranco del Guadalquivir (Sevilla), que denuncian la que consideran "*lamentable situación del centro*", provocada por el hecho de tener que compartir aulas con un colegio de EGB, por falta de instalaciones propias. De entre las denuncias formuladas por los interesados, destacamos las siguientes:

- "- La limpieza es de poca calidad al no existir tiempo material para realizarla, por la sucesión casi ininterrumpida de clases de EGB y BUP.*
- Imposibilidad de realizar actividades extraescolares por la permanente utilización docente de las instalaciones del centro.*
- La extensión, creada con carácter provisional y transitorio, dura ya cinco años.*
- No existe biblioteca.*
- El laboratorio por sus escasas dimensiones e instalaciones inadecuadas impide una formación de calidad.*
- Faltan mesas y sillas, y las existentes no se adaptan a las diferencias de estatura entre los alumnos de EGB y BUP.*
- El Gimnasio tiene el suelo en pésimas condiciones, el techo se cala y parte de sus instalaciones están deterioradas.*
- No existe un lugar para que los alumnos pasen su tiempo libre.*
- No funciona la calefacción central y el número de estufas es insuficiente."*

Los interesados señalan que estos hechos han sido puestos en conocimiento de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Sevilla, sin

que se ofrecieran soluciones a los mismos.

Actualmente estamos pendientes de recibir el correspondiente informe de la Administración educativa.

2.1.2.4. Viviendas de maestros

Como indicábamos en la introducción del epígrafe "Edificios escolares", la inclusión de este apartado tiene su causa en la acepción amplia del término, a la luz de la Ley de Enseñanza Primaria de 1967 que incluía a las viviendas de directores y maestros entre los edificios escolares.

Las "Viviendas de maestros" han sido desde siempre fuente de controversias entre los maestros-inquilinos y los Ayuntamientos-propietarios de las viviendas. Sin embargo, observamos como esta polémica tiende a acentuarse últimamente, motivada, fundamentalmente, por una mayor renuencia de las Entidades Locales a prestar su colaboración en esta materia, a la par que se hace notar una tendencia de cada vez más Ayuntamientos, a cuestionar, incluso judicialmente, la pervivencia de esta obligación.

Para tener una mayor perspectiva de la realidad de este problema, se hace necesario realizar un somero análisis de la posición de las distintas partes implicadas en el asunto: Maestros, Ayuntamientos y Comunidad Autónoma:

1.- Maestros: El colectivo de Maestros reivindican la pervivencia de este antiguo derecho y, en consecuencia, exigen el estricto cumplimiento del mismo por los Entes locales, presentando sistemáticas denuncias contra lo que consideran incumplimientos por parte de los Ayuntamientos, que concretan en las siguientes prácticas:

- Negativa a facilitar las viviendas a los Maestros.
- Desafectación fáctica de las viviendas, que son destinadas a otros usos municipales.
- Inhibición ante la ocupación por terceros de las viviendas.
- Mal estado de conservación de las viviendas, algunas prácticamente en ruinas.
- Intentos de imponer algún tipo de canon o alquiler por la utilización de las viviendas.

2.- Ayuntamientos: La postura de las Corporaciones Locales es diversa, existiendo Ayuntamientos que cumplen fielmente sus obligaciones con los Maestros, y otros muchos que, en mayor o menor grado, dificultan el ejercicio de este derecho.

En todo caso, se observa una tendencia cada vez más mayoritaria a cuestionar esta obligación, especialmente en unos momentos en que la ampliación de la demanda de servicios locales obliga a los Ayuntamientos a alquilar locales a particulares para instalar la sede de los mismos, al no poder utilizar lo que, siendo de su propiedad, está destinado a "viviendas de maestros".

Esta tendencia a cuestionar la vigencia del derecho de los Maestros a casa-habitación, se concreta en cuatro tipos de actuaciones:

- Desafectación fáctica de las viviendas no utilizadas, con negativa a adjudicarlas a nuevos Maestros.
- Imposición de un canon o alquiler por las viviendas.
- Negativa a responsabilizarse de la conservación o mantenimiento de las viviendas.
- Solicitud a la Administración educativa de autorización para la desafectación de las viviendas.

3.- Comunidad Autónoma: La Consejería de Educación ha mantenido, con carácter general, una postura de respaldo a las reivindicaciones de los Maestros, oponiéndose, incluso judicialmente, a actuaciones de los Ayuntamientos vulneradores del derecho de los Maestros.

Sin embargo, junto a esta postura de firmeza nos encontramos con otras actitudes mucho menos enérgicas ante problemas concretos. Así, en ocasiones, los Delegados Provinciales ante el incumplimiento municipal, se limitan a remitir un escrito al Ayuntamiento recordándoles la legislación vigente sobre la materia, pero sin emprender acciones judiciales ante la persistencia en el incumplimiento. En estos casos se indica al Maestro afectado que debe ser él el encargado de ejercitar las acciones judiciales.

En relación con la cuestión de fondo, esto es, la pervivencia o no en nuestro derecho de la obligación de los Ayuntamientos de facilitar a los

Maestros una vivienda digna, existe una abundante y contradictoria jurisprudencia al respecto, que esperamos se clarifique con motivo de los diversos recursos actualmente en trámite de resolución ante los Tribunales. A falta, por tanto, de una línea jurisprudencial clara en la materia, esta Institución se ha orientado en sus actuaciones en los expedientes iniciados por quejas sobre esta materia, a exigir de los Ayuntamientos un cumplimiento estricto del derecho de los Maestros a una vivienda en la forma legalmente establecida, y a demandar de las autoridades educativas andaluzas un mayor rigor al exigir, incluso judicialmente, el cumplimiento de esta obligación municipal.

Como ejemplo de las quejas recibidas en relación a las "viviendas de maestros", vamos a citar la **queja 1061/92**, presentada por un maestro de un centro situado en una Pedanía del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz).

En su queja el interesado nos relataba los hechos que se habían sucedido desde que quedó vacante en la Pedanía una vivienda por traslado del Maestro que la ocupaba. El reclamante solicitó debidamente la vivienda al Ayuntamiento y a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, sin recibir respuesta alguna. Posteriormente pudo constatar como la vivienda era objeto de una desafectación fáctica por parte de la Entidad Local, que ocupaba materialmente la misma para un uso municipal. Ante esta situación el Maestro solicitó la asistencia de las autoridades educativas, las cuales, tras informarle que no habían autorizado ningún cambio de uso de la vivienda en cuestión, le comunicamos que habían remitido un escrito al Ayuntamiento explicitando la legislación vigente en la materia, sin haber recibido respuesta del mismo. La Delegación Provincial le informó -relataba el denunciante- que la única posibilidad que restaba era la interposición, por el interesado, de un recurso, por cuanto la Delegación había agotado sus posibilidades de actuación con la remisión del citado escrito al Ayuntamiento. El interesado, ante esta situación, presenta denuncia en el Juzgado de lo Penal, donde fue rechazada por no existir delito en la conducta denunciada, a la vez que se le señalaba la vía civil como la más apropiada para la defensa de su derecho.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la Delegación Provincial y al Ayuntamiento pedáneo.

El informe que la Delegación Provincial nos remitió resulta sintomático de la posición de la Administración en algunas de las denuncias formuladas por esta cuestión:

"D. ... juntamente con el colectivo de Profesores de EGB destinados en la Pedanía de ... formuló denuncia contra dicho Ayuntamiento por la negativa a entregar una vivienda para Maestros a quienes la habían solicitado y cambiar el uso de la misma, mediante escrito que tuvo entrada en esta Delegación en 22 de Octubre del pasado año.

El 8 de Enero de 1992 se dirige oficio al Sr. Alcalde de la Pedanía en cuestión recordándole la vigencia de la normativa sobre desafectación de viviendas de Magisterio sin obtener respuesta alguna.

Las facultades de las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia en esta materia se ciñen a la convocatoria del concursillo y confección de listas de peticionarios siguiendo las pautas del Capítulo IX Casa-Habitación del Estatuto de Magisterio de 24 de Octubre de 1947, con todas sus modificaciones posteriores, según el orden de derechos de los solicitantes, para que sea el Ayuntamiento quien, al celebrar el acto de adjudicación, observe el orden de aquella lista.

En cuanto a las obligaciones de los Ayuntamientos respecto de las viviendas de Magisterio, les vienen marcadas por la legislación de referencia, pero las Delegaciones Provinciales no pueden hacer respecto de ellas sino recordar su vigencia y cumplimiento, actuación que, como puede apreciarse, no siempre es atendida."

Como se podrá observar, la Delegación Provincial tiene una limitada concepción de sus posibilidades de intervención en defensa de la legalidad educativa. Así, tras resaltar que existe un incumplimiento de la normativa vigente por parte del Ayuntamiento, señala que las *"Delegaciones Provinciales no pueden hacer... sino recordar su vigencia y cumplimiento"*.

Esta actitud de la Delegación Provincial, difícilmente puede recibir otra calificación que la de "dejación de funciones" y así se le hará saber, una vez se haya completado el trámite de informe con la recepción del correspondiente al Ayuntamiento pedáneo, el cual está siendo retrasado con todo tipo de excusas, difícilmente aceptables, que de no solventarse rápidamente nos obligarán a destacar esta queja en el próximo informe al Parlamento, por la actitud entorpecedora de la Entidad Local.

2.1.3. Comunidad educativa

En el contexto de la estructura determinada para el Informe Anual del Area de Educación vamos a analizar a continuación la problemática deducida de las quejas recibidas que tienen relación con el sustrato personal del ámbito educativo.

Así, en este epígrafe vamos a situar en el centro de nuestro análisis a la comunidad educativa, entendida como el conjunto de colectivos personales con implicación directa en el proceso educativo. En este sentido, distinguiremos entre las cuestiones que afectan a docentes, alumnos y padres de alumnos, examinadas en su relación con el cuarto elemento personal de esta comunidad: la administración educativa.

La ordenación de estos elementos personales, resulta imprescindible para la consecución de una enseñanza de calidad, y es en este ámbito donde la Administración educativa tiene una labor fundamental, cual es la de determinar el conjunto de derechos y deberes de los distintos colectivos, de forma tal que su ordenación tenga siempre como referente último el objetivo de la calidad de enseñanza.

Esta función de la Administración educativa, no se agota en una labor delimitadora de derechos y deberes, sino que tiene su complemento en la tarea de encauzamiento de las inquietudes de los colectivos personales, a través de su integración en órganos de deliberación y decisión, que permitan confrontar sus puntos de vista y cuenten con una capacidad decisoria que manifieste un ámbito propio de autonomía en el proceso educativo. Tal es el caso de los Consejos escolares, reflejo preciso del derecho a la educación concebido como un derecho fundamentalmente participativo.

Vamos, a continuación, a analizar diferenciadamente los problemas de cada colectivo que, durante el año 1992, han dado lugar al mayor porcentaje de quejas, en relación al total de las recibidas por el Area, siendo especialmente destacables las que hacen referencia a la problemática del personal docente, que ponen de manifiesto la especial sensibilización de este colectivo ante una situación que consideran, de forma general, como escasamente satisfactoria.

2.1.3.1. Personal docente

El elevado número de quejas presentadas por los docentes andaluces, en referencia a un amplio abanico de problemas, pone de manifiesto la situación de insatisfacción generalizada de este colectivo por sus condiciones personales y profesionales.

No es éste el lugar adecuado para realizar un estudio en profundidad de las causas y circunstancias que concurren en la determinación de la situación actual del profesorado, cuya principal caracterización podría venir dada por la pérdida de consideración social de estos profesionales.

Probablemente sea la pérdida del privilegiado lugar que el profesorado ocupaba en la escala social, lo que haya provocado la puesta de manifiesto del conjunto de carencias profesionales de que adolece el colectivo. Así, nos encontramos que la unánime protesta por la cuantía de las retribuciones de los docentes no responde a la denuncia de una situación nueva sino que, por el contrario, los bajos salarios han sido una constante a lo largo de la historia de la docencia en nuestro país. La diferencia estriba, por consiguiente, en que anteriormente estos bajos salarios tenían su compensación en el elevado grado de consideración social que tenía este profesional, en cuanto patrimonializaba en su persona la condición de guarda y comunicador del conocimiento y el saber, en un ambiente generalizado de analfabetismo e incultura. A esta consideración social, se unían otras remuneraciones en especie, como el derecho a casa-habitación o exención de tasas académicas para sí y para sus familiares, amplios periodos vacacionales, ... etc., que, todo junto, hacían disminuir la importancia para la situación profesional que tenían los bajos salarios.

La situación, evidentemente, ha sufrido una gran transformación en la actualidad y el profesor ha de convivir actualmente en una sociedad con un grado de alfabetización y desarrollo cultural lo suficientemente elevado como para que su papel social como transmisor del saber quede relegado en la escala de valores sociales, cuando no es abiertamente puesto en entredicho. Si a ello unimos el hecho del cuestionamiento generalizado de las remuneraciones en especie del colectivo docente, éste, despojado de sus signos distintivos, comienza a tomar conciencia de las muchas carencias profesionales que los mismos ocultaban.

Así un análisis de las variadas quejas recibidas de este colectivo nos permiten constatar cómo, aparte de la lógica reivindicación salarial, de las mismas se desprende que el docente andaluz comienza a plantearse todas las cuestiones que afectan a su carrera profesional.

En este sentido, analizaremos quejas que revelan la preocupación por las condiciones de acceso a la función pública docente, por el sistema de provisión de puestos de trabajo, por sus condiciones laborales concretas (jornada, situaciones administrativas), por sus posibilidades de promoción profesional, por las condiciones de acceso a cursos de formación y perfeccionamiento y, con carácter más general, por el conjunto de sus derechos y deberes.

En resumen, el docente comienza a analizar su situación como un profesional más, que reivindica unas justas condiciones de trabajo sin, por ello, olvidar las peculiaridades de su función social.

Una conclusión anticipada del análisis de las quejas recibidas, nos lleva a considerar la necesidad de la formulación de un auténtico "estatuto del profesorado" que permita regular, de forma globalizada, las diversas circunstancias que conforman el régimen legal de estos profesionales, y permita dar respuesta a sus legítimas aspiraciones.

2.1.3.1.1. Selección del personal docente.

El sistema actualmente vigente para el acceso a la función pública docente, ha sido, desde su aprobación, fuente continuada de quejas y denuncias por parte de los aspirantes a docentes, que se consideran perjudicados por el mismo.

El régimen legal que regula el proceso selectivo está actualmente configurado por el Real Decreto 574/1991, de 22 de Abril, que desarrolla la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que establecía un periodo transitorio de tres convocatorias, durante las cuales se aplicaría un sistema selectivo que, por su configuración, revelaba la intención evidente de primar las posibilidades del colectivo de interinos, en detrimento del colectivo de opositores libres, en un claro intento por dotar de estabilidad a un cuerpo con un elevado número de interinos.

La aplicación práctica de este sistema selectivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya dio lugar, durante el año 1991, a un amplio rosario de quejas, que determinaron diferentes actuaciones por parte de esta Institución, y de las que se dio cumplida cuenta en el Informe del pasado año, por lo que no vamos a repetir, en esta ocasión, el relato de quejas y Sugerencias que ya se incluía en el mismo. Sin embargo, dado que el problema ha extendido sus efectos al año 1992, queremos dejar constancia, a continuación, de la **Sugerencia** efectuada por esta Institución, como continuación de las quejas de oficio iniciadas en el año anterior, que creemos sirve como corolario y resumen de la postura de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ante la problemática planteada:

"El proceso selectivo de acceso a la función pública docente convocado por sendas órdenes de 25 de Abril de 1991, para el Cuerpo de Maestros y para el Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Secundarias, respectivamente, fue objeto de sendas actuaciones de oficio realizadas por esta Institución con fechas 15 de Junio y 23 de Julio de 1992, la primera referida al cuerpo de Maestros, y a Enseñanzas Secundarias la segunda.

La causa que motivó la realización de las actuaciones de oficio fue el gran número de quejas recibidas que ponían de manifiesto la preocupación de los diferentes colectivos docentes afectados por la convocatoria, y muy especialmente del colectivo de «opositores libres», es decir, de aquellos que pretendían acceder a la función pública docente sin contar con experiencia profesional previa. Este colectivo centraba sus reclamaciones en el propio modelo selectivo recogido por la convocatoria, que entendían primaba de forma desproporcionada la experiencia docente, en detrimento de sus posibilidades de selección.

Posteriormente, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se incorporaron como reclamantes un numeroso grupo de «profesores interinos», esto es, aquellos que contaban con experiencia docente previa, que manifestaban su disconformidad con la citada sentencia, por rebajar la valoración de la experiencia, en el baremo de la convocatoria de 6 a 3 puntos, lo que entendían vulneraba gravemente sus intereses.

Todas estas cuestiones fueron ampliamente explicadas en las

actuaciones de oficio antes referenciadas.

La actuación de esta Institución se vio fuertemente limitada, en su momento, por la situación «sub iudice» en que se encontraban las ordenes de convocatoria objeto de controversia. Lo que nos obligó a tratar únicamente las cuestiones incidentales que, como consecuencia de las contradictorias resoluciones judiciales, se iban produciendo, ocasionando problemas concretos a uno u otro de los colectivos afectados.

Actualmente, y tras la reciente sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 10 de Noviembre de 1992, referida al Cuerpo de Maestros, parece que la cuestión de la legalidad o ilegalidad de las citadas órdenes ha quedado resuelta (salvo pronunciamiento en contrario del Tribunal Constitucional), ratificándose la condición de «ajustadas a derecho» de las convocatorias realizadas por la Junta de Andalucía. Entendemos, en consecuencia, que este es el momento indicado para realizar un análisis de la problemática suscitada que, teniendo en cuenta las resoluciones judiciales, nos permita examinar las cuestiones de fondo, subyacentes a las quejas presentadas, y que hubieron de ser obviadas en su momento.

Las Sentencias del Tribunal Supremo han puesto de manifiesto la legalidad de la actuación de la Admón. Educativa de la Junta de Andalucía que, en definitiva, se limitaba a dar aplicación práctica a las habilitaciones normativas contenidas en la Disposición Transitoria 5ª de la LOGSE y el Real Decreto 574/1981, de 22 de Abril, sobre regulación transitoria del ingreso en los cuerpos docentes, por considerar que la valoración que, de la experiencia docente, se realizaba en los preceptos citados, no vulneraba el artículo 23 de la Constitución que preconiza que el acceso a las funciones y cargos públicos se realizará en condiciones de igualdad.

Sin embargo las Resoluciones del Tribunal Supremo hacen especial hincapié en la condición transitoria del modelo de proceso selectivo determinado en la LOGSE, que solo debería extenderse a las tres convocatorias a que hace referencia la Disposición Transitoria 5ª. Y en en este aspecto de la transitoriedad donde esta Institución considera necesario hacer un especial análisis.

La LOGSE puso claramente de manifiesto que la motivación última del modelo de proceso selectivo recogido en la Disposición Transitoria 5ª traía su razón de ser de la necesidad de dotar de estabilidad al cuerpo docente, habida cuenta el excesivo número de «interinos» existentes en el mismo. Y es esta, y no otra, la razón que llevó al legislador a establecer un procedimiento excepcional de selección del personal docente, que primaba de forma notable la experiencia profesional.

Esta Institución considera que la calidad de la enseñanza depende de forma fundamental de la cualificación de los educadores que han de impartirla, y es por ello que el sistema de selección de estos educadores se convierte en elemento imprescindible para asegurar que la enseñanza impartida en la Comunidad Autónoma Andaluza tenga la calidad que todos deseamos.

Consideramos que un buen docente es aquel que reúne las cualificaciones que otorgan la experiencia y los conocimientos de forma compensada. Por ello creemos igualmente que el modelo de proceso selectivo adecuado al ámbito de la función pública docente es aquel que valora de forma equilibrada conocimientos y experiencia, sin primar de forma desproporcionada uno respecto de otro.

Un análisis de los resultados del proceso selectivo de 1991 pone claramente de manifiesto que aquellos opositores con experiencia previa se han visto claramente beneficiados por el modelo selectivo determinado en la LOGSE, hasta el punto de que los porcentajes de aprobados gracias a la experiencia previa superan de forma abrumadora al de aquellos que se presentaban únicamente con el bagaje de los conocimientos adquiridos en los estudios profesionales.

Esta Institución comparte el criterio de que es necesario dotar de estabilidad al cuerpo docente, sin embargo, entendemos también que el actual modelo selectivo puede provocar una situación de profundo desánimo y decepción en aquellos que habiendo optado vocacionalmente por los estudios de Magisterio, han visto como, tras un duro periodo de preparación y estudios, sus posibilidades

de realización profesional resultan fuertemente limitadas, por no decir casi inexistentes, abocándoseles a una situación de desempleo obligatorio o a buscar opciones profesionales distintas a la elegida en su día.

Por todo ello, esta Institución considera necesario que el proceso de estabilización del Cuerpo docente sea lo más breve posible, a fin de ofrecer a los licenciados sin experiencia una perspectiva, a corto plazo, de realización profesional que impida su abocación necesaria hacia otros horizontes profesionales.

En consecuencia, y de conformidad a lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, nos permitimos formularle las siguientes Sugerencias:

- 1.- Que el actual modelo de proceso selectivo, recogido en la disposición Transitoria de la LOGSE, no se extienda más allá de las tres convocatorias que en la misma se establecen.*
- 2.- Que la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma Andaluza se pronuncie, en la reunión que debe celebrarse al efecto con los representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y de las demás Comunidades Autónomas con competencias en materia educativa, por un modelo de proceso selectivo que pondere de forma equilibrada tanto la experiencia docente como los conocimientos de los aspirantes. Considerando que a tal fin, sería conveniente que para superar la prueba selectiva se exigiera haber obtenido una calificación mínima de suficiente en la prueba de conocimientos.*

Actualmente estamos a la espera de recibir contestación a la Sugerencia formulada.

2.1.3.1.2. Provisión de puestos de trabajo.

La Provisión de puestos de trabajo del personal docente, ya sea en régimen de interinidad o en propiedad y, en este último caso, ya se verifique a través de concurso de méritos o concursos de traslados, da lugar, habitualmente, a un cierto número de quejas que ponen de manifiesto la

problemática que suscita la regulación y la realización práctica de la cobertura de los puestos de trabajo en el ámbito docente.

Las cuestiones suscitadas en las quejas son de muy diversa índole y vamos a tratar de analizarlas encuadrándolas en función del sistema de provisión de puestos de trabajo a que hacen referencia:

A) Concursos de traslados:

Los concursos de traslados han dado lugar a quejas por razones muy diferentes, como consecuencia de la aplicación en la Comunidad Autónoma Andaluza del sistema regulador de los Concursos de traslados que, con carácter general para todo el Estado, aparece recogido en el Real Decreto 895/1989, modificado posteriormente por el Real Decreto 1664/1991.

En este sentido, las **quejas 1086/91 y 1832/91** planteaban un problema idéntico, surgido a raíz de la convocatoria 1990/91 del concurso de traslados, que afectaba a dos profesores de EGB de Huelva. Los interesados manifestaban que en la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Huelva les habían informado que, como consecuencia de un acuerdo celebrado entre la Administración y los sindicatos de docentes, podían participar directamente en la 2ª fase del concurso, sin necesidad de concursar en la 1ª fase. Movidos por esta información, ambos profesores participaron exclusivamente en la 2ª fase.

Posteriormente, y durante el desarrollo del citado concurso, les comunican el rechazo de sus solicitudes por considerar la Administración que tenían que haber participado en la 1ª fase, al haber quedado suspendido el acuerdo Administración-Sindicatos.

Considerando los interesados que, por causa de la mala información recibida, habían perdido sus posibilidades de participar en el concurso, solicitaron la intervención de esta Institución.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe a la Delegación Provincial, la recepción del mismo ratificó la veracidad de las aseveraciones de los interesados, lo que nos llevó a formular a la Dirección General de Personal una **Sugerencia** del siguiente tenor:

"Tanto de la queja presentada, como del informe recibido de esa Dirección General, se deduce que el origen del problema hay que

cifrarlo en una confusión inducida por la mala información facilitada por la Delegación de Educación y Ciencia de Huelva, tanto por la Comisión de Baremación, como por el Jefe de Personal y por el Inspector de Compensatoria. A su vez, parece deducirse del informe que la información errónea pudiera haber sido provocada por «la poco acertada redacción» de unas instrucciones de esa Dirección General.

En definitiva, nos encontramos con una situación en la que una actuación equívoca o incorrecta del personal de esa Dirección General ha provocado graves perjuicios a un administrado que, inducido en sus actuaciones por las informaciones erróneas del citado personal, se ha visto privado de ejercitar su derecho a optar al traslado de centro docente, con el consiguiente perjuicio personal y material.

Es cierto, como se señala en el informe, que la normativa básica por la que se regía el concurso de traslados especificaba claramente la necesidad de participar en ambas fases del concurso. Sin embargo, esto no supone eximir totalmente de culpa a la Administración cuando han sido sus propios funcionarios los que, con sus informaciones, llevan al error o al incumplimiento de la norma al administrado.

Por todo lo anteriormente señalado y, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, me permito formularle Sugerencia en el sentido de que por esa Dirección General se arbitren las medias pertinentes para evitar que este tipo de confusiones vuelvan a producirse, a la vez que se estudien las posibles soluciones que, sin menoscabar el interés público, permita a los administrados afectados por el error, hallar una compensación por los perjuicios sufridos."

Tras haber sido necesario elevar la Sugerencia al Sr. Consejero, al no haberse recibido respuesta a la misma, motivada al parecer, por la no recepción del escrito en que se contenía, hemos tenido finalmente una contestación positiva de la Consejería de Educación y Ciencia, en el siguiente sentido:

"En relación con el asunto que nos ocupa, quiero informarle que no es

posible, en efecto, que los funcionarios citados obtengan distinto destino del actual a no ser que éste se produzca por Concurso General de Traslados. No obstante le comunico:

- 1º.- *Que el concurso de traslados que estuvo en vigor en la convocatoria 1990/91, y que es objeto de la queja planteada por los interesados, se hizo al amparo del Real Decreto 895/1989, de 14 de Julio (BOE del 20). La vigencia de ese Real Decreto fue exclusivamente para esa convocatoria, pues las siguientes se hicieron bajo las prescripciones del Real Decreto 1664/1991, de 8 de Noviembre (BOE del 22), que modificaba al anterior.*
- 2º.- *Que esta Dirección General, con idea de resarcir a los interesados y si esa Institución muestra su conformidad, podría conceder Comisión de Servicios a los citados funcionarios, desde principio del próximo curso, en cualquier vacante que pueda producirse en los Centros que lo soliciten y hasta que obtengan un nuevo destino por el Concurso General de Traslados."*

Esta posible solución se traslada a los interesados por si estimaran conveniente a sus intereses hacer uso de la misma.

Por su parte, la **queja 1097/92**, planteaba una cuestión muy distinta, que hacía referencia al Concurso de Traslados de Profesores de Enseñanza Secundaria, convocado por Orden de 16 de Diciembre de 1991.

El interesado, en su escrito, manifestaba su desacuerdo con el hecho de que la unificación del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, derivada de la aplicación de la LOGSE, le resultase perjudicial, por cuanto no se le permitía consolidar su condición de Catedrático en el lugar de destino originalmente ocupado como Profesor Agregado de Bachillerato, y del que hubo de trasladarse por imperativo de la Orden Ministerial de 17 de Marzo de 1983, de ingreso en el Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

El interesado reclamaba que se le reconociera la condición de Catedrático desde la fecha de pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de Bachillerato, y en el destino que ocupaba como Agregado.

A nuestra petición de informe respondió la Dirección General de Personal con un escrito que, por su interés, reproducimos a continuación:

"En relación con el citado escrito, por el que expone el interesado que el actual concurso de traslados para la provisión de plazas vacantes en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y otros, convocado por Orden de 16 de Diciembre de 1991, lesiona sus intereses y expectativas profesionales, tengo a bien informarle lo siguiente:

En la fecha en que el interesado fue nombrado funcionario del Cuerpo de Catedráticos, el diseño del sistema educativo era esencialmente distinto al actualmente en vigor.

La Orden Ministerial de 17-3-83, por la que se convocaba Concurso de Méritos para ingresar en el Cuerpo de Catedráticos de Bachillerato, se situaba en un contexto normativo integrado por la Ley 14/1970, de 4 de Agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

En la estructura de los Cuerpos docentes establecida en la Ley General de Educación, se recoge como Cuerpos distintos, el de Agregados y el de Catedráticos, y en su virtud, aquellos profesores que pasaban al Cuerpo de Catedráticos provenientes de Agregados, por el concurso de méritos convocado por Orden Ministerial de 17-3-83, habían de cambiar obligatoriamente de destino, de ahí que muchos de los concursantes seleccionados renunciaran en aquel momento al intreso en el Cuerpo de mayor nivel y permanecieran como Agregados por conservar sus destinos.

Tras la reforma del sistema educativo, acometida por la Ley 1/1990 de 2 de Octubre de Ordenación del Sistema Educativo, en la que cobra especial importancia el tema de la racionalización de la estructura de Cuerpos docentes no universitarios, aparecen unificados ambos Cuerpos en el de Enseñanzas Secundarias.

En este sentido la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema educativo (LOGSE), regula el procedimiento a seguir para adquirir la «condición de catedrático». Y no es caprichosa la utilización de esta nueva denominación ya que el legislador viene a utilizarla para indicar que tras la reforma, se viene a adquirir la condición de catedrático con carácter

personal con los efectos que de ello se deriven. Consecuencia de lo anterior, y en el marco del Real Decreto 574/1991, de 22 de Abril por el que se regula transitoriamente el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios Docentes, por Orden de 27 de Diciembre de 1991 se convoca concurso de méritos para la adquisición de la condición de Catedrático. En la misma, dada la nueva configuración que de la Condición de Catedrático viene establecida, tan lejos ya del antiguo encasillamiento en Cuerpos, se dispone que los profesores conservaran el destino que tuviesen antes de adquirir tal condición.

En este contexto, viene a realizarse la convocatoria del concurso de traslados para la provisión de plazas vacantes en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y otros (Orden de 16 de Diciembre de 1991), que es objeto del presente escrito, en tanto y cuanto, el interesado alega que se ve perjudicado en comparación con los nuevos Catedráticos, en la valoración de méritos por permanencia ininterrumpida con destino definitivo, y solicita le sea reconocida la condición de catedrático en el destino que ocupaba como Agregado de Bachillerato.

Al hilo de lo anteriormente expuesto podemos afirmar que el concurso de traslados no vulnera el derecho del recurrente a una igual aplicación de la norma toda vez que este principio protege frente a divergencias arbitrarias de trato, que no aparece en el supuesto que ahora contemplamos. Ante todo, y atendiendo a los antecedentes descritos, no puede decirse que existe una identidad en los sujetos. La permanencia en los destinos que ocupan aquellos que han adquirido la condición de catedráticos viene impuesta por las circunstancias de unificación de Cuerpos, que no se daban en el momento que el recurrente ingresó en el Cuerpo de Catedráticos.

Por tanto, admitir la pretensión del interesado, en el sentido de reconocerle el destino definitivo como Catedrático desde que ingresó en el Cuerpo de Agregados de Bachillerato nos llevaría a utilizar una ficción jurídica que vulneraría la legalidad vigente, en tanto en cuanto le daríamos retroactividad a una norma en un momento en el que los supuestos de hecho que dieron lugar a la misma no existían."

Tras el análisis del informe recibido decidimos que no había existido irregularidad en la actuación administrativa y así se lo manifestamos a la Administración, indicándole, no obstante, que no procederemos al archivo de la queja hasta tanto no se haya dado respuesta expresa al recurso interpuesto por el interesado.

B) Concurso de méritos:

En la **queja 616/92**, una profesora de Huelva nos manifestaba que habiendo participado en un Concurso de Méritos para la provisión de puestos de trabajo docentes de carácter singular y no encontrándose conforme con la puntuación obtenida en el mismo, presentó las oportunas reclamaciones, llegando en última instancia a la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que fue estimado parcialmente, en sentencia de fecha 18 de Octubre de 1991, que ordenaba revisar la puntuación otorgada a la reclamante.

El motivo de la interposición de la queja radicaba en que, pese a haberse publicado en el BOJA de 18 de Febrero de 1992, una Orden de la Consejería de Educación y Ciencia acordando el cumplimiento, en sus propios términos, de la citada sentencia, había transcurrido el tiempo sin que la misma se hiciera efectiva.

A raíz del escrito de queja se formuló a la Consejería de Educación y Ciencia, un **Recordatorio** del deber legal de cumplir las sentencias, en el plazo y en la forma contempladas en los artículos 103 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de Diciembre de 1956.

A este Recordatorio respondió la Administración con un informe en el sentido siguiente:

"Con fecha 18-2-92, BOJA nº 15, pág. 955, se publica la Orden de 30 de enero de 1992, por la que se acuerda el cumplimiento de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Con fecha 30-3-92, esta Dirección General da cumplimiento a la referida Sentencia. El plazo empleado para dictar dicha Resolución no parece excesivo si se tiene en cuenta que ello requirió retomar el

expediente correspondiente a una convocatoria de 1988 y realizar las nuevas baremaciones con los criterios establecidos en la Sentencia.

Con la misma fecha de 30-3-92, el Jefe del Servicio de Gestión de Personal docente de Educación Infantil y Primaria comunicó a la interesada la transcripción de lo resuelto por esta Dirección General.

Con fecha 12 de Junio de 1992, esta Dirección General se dirige a la Sra. ... para ponerle al corriente de las actuaciones realizadas y aclararle las dudas que pudiera tener.

Con fecha 12-5-92, la Sra. ... se dirige a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla mostrando su disconformidad con la Resolución de cumplimiento de Sentencia adoptada.

El 3 de Junio de 1992 la referida Sala de lo Contencioso-Administrativo remite Providencia a la Consejería de Educación y Ciencia dándole plazo de alegaciones sobre el cumplimiento de la Sentencia.

Con fecha 29 de Junio del presente año se remite a la Secretaría General Técnica un informe completo de las actuaciones realizadas, para su envío a la Sala correspondiente.

De todo lo expuesto no parece deducirse que la actuación de esta Consejería haya sido la de falta de atención a la Sra. ...".

El informe nos parecía que detallaba una actuación diligente y correcta de la Administración educativa en la ejecución de la sentencia, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

C) Interinidades:

La cobertura de las vacantes del profesorado que, tradicionalmente, dan lugar a un elevado número de quejas, han sido especialmente problemáticas durante el año 1992, por cuanto a las habituales quejas sobre los criterios de baremación, inclusión en las diferentes listas de interinidades o incorrectas adjudicaciones de plazas, se ha unido una serie de quejas, que

experimentaron un crecimiento progresivo a partir del segundo trimestre de 1992, hasta llegar a convertirse en uno de los principales motivos de queja durante el último trimestre. Nos estamos refiriendo a las quejas relativas a la falta de profesores sustitutos para cubrir las bajas por enfermedad o ausencia de los profesores titulares.

La importancia y repercusión social de este problema nos lleva a darle un tratamiento específico y diferenciado en el próximo epígrafe, titulado «sustituciones», por lo que vamos a limitarnos aquí a exponer la restante problemática generada por la provisión de plazas vacantes.

La provisión de las vacantes que, durante el año escolar, se producen entre el profesorado, se realiza, por la Administración educativa, a través de las correspondientes convocatorias de personal interino. El sistema utilizado es el de concurso-oposición, puntuándose a los solicitantes con arreglo a un baremo que fija la propia convocatoria.

En este sentido, en el Informe Anual de 1991 se hacía referencia a la **queja 1766/91**, que planteaba el problema de las llamadas "titulaciones preferentes". No vamos a reproducir ahora el contenido de la queja, limitándonos a un somero resumen del problema planteado, para, a continuación, referir las actuaciones realizadas durante 1992 en este mismo expediente.

El problema se suscitaba por la inclusión en la Resolución de 14 de Marzo de 1991, que regulaba el proceso selectivo de personal interino, de la exigencia de unos requisitos, que habían de reunir los aspirantes, entre los que se incluía el de «poseer la titulación y especialidad requerida, según el Anexo I de titulaciones, para las asignaturas que se soliciten. Y «en el caso de titulación preferente se entiende que todos los solicitantes que la reúnan tendrán prioridad absoluta sobre los que tengan otra titulación admitida pero no considerada preferente. Esto significa que no podrá colocarse ningún seleccionado de la lista de otras titulaciones, sin haberse agotado las de preferente».

Este apartado de la Resolución de 14 de Marzo de 1991, era considerado discriminatorio por el interesado, poseedor de una titulación no considerada preferente, que entendía injustificado que pudiera ser excluido o preterido en su derecho a ocupar como interino una plaza, en base a un criterio -la posesión de una titulación preferente-, que no le era exigida para el acceso, como funcionario en propiedad, a la misma plaza que ahora pretendía como interino.

A la vista del informe que sobre este asunto nos remitiera la Dirección General de Personal -ya transcrito en el Informe Anual de 1991- procedimos a formular la siguiente **Sugerencia**:

"(...) al igual que ocurre en las convocatorias de acceso a los Cuerpos de Funcionarios docentes, se suprima el criterio de titulación preferente en las convocatorias para cubrir plazas en régimen de interinidad, adjudicándose las mismas en función de los méritos recogidos en los correspondientes baremos, donde no vemos inconveniente en que determinadas titulaciones se puntúen."

A nuestra Sugerencia respondió el Sr. Consejero con el siguiente informe:

"(...) centrándonos en el motivo de su Sugerencia, debo informarle que, por parte de esta Consejería, es de imposible aplicación y para ello nos basamos en los siguientes criterios:

a) Las convocatorias de interinos difieren sustancialmente de las formas de acceso a la condición de funcionario en la ausencia de una prueba de conocimiento.

(...) La Administración Educativa, en su obligación de garantizar criterios de calidad, tiene la necesidad de mantener una correlación entre el puesto convocado para interino y el perfil del mismo. Esta correlación, en ausencia de una prueba de conocimientos, sólo es garantizable a partir de la formación universitaria recibida. Ello nos lleva a establecer titulaciones concretas para puestos concretos.

b) El carácter preferencial de algunas titulaciones no es más que la materialización de lo expuesto anteriormente. Sólo se establecen otras titulaciones como «segunda preferente» cuando se sabe que la oferta de titulados de la considerada como preferente puede no llegar a atender las necesidades del sistema. De no ser por esta circunstancia, se cerraría la relación con una sola titulación por especialidad.

c) Es lógico y normal que, ante la oferta variada de titulados, se permita a la Administración determinar el perfil idóneo para cada puesto,

esta circunstancia ha sido avalada en reiteradas ocasiones por distintas Sentencias referidas a los procesos de selección de personal interino.

d) Por último, indicar que el carácter discriminatorio que pudiera suponer la distinción entre titulaciones sólo tiene aplicación en el propio proceso selectivo. De esta forma, cuando un interino ha prestado servicios con la Administración, queda ordenado atendiendo al tiempo acreditado en su nombramiento, sin que en el futuro se determine ninguna discriminación por razón de su titulación. Elo es así porque, al prestar servicios, ha permitido que su capacidad y conocimientos, aún sin existir prueba selectiva, queden acreditados."

Analizado el informe recibido, consideramos que no se deducen del mismo razones suficientes para retirar la Sugerencia formulada, por lo que hemos decidido reiterar la misma a la Administración, en los siguientes términos:

"De las diversas argumentaciones que incluye en su comunicación para fundamentar la imposibilidad de aplicación de la Sugerencia, destacamos la que, a nuestro entender, se presenta como más importante, esto es, la necesidad que la Administración educativa tiene de asegurarse de la capacidad del aspirante al puesto docente, para impartir la enseñanza de que se trate. Esta capacidad entienden que, en ausencia de una prueba de conocimiento, sólo queda acreditada a partir de la formación universitaria recibida.

Podemos deducir, en consecuencia, que la Titulación preferente es más un requisito de capacidad que un mérito puntuable. Quiere ello decir que su virtualidad no es otra que la de ser el único procedimiento válido para acreditar la capacidad suficiente para impartir las enseñanzas de que se trate. Sin embargo, este criterio excluyente no parece serlo tanto cuando, en su propio informe, se reconoce la posibilidad de obviarlo en el caso de la Sra. ... en base a que la misma: «superó la prueba de conocimientos en el proceso selectivo de 1991 y que, de esta forma, dejó acreditado su dominio sobre la especialidad».

De lo antes dicho, podemos deducir que el problema se centra en determinar un sistema de selección de interinos que ofrezca garantías sobre la capacidad del seleccionado. En este sentido, el criterio de las titulaciones preferentes parece acertado por cuanto acredita la cualificación profesional del aspirante. Sin embargo, no es menos cierto que, como se reconoce en el caso de la Sra. ..., esta capacidad quedaría igualmente demostrada con la certificación de haber aprobado la prueba de conocimiento en el proceso selectivo celebrado anteriormente.

Un análisis de todo lo anterior, nos obliga a concluir en la necesidad de diferenciar los conceptos de mérito y capacidad en el proceso selectivo para el personal interino. Así, es evidente que la capacidad para impartir la docencia será el primer requisito a considerar y, en el concurso de interinidades, el mismo quedaría satisfecho tanto con la titulación preferente como con la acreditación de haber superado la prueba de conocimientos en el proceso selectivo anterior.

Una vez demostrada la capacidad, el proceso selectivo debe tratar de seleccionar, de entre aquellos que la han acreditado, los que reúnan mejores condiciones para impartir una enseñanza de calidad. Para ello se recurrirá a la valoración de los méritos de los diferentes aspirantes, entre los que, obviamente, podrán tener una especial consideración las titulaciones preferentes.

Por todo lo anterior, la Sugerencia en su día formulada, podría quedar matizada en el sentido de que en la selección del personal interino se diferencie entre los requisitos de capacidad y mérito, equiparando entre los primeros a las titulaciones preferentes y a los certificados de haber superado la prueba de conocimientos en el último proceso selectivo celebrado. Y no estableciendo en el apartado de méritos unos criterios de valoración que supongan, en definitiva, una discriminación entre titulaciones, que no va a extender sus efectos más allá del propio proceso selectivo.

Continuando con el análisis de las quejas relacionadas con los procesos de selección del personal interino, queremos dejar constancia aquí de las irregularidades detectadas en la cobertura de una vacante en la provincia de

Málaga, puestas de manifiesto con motivo de la tramitación de las **quejas 34/92, 684/92 y 733/92**.

El expediente de queja se inicia a instancias de un profesor -al que posteriormente se unieron otros dos- que denunciaba la provisión de una vacante en la Escuela de Artes de Málaga, por una profesora que figuraba en la lista de Base II (colectivo de interinos no incluidos en el acuerdo de estabilidad de 16 de Enero de 1990) en un puesto inferior al ocupado por el reclamante.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia, ésta, con fecha 9 de Marzo de 1992, nos comunicó lo siguiente:

"1º.- Si bien es cierto que el interesado pertenece a la Base II (colectivo de profesores interinos no incluidos en el Acuerdo de estabilidad de 16 de Enero de 1990) con un tiempo de servicio acumulado de 4 meses y 24 días durante el curso 1990/91, y que en su momento solicitó todas las provincias de Andalucía para cubrir vacantes o sustituciones, no lo es menos que el derecho preferente que invoca queda restringido a las listas de las que forma parte y referido sólo a las vacantes existentes en cada acto de adjudicación y no sobre las que con posterioridad pudieran producirse, que serán ofertadas a los participantes siguientes, según se desprende del párrafo 2º del punto 8 de la Base II, de la Resolución de 13 de Mayo de 1991 (BOJA. nº 42 de 21-5-91).

2º.- Por otro lado la Resolución de la Dirección General de Personal de 11 de Octubre de 1991, por la que se procede a la distribución informatizada de los solicitantes incluidos en el Acuerdo de 16 de Enero de 1990, así como en la base II de la Resolución de 13-5-91, dice en su punto 5º: «Los participantes que no figuren asignados a vacantes, quedarán a disposición de la Delegación Provincial para ser llamados cuando se produzcan vacantes o sustituciones». Dado que el interesado fue destinado como sustituto a Córdoba, por ser esa la provincia solicitada en primer lugar y no existir vacantes de su especialidad en ninguna de las Escuelas de Artes y Oficios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fue en aquel acto de adjudicación, realizado el 11 de octubre de 1991, donde se agotó su derecho preferente, que en absoluto se prolonga en el tiempo a aquellos otros que se produzcan con

posterioridad, circunstancia que se dio con la sustitución reclamada al surgir en Málaga el día 28-11-91 y cubrirse el 4-12-91.

3º.- De todo lo expuesto se desprende que a los efectos de adjudicación de vacantes o sustituciones, sólo tendrán preferencia los componentes de la Base II, dentro de las correspondientes asignaturas y listas provincializadas."

Como quiera que, el 9 de Abril, se dirigió el interesado a nosotros remitiéndonos nuevos datos, volvimos a solicitar de la Dirección General de Personal una ampliación de informe en los siguientes términos:

"Habida cuenta que el Sr. ... ha vuelto a dirigirse a esta Institución remitiéndonos escrito de esa Consejería donde parece ser se reconocen los derechos que alegaba cuando formuló su queja, y que, por otro lado, otros profesores, Dª ... y D. ... también han comparecido en esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, denunciando irregularidades en el mismo proceso de colocación de interinos en las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en la provincia de Málaga, ruego a V.I. que a la mayor brevedad posible, nos remita informe detallado de todo el proceso de colocación antes aludido, así como de los derechos que le asisten a cada uno de los reclamantes y en especial a D. ..., primero de la lista de colocación de la Base II)."

A ello, tuvimos contestación, el 21 de Mayo de 1992, en los siguientes términos:

"...quiero comunicarle que nos ratificamos en el escrito que, sobre el tema de referencia, se remitió a esa Institución el pasado 4 de Marzo.

No obstante, es importante considerar que, en efecto, y tal como el Sr. ... expone, en la contratación de Dª ... pudieron existir indicios de irregularidad administrativa, no por las causas expuestas por el referido señor, sino que, como consecuencia de sus peticiones ante esta Administración, se han realizado diferentes investigaciones que así permiten considerarlo.

De esta forma, podemos considerar que la Sra. ... figuraba en el lugar número 6 de las listas de interinidades de Base III (listas no provincializadas y sin derecho preferente de colocación). Le precedían en el referido listado D^a ..., D. ..., D. ..., D^a ... y D. ... pero, a los efectos de petición sobre la provincia de Málaga, por así hacerlo constar en su solicitud, no eran computables los señores que ocupaban el 2º y 3er. lugar, por lo que su lugar sobre esa provincia era el cuarto.

Con fecha 13 de Marzo de 1992 solicitó esta Dirección General informe a la Delegación Provincial de Málaga sobre el procedimiento empleado para el nombramiento de la Sra. ... y las renunciaciones, si se habían producido, de los aspirantes que le antecedían en la lista. Con fecha 16-3-92, la Delegación Provincial de Málaga confirma la legitimidad del proceso empleado y la renuncia de los referidos señores.

Mediante FAX de 16-3-92, esta Dirección General de Personal comunicó a la Delegación Provincial de Málaga que, tras tomar contacto con D^a ..., D^a ... y D. ..., ninguno había sido informado de la posibilidad de ocupar la vacante existente en Málaga, por lo que instó a la Delegación Provincial a que nombrara a un Inspector para que elevara informe sobre los hechos acaecidos.

Con fecha 3-4-92, tras recibir informe reservado se pone de manifiesto que no se había seguido el procedimiento establecido para la cobertura de la plaza, habiéndose saltado los nombres de los aspirantes con mejor derecho que la Sra. ... y ofreciéndole a ésta, de manera indebida, la plaza correspondiente.

Ante todos estos hechos, esta Dirección General revocó el nombramiento de la Sra. ... y ofreció la plaza a la primera solicitante, de la provincia de Málaga, con mejor derecho en la lista de Base III, tal como establece la correspondiente convocatoria.

De todo lo expuesto se deduce que la reclamación de D. ... no da lugar por cuanto su derecho preferente de colocación le asiste para las vacantes o sustituciones que se producen en la provincia de Córdoba, a la que quedó adscrito a esos efectos, no obstante ha permitido clarificar una actuación irregular realizada por un funcio-

nario de esta Consejería, a la vez que corregir sus efectos reponiendo en el puesto a la solicitante de mayor derecho."

Considerando que con esta última respuesta se daba cumplimiento a lo preceptuado en la legislación vigente, comunicamos a los tres interesados en queja la conclusión de nuestras actuaciones.

Sin embargo, meses después recibimos un escrito del interesado en la **queja 684/92**, en el que nos denunciaba que en la lista para la provisión de vacantes por personal interino, correspondiente al curso 1992/93, aparecía la profesora, cuyo nombramiento fue revocado por las circunstancias anteriormente señaladas, incluida en la lista de Base II, lo que implicaba el reconocimiento de servicios prestados a la Administración. Servicios que -según el interesado- únicamente podían ser los realizados con ocasión de su irregular nombramiento en el curso 1991/92. De este modo, la citada profesora, pasaba a ocupar un puesto superior al del denunciante, que resultaba perjudicado en su derecho como consecuencia del nombramiento irregular efectuado por la Administración.

Ante este nuevo escrito, se decidió reabrir el expediente de queja y solicitar nuevo informe sobre los hechos denunciados, que se ha recibido a finales de 1992, y cuyo contenido es el siguiente:

"1º.- Es norma general de este Centro Directivo reconocer el tiempo de servicios prestado en Centros docentes dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia a efectos de colocación de los distintos colectivos de interinos.

2º.- Tal proceder se ha hecho extensivo al colectivo de profesores que accedieron a la función pública docente en calidad de profesorado en prácticas como resultado del cumplimiento de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 25 de Junio de 1991, y cuyos nombramientos fueron revocados en cumplimiento, a su vez, de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de fecha 14 de Abril de 1992, por la Orden de 12 de Marzo de 1992.

Al mencionado colectivo le fue reconocido el tiempo de servicios correspondiente al período que va desde el 1-2-92 al 30-6-92, siendo incluidos en Base II, denominación aplicada al grupo de

profesores que, sin pertenecer al Acuerdo de estabilidad, se colocan por tiempo de servicios.

3º.- El reclamante, Sr. ..., que participó en la convocatoria para cubrir en régimen de interinidad posibles vacantes o sustituciones en Centros públicos, de acuerdo con la Resolución de 1-4-92 de esta Dirección General (BOJA del 93-3-92), estaba sujeto a lo dispuesto en el apartado 10 de la Base III de la citada convocatoria, en el que se establece la obligatoriedad de ratificarse, según su libre criterio, por una provincia y asignatura concretas para, según la puntuación obtenida de acuerdo con el baremo publicado por Orden de 30-3-92 (BOJA nº 29, de 7-4-92) ser ordenado en una lista que serviría para cubrir las vacantes o sustituciones que surjan a lo largo del curso 1992/93.

El acto de ratificación lo realizó el Sr. ... para la provincia de Sevilla; quiere esto decir que la Sra. ... interferiría la colocación del interesado sólo si se ratificase por la misma provincia, y tuviera mayor puntuación. Es verosímil pensar que si el curso anterior la Sra. ... se ratificó por Málaga este año haría lo mismo. De modo que, de ser así, cada uno figuraría en listas de provincias distintas, sin posibilidad de interferirse mutuamente."

A la hora de redactar este informe, la Institución está estudiando detenidamente la decisión a adoptar a la vista del informe recibido, de la que daremos cumplida cuenta en el Informe Anual de 1993.

2.1.3.1.3. Sustituciones

Si en el epígrafe anterior hemos analizado las quejas que el sistema de provisión de puestos de trabajo vacantes ha originado, vamos ahora a analizar, con especial detalle, por su importancia respecto a la calidad de la enseñanza, el problema que se origina por la ausencia de provisión de las bajas o ausencias del profesorado.

Así, tradicionalmente, las quejas recibidas en esta Institución mostraban la disconformidad de algún profesor con el sistema para proveer las bajas producidas a lo largo del curso, pero, solo en contadas ocasiones, recibíamos quejas sobre la falta de cobertura de esas mismas bajas. Sin

embargo, esta situación se ha ido invirtiendo a partir del 2º trimestre de 1992 coincidiendo con la finalización del curso 1991/92 en que comenzamos a recibir, cada vez con más frecuencia, quejas por la falta de profesores sustitutos, provenientes tanto de Asociaciones de Padres de Alumnos, como de los propios profesores y de los directores de los Centros. Tras comprobar en el inicio del curso 1992/93 que el problema no sólo no remitía sino que, por el contrario, parecía agudizarse y, lo que nos parecía más grave, se estaba originando una cierta alarma social en los municipios afectados, con movilizaciones, plantes y otras actuaciones que revelaban a las claras la sensibilización de la sociedad ante este problema, esta Institución consideró necesario intervenir.

Si analizamos años anteriores, observamos cómo la provisión de plazas no cubiertas por profesores sustitutos, se producía de una forma prácticamente automática, sin dar lugar a mayores problemas que los que alguna dilación en la tramitación burocrática de la baja pudiera ocasionar, o los que la falta de diligencia en la actuación de alguna Delegación Provincial pudiera dar lugar. Sin embargo, a partir del 2º trimestre de 1992 esta situación comienza a cambiar, y lo hace coincidiendo con diversas circunstancias, que es necesario resaltar para una mejor comprensión de la realidad del problema:

* Se dicta una Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa, de 27 de julio de 1992, sobre Organización y Funcionamiento de Centros, por la que, al establecer el horario del profesorado, se fijan unas prioridades, a incluir en el Plan Anual del Centro, que son las siguientes:

«- De forma preferente, atención de alumnos, cuando, por ausencia del profesorado, sea necesario para garantizar el normal desarrollo de las actividades docentes y no docentes.

- Apoyo a la función directiva, a fin de que los órganos unipersonales puedan hacer efectivas las reducciones horarias lectivas establecidas en el punto VI.3 de la presente Resolución.

- Atención y recuperación de alumnos y alumnas con dificultades de aprendizaje. Si se considera conveniente, el tutor podrá ser quien atienda a tiempo parcial a los alumnos con dificultades de aprendizaje, mientras que el maestro que no tiene asignada la tutoría atiende la mayoría del grupo de alumnos, desarrollando las actividades que corresponda, sin que esto signifique, en ningún caso, el desdoble de una unidad con carácter permanente.

- Proacción de alumnos y alumnas, que podrá llevarse a cabo en los mismos términos del párrafo anterior.»

La aplicación práctica de esta normativa, implicaba que las bajas del profesorado, en aquellos centros que contaban con profesores de apoyo (más de 11 unidades), serían cubiertas, cuando de 1ª baja se tratase, por los citados profesores, tanto los de apoyo a los equipos directivos, como los de apoyo a la integración.

* La Consejería de Educación y Ciencia disminuye el número de profesores contratados para atender sustituciones respecto de años anteriores.

Esta disminución, real y constatable, provoca la preocupación del colectivo afectado, que ve desaparecer parte de sus esperanzas de colocación como sustitutos durante el curso. Sin embargo, hay que señalar que, en buena medida, la reducción obedece al hecho de que, gracias al sistema selectivo diseñado en la Disposición Transitoria 5ª de la LOGSE (ya analizada anteriormente), un gran porcentaje de profesores interinos, han accedido a la función pública docente como funcionarios en propiedad.

* La Consejería de Educación y Ciencia anuncia un mayor énfasis en la lucha contra el absentismo laboral, señalándose en diversas declaraciones a la prensa, que una de las causas del elevado índice de absentismo entre los docentes radicaba en la «generosidad» a la hora de otorgar sustituciones, como se demostraba de unos estudios que, al parecer, demostraban que «el nivel de absentismo era menor en aquellas provincias donde no se tenía por norma cubrir todas las bajas que se producían.» (El Correo de Andalucía, 9 Octubre 1992).

* La realidad de la crisis económica produce recortes presupuestarios en la Junta de Andalucía, ampliamente difundidos por la prensa, aunque, oficialmente, se señala que dichos recortes en ningún caso afectan al Presupuesto de educación.

Todas estas circunstancias coadyuvan para conformar una situación en la que todas aparecen interrelacionadas con el problema de la provisión de las bajas del profesorado. Así, la aplicación de la nueva normativa implica que la primera baja deja de cubrirse automáticamente por la Delegación Provincial de que se trate, lo que es inmediatamente relacionado por los Centros

y los padres de alumnos afectados con la lucha contra el absentismo laboral, la reducción del número de profesores sustitutos y, en última medida, con los recortes presupuestarios. Todo ello da lugar a protestas y denuncias que, en buena parte, se encauzan hacia esta Institución.

Planteado el problema, esta Institución comprueba como la aplicación práctica de la normativa antes citada está produciendo disfuncionalidades en muchos Centros docentes, que estaban afectando de forma directa, en ocasiones, al propio ejercicio del derecho a la educación, constitucionalmente garantizado. Por todo ello, se consideró necesaria la realización de una actuación de oficio, que recibió el número **1957/92**, y en cuya tramitación nos dirigimos a la Consejería de Educación y Ciencia a fin de hacerle partícipes de nuestra preocupación y recordarle sus deberes legales en la materia. El escrito dirigido fue del siguiente tenor:

"Durante el curso académico 1991/92, especialmente en los últimos meses del mismo, tuvieron entrada en esta Institución numerosas quejas que, planteando situaciones concretas referentes a centros docentes específicos, pusieron de manifiesto la existencia de una problemática que tenía como común denominador la reclamación por la falta de profesorado suficiente para cubrir las bajas de los profesores, ya fueran por enfermedad o por encontrarse en comisión de servicios.

Estas quejas fueron tramitadas con carácter individualizado por esta Institución, atendiendo al problema específico de cada centro y logrando soluciones satisfactorias en ocasiones, que se fueron haciendo más escasas conforme avanzaba el curso académico y se detectaba una mayor renuencia de la Administración educativa a solventar estos problemas dada la proximidad del fin de curso.

Iniciado el curso académico 1992/93 el problema planteado lejos de resolverse parece haberse agudizado, provocando un aumento considerable del número de quejas relacionadas con el mismo, siendo buen exponente de la importancia y extensión del problema el elevado número de artículos aparecidos en la prensa regional denunciando la situación existente en los centros de las diferentes provincias andaluzas.

Considerando que el problema denunciado afecta de forma clara y directa

al derecho a una educación de calidad que se reconoce tanto en la Constitución Española (artículo 27), como en la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo y demás normativa de aplicación general al ámbito educativo, esta Institución, haciendo uso de la facultad reconocida en el artículo 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, ha decidido iniciar de oficio la presente queja.

De las reclamaciones recibidas se deduce que la problemática fundamental hace referencia a la disminución en el número de profesores destinados a cubrir las bajas de aquellos docentes que se encuentran en situación de enfermedad o desempeñando una comisión de servicios. La no cobertura de estas vacantes está provocando en los centros situaciones de deterioro en la calidad de la enseñanza impartida que podemos agrupar en los siguientes casos:

- 1.- Alumnos sin escolarizar por la falta de profesorado suficiente para atenderlos en condiciones dignas (ya sea por decisión de los órganos directivos del centro o de los propios Padres de Alumnos).*
- 2.- Alumnos repartidos entre diversas clases distintas a la propia, en ocasiones en cursos diferentes al que les correspondería, originando problemas de diverso tipo:*
 - * Alteración en el ritmo de aprendizaje, con la consiguientes desorientación del niño y peligro de desmotivación del mismo.*
 - * Variación excesiva del profesorado, provocando un desarrollo curricular inarticulado y carente de la necesaria continuidad, dando lugar a problemas de adaptación del alumno a los cambios en los métodos de enseñanza propios de cada docente.*
 - * Incumplimiento de las ratios legalmente estipuladas, dándose casos de masificación escolar.*

- 3.- *Utilización excesiva de los profesores de apoyo para realizar sustituciones, impidiéndoles el normal cumplimiento de sus cometidos específicos, originando situaciones de desatención para los alumnos con problemas de adaptación. Este problema es especialmente agudo en los centros de integración.*
- 4.- *Utilización excesiva de los profesores integrados en los equipos directivos, dificultando sus tareas de organización y dirección de centros.*

Todas estas situaciones parecen tener su origen tanto en los problemas presupuestarios originados por la situación económica actual, como en la política de lucha contra el absentismo docente que realiza la Administración educativa.

En este sentido hemos de señalar que el problema del absentismo en los cuerpos docentes es una preocupación compartida por esta Institución que contempla, con cierta alarma, el elevado índice que alcanza en algunas provincias andaluzas. Sin embargo, y sin entrar en disquisiciones sobre las causas específicas de este problema -originado en gran medida por las especiales características de la labor docente-, no podemos por menos que manifestar nuestra preocupación por lo que podría considerarse como una derivación de responsabilidades a la hora de buscar soluciones al mismo.

Así, pretender descargar sobre los centros docentes la responsabilidad de limitar el absentismo profesoral nos parece una actitud peligrosa por cuanto, si bien coincidimos en la necesidad de una mayor concienciación de los profesores sobre el problema existente, nos tememos que con ello se estén creando situaciones injustas en muchos centros donde el celo profesional de los docentes puede llevarles, ante situaciones de necesidad, a una sobrecarga de trabajo al tener que atender diversas clases, además de la suya, en ocasiones de especialidades distintas, o bien a continuar desempeñando sus funciones pese a encontrarse en condiciones legítimas de incapacidad por enfermedad, con riesgo tanto para la propia salud como para la calidad de la enseñanza impartida.

Entendemos que si por la Administración educativa se considera que un porcentaje importante de las bajas por enfermedad no están debidamente justificadas, la solución adecuada sería la de incrementar los controles sanitarios que permitan conocer la realidad de las situaciones planteadas y evitar los posibles fraudes que se están produciendo. Pero en ningún caso parece acertado permitir situaciones de carencia de profesorado en centros docentes como medio para obligar a los profesores a disminuir su absentismo, sin tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, y trasladando con ello el problema a un ámbito donde no debe resolverse.

Especial preocupación nos provoca la situación detectada en los centros que cuentan con niños con problemas de adaptación, para los cuales la labor del profesor de apoyo es esencial, por lo que una utilización abusiva del mismo en labores de sustituciones provoca situaciones de desamparo del niño incapaz de continuar su proceso de integración sin una ayuda profesional especializada, aspecto éste tratado con especial cuidado en la LOGSE.

*Ante la importancia que el problema denunciado parece estar teniendo en la Comunidad Autónoma Andaluza, a la luz de las quejas recibidas, nos vemos en la obligación, de conformidad a lo prevenido en el art. 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, de formularle el siguiente **Recordatorio de Deberes Legales:***

Constitución Española

- Art. 27.1.- «Todos tienen el derecho a la educación (...)»

«5.- Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza».

Ley Orgánica del Derecho a la Educación

- Art. 14.1.- «Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad (...)»

«2.- Los requisitos mínimos se referirán a titulación académica del

profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares.».

Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo

- *PREAMBULO.*- «... El derecho a la educación es un derecho de carácter social. Reclama, por tanto, de los poderes públicos las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute ...».
- *Art. 36.*- «El sistema educativo dispondrán de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar dentro del mismo sistema los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.».
- *Art. 37.1.*- «Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, el sistema educativo deberá disponer de profesores de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales didácticos precisos para la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje (...).».
- *Art. 55.*- «Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza (...).».
- *Art. 58.1.*- «Los centros docentes estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para garantizar una enseñanza de calidad.».
- *Art. 65.3.*- «... las administraciones educativas dotarán a los centros cuyos alumnos tengan especiales dificultades para alcanza los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar esta situación (...).».
- *Disposición Adicional Tercera.1.*- «Los poderes públicos dotarán al conjunto del sistema educativo de los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos previstos (...).».

- «3.- Con el fin de asegurar la necesaria calidad de la enseñanza las Administraciones educativas proveerán los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente ley, la consecución de los siguientes objetivos: (...)
- c) La incorporación a los centros completos de educación obligatoria de, al menos, un profesor de apoyo para atender a los alumnos que presenten problemas de aprendizaje y la creación de servicios para atender dichas necesidades en los centros incompletos.».

Actualmente, estamos a la espera de recibir respuesta al Recordatorio formulado.

2.1.3.1.4. Retribuciones del personal docente.

Una constante en las demandas laborales del personal docente, es la referida a la cuantía de sus remuneraciones que, por norma general, consideran insuficiente. Sin embargo no vamos a entrar en este epígrafe en el análisis de esta cuestión, que subyace en muchas de las quejas recibidas, sino que vamos a centrarnos en el examen de aquellas cuestiones que, relacionadas con los derechos económicos del docente, han dado lugar a quejas que ponen de manifiesto actuaciones o situaciones irregulares de la Administración.

Las quejas recibidas por cuestiones económicas podemos agruparlas en dos grandes grupos.

1.- Quejas relativas al retraso en el pago de las deducciones habidas con motivo de la participación en tribunales de oposiciones. Así, podemos citar las **quejas 1802/92, 2025/92, 2147/92 y 2184/92.**

2.- Quejas relativas a retrasos en la devolución de las cantidades retenidas con motivo de la huelga celebrada en el verano de 1988, en aplicación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Así, podemos citar las **quejas 919/92 y 2320/92.**

Con independencia de estos dos supuestos que han aglutinado un número destacado de quejas, también ha tenido su reflejo en la Institución, el malestar de los docentes por el retraso en el abono de sus nóminas en algunos meses concretos.

En todos estos casos parece que la responsabilidad es claramente imputable a problemas burocráticos que, en la mayoría de las ocasiones, son responsabilidad de la Consejería de Hacienda, más que de la Consejería de Educación. Ello no obstante, los retrasos en los pagos de nóminas producidos en algunos meses del año 1992, pudieran deberse a problemas organizativos internos de la Consejería de Educación, en momentos de especial acumulación de trabajo, que deberían resolverse con una mejor planificación de los recursos humanos y materiales de la Consejería.

No queremos terminar este epígrafe sin dejar constancia de la **queja 550/92** que aunque no era incluíble en ninguno de los grupos antes señalados, hace referencia a un problema retributivo, y tiene interés por la discutible actuación de la Delegación Provincial de Cádiz en su tramitación.

La queja se inicia con un escrito de un Profesor Agregado de Instituto en el que manifestaba que, con fecha 31 de Diciembre de 1990 solicitó de la Delegación Provincial de Cádiz el abono de un complemento específico, que consideraba le correspondía desde el 1 de Diciembre de 1988. A esta solicitud respondió la Delegación Provincial con una comunicación, de fecha 29 de Noviembre de 1991, que el interesado calificaba de "*pintoresca*" y que reproducimos a continuación.

"En relación con la reclamación referente al pago de la tutoría que usted tiene efectuada en esta Delegación, y habiendo sido devuelta la documentación que fue remitida a la Secretaría General Técnica sin que la misma haya contestado a la pregunta que se le formuló sobre la procedencia o no del pago; lamento comunicarle que en base a las disposiciones existentes en esta Delegación, no es posible atender a lo solicitado."

Ante esta respuesta, el interesado solicitaba nuestro amparo. Admitida a trámite la queja, nos dirigimos a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz, formulándole un **Recordatorio** de sus deberes legales, a la vista del escrito de contestación al interesado, antes reseñado. El Recordatorio formulado contenía las siguientes precisiones:

"Las insuficiencias y carencias del escrito de contestación remitido por esa Delegación Provincial, son las que han motivado la queja presentada y las que nos obligan, una vez analizadas en profundi-

dad, a formularle, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, que regula esta Institución, el siguiente **Recordatorio** del deber legal de respetar y cumplir en la tramitación y resolución de expedientes administrativos los siguientes preceptos legales:

- **Art. 103 de la Constitución:** «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de Eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y Coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

Resulta evidente que la actuación administrativa se ha producido con un claro incumplimiento de los principios de eficacia y coordinación que deben regir todo actuar administrativo y, en particular, las relaciones internas entre los órganos de un mismo ente administrativo.

- Art. 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, CELERIDAD y eficacia.».
- Art. 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie el procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren (...)».
- Art. 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «Los Jefes y funcionarios que tuvieren a su cargo el despacho de los asuntos serán responsables de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para que no sufran retraso (...)».
- Art. 86.2 y 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «Los informes serán evacuados en el plazo de 10 días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses. De no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora.»

Todos estos preceptos se han visto vulnerados por el excesivo retraso en la resolución administrativa, para el cual no resulta, de ningún modo, causa justificada, la no recepción del informe a emitir por parte de otro órgano del mismo ente administrativo. Hecho que únicamente pone de manifiesto un incumplimiento del principio de coordinación que constitucionalmente se exige del actuar administrativo.

- Art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «1. Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.
- 2. Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazos para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente.».

Resulta evidente que en la comunicación desestimatoria remitida por esa Delegación Provincial con fecha 29 de Noviembre de 1991 (Registro de Salida 11 de Diciembre de 1991), se han omitido todos los requisitos legalmente exigibles a una notificación conforme a la legislación procedimental vigente, excepto la inclusión del texto íntegro del acto.

Por todo ello, confiamos que adopte las medidas oportunas que eviten retrasos innecesarios en la tramitación de los expedientes administrativos de su competencia, con los consiguientes perjuicios para los administrados y para su derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas.

De igual modo, le recordamos que, en el más breve plazo posible, conteste la petición cursada por D. ..., emitiendo resolución que incluya la totalidad de los requisitos exigidos por el art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo."

Tras reiterar nuestro Recordatorio, recibimos contestación de la Delegación Provincial, en la que, escuetamente, se nos informaba que la

pretensión del interesado se había resuelto favorablemente con la inclusión del mismo en la nómina de Septiembre.

Considerando que la respuesta era incompleta, nos volvimos a dirigir a la Administración con el siguiente escrito:

*"Una vez examinado el informe recibido, observamos cómo parece deducirse del mismo que la petición que constituía la pretensión de fondo del interesado ha sido solucionada con la inclusión del mismo en la nómina de Septiembre. Sin embargo, no podemos dejar de recordarle que la queja fue admitida a trámite por esta Institución no por lo que hacía referencia al contenido de la petición formulada por el interesado, sino por las carencias formales de todo tipo que se daban en la comunicación de respuesta evacuada por esa Delegación con fecha 29 de noviembre de 1991, que carecía de los requisitos mínimos exigidos por la Ley de Procedimiento Administrativo. En este sentido se formuló el correspondiente **Recordatorio** de deberes legales, a la vez que se le solicitaba una contestación expresa y formalmente correcta a la petición formulada por el interesado.*

*Del informe recibido no se deduce que la citada contestación al interesado se haya producido, sin que pueda considerarse como tal la mera alta en la nómina de Septiembre, por lo que nos vemos en la obligación de reiterarle el **Recordatorio** de deberes legales formulado en su día, especialmente y en lo que se refiere a los siguientes preceptos legales:*

- Artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

- «1.- Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses.*
- 2.- Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá mantener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazos para interponerlos(...).»."*

2.1.3.1.5. Jornada lectiva.

La determinación de la jornada lectiva del profesorado que reguló la Consejería de Educación y Ciencia mediante una Orden de 4 de Septiembre de 1987, fue, desde el inicio, motivo de una controversia entre Administración y docentes, para cuya resolución se acudió al ámbito jurisdiccional.

La principal polémica sobre la normativa existente, se daba en cuanto a la imposición a los profesores de la obligación de impartir asignaturas de especialidad distinta a la propia, cuando en el Centro a que estuviesen destinados no existieran horarios lectivos de su especialidad, suficientes para completar su jornada lectiva.

En este sentido la **queja 2009/92** planteaba la reclamación de una profesora de Enseñanza Secundaria de la especialidad de Latín a la que, por el Servicio de Inspección, se le había remitido un oficio, comunicándole la apertura de expediente, motivado por su negativa a impartir cuatro horas de Griego para completar su jornada lectiva.

La denunciante señalaba que la finalidad del expediente era la de reducir proporcionalmente sus retribuciones por el tiempo de jornada lectiva no trabajado. Sin embargo, la interesada manifestaba su convicción de que no podía obligársele a impartir especialidades distintas de la propia y que la no existencia de horario suficiente de su especialidad en el centro de destino, al no serle imputable, no podía justificar la reducción de sus haberes.

A la vista de la queja recibida, decidimos realizar un análisis de la legislación aplicable al efecto, pudiendo constatar que la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía de 4 de Septiembre de 1987 (BOJA 77, de 11 de Septiembre) sobre Jornada Semanal de los Funcionarios Públicos Docentes, establece en su artículo 7, lo siguiente:

«7.- Si en algún Centro no existieran horarios lectivos, en los términos establecidos por la Consejería de Educación y Ciencia, de una especialidad determinada, los profesores afectados podrán optar por:

a) Completar su jornada lectiva en otro Centro, si la hubiere, con horario de su especialidad.

b) Completar su jornada lectiva impartiendo otras materias o actividades lectivas determinadas por la Consejería de Educación y Ciencia.

Cuando el interesado no se acoja a ninguna de las dos opciones anteriores, la Consejería de Educación y Ciencia podrá disminuir su horario de dedicación al Centro y sus correspondientes retribuciones.»

La citada Orden ha sido objeto de recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, por Sentencia de 23 de Abril de 1990 (Recurso 2175/1985), ha resuelto, declarando anulado el último apartado del artículo 7 de la Orden, reconociendo el derecho de los profesores a no sufrir reducción en sus retribuciones, cuando la disminución en su horario no sea imputable a los mismo, y a no ser obligados a elegir en los términos del artículo 7.

En consecuencia, hemos admitido a trámite la queja y hemos solicitado el preceptivo informe a la Administración solicitándole que en el mismo se haga *"especial referencia a las razones por las que no se aplica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de Abril de 1990, sobre el Recurso 2175/1988, contra la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia, de 4 de Septiembre de 1987 sobre Jornada Semanal de los Funcionarios Públicos Docentes"*.

Estamos actualmente a la espera de recibir el informe solicitado.

2.1.3.1.6. Derechos y deberes del personal docente.

En este epígrafe, y de un modo genérico, vamos a hacer referencia a aquellas quejas que afectan, de forma directa o indirecta, a alguno de los derechos o deberes del personal docente, y no sean subsumibles dentro de alguno de los epígrafes anteriores.

Así, nos encontramos con las **quejas 620/92 y 705/92**, que plantean las dificultades con que dos profesores se encuentran a la hora de obtener el reconocimiento de servicios prestados, a efectos de su cómputo como trienios devengados, por la incapacidad de la Administración de acreditar los datos que deberían obrar en sus expedientes personales.

Vamos a seguir el relato de la **queja 705/92**, por ser especialmente clarificadora del problema a que hacemos referencia.

La queja se inicia con un escrito de un profesor de Málaga, en el que manifiesta que desde el 15 de Enero de 1966 hasta el 10 de Septiembre de 1967, ejerció como interino-sustituto en un Centro docente, pasando a ocupar plaza en propiedad desde el 11 de Septiembre de 1967.

Con fecha 13 de junio de 1991 solicitó, a efectos de cómputo de trienios, el reconocimiento de los servicios prestados como interino. Tras una larga espera, que le obligó a presentar denuncia de mora, la Delegación Provincial de Málaga le comunica que no pueden acceder a lo solicitado por faltarle la presentación del cese en el Título Administrativo.

El interesado, considerando que no hubo cese alguno, sino un cambio en su situación administrativa que debería constar en su expediente, reclamó contra la denegación. Su recurso le fue rechazado, argumentando la Administración que no podían comprobar los datos en el expediente porque -según señalaba el interesado- *"se les había extraviado, ya que sólo tienen constancia de su labor educativa desde el 11 de Septiembre de 1967"*.

A nuestra petición de informe, la Administración respondió con el siguiente relato de hechos:

- "El interesado solicitó con fecha 8-1-87 se diligenciara en su título Administrativo los ceses como Funcionario Interino volante de los cursos 1965/66 y 1966/67, pues sólo tenía el nombramiento y diligencia de posesión con fecha 15-1-66.*
- *El 9-2-87 se le comunicó por esta Delegación que no existían antecedentes para extender dichas diligencias, ni en el expediente del interesado, ni en la ficha del Centro, perteneciente al Patronato Diocesano, donde manifestaba que ejerció en esa fecha, ni en la ficha de volantes.*
 - *Con fecha 17-6-91, solicitó el reconocimiento de Servicios previos desde 15-1-66 al 31-8-67, adjuntando documentos que se acompañan donde no se reflejan las fechas exactas de posesión y cese. No obstante se inicia por esta Delegación, con fecha 21-6-91, el proceso de reconocimiento de servicios previos, que fue reparado por la Intervención de la Delegación de la Consejería de Hacienda por no aportar el cese del primer nombramiento de fecha 15-1-66 y no poder conformar que hubo continuidad desde el 15-1-66 al 31-8-66 como interino. De esta circunstancia fue informado el Sr. ... significándole la necesidad de aportar el citado cese o documento que lo acreditara.*

-El pasado 4-12-91, presenta Denuncia de Mora al haber transcurrido tres meses en que solicitó el reconocimiento sin haber obtenido resolución expresa, que no pudo darse a consecuencia del reparo de la Intervención de Hacienda antes mencionada.

Esta Delegación, de conformidad con el art. 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, le requiere nuevamente para que aporte el cese como Funcionario Interino, tal como determina el art. 4º del Real Decreto 1461/1982, con el fin de probar la continuidad y la finalización en la prestación de servicios de su nombramiento de fecha 15-1-66.

Como consecuencia el Sr. ... presenta escrito de queja el 12-2-92, ante la Dirección General de Personal de esta Consejería, el cual fue remitido por esta Delegación con fecha 10 de Marzo debidamente informado.

No obstante lo anterior, se ha comunicado en repetidas ocasiones al Sr. ... que aporte cualquier prueba aceptable en derecho sobre la continuidad y finalización de su nombramiento inicial de fecha 15-1-66, quedando por nuestra parte abiertos a, que en cualquier momento que aporte la citada documentación, iniciar el trámite de reconocimiento."

Estudiado detenidamente el informe recibido, y estando en desacuerdo con el contenido del mismo, formulamos a la Delegación Provincial los siguientes **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**:

"Del relato de hechos contenido en el informe, así como de la documentación que al mismo se anexa, se deduce claramente que D. ... recibió, con fecha 15-1-66, nombramiento como Funcionario Interino Volante al Servicio de la Inspección de Málaga. Posteriormente, y con fecha 11 de Septiembre de 1987, fue nombrado, tras superar el proceso selectivo, Maestro propietario provisional de la Escuela Nacional Volante. El problema surge a la hora de determinar la fecha del cese en el puesto de interino para el que fue nombrado el 15-1-66.

El Real Decreto 1461/1982, de 25 de Junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 28 de Diciembre, de reconoci-

miento de servicios previos en la Administración Pública, estipula en su art. 4º.1, la necesidad de que a la solicitud del interesado se acompañen la certificación o certificaciones que acrediten el período de tiempo de servicios prestados, cuyo reconocimiento se pretende. Se trata, en definitiva, de aportar certificación del nombramiento y cese en el puesto de trabajo.

El art. 3º, del citado Real Decreto, establece, a su vez, que las certificaciones de servicios computables serán expedidas por los Jefes de las Unidades de Personal de los correspondientes Ministerios, Organismos Autónomos, Entidades o Corporaciones donde los citados servicios hubieran sido prestados.

Del análisis de los preceptos citados se deduce que la persona interesada en solicitar el reconocimiento de servicios previos adjuntará a su solicitud las certificaciones de nombramiento y cese, caso de que las mismas obren en su poder. De no ser así, el interesado solicitará del órgano pertinente la expedición de la certificación que necesite.

En el caso que nos ocupa, D. ... al no tener en su poder el certificado de cese del nombramiento efectuado con fecha 15-1-66 solicitó la correspondiente certificación a esa Delegación Provincial. Con fecha 9-2-87 se le comunicó que no existían antecedentes para extender dichas diligencias, ni en el expediente del interesado, ni en la ficha del Centro en que prestó servicios.

En esta situación entró en aplicación la disposición contenida en el inciso final del art. 3º del Real Decreto 1461/1982, según la cual: «En el caso de prestación de servicios no formalizados documentalmente las certificaciones expresarán asimismo los medios de prueba admisibles en derecho que se hayan tenido en consideración para expedirlas.».

En este punto debemos detenernos y realizar un análisis más profundo del precepto citado; Del tenor literal del mismo parece deducirse la previsión de legislador que, ante la posible inexistencia de la documentación necesaria, arbitra la posibilidad de utilizar cualquier otro medio de prueba admisible en Derecho. Sin embargo, del citado tenor literal no se deduce, en ningún caso, que deba ser el

interesado el que aporte las referidas pruebas, ya que ello supondría una inversión de la carga de la prueba, que recaerá no sobre la Administración, responsable de la emisión de las certificaciones administrativas y de la custodia de los expedientes necesarios al efecto, sino sobre el administrado, al cual se convierte en obligado a buscar antecedentes y testimonios que acrediten lo que la Administración tiene la obligación de conocer.

Pese a lo señalado, en el caso que nos ocupa, y ante la inactividad de la Administración que se limita a comunicar al interesado la necesidad de aportar el certificado de cese advirtiéndole, en caso contrario, del archivo del expediente, el administrado realiza la labor probatoria, y adjunta, a tal efecto, diversos certificados acreditativos de la continuidad de los servicios prestados. Los certificados, pese a ser considerados incompletos por esa Delegación Provincial, propician el reconocimiento administrativo de los servicios prestados. Sin embargo, el procedimiento es paralizado nuevamente, en esta ocasión por la Intervención de la Delegación de la Consejería de Hacienda, por no aportar el tan citado cese.

En este punto no podemos por menos que resaltar nuestra extrañeza ante el hecho de que sea un órgano de la Delegación de Hacienda el que decida sobre la idoneidad de la documentación aportada como prueba por el interesado, en contradicción con su aceptación por el órgano competente de la Consejería de Educación, a quien en última instancia deben corresponderle las atribuciones relacionadas con el personal docente.

De todo lo anteriormente señalado se deduce que D. ... se ve privado de ejercitar un derecho reconocido en una disposición con rango legal como consecuencia de la incapacidad de la propia Administración para acreditar documentalmente lo que debería constar en un expediente entregado a su custodia.

*Por todas las consideraciones antes efectuadas, y de conformidad con lo establecido en el art. 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, me permito formularle el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:*

- Art. 103 de la Constitución: «La Administración Pública sirve con

objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de Eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho.».

- Art. 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y Eficacia.».

*Al propio tiempo, considerando que la Administración educativa no ha actuado en el asunto de referencia con la debida eficacia, y a fin de facilitar al reclamante el ejercicio de su derecho, legalmente reconocido, al reconocimiento de los servicios efectivamente prestados a la Administración, me permito formular a V.I., al amparo del art. 29.1 de la Ley 9/1983, antes citada, **Recomendación**, en el sentido de instarle a adoptar las medidas oportunas para, previa las actuaciones de investigación y comprobación que se estimen pertinentes, facilitar al interesado las certificaciones reiteradamente solicitadas, por el mismo."*

Tras una espera de tres meses, recibimos la siguiente respuesta de la Administración, que nos permitió dar por finalizado el expediente de queja:

"Siguiendo la recomendación formulada por V.I. (...), se ha procedido a reconocer el tiempo de servicios solicitado por el Sr. ..., tras las actuaciones pertinentes para la comprobación de la fecha de cese, según lo previsto en el artículo 3º del Real Decreto 1461/1982, de su nombramiento de fecha 15-1-66, lo cual deja definitivamente cerrada la cuestión planteada. Con fecha 22-10-92 se ha dado traslado a la sección de Retribuciones la nueva liquidación de trienios para su regularización y abono en nómina."

Otra queja, que hacía referencia al ejercicio de un derecho básico del personal docente, en tanto en cuanto trabajadores, como es el derecho de huelga, fue la **queja 387/92**, presentada por la presidenta de una Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos, que manifestaba la preocupación e inquietud de su Federación ante la situación planteada por la huelga de profesores interinos de Enseñanzas Medias que, consideraban vulneraba el Derecho a la Educación, causando un grave perjuicio a los alumnos afectados, en particular a los que cursaban COU, por la proximidad de los exámenes de

selectividad. La interesada concluía solicitando nuestra intervención para lograr una rápida solución al conflicto.

Analizada la queja, y, partiendo de la convicción de la legitimidad del ejercicio de todos y cada uno de sus derechos por parte de los trabajadores de la enseñanza, a la vista de la petición de mediación que se nos dirigía, quisimos conocer el estado real de la situación planteada, por lo que solicitamos informe a la Delegación Provincial de Málaga.

La Administración, en su respuesta, tras hacer una invocación a la legislación vigente en materia de huelga, señalando la extensión del ejercicio del derecho, consagrado en el artículo 28 de la Constitución, a todos los trabajadores españoles, incluido el personal docente, manifestaba que la citada legislación impedía una actuación restrictiva de la administración en esta materia, pero que, no obstante, habían adoptado todas las medidas legalmente factibles para mitigar los efectos del conflicto y garantizar, en consecuencia, el efectivo disfrute del derecho a la Educación: determinación de servicios mínimos, actividades de mediación, etc.

A la vista de esta respuesta, que nos parecía absolutamente correcta, y teniendo noticias de la finalización del conflicto, decidimos finalizar nuestras actuaciones y archivar el expediente.

2.1.3.2. Alumnos.

Dentro de la sistemática expositiva del Area, vamos a analizar ahora la problemática generada en torno a los alumnos, en su calidad de colectivo integrante del elemento personal de concreción del derecho a la educación, y como objeto fundamental de atención para el sistema educativo.

Del análisis de las quejas recibidas en relación al colectivo de alumnos, se puede deducir que, con independencia de problemas puntuales en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, la mayoría de los problemas suscitados hacen referencia a aquellos alumnos precisados de una atención educativa especial, en razón de sus circunstancias personales, tanto en el caso de alumnos con problemas de integración, como en el caso de alumnos superdotados.

En el caso de alumnos con problemas de integración, hemos

querido incluir en nuestro análisis tanto a aquellos alumnos discapacitados o con minusvalías, necesitados de una atención especial, como a aquellos alumnos que ven dificultada su integración por motivos étnicos o sociales.

En el cumplimiento del precepto contenido en el art. 27.2 de la Constitución, que estipula que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana», la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo dedicó su Título V a desarrollar las obligaciones de la Administración, para hacer efectivo ese derecho al desarrollo integral. Bajo el título «De la compensación de las desigualdades en la educación», se contienen una serie de preceptos orientados a compensar las carencias de toda índole que puedan constituirse en obstáculo al desarrollo pleno y efectivo del derecho a la educación.

En nuestra Comunidad Autónoma, y a la luz de las quejas recibidas por esta Institución, podemos decir que se está realizando una meritoria labor de extensión del sistema educativo en su vertiente integradora, tanto a través de la potenciación de la integración en centros normales de alumnos con problemas o discapacidades, como a través de la creación y desarrollo de centros específicos de integración para alumnos con especiales dificultades, que les impiden la incorporación a centros normales. Ello no obstante, siguen recibéndose quejas que, de forma prioritaria, hacen referencia a carencias de dotación de centros de integración, tanto materiales como de personal especializado, lo que pone de manifiesto la necesidad de continuar y profundizar la labor que se está realizando en este ámbito educativo.

Por lo que respecta a la integración de alumnos pertenecientes a grupos étnicos o sociales minoritarios, hemos de decir que la posición general de la administración educativa andaluza ha sido muy positiva, al adoptar posiciones de firmeza en la exigencia de la garantía del derecho a la educación para todos los niños con independencia de sus condiciones personales o sociales. Sin embargo, junto a esta actitud globalmente positiva, se echan en falta actuaciones que se orienten, no tanto a la exigencia del cumplimiento del derecho cuando el mismo ha sido vulnerado, sino más bien a prevenir que estas situaciones se produzcan.

Por último, y cerrando el abanico de cuestiones efectantes a alumnos con necesidades especiales, tenemos que referirnos al problema de los niños superdotados, respecto de los cuales continúa existiendo un déficit de atención y búsqueda de soluciones que, dentro de la legislación vigente,

permitan alternativas flexibles para el desarrollo de las especiales capacidades de estos alumnos, impidiéndose la frustración y la inadaptación de los mismos.

2.1.3.2.1. Derechos y deberes de los alumnos.

Dentro de este epígrafe vamos a incluir quejas que, con carácter amplio, hacen referencia al ejercicio por los alumnos de los derechos que la ley les reconoce, o al cumplimiento de los deberes que la misma les impone.

La primera de las quejas que queremos resaltar, es la **queja 771/91**, de la que se dio cuenta en el último Informe Anual, y que consideramos interesante por su contenido.

La queja planteaba el problema de un alumno excluido de un viaje cultural programado para su curso, en razón a su condición de alumno con problemas epilépticos.

Según nos manifestaban los padres del alumno, los profesores del centro se negaban a asumir la responsabilidad que conllevaba viajar con un alumno que podía sufrir una crisis epiléptica, por lo que el Centro se negaba a incluir al alumno entre los que irían al viaje, pese a que el padre se había ofrecido a viajar como "padre de apoyo".

Solicitado el pertinente informe a la Delegación Provincial de Cádiz, ésta se limitó a remitirnos una prolija documentación como anexo a un relato de hechos, sin ofrecernos valoración alguna de los hechos relatados y dando a entender que aceptaban la postura del Centro.

Reiterada la necesidad del preceptivo informe, éste se recibió finalmente, con el siguiente contenido:

"En relación con la reiteración que en su escrito (...) me remite sobre el asunto de referencia, esta Delegación Provincial entendió que la remisión de los antecedentes e informes implicaban su aceptación de la solución recurrida, no porque estimase acertada la exclusión del alumno ... en la excursión programada, sino porque las circunstancias concretas que se dieron, y que se reflejaban en el informe de la Inspección, no ofrecían otra salida, salvo dejar sin efecto toda la organización, cuyo supuesto era totalmente

impensable.

Por parte del Centro fue dolorosa la exclusión del alumno afectado, pero también tuvo que considerar y rechazar otra solución; los compromisos, reservas de hotel, limitación de plazas en el autobús y la propia programación de movimientos del colectivo, con toda la dureza que supone frustrar las ilusiones del alumno ..., era la solución menos mala como contraste de las frustraciones e idénticas consecuencias morales (sin contar las económicas) para el resto de los alumnos.

Esta Delegación, por consiguiente, muy a pesar suyo, ha tenido que aceptar la solución menos dañosa para el colectivo; y ello no ha supuesto satisfacción alguna."

Examinado el informe y no estando conformes con el contenido del mismo formulamos a la Administración el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

"Estudiada detenidamente toda la información recibida sobre el asunto, tanto por parte de los padres del alumno, como por parte de esa Delegación Provincial, y tomando en consideración todas las circunstancias que concurren en la queja en cuestión, no podemos por menos que manifestar nuestra discrepancia con la decisión adoptada, que entendemos ha ido en menoscabo de los derechos del alumno, sin que las consideraciones aducidas por los profesores del centro parezcan de la suficiente entidad como para justificar la vulneración de estos derechos.

*Atendiendo a todas las circunstancias concurrentes en el caso, y de conformidad a las prerrogativas conferidas por el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, nos permitimos formularle **Recordatorio** de deberes legales que consideramos infringidos con la actuación de la Administración educativa en relación a la queja de referencia. En concreto consideramos incumplidos los siguientes preceptos legales:*

- Art. 14 de la Constitución: «Los españoles son iguales ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, o cualquiera otra condición o

circunstancia personal, o social».

- *Real Decreto 1543/1988, de 28 de Octubre, sobre Derechos y Deberes de los alumnos:*

«Artículo 7.2: La igualdad de oportunidades se promoverá mediante: a) La no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, capacidad económica, nivel social, convicciones políticas, morales o religiosas, así como por deficiencias físicas o psíquicas, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

b) El establecimiento de medidas de acción positivas que garanticen la igualdad real y efectiva de oportunidades.»

En la queja analizada subyace una infravaloración de dos Derechos constitucionales, a nuestro juicio fundamentales, cuales son el derecho de todos a la educación y el derecho a la no discriminación.

En cuanto al Derecho a la Educación, recogido en el artículo 27 de la Constitución, no debemos olvidar el carácter docente y pedagógico de las actividades extraescolares; por lo que excluir a un alumno de este tipo de actividades, sin una justificación aceptable, supone una clara vulneración de su derecho a la educación.

Entendemos que en el asunto de referencia podía haberse adoptado cualquier solución que no supusiera la exclusión del alumno, sobre todo si tomamos en consideración que el centro estaba advertido con antelación de las circunstancias del mismo, desde una conversación mantenida por los padres del niño con el tutor a mediados de enero. Existía, por tanto, tiempo suficiente para arbitrar soluciones alternativas que no fuesen en detrimento del alumno.

En referencia al derecho a la no discriminación por las circunstancias personales del alumno, artículo 14 de la Constitución y artículo 7 del Real Decreto 1543/1988, es evidente que el alumno se ha visto apartado de una actividad docente por razón de su condición de enfermo, sin que quepa aducir como justificación la problemática que ello originaba, ya que, como señala el artículo 7.2.b) del citado Real Decreto 1543/1988, se debían haber

adoptado las medidas oportunas, de carácter positivo, para evitar que la discriminación se hiciese efectiva, con el consiguiente perjuicio para el niño, sin que ello supusiese obligar al profesorado a asumir responsabilidades que no le atañen. En este sentido una actuación decidida y ágil, hubiese permitido hallar medios para la inclusión del padre del alumno como «padre de apoyo», solventando los problemas de alojamiento, que rara vez son tan insolubles como aduce el centro.

Entendemos, en definitiva, que no se han primado como debería los derechos del alumno y que, en consecuencia, no se han realizado todas las actuaciones posibles para evitar el perjuicio ocasionado al mismo. Por ello, deberán adoptarse las medidas oportunas a fin de que no vuelvan a darse circunstancias similares, y las previsiones necesarias para que el alumno en cuestión no se sienta discriminado en relación al resto de sus compañeros."

Este Recordatorio se remitió con fecha 18 de Agosto de 1992, y actualmente, tras sucesivos reiteros, ha sido elevado al Sr. Consejero, ante la falta de respuesta al mismo por parte de la Delegación Provincial de Cádiz.

Otro expediente que queremos comentar en este epígrafe, es la **queja 1894/91**, que hace referencia al procedimiento correcto para imponer una sanción a un alumno al que se considere infractor de las prescripciones contenidas en la normativa académica vigente.

La queja se inicia a instancias de un alumno de Bachillerato que manifestaba que, habiendo realizado un examen de matemáticas, se había incorporado con posterioridad al Servicio Militar, desde donde solicitó, por escrito, información sobre la calificación obtenida, comunicándosele que ésta era de «muy deficiente». Extrañado por la calificación, solicitó su revisión, comunicándosele, en un nuevo escrito, que se le imputaba una falta grave y se le sancionaba con la inclusión de la misma en su expediente. El alumno considerándose indefenso ante unas actuaciones de las que no tenía noticia alguna, solicitaba nuestro amparo.

En su preceptivo informe, la Administración nos indicaba que la falta grave de la que se acusaba al alumno era la de haber permitido la suplantación de su personalidad en el examen en cuestión.

La Administración informaba que se había intentado en diversas ocasiones comunicar con el alumno, pero que al hallarse el mismo en el Servicio Militar, se le había comunicado su situación a través de su padre con el que se había contactado telefónicamente y remitiéndole un escrito al efecto. Ante la falta de respuesta, el Centro, en reunión del Consejo Escolar, acordó calificar la falta de grave y sancionar al alumno con la calificación de «muy deficiente» y la inclusión de los hechos en su expediente académico.

Considerando que del informe recibido se deducían diversas irregularidades en la tramitación del expediente sancionador, nos dirigimos a la Administración formulándole la siguiente **Recomendación**:

"De la atenta lectura del informe recibido parece deducirse el posible incumplimiento por el Centro docente de alguna de las formalidades procedimentales que la legislación vigente exige en la instrucción de los expedientes sancionadores.

En concreto, se ha omitido el trámite de audiencia al interesado que, como obligatorio, recoge el art. 28.4 del Real Decreto 1543/1988, de 28 de Octubre, sobre Derechos y Deberes de los Alumnos, ya que si bien el Director del Centro remitió, con fecha 19 de Junio, carta al alumno, notificándole la instrucción del expediente y convocándole para «informarle sobre posibles sanciones que deberá decidir el Consejo Escolar», no existe constancia alguna de que el citado escrito haya sido efectivamente recibido por el alumno. Por el contrario, con fechas 11 y 18 de Julio, el alumno remitió sendos escritos al Centro escolar de los que se deduce la no recepción de la citada comunicación. En concreto, en el escrito de fecha 18 de Julio se hace manifestación expresa de desconocimiento tanto de la falta cometida como de la instrucción de expediente alguno.

De todo lo anterior se deduce que se ha incumplido el artículo 24.5 del Real Decreto 1543/1988, antes citado, que dice textualmente: «La imposición de sanciones deberá ajustarse a las garantías procedimentales establecidas en este Real Decreto.».

En base a los razonamientos antes expuestos y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, me permito formularle

Recomendación, interesando se ordene al Instituto de Bachillerato, la anulación de la sanción impuesta a por defectos procedimentales en la instrucción del expediente, y la retroacción del expediente sancionador a la fase de audiencia al interesado, que deberá verificarse en la forma legalmente prevista."

Con fecha reciente hemos recibido respuesta de la Administración aceptando la Recomendación formulada y ordenando al Centro la anulación de la sanción impuesta, por la existencia de «graves defectos procedimentales en la instrucción», y la retroacción del expediente a la fase de audiencia al interesado.

2.1.3.2.2. Integración de alumnos.

La integración de alumnos, como señalábamos anteriormente, ha sido objeto de una especial consideración y tratamiento por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, en su Título V. Esta normativa ha tenido como consecuencia el desarrollo de actuaciones tendentes a dotar de efectividad el derecho de todos los alumnos a que su educación no se vea limitada por carencias de ningún tipo.

La actuación de las autoridades educativas andaluzas en este sentido ha sido muy positiva en los últimos años, como lo revela la disminución en el número de quejas recibidas en la Institución por este motivo.

En nuestro análisis de los problemas suscitados por la integración de alumnos, vamos a diferenciar entre los alumnos necesitados de atención especial en razón de sus carencias personales, y aquellos alumnos con problemas de integración por sus circunstancias étnicas o sociales.

En cuanto a los alumnos de educación especial, podríamos diferenciar las quejas recibidas en tres grupos fundamentales:

- Centros específicos de educación especial: en relación a estos Centros que escolarizan alumnos que, por sus características, requieren apoyos y servicios excepcionales que sólo pueden brindarles los mismos, las quejas recibidas se refieren a la demanda de la apertura de nuevos centros para evitar largos desplazamientos de los alumnos, con el consiguiente alejamiento de sus familias. Estas quejas ponen de manifiesto la pervivencia de situaciones de

carencia de Centros en determinadas zonas de nuestra geografía educativa.

Igualmente, las quejas recibidas se orientan a la denuncia de carencias materiales o de personal especializado, aunque se ha detectado una reducción en las mismas, que nos hace presumir que la incorporación de materiales y especialistas a estos Centros comienza a ser una realidad.

- Aulas de educación especial en Centros ordinarios: las quejas hacen referencia a carencias dotacionales, que incrementan las dificultades de integración de estos alumnos con el resto de los alumnos del Centro, en particular en el desarrollo de actividades extraescolares.

- Centros ordinarios autorizados para la integración de alumnos con minusvalías: En estos casos, la mayoría de las quejas hacen referencia a la falta de profesores de apoyo a la integración, o a la utilización de los existentes para funciones distintas de la propia, como es el caso de la sustitución de profesores ausentes.

Como ejemplo de estas quejas, podemos citar la **queja 1204/92**, en la que la madre de una alumna con minusvalía nos manifestaba que para la escolarización de su hija precisa de un Centro de Educación Especial, donde pueda contar, además del cuidador, con logopeda, psicólogo, fisioterapeuta y médico.

La interesada manifiesta que en su lugar de residencia existe un Centro que cuenta con estos profesionales pero que, tanto el logopeda como el psicólogo y el médico, sólo acuden una vez por semana, lo que resulta insuficiente para los cuidados que precisa la niña.

En estas circunstancias, la afectada se ve obligada a escolarizar a su hija en un Centro de Educación Especial que, reuniendo todos los requisitos, se encuentra muy alejado de su residencia, lo que le obligará a escolarizar a la niña en régimen de internado, con los problemas de separación del entorno afectivo que ello conlleva.

Ante esta situación la interesada manifiesta que podrían darse dos soluciones:

- Dotar al Centro próximo a su residencia de los elementos personales estables que precisa.

- Obtener una ayuda de transporte que le permita el traslado diario de su hija entre el domicilio y el Centro de Educación Especial.

Tras las oportunas gestiones, la Administración nos ha remitido un informe en el que pone de manifiesto el incremento de medios en el Centro de Integración próximo al domicilio de la interesada, aunque reconoce que todavía no responden a las necesidades concretas de la alumna, a la vez que manifiestan su disposición a otorgar la necesaria ayuda para el transporte diario de la niña al Centro de Educación Especial.

Con ello consideramos solucionado el problema, aunque creemos necesario incrementar las dotaciones materiales y personales de los centros de integración, especialmente en zonas donde no existen Centros de Educación Especial plenamente dotados, a fin de subvenir las necesidades de la población escolar discapacitada.

El otro ámbito a que hemos querido dedicar una especial atención dentro de los problemas de integración de alumnos, es al relacionado con la escolarización de alumnos pertenecientes a minorías étnicas o a grupos sociales minoritarios.

En este sentido, como se ha demostrado en el caso de los niños de etnia gitana en Mancha Real (Jaén), o en el conocido caso de una pequeña afectada por el SIDA, la postura de la Administración ha sido firme a la hora de exigir el respeto al derecho de todos a la educación, adoptando las medidas necesarias para solucionar aquellas situaciones en que este derecho fundamental resultaba vulnerado.

Esta postura de la Administración, de firmeza en la salvaguardia de este derecho básico, nos parece muy positiva y digna de todo elogio, y así se lo hemos hecho saber a las autoridades educativas. Sin embargo, de igual modo que reconocemos lo positivo de estas actuaciones en garantía del derecho vulnerado, no podemos por menos que manifestar la convicción de esta Institución de que la actuación de la Administración no debe limitarse a solucionar los problemas planteados, sino que, adelantándose a los mismos, debe prevenir su aparición.

Así, consideramos necesario que la Administración educativa andaluza incremente sus actuaciones tendentes a facilitar la integración de los

colectivos marginados o minoritarios en el sistema educativo. Para lo cual, creemos aconsejable realizar, entre otras, actuaciones en los siguientes órdenes:

- Estudio de las necesidades educativas básicas de los grupos étnicos minoritarios en el territorio andaluz.
- Formulación de planes concretos para la escolarización de los hijos de inmigrantes, con atención a sus peculiaridades lingüísticas y culturales.
- Elaboración de planes efectivos para combatir el absentismo escolar entre estos grupos minoritarios, y entre otros grupos donde el absentismo trae su causa de motivos laborales: hijos de temporeros del campo.
- Difusión de todo tipo de información sobre los enfermos de SIDA entre los Centros, a fin de evitar problemas de rechazo a la escolarización de este tipo de alumnos. Esta información no debe limitarse a los responsables del Centro, sino extenderse, especialmente, a los Padres de alumnos.

Estas y otras actuaciones de iguales características, orientadas a fomentar la tolerancia en las escuelas, pueden permitir, no sólo que se eviten problemas de rechazo a la escolarización de determinados alumnos, sino incluso que los colegios se conviertan en el primer eslabón de la creación de una sociedad más abierta y tolerante, en definitiva, de una sociedad más integrada dentro de su diversidad.

Una muestra clara de los problemas suscitados por la intolerancia y el desconocimiento, lo tuvimos en el año anterior con motivo de los sucesos de Mancha Real, que finalmente tuvieron una solución positiva. Este año 1992, podemos citar como ejemplo de la pervivencia de estos problemas, el caso de la pequeña afectada por el virus del SIDA.

De todos es conocida la problemática surgida con motivo de la negativa de los padres de alumnos del Colegio Público "Denis Belgrano" de Málaga, a aceptar la escolarización en el Centro de la pequeña. Esta intransigencia acabó provocando que la alumna hubiera de recibir clases particulares en su propio domicilio, injustamente segregada de sus compañeros por la intolerancia de algunos padres.

Esta situación se extendió durante el curso 1991/92. Sin embargo,

para el curso 1992/93, la niña logró encontrar plaza en el Colegio Público "La Goleta", gracias, en gran medida, a las gestiones de la Administración educativa.

Sin embargo en este Centro vuelve a surgir un problema relacionado con la falta de plaza en el mismo para escolarizar a las dos primas de la niña, lo que dada la gran distancia entre los Centros donde serían escolarizadas y el domicilio de la pequeña, impedía prácticamente a su tía y tutora el llevarlas a todas puntualmente a su colegio. Ante esta circunstancia, la tutora se planteaba continuar escolarizando a la niña en su domicilio.

Interesada nuestra intervención por una Asociación de defensa de la infancia, nos dirigimos a la Delegación Provincial de Málaga, la cual nos remitió un prolijo y documentado relato de hechos, dándonos cuenta de las diversas actuaciones realizadas por la Administración para resolver el problema planteado a resultas de las cuales se logró la escolarización de la pequeña y de sus primas en el Colegio Público "La Goleta", con lo que el problema quedaba resuelto.

A la vista de este informe, dirigimos a la Administración un escrito expresándole nuestra felicitación por sus actuaciones y agradeciéndole su colaboración en los siguientes términos:

"Examinado el informe recibido, en el que se detallan las actuaciones llevadas a cabo por esa Delegación Provincial en torno al problema de la escolarización de la niña, afectada por el SIDA, queremos manifestarle lo siguiente:

1.- En el caso concreto que nos ocupa, entendemos que las actuaciones de esa Delegación Provincial han sido correctas, no apreciándose irregularidad alguna en las mismas. Antes al contrario, consideramos que de ellas se desprende una voluntad de colaboración de esa Administración en la búsqueda de soluciones acertadas, al difícil problema planteado, que nos parece digna de elogio, y a cuya prosecución en el futuro le invitamos.

Creemos que el caso de la pequeña necesita de una especial y constante atención, no sólo por las circunstancias específicas del caso sino también por su carácter de símbolo para situaciones similares, por lo que sería conveniente que se hiciese un seguimiento

permanente de su situación que no se limite a solucionar los problemas sobrevenidos, sino que trate de evitar que los mismos se produzcan.

En todo caso, le participamos nuestro agradecimiento por las actuaciones efectuadas y por la colaboración prestada a esta Institución, en la confianza de que tendrán continuación en el futuro.

2.- Queremos aprovechar el caso planteado por esta queja para manifestar, igualmente, nuestra satisfacción por la posición de firmeza que la Consejería de Educación y Ciencia ha mantenido en este supuesto, y en otros como el de Mancha Real, en los que el derecho básico a la Educación de colectivos sociales minoritarios o marginados se ha visto en peligro.

Consideramos que en momentos en que asistimos a un recrudecimiento en nuestra sociedad de las posiciones de intolerancia y discriminación respecto de aquellos grupos sociales que, por su condición minoritaria o marginada, necesitan una mayor protección, resultaría especialmente necesario que las Administraciones públicas dejasen constancia manifiesta de su voluntad de proteger, en todo caso y momento, los derechos constitucionalmente reconocidos, de todos los ciudadanos españoles, fuese cual fuese su condición o circunstancias personales y sociales.

En la realización de actuaciones de salvaguardia de los derechos fundamentales esa Administración podrá contar siempre con el decidido apoyo de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz."

Con esta actuación considerábamos concluido el expediente, sin embargo, posteriormente recibimos un nuevo escrito de la Asociación de defensa de la infancia, que nos obligó a reabrir el expediente de queja. En este escrito se denunciaba la situación "especial" en que se encontraba la niña en su nuevo colegio. Una situación que los denunciantes consideraban "discriminatoria", y que concretaban en las siguientes denuncias sobre la situación de la pequeña:

- No se le permite utilizar los servicios higiénicos comunes, teniendo destinado un aseo aislado del resto, a donde ha de acudir acompañada

de la profesora de apoyo, quien abre con llave y espera a que termine.

- No se le permite utilizar la fuente de agua como a los demás niños, dándole de beber en un vaso especial para ella.

- La profesora de apoyo la sigue continuamente, ejerciendo una vigilancia tan estrecha que dificulta, limita e incluso, en ocasiones, impide que pueda participar en los juegos de los demás niños, especialmente en aquéllos que comportan un ejercicio físico.

- En el comedor escolar la niña y sus dos primas comen separadas sus compañeras, con un menaje especial para la pequeña, sirviéndole la comida una monja para impedir que, al igual que los demás niños, se sirva ella misma.

A la vista de estas denuncias nos hemos dirigido nuevamente a la Administración, solicitándoles el preceptivo informe y manifestándoles que:

"Examinadas estas denuncias, debemos manifestar nuestra preocupación por cuanto, de ser ciertas, ponen de relieve un trato discriminatorio para la niña, a la que se hace sentir «diferente» a los demás, sin que existan razones médicas, higiénicas o de otra índole que lo justifiquen"

Actualmente estamos a la espera de recibir el informe solicitado.

2.1.3.2.3. Alumnos superdotados.

Los alumnos con necesidades educativas especiales no son únicamente los llamados «alumnos de integración», es decir, los alumnos con deficiencias o carencias de algún tipo, sino que también precisan de una atención especial los alumnos llamados «superdotados», es decir aquéllos con capacidades intelectivas o de aprendizaje por encima de la media.

En este sentido, tenemos que señalar que mientras en relación a los alumnos con problemas de integración se está desarrollando una meritoria labor de creación de centros y aulas especiales, dotación de medios y especialistas, etc., en el caso de los niños con capacidades especiales la actuación de la Administración educativa se limita a remitirse a las adaptaciones curriculares previstas en el Decreto 105/1992, de 9 de Junio,

sobre establecimiento de las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria en Andalucía, o bien a las actividades de proacción fijadas en la Resolución de 27 de Julio de 1992, en sus referencias al Plan Anual del Centro y a la programación.

Analizando la normativa y directrices aplicadas al problema de los niños superdotados, observamos como las mismas presentan unas características básicas que podríamos resumir en las siguientes:

- Aplicación inflexible del principio de escolarización de alumnos según su edad. No se permiten, en consecuencia, los adelantos de curso de los niños con capacidades especiales.
- Atención a las capacidades especiales del alumno a través de las actividades de proacción y las adaptaciones curriculares.
- Inexistencia de Centros Públicos especializados en el tratamiento de alumnos con capacidades especiales.

La aplicación práctica de este sistema nos permite constatar, a la luz de las quejas recibidas, que el mismo adolece de importantes deficiencias que, fundamentalmente, se centran en la falta de un profesorado cualificado en los Centros docentes que cuente con una preparación específica y unos medios materiales acordes para atender los problemas de estos alumnos.

En consecuencia, sería conveniente que se estudiase la posibilidad de crear Centros docentes específicos para atender a estos alumnos o, en su defecto, que se crease un programa especial para el estudio y tratamiento de los casos planteados, que incluyan la formación de profesorado especializado, la elaboración de modelos de adaptaciones curriculares y la organización y diseño de actividades de proacción por expertos en la materia.

En tanto esto se efectúa, la realidad de la situación actual la podemos ver reflejada en el análisis de la **queja 1660/92**, presentada por el padre de una niña con capacidades especiales, a la que se negaba la posibilidad de adelantar un curso, pese a que sólo había nacido 48 horas antes de la fecha precisa para ello.

El interesado manifestaba su preocupación por los problemas psicológicos y de desarrollo intelectual que se le podían plantear a la alumna,

que tenía un coeficiente intelectual superior a 145, y una edad mental y madurez de desarrollo muy por encima del correspondiente a su edad biológica, como demostraban los informes psicológicos y pedagógicos que adjuntaba al escrito de queja.

A la vista de este escrito, nos dirigimos a la Administración recordándole que esta cuestión ya se había planteado anteriormente, habiéndose formulado una Sugerencia al efecto de que por la Consejería de Educación y Ciencia, se tomase conciencia de la problemática de los niños superdotados y se ofreciesen soluciones prácticas a los mismos.

En nuestra petición de informe llamábamos la atención de la Administración sobre las especiales circunstancias que concurría en el caso planteado:

"En los informes médicos y psicológicos que acompañan a la queja, nos parece especialmente relevante aquel que destaca el rápido descenso en su ritmo natural de desarrollo que se producirá de continuar a su ritmo actual de curriculum escolar, quedando sin desarrollarse las excepcionales capacidades de la niña, aconsejándose, por los psicólogos, un curriculum adaptado a sus capacidades y que le permita automotivarse hacia los contenidos escolares."

La Administración, en respuesta, nos remitió un detallado informe, en el que se contenían las siguientes precisiones:

"... La Orden de esta Consejería de Educación y Ciencia de 5 de Junio de 1987 (BOJA del 19) sobre regularización de la situación escolar de los alumnos de Educación General Básica, adelantados de curso, disponía en su artículo 2 que dichas situaciones de adelanto de los alumnos escolarizados durante el curso 1986/87 en el citado nivel educativo, podían ser regularizadas según el procedimiento que a tales efectos estableciera la entonces Dirección General de Ordenación Académica.

De acuerdo con lo anterior, la Resolución de la entonces Dirección General de Ordenación Académica de 6 de Junio de 1987 (BOJA del 19) estableció el procedimiento a seguir para la regularización de la situación académica de los alumnos adelantados de curso

fijando un plazo de quince días para la presentación de solicitudes en ese sentido.

Con el propósito de proceder al estudio de aquellos casos de alumnos que se encontraban escolarizados con un año de adelanto durante el curso escolar 1986/87 y que por diferentes razones no solicitaron en su día la correspondiente regularización, la anterior Dirección General de Planificación y Centros publicó la Resolución de 31 de Mayo de 1989 (BOJA del 15 de Junio) sobre regularización de la situación académica de los alumnos de EGB, que se encontraban adelantados de curso durante el año académico 1986/87.

Por otro lado, la normativa de esta Consejería de Educación y Ciencia sobre escolarización y matriculación de alumnos en los centros escolares dependientes de la Junta de Andalucía, sostenidos con fondos públicos, recoge como unico criterio para el inicio de la escolarización en Educación General Básica el cumplir 6 años hasta el 31 de Diciembre del año en que se inicie dicha escolarización. Llegando incluso a precisarse que dicho criterio no podrá incumplirse en ningún caso.

Asimismo, el artículo 1.2. del Decreto 105/1992, de 9 de Junio (BOJA del 20), por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria en Andalucía, en desarrollo de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece que los alumnos se incorporarán al primer curso de esa etapa educativa en el año natural en el que cumplan 6 años.

Finalmente, la Resolución de la dirección General de Ordenación Educativa de 27 de Julio de 1992 (BOJA del 8 de Agosto) recoge en su punto VI.4 que el Director garantizará que la matriculación de los alumnos se realice conforme a los criterios legalmente establecidos, en el curso pertinente, que en ningún caso podrá ser superior al que por su edad les corresponda, salvo los casos que fueron expresamente autorizados en aplicación de lo establecido en la Orden de esta Consejería de Educación y Ciencia de 5 de Junio de 1987, a la que se refiere el punto 2 del presente informe.

No obstante, la misma Resolución de 27 de Julio de 1992, al referirse, en sus puntos III.1.7 y IX.5.5, al Plan Anual del Centro y a la programación respectivamente, establece la inclusión en ellos de actividades de proacción para alumnos con capacidades especiales. Igualmente, en los puntos VIII.7 y X.2 de dicha Resolución, se recoge la proacción de alumnos dentro de las actividades a llevar a cabo por los profesores que no tienen asignada tutoría.

Los artículos 15 y 16 del citado Decreto 105/1992, de 9 de Junio (BOJA del 20) establecen las medidas a llevar a cabo para atender a la diversidad de alumnado, como son las adaptaciones curriculares, de acuerdo con las necesidades educativas especiales que presente el alumnado. Por otro lado, la aplicación de lo previsto en la Orden de 5 de Junio de 1987 y Resoluciones que la desarrollan, a los alumnos adelantados con posterioridad al Curso 1986/87, estaría en contradicción con la nueva ordenación del sistema educativo, establecida en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, y disposiciones que la desarrollan."

A la vista del informe recibido nos dirigimos al interesado informándole de la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, al negar el adelanto de curso de la alumna, por cuanto se limitaba a aplicar la legislación vigente y, por tanto, el archivo de su expediente de queja.

Sin embargo, en nuestro escrito de agradecimiento a la Administración por su colaboración, no quisimos dejar de hacer hincapié en la problemática existente:

"... no queremos desaprovechar la oportunidad para instarle a profundizar en la búsqueda de soluciones efectivas al problema de los niños con capacidades especiales, que permitan la suficiente flexibilidad para atender situaciones en las que, por la suma de circunstancias concurrentes, resulte más conveniente el adelanto de curso que una, excesivamente forzada, adaptación curricular. Especialmente en aquellos supuestos en que el especial desarrollo intelectual se corresponde con un desarrollo fisiológico acorde a la edad mental, como a nuestro juicio, ocurría en el caso de la niña ..."

2.1.3.3. Consejos Escolares.

Una de las características fundamentales del sistema educativo diseñado al amparo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, del Derecho a la Educación, es su configuración como un sistema participativo, en el que todos los componentes de la comunidad educativa tienen un papel asignado en la organización y el diseño, no sólo de la política educativa sino también de su aplicación práctica.

El derecho a la educación concebido como derecho participativo encuentra su principal cauce de expresión en los Consejos Escolares, mecanismo idóneo para el control y gestión de los Centros docentes por los miembros de la Comunidad educativa, a los que se ofrece, a través de su participación en los mismos, un papel de coprotagonistas en el diseño del modelo escolar.

El desarrollo de los Consejos Escolares desde su creación en 1986, ha sido muy importante, pasando a convertirse en un elemento fundamental para la concreción del ámbito de autonomía educativa de los Centros, tras la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. Sin embargo, en numerosas ocasiones, su constitución y funcionamiento es fuente de problemas, en muchos casos originados por la inexperiencia de sus miembros o por el incumplimiento de la normativa que los rige.

En el año 1992, hemos asistido al proceso de renovación de estos Consejos Escolares en todo el territorio nacional. Del proceso electoral realizado en nuestra Comunidad Autónoma queremos destacar la práctica ausencia de incidentes y una participación que sin ser óptima, no puede calificarse de mala. Todo ello pone de manifiesto el grado de aceptación y desarrollo que este órgano participativo va consolidando en el sistema educativo.

Pese a esta valoración, fundamentalmente positiva, de la experiencia, casi única en Europa, de estos órganos, no por ello han dejado de recibirse quejas en las que los interesados denuncian todo tipo de anomalías en el funcionamiento de los Consejos escolares, que en muchos casos ponen de manifiesto que los mismos, en vez de convertirse en cauces de participación de la comunidad educativa, han pasado a ser sede de confrontaciones entre los miembros de la misma, fundamentalmente entre padres y profesores, y de éstos con la dirección del Centro.

De entre las quejas recibidas por estos motivos, vamos a resaltar dos que, a nuestro juicio, ilustran las deficiencias e irregularidades que se producen en algunos Consejos Escolares, y los enfrentamientos entre sus miembros.

La **queja 1007/91**, se inició a instancias de algunos profesores y de su representante en el Consejo Escolar de un Centro de Algeciras que manifestaban su denuncia por la falta de respuesta de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz a las numerosas reclamaciones presentadas por la composición del Consejo Escolar del Centro, al considerar incompatibles los cargos de Vicedirector y Administrador con los de representantes del profesorado en el Consejo. Igualmente denunciaban el nombramiento para el cargo de administrador de un profesor que no cumplía el requisito legal de tener destino definitivo en el Centro y solicitaban la anulación de ciertos acuerdos del Consejo Escolar.

Nos dirigimos a la Administración, exigiéndole, en primer lugar, que se diese respuesta expresa a las reclamaciones de los interesados y, en segundo lugar, que se nos informase de lo actuado.

El informe recibido, con fecha 16 de Enero de 1992, nos comunicaba que se habían aceptado las reclamaciones de los interesados en los dos puntos anteriormente mencionados y, en consecuencia, se había ordenado la cesación como miembros del Consejo escolar del Vicedirector y Administrador, y el cese como Administrador del profesor que no era funcionario con destino definitivo en el Centro.

Analizado el informe, comprobamos que, si bien se atendían las principales reclamaciones de los interesados, no se tenía constancia de que se hubiera dado una respuesta expresa a los mismos por lo que reiteramos la necesidad de que la misma se produjera.

Tras sucesivos reiteros a la Administración, finalmente se nos remite copia de la notificación efectuada, con fecha 30 de Septiembre de 1992, a los interesados.

Examinada la contestación de la Administración, y considerando que la misma seguía adoleciendo de defectos formales, nos hemos vuelto a dirigir a la Administración, formulándole un **Recordatorio** de sus deberes legales, entre los que se encuentra el de resolver todas las cuestiones planteadas en las

reclamaciones de los interesados, y no únicamente algunas. En concreto, le instamos a que responda a la solicitud de anulación de determinados acuerdos del Consejo Escolar que se consideraban, por los reclamantes, como inválidos, por haber participado en las votaciones los miembros posteriormente cesados.

Actualmente esperamos respuesta al Recordatorio formulado.

Otro expediente interesante es la **queja 843/92**, en la que una Asociación de Padres de Alumnos manifestaba su disconformidad con la jornada escolar elegida por el Consejo Escolar, en unas reuniones, en las que estimaban se habían producido irregularidades que invalidaban el acuerdo.

Solicitado informe a la Administración, éste nos fue remitido, junto con un amplio expediente informativo, que incluía un informe de la inspección educativa que, por su interés, reproducimos a continuación:

"A.- Con respecto al acta de 16 de Enero.

- 1. Que la primera irregularidad, es decir, la inclusión de otros puntos del orden del día junto con el de Jornada Escolar considerada de forma aislada, aunque podría contravenir lo dispuesto en los puntos 1 y 3 del artículo 3º de la Orden de 13 de Enero de 1992 sobre Jornada Escolar, no constituye defecto suficiente como para decidir la anulabilidad del acto puesto que no todo defecto de forma determina sin más la anulabilidad, sino que es preciso que se incumplan los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o que dé lugar a indefensión (artículo 48.2 de la LPA).*
- 2. No obstante lo anterior, y considerando la primera irregularidad conjuntamente con la segunda que consiste en la exclusión de los representantes de los alumnos en la deliberación y votación de los cuatro primeros puntos del orden del día, el Inspector que suscribe estima que este supuesto se incluye en el punto 2 del artículo 48.2 de la LPA por cuanto supone indefensión en perjuicio de los representantes de los alumnos. Aunque según la jurisprudencia, la indefensión solamente puede ser alegada por quien personalmente la padezca, dado que en este caso se trata de menores de edad la indefensión es alegada en su nombre por la Inspección de Educación, sin perjuicio de que pudieran hacerla los interesados en alguna reunión del Consejo Escolar.*

3. *La tercera irregularidad por la que se da como mayoría absoluta de la votación 4 votos afirmativos sobre 6 asistentes en lugar de sobre 8 componentes es motivo de nulidad del acuerdo no explícito de modificar la jornada escolar en esta reunión.*
4. *La no inclusión de un acuerdo formal no constituye tampoco motivo de anulabilidad por cuanto se entiende manifestada la voluntad del órgano a través de los resultados de la votación en relación con la norma a la que se acogía la convocatoria (Orden de 13 de enero).*

B.- Acta del día 21 de Enero.

1. *Las irregularidades detectadas no pueden tener la consideración de motivos de anulabilidad, puesto que son subsanables y no afectan a elementos fundamentales ni originan indefensión.*

C.- Problema que plantea la existencia de dos reuniones del Consejo Escolar.

La Ley de Procedimiento Administrativo no establece limitaciones en cuanto a la posibilidad de que un órgano colegiado pueda replantear y votar de nuevo una cuestión decidida con anterioridad o trate un asunto en dos o más ocasiones antes de adoptar un acuerdo definitivo. Teniendo en cuenta que el trámite de cambio de jornada culmina con la presentación del acta de acuerdo y la autorización por parte del Delegado Provincial y que no se entregó en Delegación acta de la reunión del día 16, cabe pensar que la voluntad del órgano colegiado se manifiesta en lo acordado en el acta de 21 de enero cuyo acuerdo sobre Jornada Escolar anula implícitamente el acuerdo no válido del día 16.

Si bien es cierto que el artículo 4º.3. de la Orden de 13 de Enero de 1992 establece que la votación se llevará a cabo en un mismo acto, esta norma deben entenderse en el contexto de que aunque se exigen resultados separados por sectores del Consejo Escolar, el acto de la votación debe realizarse en una reunión donde estén presentes todos los miembros del órgano y no puedan darse votaciones por separado en actos distintos.

El hecho de que se realizaron dos votaciones sobre el mismo asunto en dos reuniones distintas no invalida necesariamente el último

acuerdo adoptado, a no ser que se demostrara que se ha violentado la voluntad de las personas o se ha actuado de mala fe.

Hay que tener en cuenta además que la LPA, como se indica más arriba, sólo contempla la anulabilidad en el caso de que el acto carezca de los requisitos formales indispensables o dé lugar a la indefensión de los interesados. «Cuando la infracción lo es de una norma reguladora de la forma de los actos, entonces la simple infracción no da lugar, sin más, a la anulabilidad.» (J. González Pérez, Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo p. 436).

Esta Inspección entiende que la posible infracción afecta a una norma que regula los aspectos formales de la votación, como es su celebración en un solo acto y no a aspectos esenciales, por lo que no se da motivo de anulabilidad del acto.

D.- Propuestas.

Como consecuencia de lo anterior, esta Inspección estima que:

- 1.- Procede la declaración de nulidad de todos los acuerdos adoptados en el Consejo Escolar del día 16 de Enero por las causas ya apuntadas y depurar las responsabilidades en que pudiera haber incurrido el titular del órgano colegiado, en este caso el Director del Centro como presidente del mismo.*
- 2.- Procede mantener el modelo de Jornada Escolar aprobado en el Consejo Escolar del día 21 de enero de acuerdo con la normativa y autorizado por esta Delegación Provincial, máxime si tenemos en cuenta que si se modificara ahora la jornada habría que volver a modificarla de nuevo a partir del 18 de Mayo por entrar en vigor en esa fecha el horario de verano autorizado por la Consejería de Educación y Ciencia y es dudoso que estos cambios beneficien el desarrollo de la enseñanza."*

A la vista del informe recibido decidimos formular a la Administración la siguiente **Recomendación**:

"Un examen detenido del expediente nos lleva a poner de manifiesto las siguientes consideraciones:

1º.- Coincidimos con el Inspector, en la nulidad de pleno derecho de la reunión celebrada el día 16 de Enero por el Consejo Escolar, por las causas apuntadas por el citado Inspector.

2º.- La reunión del Consejo Escolar del día 21 de Enero incurrió en diversas irregularidades, puestas de manifiesto por el Sr. ... en su informe, que si se relacionan con las cometidas en la del día 16 podrían suponer un claro incumplimiento del procedimiento regulado en el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Orden de 13 de Enero de 1992, siendo discutibles las apreciaciones del Sr. ... sobre si el vicio formal de que adolece el acto administrativo, es de la suficiente entidad para dar lugar a la anulación del acuerdo, aunque sus argumentos nos parecen, en principio, razonables y ponderados.

Una vez señalados los puntos anteriores, que ponen de manifiesto un proceso de selección de la jornada escolar con numerosas irregularidades, se hace necesario poner de relieve el especial espíritu de consenso que se desprende de la Orden de 13 de Enero de 1992, al exigir mayorías absolutas de los diferentes colectivos integrados en el Consejo Escolar. Este principio de acuerdo y coordinación de los distintos sectores docentes a la hora de determinar un elemento de especial importancia cual es la jornada escolar, se encuentra ausente del proceso llevado a cabo en el Colegio Público ..., donde el enfrentamiento, con al menos un sector del colectivo de padres de alumnos, ha sido la nota predominante.

Todo ello nos lleva a considerar la necesidad de que, a la vista de las irregularidades cometidas en las reuniones del Consejo Escolar, y con el fin de poner claramente de manifiesto la postura de los diferentes colectivos representados, se celebre una nueva reunión del Consejo Escolar donde, de forma clara y sin equívocos, se debata y acuerde la jornada escolar que va a seguir en el centro docente, ya sea ratificando la acordada en la reunión del día 21 de enero, o cualquier otra que, en su caso, se proponga.

*Por todo ello, y de conformidad a lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formular a V.I. **Recomendación** en el sentido de instarle a*

que por esa Delegación Provincial, y a la vista de las circunstancias concurrentes, se adopten las medidas necesarias para posibilitar una nueva reunión del Consejo Escolar del C.P. ... con el único fin de decidir la jornada escolar."

Con fecha reciente, hemos recibido una comunicación de la Delegación Provincial de Jaén, informándonos de que, en cumplimiento de la Recomendación formulada, se había celebrado una reunión extraordinaria del Consejo Escolar del Centro, en la que se ratificó el acuerdo sobre jornada escolar adoptado en la reunión anterior.

2.2. Enseñanza universitaria.

Las quejas relacionadas con el ámbito universitario han venido experimentando un continuado crecimiento desde que, en 1987, la Consejería de Educación y Ciencia asumiera las competencias en esta materia.

El sistema educativo universitario no ha sufrido prácticamente modificaciones desde la Ley General de Educación de 1970, por cuanto la Ley de Reforma Universitaria de 1983 afecta, fundamentalmente, a la organización interna de las Universidades, dejando prácticamente igual la estructura de sus niveles educativos. Quizás, la modificación más importante, en materia de ordenación educativa, sea la que se refiera al establecimiento de un gran número de nuevas titulaciones, que van a contribuir a la modernización y adaptAME= "_Toc498154210"> < A NAME= "_Toc501346025"> < A NAME= "_Toc501346499"> < A NAME= "_Toc501351401"> < A NAME= "_Toc501366084"> < A NAME= "_Toc501430362"> < A NAME= "_Toc501430836"> 9. Aspectos sobre Organización y Funcionamiento de los Servicios de Protección Civil de las Diputaciones Provinciales.< /A> < /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> SUGERENCIA: En el sentido de que se cree, en la Diputación Provincial que no lo tenga, Servicios de Protección Civil, bien con dedicación exclusiva en la materia, o bien con competencias compartidas en otras, como el caso de prevención y extinción de incendios, para asesoramiento y asistencia a municipios de menor entidad.< /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACIÓN: Potenciar la creación de Consorcios Provinciales de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos en todas las provincias

andaluzas, en su caso, consolidando los Parques de Bomberos existentes y creando nuevos en las provincias que no estín plenamente cubiertas así como su implantaciín en el resto de las provincias, mediante la financiín compartida entre la Junta de Andalucía, Diputaciones y Ayuntamientos afectados. < /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACIÓN: La Consejería de Gobernaciín debería propiciar la homogeneizaciín de los distintos servicios de las Diputaciones Provinciales y entes asociados mediante las medidas normativas adecuadas. A este respecto, se debería promover la celebraciín de convenios de colaboraciín con las entidades titulares de servicios operativos susceptibles de intervenir en emergencias para desarrollar programas conjuntos e impulsar la elaboraciín e implantaciín de protocolos operativos.< B>
< /P>

< /B> < P ALIGN= "JUSTIFY"> < A NAME= "_Toc498153600"> < A NAME= "_Toc498153737"> < A NAME= "_Toc498154211"> < A NAME= "_Toc501346026"> < A NAME= "_Toc501346500"> < A NAME= "_Toc501351402"> < A NAME= "_Toc501366085"> < A NAME= "_Toc501430363"> < A NAME= "_Toc501430837"> 10. Aspectos sobre

Actividades Formativas.< /A> < /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACIÓN: Promover la aprobaciín entre la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía y la Escuela Nacional de Protecciín Civil, de un Convenio, Concerto o similar que permita desarrollar una colaboraciín tan importante como necesaria; que actualmente es inexistente.< /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACIÓN: Para que la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía promueva Convenios (en base al art. 3 del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Orden de 20 de Junio de 1990) con Ayuntamientos para incrementar la imparticiín de cursos bísicos de Protecciín Civil y, sobre todo, cursos de especializaciín, dado que no son insuficientes y considerando que el territorio andaluz es muy extenso. A este respecto, la fírmula de Escuelas de Policía Local concertadas podría utilizarse para cubrir esta demanda y salvar las grandes distancias geogríficas.< /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACIÓN: Para que la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía establezca la modalidad de formaciín a distancia, considerando las ventajas de acceso de un mayor número de personal voluntario y técnicos y desarrollo de su imparticiín al poderse adaptar los participantes su jornada laboral y

tiempo libre para la actividad formativa. A este respecto, la amplia experiencia del IAAP resultará positiva para su implantación. < /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> RECOMENDACION: Para que la Consejería de Gobernación promueva la aprobación de una normativa autonómica que regule los niveles y cursos de formación en Protección Civil del voluntariado en tres niveles:< /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> - Básico, que corresponda con conocimientos mínimos que debe poseer cualquier voluntario.< /P>

< P ALIGN= "JUSTIFY"> - Ope.
- Cursos a baremar.

La primera de las cuestiones reseñadas, fue ya objeto de una actuación de esta Institución, ampliamente recogidas en el Informe Anual 1991, al hilo de la **queja 1313/91**, que planteaba la posible discriminación resultante de baremar todas las asignaturas efectivamente cursadas, sin tomar en consideración que los alumnos provenientes de Bachillerato tenían convalidadas algunas asignaturas.

Tras la actuación de esta Institución en la resolución del citado expediente de queja -que no vamos a referir aquí, por haberse dado cumplida cuenta en el Informe Anual 1991- el mismo fue archivado tras una respuesta de la Administración en la que textualmente se nos decía:

"Para el próximo curso 1992/93, por iniciativa de las Universidades andaluzas, dada la polémica que este tema plantea por la disparidad de criterios existentes para calcular la «nota media» de los expedientes de Formación Profesional de 2º Grado, la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Ordenación Educativa, dictará una normativa específica que contempla la forma de calcular la «nota media» de aplicación en todos los Centros de Formación Profesional de la Comunidad Andaluza."

El archivo de la queja se produjo a la espera de que la normativa a dictar recogiese la **Sugerencia** planteada por la Institución, cuyo contenido era, básicamente, el siguiente:

"... que a la hora de valorar los expedientes académicos de los alumnos de Formación Profesional de 2º Grado que solicitan el acceso a

determinadas Escuelas Universitarias (R.D. 1005/91, de 14 de Junio y Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 25 de Septiembre de 1984), sean tenidas en cuenta sólo las Areas Específicas de la Formación Profesional"

La segunda de las cuestiones planteadas en las quejas recibidas, es la referente al número de cursos a baremar del expediente académico. Esta cuestión, también mencionada en el Informe Anual 1991, ha sido objeto de diversas quejas durante el año 1992, destacándose de entre las mismas, las **quejas 1577/92 y 1624/92.**

Ambos expedientes de queja plantean denuncias de discriminación respecto de los alumnos provenientes del Bachillerato, dado que mientras a los mismos únicamente les bareman los dos cursos, 1º y 2º, de Formación Profesional 2º Grado, que han tenido que cursar, a los alumnos provenientes de Formación Profesional de 1er. Grado, les bareman también el C.E.C. o curso de acceso a la Formación Profesional de 2º Grado, del que están exentos los alumnos de Bachillerato.

Admitidas a trámite las quejas recibidas, solicitamos informe a la Administración educativa, que nos fue remitido con el siguiente contenido:

"1.- De conformidad con el Decreto 707/1976 de 5 de Marzo sobre ordenación de la formación profesional (BOE 12.4.76) estas enseñanzas quedan estructuradas de la siguiente manera:

- *F.P. de 1º Grado.- Se instrumentará a partir de los conocimientos adquiridos por los alumnos en la EGB. Consta de dos cursos académicos.*
- *F.P. de 2º Grado.- Se instrumentará a partir de los conocimientos propios del nivel de FP I ó BUP Existen dos modalidades o planes de estudios, en función de las enseñanzas a impartir:*
- * *F.P. II -Régimen General-. Consta de dos cursos académicos. Acceden a este tipo de enseñanzas los alumnos que han cursado el BUP o la FP I más el Curso de Enseñanzas Complementarias.*
- * *F.P. II -Régimen de Enseñanzas Especializadas-. Consta de 3 cursos académicos. Pueden acceder los alumnos procedentes de FP I (Técnico Auxiliar), los alumnos con BUP terminado,*

previa convalidación de algunas materias.

- * *C.E.C. Consta de un solo curso académico y las materias que se imparten pertenecen al área de Formativa Común y de Ciencias Aplicadas. No existen materias correspondientes al área de Conocimientos Técnicos Prácticos. Sirve de introducción a la F.P. de Segundo Grado Régimen General, en cualquiera de sus especialidades.*

2.- La Resolución de 15 de Febrero de 1985 de la Dirección General de Enseñanzas Universitarias sobre modificación de las pruebas de aptitud para acceso a Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios (BOE 5-3-85) establece en su punto 4.4. que el curso de acceso de primero a segundo grado de FP, debe incluirse junto con los dos cursos de FP II Régimen General para determinar la nota media.

3.- Con fecha 27 de Febrero de 1992 la Dirección General de Ordenación Educativa dicta unas normas respecto a la baremación de expediente de alumnos, en la que entre otros aspectos, especifica que las asignaturas convalidadas no pueden ser tenidas en cuenta dado que no existe en todos los casos convalidación automática de las materias comunes.

(...) A la vista de lo anteriormente expuesto, la baremación de expediente de alumnos procedentes de la F.P. II -Régimen General- para el acceso a la Universidad debe realizarse de las siguientes formas:

- a) Alumnos procedentes de FP I, se baremará el curso de enseñanzas complementarias y los dos cursos de FP II, total: tres cursos académicos.*
- b) Alumnos procedentes de BUP, se baremarán las asignaturas cursadas en FP II, total: dos cursos académicos."*

Analizado el informe recibido, pudimos comprobar que, efectivamente, existía la discriminación denunciada por los interesados en queja, a la vez que nos permitió constatar que la normativa que se nos anunció se dictaría al amparo del expediente de **queja 1313/92**, no recogía, en su totalidad, la Sugerencia formulada. En consecuencia, decidimos realizar una queja de oficio

que, de modo amplio, recogiese toda la problemática referida al acceso a la Universidad de los alumnos de Formación Profesional, a la vez que tratase de buscar alternativas al sistema vigente. Esta actuación fue realizada con el número de **queja de oficio 1870/92**, y en la misma se realizaban las siguientes consideraciones:

"Han tenido entrada en esta Institución numerosas quejas remitidas por alumnos de Formación Profesional de 2º Grado, provenientes de la Formación Profesional de 1º Grado, que consideran discriminatorio el sistema de valoración del expediente académico a efectos de acceso a la Universidad por entender que privilegia a los alumnos procedentes del Bachillerato.

Entendemos que, aunque la problemática planteada es diversa, todas las quejas recibidas suponen un cuestionamiento claro del actual sistema de acceso a la Universidad para los alumnos de Formación Profesional. Por ello, y sin perjuicio de que cada una de esas quejas recibidas -o las que en un futuro puedan tener entrada en esta Institución-, reciba un tratamiento concreto, tramitándose de manera individualizada o unidas a otras de similar pretensión, según cada caso, se ha considerado oportuno iniciar una queja de oficio que, agrupando los diversos problemas planteados, nos permita contemplar soluciones comunes a la discriminación denunciada. Todo ello de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Fundamentalmente podemos agrupar las quejas recibidas, en atención a la discriminación denunciada, en 2 grupos:

1.- CURSOS INCLUIDOS EN EL EXPEDIENTE ACADEMICO:

De conformidad con el modelo remitido por la Consejería de Educación a los Centros de Formación Profesional, deberán baremarse, a efectos de determinar la nota media, los siguientes cursos:

- Enseñanzas Generales: CEC, 1º y 2º.*
- Enseñanzas Especializadas: 1º, 2º y 3º.*

A juicio de los alumnos reclamantes, ello supone privilegiar a los alumnos provenientes de Bachillerato, por cuanto los mismos únicamente están obligados a cursar: en las Enseñanzas Generales: 1º y 2º, no el CEC, y en las Enseñanzas Especializadas: 2º y 3º, no así el 1º.

2.- ASIGNATURAS BAREMADAS EN EL EXPEDIENTE ACADEMICO:

De conformidad con el ya citado modelo remitido por la Consejería de Educación, se baremarán todas las asignaturas efectivamente cursadas, esto es, no se incluyen las asignaturas convalidadas a los alumnos de Bachillerato (Idioma Moderno, Religión/Etica, Formación Físico-Deportiva).

Este sistema conlleva, según los alumnos reclamantes, una nueva discriminación por cuanto disminuye, para los alumnos de Bachillerato, el número de asignaturas tomadas en consideración para hallar la nota media final, en detrimento de los alumnos provenientes de FP1, que ven baremadas la totalidad de las asignaturas cursadas.

Una vez determinadas las reclamaciones principales que se deducen de los escritos de queja recibidos, se hace necesario iniciar el análisis de las mismas haciendo referencia a la legislación aplicable:

El Real Decreto 1005/1991, de 14 de Junio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso en los Centros Universitarios, establece en su artículo 7.1.d): «Aquellos alumnos que hayan obtenido las titulaciones de Formación Profesional de Segundo Grado en las ramas o especialidades que facultan para el acceso a determinadas Escuelas Universitarias, de acuerdo con la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 25 de Septiembre de 1984, tendrán reservado al menos el 30% de las plazas disponibles para cursar los correspondientes estudios de Escuela Universitaria ...»

El citado Real Decreto, establece en su artículo 5.1: «Los criterios de valoración para adjudicar las plazas disponibles entre alumnos que se encuentren en la misma fase serán, según corresponde ...» (apartado f)) «...La nota media del expediente académico de Formación Profesional de Segundo Grado».

Esta es la legislación básica que regula la posibilidad de acceso de los alumnos de Formación Profesional a la enseñanza universitaria. A continuación vamos a analizar separadamente cada una de las 2 cuestiones planteadas por los interesados:

1.- Por lo que se refiere a los cursos que deben tomarse en consideración para determinar la nota media final del expediente académico, en el modelo de impreso remitido por la Consejería de Educación a los Centros de Formación Profesional, se hace una referencia expresa, en cuanto a la legislación aplicable, a la Resolución de 15 de Febrero de 1985, de la Dirección General de Enseñanza Universitaria del Ministerio de Educación y Ciencia, por la que se da nueva redacción a los puntos 4º y 9º y se modifican diversos anexos de la Resolución de la Dirección General de Universidades e Investigación de 29 de Abril de 1975 sobre pruebas de aptitud para acceso a Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios.

Esta Resolución de 15 de Febrero de 1985 estipula una nueva redacción del artículo 4.4 de la Resolución de 29 de Abril de 1975, antes citada, que queda redactada, en su penúltimo párrafo, en la forma que sigue:

«En caso de alumnos que hayan accedido al Curso de Orientación Universitaria con estudios de Formación Profesional de Segundo Grado, la nota media de su expediente se obtendrá de los tres cursos de Formación Profesional de Segundo Grado cuando se hayan realizado por el régimen de enseñanzas especializadas, o del curso de acceso del Primero al Segundo Grado (CEC), y los dos cursos de Formación Profesional de Segundo Grado, cuando los hayan hecho por el régimen general.».

Resulta evidente que este precepto es el aplicado por la Administración Educativa andaluza al incluir el CEC entre los cursos da baremar para determinar la nota media final del expediente académico.

No obstante, la Resolución de 15 de Febrero de 1985 resulta contradictoria con el artículo 5.1 del Real Decreto 1005/1991, de

14 de Junio, antes citado, que decía que para el acceso a la Universidad se tomaría en consideración «... la nota media del expediente académico de Formación Profesional de Segundo Grado», y resulta difícil sostener que el CEC forma parte de la Formación Profesional de Segundo Grado, especialmente si observamos como el Decreto 707/1976, de 5 de Marzo, sobre Ordenación de la Formación Profesional de 1º Grado, no configura, en modo alguno, este curso como Formación Profesional de Segundo Grado, cuestión que resulta aún más evidente a la luz de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 24 de Septiembre de 1975, sobre Acceso al Segundo Grado de Formación Profesional, que expresamente indica que los alumnos que superen el CEC «... podrán iniciar los estudios correspondientes al Segundo Grado ...»

Parece claro, por tanto, que el CEC no puede considerarse integrado en la Formación Profesional de Segundo Grado, lo que implica que la Resolución de 15 de Febrero de 1985 es contraria al Real Decreto 1005/1991, de 14 de Junio, en concreto a lo dispuesto en su art. 5.1 antes citado, y, por tanto, no puede ser de ningún modo aplicada, debiendo entenderse implícitamente derogada en cuanto contradice lo dispuesto en una normativa posterior de superior rango jerárquico.

Por todo ello, resulta evidente que la aplicación por la Administración educativa andaluza de la Resolución de 15 de Febrero de 1985 es incorrecta, en lo que se refiere a la baremación del CEC a efectos de determinar la nota media final del expediente académico de Formación Profesional de Segundo Grado.

Resulta interesante, a este respecto, poner de manifiesto que en una circular de información dirigida por la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa a la Universidad de Zaragoza, de fecha 7 de Septiembre de 1990, de la que una copia obra en esta Institución, se indica expresamente que «... no se deben incluir en el expediente académico de Formación Profesional de Segundo Grado, las notas del Curso de Acceso del Primero al Segundo Grado ...», lo que nos hace pensar en la posibilidad que por el Ministerio de Educación y Ciencia se esté aplicando un sistema de Baremación de cursos diferente al utilizado en la Comunidad Autónoma Andaluza, lo que, en la

medida que les resulta perjudicial, puede considerarse discriminatorio para los alumnos andaluces de Formación Profesional que deseen acceder a la Universidad.

2.- La otra cuestión planteada hace referencia a las asignaturas baremadas para determinar la nota media de cada curso de Formación Profesional de Segundo Grado. De conformidad a lo señalado en el modelo de la Consejería de Educación, a que ya hemos hecho referencia, únicamente se bareman las asignaturas efectivamente cursadas por los alumnos, lo que tiene una doble consecuencia:

- A los alumnos procedentes de Bachillerato, no se les bareman las asignaturas convalidadas: Idioma Moderno, Religión/Ética y Formación Físico-deportiva.*
- A los alumnos procedentes de FP Primero Grado, se les bareman todas las asignaturas cursadas en FP Segundo Grado sean o no específicas de la Formación Profesional.*

En este sentido debemos señalar que la Orden Ministerial de 14 de Febrero de 1972 (BOE de 9 de Marzo), por la que se dictan normas para la evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos de Formación Profesional, indica en su apartado V.15 -Calificación final- que «la calificación global del curso será la correspondiente al Área tecnológica siempre que sea positiva la calificación final de cada una de las Áreas y del grupo de Materias generales»

Del análisis de este precepto, parece desprenderse que lo valorable como calificación Global del curso es lo específico de la Formación Profesional.

Aplicando este criterio a la Formación Profesional de Segundo Grado, se obtendría, como calificación global, la correspondiente al Área o Áreas Específicas de la Formación Profesional, que serían, según Decreto 707/10976, de 5 de Marzo, (BOE de 12/6/1976), sobre Ordenación de la Formación Profesional, las siguientes:

A.- Régimen General, 1º y 2º Curso de FP Segundo Grado:

- Area de Conocimientos Tecnológicos y Prácticas.
- Area de Formación Empresarial.

B.- Régimen de Enseñanzas especializadas, 1º, 2º y 3º Curso de FP Segundo Grado:

- Area de Ampliación de conocimientos.

Por todo ello, tampoco parece correcto el sistema utilizado por la Administración educativa andaluza en cuanto a las asignaturas que deben ser baremadas para determinar la nota media final del expediente académico.

Una vez puestas de manifiesto las contradicciones del actual sistema de acceso a la Universidad, y teniendo en cuenta que el mismo se revela como discriminatorio para los alumnos provenientes de FP Primer Grado frente a los alumnos procedentes de Bachillerato, se hace necesario buscar un sistema que garantice el principio de igualdad de oportunidades para todos los alumnos en cuanto a las condiciones de acceso a la Universidad.

En este sentido, una vez analizado el problema por esta Institución, consideramos que el sistema de determinación de la nota media del expediente académico de FP Segundo Grado, debe evitar todos aquellos aspectos que suponen un régimen diferente para los distintos tipos de alumnos integrados en la FP, baremando únicamente aquellos elementos que son comunes a todos los colectivos afectados.

Así, y por lo que hace referencia a las dos cuestiones planteadas, podría considerarse la posibilidad de modificar el sistema actualmente establecido en el sentido siguiente:

1.- CURSOS A INCLUIR EN EL EXPEDIENTE ACADEMICO:

- Enseñanzas generales: 1º y 2º de FP 2.
- Enseñanzas especializadas: 2º y 3º de FP 2.

Todos estos cursos son efectivamente realizados por todos los alumnos

con independencia del origen académico de los mismos.

2.- ASIGNATURAS A BAREMAR:

- *Enseñanzas generales:*
 - * *Area de Conocimientos Tecnológicos y Prácticas.*
 - * *Area de Formación Empresarial.*

- *Enseñanzas especializadas:*
 - * *Area de Ampliación de Conocimientos.*

Todas esta Areas son comunes a todos los alumnos con independencia de su origen académico.

*Por todo ello, y en uso de la facultad reconocida a esta Institución por el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle **Sugerencia**, en el sentido de que por esa Dirección General se estudie la posibilidad de modificar el actual sistema de valoración del expediente académico de los alumnos de Formación Profesional de Segundo Grado a los efectos del acceso a los estudios universitarios, eliminando del mismo aquellos aspectos que puedan suponer un trato discriminatorio para los alumnos provenientes de la Formación Profesional de Primer Grado, frente a los alumnos procedentes de Bachillerato."*

Actualmente estamos a la espera de una respuesta de la Administración a la Sugerencia formulada.

2.2.2. Tasas y matrículas.

Si la normativa que regula las condiciones de acceso a la Universidad desde los distintos niveles educativos, ha sido objeto de una especial controversia en el año 1992, las condiciones concretas que reglamentan los trámites de formalización del ingreso en las distintas Universidades, son motivo habitual de queja por parte de los estudiantes afectados.

Tasas:

Por lo que se refiere a las tasas académicas, con independencia de las quejas relativas al importe de las mismas, que algunos consideran excesivo, se ha producido durante 1992, una polémica especial en torno a la supresión por las Universidades de las exenciones de tasas que hasta entonces venían disfrutando los profesores y sus familiares, manteniéndose la misma exclusivamente para el personal al servicio de la Universidad, tanto docentes como personal de Administración y Servicios.

Este es el caso de la **queja 1709/92**, en la que un profesor de E.G.B. expresaba su protesta por entender que no se ajustaba a derecho una Resolución del Rectorado de la Universidad de Granada, que estipulaba la supresión de la exención de tasas que el mismo venía disfrutando hasta la fecha.

Para analizar con mayor perspectiva el problema planteado, debemos hacer una breve reseña de los antecedentes del mismo.

La Ley Orgánica de Reforma Universitaria preveía que, en el ámbito de su autonomía, las Universidades elaboraran su propio Presupuesto, en cuyo estado de ingresos habrán de figurar las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. Cuando se trata de estudios conducentes a la obtención de un título oficial, las tasas académicas las fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites establecidos por el Consejo Andaluz de Universidades.

En cumplimiento de esta normativa, anualmente se aprueban por Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, las tasas académicas que han de regir en las Universidades andaluzas, que posteriormente son aplicadas a cada titulación concreta, por Resoluciones de los Rectorados de cada Universidad.

Hasta el curso 1992/93, se había mantenido la exención de tasas para el personal docente, y sus familias, integradas en la Administración educativa. Esta exención tenía antecedentes lejanos, que comienzan en la Ley de Protección Escolar de 19 de Junio de 1944, y cuya última manifestación expresa fue la Ley de Enseñanza Primaria de 1967. A partir de entonces, y especialmente tras la promulgación de la Constitución de 1978, comienza la polémica jurídica sobre la pervivencia o no de la citada exención. Esta polémica no ha sido resuelta expresamente por ninguna de las legislaciones educativas post-constitucionales, con lo que su ámbito de controversia jurídica se ha

orientado hacia la legislación tributaria.

Pese a esta indefinición jurídica del problema, hasta el curso 1992/93 la cuestión no había trascendido los ambientes doctrinales, por cuanto la exención se había seguido aplicando, con carácter general, en todo el territorio del Estado. La polémica se hace pública, sin embargo, con la aprobación de la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia, de 23 de Julio de 1992, que fija los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 1992/93. En esta Orden se hacía expresa referencia, en su exposición de motivos, a la aplicabilidad directa a la misma de la Ley 8/1989, de 3 de Abril, de Tasas y Precios Públicos, en función de la cual las tasas académicas tenían la consideración jurídica de precios públicos.

La aplicación concreta de esta Orden de 23 de Julio de 1992, se llevó a cabo, por las diferentes Universidades andaluzas, a través de las respectivas Resoluciones de sus Rectorados fijando las instrucciones para la formalización de las matrículas. A modo de ejemplo, podemos citar la Resolución de 2 de Septiembre de 1992, del Rectorado de la Universidad de Granada, en la que se establecía que, en cumplimiento de la Resolución del Consejo Andaluz de Universidades de 23 de Julio de 1992, «los importes abonados en concepto de matrículas tienen la consideración de precios públicos, por lo que no son susceptibles de exención alguna», en consecuencia se aprueba que «dejarán de aplicarse las exenciones de pago que venían disfrutando determinados colectivos de personal de la Administración, siendo únicamente aplicables las bonificaciones legalmente establecidas al efecto (matrículas de honor y familiar numerosas), sin perjuicio de los supuestos de compensación que, en su caso, estén establecidos o se prevean en los correspondientes programas de Acción Social».

Esta misma Resolución de 2 de Septiembre de 1992, de la Universidad de Granada, establecía en su apartado Noveno f):

«Podrán no hacer efectivo el importe de los precios por servicios académicos, en el momento de formalizar la matrícula, el personal de la Universidad de Granada, en servicio activo o Servicios especiales así como su cónyuge e hijos menores de 25 años.

Exclusivamente se entiende incluido dentro de este párrafo:

- 1.- Los funcionarios docentes y de la Administración tanto de carrera como interinos.
- 2.- El Personal docente contratado.
- 3.- El Personal Laboral fijo o con contrato de 6 meses.
- 4.- Los profesores Eméritos.

Igualmente podrán no hacer efectivo el importe por los Servicios académicos los hijos del personal de la Universidad de Granada en situación de jubilados y huérfanos de dicho personal fallecidos en situación de servicio activo».

En definitiva, esta Resolución y otras similares de las demás Universidades andaluzas, implicaban que las exenciones de tasas universitarias del personal docente dejaban de existir, estableciéndose únicamente un sistema de compensación que, de hecho, permitía mantener la exención exclusivamente para el personal, docente y no docente, al servicio de las Universidades andaluzas.

Ante esta situación, se produjeron numerosas quejas del personal docente no universitario, entre ellas la ya citada **queja 1709/92**, durante la tramitación de la cual se solicitó y recibió un informe de la Universidad de Granada, en el que se nos remitía copia de una Resolución de 7 de Septiembre, del Rectorado, por la que se modificaba la Resolución de 2 de Septiembre, en el siguiente sentido:

«En las Instrucciones sobre matriculación en los centros dependientes de esta Universidad, contenidas en la Resolución de este Rectorado de 2 de Septiembre, por la que se procedía a dar cumplimiento tanto a lo establecido en la Ley 8/1989, de 13 de Abril, de Tasas y Precios Públicos, como a la Resolución del Consejo de Universidades Andaluz de 23 de Julio de 1992, que acordó la inaplicación de las exenciones de pago que al respecto venían disfrutando determinados colectivos del personal al servicio de la Administración de esta Comunidad Autónoma, fijando los importes a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios durante el curso 1992/93, se afirmaba que la inaplicación de las mencionadas exenciones se efectuaba «sin

perjuicio de los supuestos de compensación que en su caso estén establecidos o se prevean en los correspondientes programas de Acción Social».

Dado que por la fecha de adopción del Acuerdo del Consejo de Universidades Andaluz, antes mencionado, se han podido producir situaciones de desconocimiento de la inmediatez de la medida adoptada -por lo demás vigente legalmente desde la promulgación de la mencionada Ley 8/1989-, al mismo tiempo que, de otra parte, este Rectorado tiene constancia fehaciente de la puesta en marcha de un proceso de negociación de los colectivos afectados con la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de la convocatoria de la correspondiente Mesa Sectorial, y de Resoluciones pendientes de adoptar en orden a la Acción Social por parte de la Junta de Andalucía, y dado que tales procesos podrían afectar directamente la salvedad antes aludida, contemplada en las mencionadas Instrucciones de este Rectorado de 2 de Septiembre.

Este Rectorado, sin perjuicio del resultado final a que pudiera llegar el mencionado proceso de negociación y con objeto de evitar la precipitación en la satisfacción del importe de los precios públicos por los colectivos antes mencionados, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

HA RESUELTO:

Punto único: Arbitrar la posibilidad de que los mencionados colectivos de personal al servicio de esta Comunidad Autónoma puedan efectuar el pago por los servicios académicos universitarios en el segundo plazo contemplado en el apartado segundo de la Resolución de este Rectorado de 2 de Septiembre, en los términos y condiciones establecidos en el mismo, para lo cual deberán elevar la solicitud correspondiente al Rector de Esta Universidad».

Este informe le fue trasladado al interesado, comunicándole el archivo de su expediente.

Como se observará, el asunto de las exenciones de tasas universitarias a los docentes al servicio de la Consejería de Educación y Ciencia,

está pendiente de una negociación entre la Administración autonómica y los sindicatos de docentes, y es posible aventurar que se llegue a algún tipo de acuerdo que posibilite el mantenimiento de esta exención, aunque sea por la vía de la Acción Social.

Con independencia del acuerdo a que, en su caso, se pueda llegar, el problema de la exención de tasas al personal docente, nos obliga a plantearnos algunas cuestiones y a realizar las siguientes puntualizaciones:

- Desde un punto de vista jurídico, el razonamiento del Consejo Andaluz de Universidades es irrefutable: La Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos configura a las tasas académicas como Precios Públicos, y dado que los Precios Públicos no son susceptibles de exención alguna, las tasas académicas universitarias no pueden estar sujetas a supuestos de exención.

- Resulta difícil entender por qué no se ha aplicado este razonamiento jurídico anteriormente, dado que la Ley de Tasas y Precios Públicos se aprobó en 1989.

- Los fondos de Acción Social, de las Administraciones públicas, pactados libremente entre las partes en el curso de la negociación colectiva, pueden ser destinados a la finalidad que las partes deseen, sin otra limitación que la legalidad de los fines propuestos.

- No parece, sin embargo, lógico que persistiendo numerosas carencias educativas en nuestra Comunidad Autónoma y, en concreto, en las Universidades andaluzas, puedan destinarse partidas presupuestarias de elevado importe a satisfacer las matrículas universitarias del personal de la Administración educativa y sus familias, mientras algunas de estas carencias no se resuelven por falta de financiación presupuestaria.

Resulta especialmente cuestionable que los fondos de Acción Social destinados a este fin por algunas Universidades puedan llegar a superar los fondos para investigación de las mismas.

- Tras la Constitución de 1978, resulta igualmente difícil justificar la pervivencia de privilegios de determinados cuerpos de la Administración, cuando los mismos se sufragan con cargo al erario público y son negados al resto de la sociedad sin que exista causa justificada que diferencie a este personal administrativo del resto de los asalariados andaluces y españoles, o

incluso, del resto del personal al servicio de la Administración.

Estas consideraciones deberían ser objeto de reflexión por parte de las autoridades educativas andaluzas.

Matrículas:

Con independencia de la problemática suscitada por las tasas académicas, el proceso de matriculación de los alumnos en la Universidad origina todos los años un buen número de quejas que, en ocasiones, revelan deficiencias de funcionamiento en las Administraciones implicadas.

En relación con el proceso de acceso a las Universidades andaluzas, queremos distinguir entre el supuesto de ingreso, por primera vez, a una Universidad, y el supuesto de traslado de expediente entre Universidades, una vez superado el primer curso universitario. Esta distinción obedece a que los problemas planteados son muy diferentes.

Vamos a analizar, en primer lugar, las cuestiones suscitadas en relación al traslado de expedientes entre Universidades, y lo vamos a hacer en relación con la tramitación de la **queja 1223/92**.

Esta queja fue interpuesta por un alumno de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Granada que, habiendo solicitado el traslado de su expediente a la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Málaga, tras haber finalizado el primer curso, ha visto como le era denegado por la Universidad de Granada con el argumento de que *"no reúne los requisitos exigidos en la normativa vigente para el acceso a los estudios impartidos en Escuelas Universitarias"*. Esta Resolución es interpretada por el interesado en el sentido de que la causa de la denegación es que la vía de acceso a la Escuela de Graduados Sociales que utilizó en 1985, el curso de acceso existente en aquella época, no le faculta para ingresar en la Escuela Universitaria de Málaga. El interesado consideraba esta Resolución como absolutamente *"injusta"*.

Solicitado el preceptivo informe, éste nos fue remitido por la Universidad de Málaga con un relato de las actuaciones efectuadas por la Universidad en respuesta a las reclamaciones del interesado, de las que deducía que la queja presentada lo había sido por unos motivos *"totalmente injustificados"*. A este informe adjuntaba copia de la Resolución de la Universidad en respuesta al recurso interpuesto por el interesado contra la denegación de su

solicitud. El contenido de esta Resolución era el siguiente:

"... le comunico que dicho Excmo. Sr. Rector Magfco. una vez considerados los motivos expuestos en su ya mencionado escrito de fecha 29 de Noviembre, ha resuelto ratificarse en su anteriormente citada resolución, por entender que usted no reúne los requisitos exigidos en la normativa vigente para acceder a los estudios correspondientes a la titulación de Graduado Social Diplomado, impartidos en la Escuela Universitaria de Graduados Sociales, de esta Universidad de Málaga; y dado que la creación de dicho Centro no es el resultado del proceso de transformación de los «Seminarios de Estudios Sociales», previsto en la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio (B.O.E del 28 de Julio)."

Examinado este informe y la Resolución anexa, consideramos que la cuestión de fondo que subyacía en la negativa a aceptar el traslado del expediente, era, a nuestro juicio, una errónea interpretación del Real Decreto 1524/1983, de 13 de Junio, que regula la incorporación a la Universidad de los estudios de Graduado Social. En consecuencia, dirigimos a la Administración la siguiente **Recomendación**:

"Con independencia de todo lo anterior, del estudio de la documentación aportada, tanto por esa Universidad, como por el interesado, nos permite contar con datos suficientes para entrar a tratar el fondo del asunto, que entendemos se concreta en determinar si el Sr. ... cumple con los requisitos legalmente exigidos para su matriculación en esa Universidad.

En este sentido debemos señalar que la legislación aplicable al caso es la contenida en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de Agosto, de Reforma Universitaria, y en el Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio.

El Real Decreto 1524/1983, de 13 de Junio que regula la Incorporación a la Universidad de las Enseñanzas de Graduado Social, contiene, entre otras, las siguientes estipulaciones:

- *Artículo 2º, párrafo 3º: «El acceso a los estudios universitarios de Graduado Social se regirá por las normas generales vigentes*

para el acceso a los estudios universitarios, conducentes al título de diplomado universitario».

- *Disposición Adicional Primera:* «Quienes estén en posesión del Título de Graduado Social obtenido con arreglo a los planes de estudios anteriores al previsto en el art. 4 del Real Decreto 921/1980, de 3 de Mayo (R. 1088), y aprobado por Orden de 26 de Septiembre de 1980 (R. 2251 y 2333), o conforme a este plan, tendrán iguales derechos profesionales que los que, en su caso, se atribuyen a quienes poseen el título de Graduado Social Diplomado».
- *Disposición Transitoria Tercera-1:* «En el plazo de 3 años a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, los actuales centros adscritos a las Escuelas Sociales (seminarios de estudios sociales) podrán solicitar su transformación, de conformidad con la normativa aplicable, en Escuelas Universitarias de Graduados Sociales adscritas a la Universidad que corresponda».

Del análisis de los preceptos transcritos, en relación con los demás del citado Real Decreto, parece deducirse que la transformación de las Escuelas Sociales en Escuelas Universitarias de Graduados Sociales, podían tener para los alumnos las siguientes consecuencias:

- 1º.- *Aquéllos que estuviesen en posesión del título de Graduado Social obtenido en las Escuelas Sociales con anterioridad a la aprobación del Real Decreto, con independencia de los requisitos académicos acreditados para acceder a las mismas, se equiparán en sus derechos a los Graduados Sociales Diplomados.*
- 1º.- *Aquéllos que optasen a los estudios universitarios de Graduado Social con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto, deberían acreditar poseer la titulación suficiente para acceder al título de Diplomado Universitario.*
- 3º.- *Estos dos supuestos dejan únicamente fuera del análisis a aquellos alumnos que, matriculados en las Escuelas Sociales en la*

fecha de entrada en vigor del Real Decreto, no hubiesen finalizado aún sus estudios.

Estos alumnos, por aplicación lógica, y no discriminatoria, de los preceptos del Real Decreto, podrían continuar sus estudios mientras se producía el proceso de transformación de las Escuelas Sociales en Escuelas Universitarias, y al final obtendrían el título de Graduado Social Diplomado, con independencia de la titulación exigida para su acceso a las Escuelas Sociales.

En el caso que nos ocupa, y según se deduce del certificado de estudios aportado por el interesado, el Sr. ... comenzó sus estudios en la Escuela Social de Granada, con arreglo al plan de 1980, en el curso 1984/85, superando el «curso de ingreso» existente entonces. Con posterioridad cursó los estudios correspondientes a primer curso, durante los años académicos 1985/86 y 1986/87, aprobando la última asignatura -Derecho del Trabajo I- en el curso 1990/91.

Todo ello implica que el Sr. ... se encuentra en el supuesto contemplado en último lugar de los antes mencionados, por lo que, en buena lógica, se encuentra en condiciones de obtener el título de Graduado Social Diplomado, con independencia de la titulación exigida para su acceso a la Escuela Social de Granada.

Esta consideración, que resultaría de evidente aplicación en el caso de que el Sr. ... continuase sus estudios en la Escuela Universitaria de Granada, no puede ser, en ningún caso, desconocida por la Escuela Universitaria de Málaga, en razón, únicamente, a que la citada escuela no es fruto de la transformación de una Escuela Social anterior, ya que ello supondría una aplicación parcial e incorrecta de los preceptos contenidos en el Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio, que no preven, en modo alguno, excepciones en su aplicación general, tanto para las Escuelas transformadas como para las de nueva creación.

*Por todo lo dicho, y de conformidad a la posibilidad reconocida en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formular a V.E. **Recomendación** en el sentido de instarle a que, una vez analizado el expediente*

académico del Sr. ... cuya fotocopia le adjuntamos, se reconsidere la resolución de fecha 5 de Septiembre de 1991 de esa Universidad, por la que se rechazaba la solicitud de traslado de expediente formulada por el Sr."

Actualmente, tras haber reiterado la Recomendación, estamos a la espera de recibir respuesta de la Universidad de Málaga, que confiamos, por interés del afectado, se produzca antes de que avance más el presente curso académico.

La segunda cuestión que planteábamos como problemática dentro del proceso de matriculación de alumnos, era la referida al acceso de alumnos de nuevo ingreso.

En relación con la matriculación de alumnos de nuevo ingreso y la problemática asociada a este proceso, vamos a hacer aquí referencia únicamente a problemas de índole administrativo, dejando para el próximo epígrafe un análisis más extenso de la problemática del «numerus clausus» y de la implantación del sistema de «distrito único».

En cuanto a los problemas burocráticos originados por la «preinscripción» de alumnos, se han recibido varias quejas, la mayoría de las cuales planteaban cuestiones que una vez examinadas revelaban que se trataba de errores de los propios interesados que, por desconocimiento o mala información, o simplemente por error, habían realizado una tramitación incorrecta de su solicitud de ingreso en la Universidad.

Así, nos encontramos con supuestos que, como la **queja 1823/92** plantean un caso de error inducido, por cuanto el alumno, llevado de una mala información en su Universidad de origen, solicitó un traslado de expediente cuando, al no tener aprobado el primer curso, procedía una solicitud de preinscripción.

Otras, por el contrario, como la **queja 1578/92**, plantean supuestos de presentación fuera de plazo de la solicitud de preinscripción, justificada por la situación de necesidad derivada de la hospitalización del padre del alumno. En este caso nos complace que la Universidad de Cádiz, tras nuestra petición de informe, nos comunicase que se aceptaba la tardía solicitud del interesado.

2.2.3. Distrito único.

El Real Decreto 1005/1991, de 14 de Junio, al regular los procedimientos de ingreso en los Centros Universitarios, establecía como objetivo el ofrecer las mayores posibilidades de movilidad estudiantil dentro del Estado, que permitiesen a los estudiantes realizar los estudios elegidos y en el Centro seleccionado.

Pese a esta buena voluntad de la norma, resulta evidente que el ingreso en los Centros universitarios está fuertemente condicionado para algunas especialidades, las más demandadas, por la existencia de limitaciones de acceso («*numerus clausus*»). La lógica frustración que supone para muchos estudiantes la imposibilidad de realizar los estudios de su preferencia, ha provocado las habituales quejas, a las que, difícilmente, se podía dar una respuesta satisfactoria, habida cuenta la legalidad vigente y la realidad del mercado profesional.

Intimamente relacionado con este problema del acceso a Centros universitarios, nos encontramos con la problemática generada por los mecanismos de ingreso, que comportan un nuevo freno a las posibilidades de movilidad estudiantil.

Así, en principio, los estudiantes podrán cursar sus estudios en cualquier Universidad, ello no obstante, si en el Centro elegido existe una limitación de acceso, la prioridad de ingreso la tendrán los alumnos provenientes del distrito universitario en que el Centro se ubique.

Con la finalidad de favorecer la movilidad estudiantil, el Real Decreto 1005/1991, de 14 de Junio, establecía dos posibilidades:

a) Mediante el denominado sistema de «*distrito compartido*» (Artículo 7.1.a) por el que se reserva a alumnos de otros distritos universitarios un 5% de plazas, sin que puedan superar el número de 10.

b) A través de convenios entre Universidades para la distribución de sus estudiantes (Disposición Adicional 1ª. 2).

Resulta evidente que estos dos sistemas sólo pueden ofrecer resultados muy limitados en orden a una mayor movilidad estudiantil. Por ello,

la implantación del llamado «distrito único universitario» ha sido una reivindicación constante de buena parte de la comunidad educativa universitaria.

En este sentido, la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de Coordinación del Sistema Universitario Andaluz, preveía en su artículo 10 que «a los únicos efectos de ingreso en los Centros universitarios, todas las Universidades andaluzas se considerarán como un distrito único», lo cual debería llevarse a cabo según la Disposición Transitoria 4ª, de forma plena, en el curso 1995/96, facultándose al Consejo Andaluz de Universidades para una implantación progresiva del sistema de distrito único.

Al hilo de esta genérica autorización legal, el Consejo Andaluz de Universidades, haciéndose eco de una de las conclusiones unánimes de las «III Jornadas Universitarias Andaluzas de Gestión Académica» (Ronda, Mayo 1992), acordó la puesta en marcha del nuevo sistema para el curso 1992/93, con las siguientes condiciones:

- «1º Cada alumno podría solicitar una sola titulación en una sola Universidad Andaluza.
- 2º Recepción de las solicitudes de los alumnos que piden otra Universidad en la Universidad de origen, para su envío a la Universidad de destino junto con la documentación necesaria, dentro de los plazos generales de preinscripción.
- 3º Consideración prioritaria de estos alumnos (como del Distrito propio), diferenciándolos del cupo de Distrito Compartido (a los que se requiere una nota no inferior a la del último alumno del Distrito propio admitido)».

Este acuerdo fue tomado por el Consejo Andaluz de Universidades en Junio, lo que implica un riesgo considerable dada la complejidad técnica y administrativa del procedimiento y la proximidad del periodo de presentación de las solicitudes de ingreso (1-17 de Julio). De hecho, las Instrucciones del procedimiento administrativo para las solicitudes se recibieron de la Dirección General de Universidades el 3 de Julio de 1992.

Precisamente esta precipitación o premura en la implantación del nuevo sistema, es la que, en definitiva, va a provocar la intervención de esta Institución que durante el verano de 1992 comenzó a recibir un elevado número

de quejas de alumnos que reclamaban contra alguna de las consecuencias o de las condiciones de implantación del nuevo sistema de distrito único.

En estas quejas se planteaban cuestiones muy diversas, aunque en todas existía un elemento de denuncia común: la falta de una información suficiente y adecuada a los alumnos afectados.

Junto a esta denuncia de falta de información, otra cuestión que suscitó numerosas quejas fue la exclusión del sistema de distrito único de los alumnos que accedían a la Universidad provenientes de Formación Profesional. Exclusión que de por sí provocaba quejas de los afectados, que se incrementaban cuando, a causa de la deficiente información, solicitaban erróneamente su inclusión en el nuevo sistema, que les era posteriormente rechazado.

Como ejemplo de la problemática suscitada, vamos a hacer referencia a la **queja 1607/92**, que creemos suficientemente explícita.

La queja fue presentada por tres estudiantes que, con motivo de formalizar el ingreso en la Universidad de Sevilla, por el cupo reservado a los alumnos provenientes de FP 2, se dirigieron al Negociado de Alumnos de la citada Universidad, donde les fueron entregados sendos formularios de solicitud de ingreso para que fueran debidamente rellenados. Estos formularios se refieren al acceso a través del sistema de distrito compartido, uno, y de distrito único, el otro.

Observando que en el casillero donde se indica la forma de acceso a la Universidad, no existía espacio para los provenientes de FP, evacuaron consulta ante el citado negociado, donde les indicaron que rellenaran el resto de los datos que ellos se ocuparían de lo demás.

Entregadas las solicitudes una vez cumplimentadas, se personaron, varios días después, en la Universidad, para preguntar por las mismas. El personal del Negociado de Alumnos les manifestó, verbalmente, que sus solicitudes serían rechazadas por cuanto las vías de acceso utilizadas sólo estaban previstas para los alumnos provenientes de BUP y COU, no así para los provenientes de FP 2.

Las interesadas manifestaban su temor a quedar excluidas de la Universidad el curso próximo por un problema ajeno a ellas, cual es la deficiente información ofrecida en el Negociado de Alumnos, señalando que no existe en

el mismo nota, cartel o indicación alguna que sirva de guía a los alumnos de FP 2.

Igualmente inquirían el por qué de la discriminación a los alumnos de FP en el sistema de acceso a la Universidad.

A la vista de las quejas recibidas, y con independencia de la tramitación individual de cada una de ellas, esta Institución consideró necesario realizar una actuación de oficio motivada por las numerosas denuncias recibidas, por la diversidad de cuestiones planteadas y, específicamente, porque esta Institución adolecía de la misma falta de información que denunciaban los estudiantes en sus escritos, al no haber podido conocer, por las publicaciones oficiales, las Resoluciones y acuerdos adoptados por el Consejo Andaluz de Universidades y la Dirección General de Universidades e Investigación, sobre esta anticipada implantación del sistema de distrito único, lo que dificultaba grandemente nuestras posibilidades de información y asesoramiento a los interesados en queja.

Esta actuación reseñada como **queja de oficio 1521/92** se expresó con el tenor siguiente:

"En los últimos días se han recibido en esta Institución numerosas quejas y consultas, tanto personales como telefónicas, relacionadas todas ellas con la implantación del «distrito único universitario».

La mayoría de las quejas se orientan hacia el profundo desconocimiento que entre el alumnado, principal afectado por el sistema, existe en relación a todo lo que implica la implantación en Andalucía del «distrito único». A este desconocimiento se une la falta de información que, a los mismos, se ofrece en las dependencias universitarias, que más parece motivada por el desconcierto existente ante el nuevo sistema, que por una falta de atención por parte del personal universitario.

A todo lo reseñado hemos de añadir que las diversas gestiones realizadas por esta Institución en orden a obtener la máxima documentación sobre la implantación del sistema, a fin de poder realizar con mayor eficacia las tareas de apoyo y asesoramiento a los reclamantes, han resultado totalmente infructuosas, constatándose la inexistencia de una normativa de implantación,

debidamente publicada, y ni tan siquiera parecen existir instrucciones o circulares aclaratorias al respecto.

Por todo ello, de conformidad con lo que faculta el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se ha acordado iniciar de oficio la presente queja, y, en consecuencia, con el fin de facilitar a esta Institución la labor de apoyo a los reclamantes que se dirijan a nosotros con problemas relacionados con la aplicación del nuevo sistema, le agradeceríamos que nos remitiera, con la mayor urgencia posible, y al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 de la expresada Ley, INFORME en el que, de la forma más amplia posible, se concretaran y aclararan los siguientes extremos:

1.- Contenido y alcance que por esa Consejería se pretende dar al sistema de distrito único.

2.- Estudios realizados sobre las consecuencia que la aplicación del sistema puede tener sobre la movilidad inter-universitaria.

3.- Medidas previstas para hacer frente al incremento en las peticiones de becas, motivada por el previsible aumento del número de alumnos que deberán cambiar su residencia para continuar sus estudios, con el consiguiente problema económico para sus familias.

4.- Instrucciones dirigidas a los centros universitarios para regular el proceso de selección de alumnos en el próximo curso 1992/93, con especificación de las novedades derivadas del nuevo sistema de distrito único.

5.- Resumen de los principales problemas que esa Consejería prevea como consecuencia de la implantación del nuevo sistema, referidos tanto a los problemas de los alumnos, como a las consecuencias para las diferencias en la calidad de la enseñanza entre los diferentes Centros Universitarios andaluces.

Al propio tiempo, y con independencia de ello, debemos significar que, según parece, la única regulación existente sobre la cuestión que nos ocupa es la contenida en la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de

Coordinación del Sistema Universitario, que hace referencia al «distrito único» en los siguientes preceptos y términos:

Artículo 10:

«A los únicos efectos del ingreso en los centros universitarios todas las Universidades andaluzas se considerarán como un distrito único.

La gestión de las actividades relacionadas con el distrito universitario común de Andalucía corresponderá a una Comisión específica, constituida en el seno del Consejo Andaluz de Universidades, y cuya constitución se determinará reglamentariamente».

Disposición transitoria 4ª:

«El Consejo Andaluz de Universidades podrá determinar la implantación progresiva del distrito único regulado en el artículo 10 de esta Ley, que deberá establecerse plenamente en el curso 1995/96».

Del análisis de estos preceptos se deduce que la implantación del sistema de distrito único exigiría los siguientes pasos previos:

- 1.- Resolución del Consejo Andaluz de Universidades sobre la implantación del distrito único en Andalucía, especificando su alcance, fecha de implantación, contenido, etc.*
- 2.- Constitución, dentro del Consejo Andaluz de Universidades, de la Comisión específica encargada de la gestión de las actividades relacionadas con el distrito universitario común.*

Sin embargo, y como ya señalábamos anteriormente, no le ha sido posible a esta Institución encontrar las publicaciones oficiales en las que aparezcan reflejados los citados acuerdos y resoluciones, y considerando, al propio tiempo, que ello redundaría en un mejor conocimiento por parte de los alumnos afectados y de la comunidad docente en general del proceso de implantación del distrito universitario común, es por lo que, velando por el principio de SEGURIDAD JURIDICA (artículo 9 de la Constitución), nos parece oportuno indicarle que por esa Consejería debieran realizarse las

actuaciones de información pública que se consideren convenientes, a fin de poner en conocimiento de los alumnos y del público en general los aspectos fundamentales del proceso de implantación del sistema de distrito único universitario en Andalucía, incluyendo información clara y precisa sobre los siguientes extremos:

1.- Acuerdos adoptados por el Consejo Andaluz de Universidades en orden a la implantación del distrito único universitario.

2.- Condiciones de aplicación del distrito único a las diferentes universidades andaluzas.

3.- Calendario de implantación del sistema.

4.- Instrucciones para la formulación de las solicitudes de ingreso a la Universidad por parte de los alumnos afectos por el nuevo sistema.

5.- Condiciones específicas para el ingreso de los alumnos que accedan a la Universidad provenientes de la Formación Profesional 2º grado.

Igualmente le comunico que, con esta misma fecha, damos conocimiento a los Rectores de las Universidades Andaluzas de la preocupación de la Institución por el asunto que nos ocupa, solicitando su colaboración para hacer que la implantación del nuevo sistema se produzca en la forma más acertada posible."

Este escrito fue dirigido al Sr. Consejero. Sin embargo, considerando que el papel de las Universidades resultaba fundamental en este proceso de implantación del sistema de distrito único, nos dirigimos también a las mismas, haciéndoles partícipes de la actuación efectuada y solicitando su informe, en los siguientes términos:

"En los últimos días se han recibido en esta Institución numerosas quejas relacionadas con la implantación del sistema de distrito único universitario en la comunidad andaluza.

De las quejas y consultas recibidas se deduce un profundo descono-

cimiento por parte del alumnado, principal afectado por el nuevo sistema, y del público en general respecto de las condiciones y consecuencias de la implantación del nuevo sistema.

(...) En este sentido, recientemente, se ha dirigido un escrito al Sr. Consejero de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía en el que se le solicitaba la remisión, a esta Institución, de un informe lo más amplio y detallado posible sobre el alcance, condiciones, consecuencias y periodos de implantación del nuevo sistema de distrito único.

Actualmente estamos a la espera de recibir el Informe del Sr. Consejero.

Sin embargo, considerando que la Universidad es el Organismo fundamental en el proceso de implantación del distrito único, no queremos dejar de interesar de la misma la emisión del correspondiente informe, tal y como previene el art. 18.1 de la Ley que regula esta Institución, en el que se pongan de manifiesto las previsiones de la Universidad en torno a la implantación del nuevo sistema, haciéndonos partícipes de sus preocupaciones sobre las consecuencias o dificultades del proceso, e indicándonos, de forma clara y precisa, las instrucciones dadas a los órganos de gestión universitaria para la información a los alumnos del nuevo sistema y sus consecuencias, y de los requisitos específicos de matriculación.

Considerando que la colaboración de la Universidad es fundamental para que el proceso de implantación del distrito universitario común sea una realidad, le insistimos sobre la conveniencia de que la propia Universidad adopte medidas para solucionar los graves problemas de desinformación que parecen padecer los alumnos afectados por el distrito único."

Actualmente hemos recibido respuesta de las Universidades de Sevilla, Granada y Cádiz, estando todavía a la espera de recibir las correspondientes al Sr. Consejero y a las Universidades de Córdoba y Málaga, como paso previo al análisis de los mismos y a la adopción de una decisión institucional de la que daremos cumplida cuenta en un próximo Informe.

En todo caso, sí hemos tenido respuesta a alguna de las quejas

tramitadas individualmente. Así por ejemplo, en relación a la antes citada **queja 1607/92**, la respuesta de la Universidad de Sevilla fue la siguiente:

- "1.- Que efectivamente en los impresos de Distrito Unico y Distrito Compartido no existe casillero para ser cumplimentado por los alumnos de FP que deseen acceder a los estudios universitarios a través de estos sistemas.*
- 2.- Que la Universidad de Sevilla ha cumplido escrupulosamente las instrucciones dadas, tanto por el Consejo de Universidades como por la Junta de Andalucía en lo que respecta a la aplicación de ambos procedimientos, utilizandolos impresos diseñados al efectos por la Consejería de Educación y Ciencia.*
- 3.- Que independientemente de ello, esta Universidad viene admitiendo a todos los alumnos de FP que deseen iniciar estudios en ella, sea cual sea la Universidad que les pudiera corresponder, considerándolos como alumnos del Distrito propio y sin exigirles pues justificación alguna de traslado, con lo cual se está supliendo el posible trato discriminatorio respecto a los alumnos de Selectividad que podría representar su exclusión de los dos Sistemas referenciados (Distrito Unico y Distrito Compartido).*

De esta forma, un alumno de Selectividad del Distrito Universitario de Madrid que solicite iniciar estudios impartidos en su Universidad, sólo podría ser admitido si justifica documentalmente las causas de traslado (artículo 4 del Real Decreto 1005/91 de 14 de Junio (BOE de 26 de Junio), o bien por el cupo de Distrito Compartido (sólo un 5% por cada titulación, como máximo 10 alumnos y siempre con la exigencia de la calificación superior a la del último alumno admitido de Sevilla).

- 4.- Finalmente, esta Universidad ignora si el resto de las Universidades está actuando recíprocamente en lo que respecta a la consideración prioritaria de los alumnos de FP de nuestro Distrito Universitario, entendiendlo en cualquier caso que estos alumnos debería de haber presentado directamente sus solicitudes en las Universidades deseadas en pie de igualdad con los alumnos de aquéllas."*

Esta respuesta será analizada conjuntamente con el resto de las cuestiones planteadas en las actuaciones de oficio, una vez recibamos todos los informes solicitados.

2.2.4. Ayudas al estudio y becas.

En este epígrafe podría reproducirse todo lo señalado en el epígrafe 2.1.1.5. para a enseñanza no universitaria. Así observamos que las quejas recibidas tienen idéntico contenido a las denuncias en el ámbito escolar, orientándose las protestas en los siguientes sentidos:

- Escasa cuantía de las becas y ayudas reconocidas, tanto en su cuantía presupuestaria global como en su aplicación particular.

- Denegación de becas. En estos casos las quejas van desde la crítica a los baremos fijados por la Ley, a la denuncia por la presunta aplicación incorrecta de los mismos.

- Defectos en la tramitación administrativa: lentitud, falta de notificación, errores en la información ofrecida, etc.

En este orden de cosas, queremos dejar constancia del problema grave, para los alumnos y las economías familiares, originado por el enorme retraso en el pago efectivo de las becas concedidas por el Ministerio de Educación y Ciencia. Que se haga efectivo dicho importe entre el segundo trimestre y comienzos del tercero, conlleva enormes dificultades para satisfacer los gastos realizados y, en particular, para atender al pago de las mensualidades en las residencias escolares, dándose la paradoja de verse las familias abocadas a buscar ayudas financieras para cubrir costes que constituyen el objetivo principal de las becas obtenidas.

Teniendo en cuenta que, por razones competenciales, la gran mayoría de las quejas recibidas son remitidas por esta Institución al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, únicamente en contadas ocasiones se produce una intervención directa de la Institución ante las Universidades, digna de mención. Tal es el caso de la **queja 781/91**.

Esta queja se inició a instancias del padre de un alumno de la Universidad de Granada que manifestaba que habiendo solicitado su hijo una

beca de estudios, no recibió contestación a la misma, salvo una llamada telefónica en la que le comunicaban que debía abonar las tasas académicas si quería examinarse, ya que la beca había sido denegada por superar el umbral de renta establecido. El interesado consideraba que esta comunicación oral le impedía reclamar en defensa de sus derechos, lo que entendía como un supuesto de clara indefensión.

La admisión a trámite y la petición de informe a la Universidad de Granada, se produjo fundamentalmente, y así lo indicábamos, por las posibles irregularidades existentes en la notificación de la denegación de la beca, sin entrar en consideraciones sobre las razones de la denegación misma. Sin embargo, el informe remitido por la Universidad de Granada entraba directamente a considerar las razones de la denegación. Igualmente, en el informe se incluía la siguiente precisión sobre la notificación efectuada:

"... Por esta causa se le denegó la ayuda al estudio para el curso 1990/91 enviando comunicación escrita por correo con fecha 17 de Enero de 1991, no habiéndose recibido devuelta en la Unidad de Becas.

Al mismo tiempo que se comunica a la interesada la denegación de la beca, se envía a los Centros afectados una relación de alumnos a quienes se les ha denegado la beca, al objeto de que estos Centros requieran a los alumnos que formalizaron la matrícula acogiéndose al artículo 38.1 de la citada Orden de 7 de Junio de 1990 no abonaron el pago del importe de la misma, para que abonen el importe de aquella, una vez que se ha confirmado la denegación de la beca.

También se estima conveniente participar a esa Institución que el alumno que acredita en la Secretaría del Centro que tiene solicitada beca, no se le exige en el momento de formalizar la matrícula el abono de los precios públicos correspondientes, pero sí se le advierte que en el supuesto de que se le deniegue la beca deberá abonar los precios no satisfechos en su momento, tan pronto tenga conocimiento de la denegación de la beca."

El análisis del informe recibido, dio lugar a que no sólo se continuase su tramitación por el motivo original, sino que también entrásemos a considerar el asunto de fondo, esto es, los motivos de denegación de la beca,

por considerarlos incorrectos a la luz de la documentación aportada por el interesado y de los datos incluidos en el propio informe.

No vamos a reseñar aquí la actuación realizada sobre la denegación de la beca -que dio lugar a la formulación de una Recomendación de esta Institución-, sino que vamos a limitarnos a dar cuenta de lo actuado en relación a las irregularidades de tramitación. En este sentido, a la vista del contenido del informe, formulamos a la Universidad el siguiente **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**:

"... debemos señalar también nuestra discrepancia con el sistema utilizado para comunicar la derogación de la beca al interesado, ya que, como se deduce del informe, la denegación fue notificada por correo sin certificar, lo que únicamente permite tener constancia de su expedición, pero no de su recepción por el interesado, el cual opina no haberlo recibido, lo que, dada la falta de prueba en contrario en la Universidad, debe ser considerado como cierto.

*En este sentido y acogiéndonos a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que se rige esta Institución, me permito formularle el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:*

- Artículo 79.1 de la Ley de 17 de Julio de 1958 de Procedimiento Administrativo:

«Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.»

- Artículo 80.1:

«Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado (...).»

Los citados preceptos legales han sido incumplidos por la administración, ya que, como expresamente reconocen en su informe, únicamente tienen constancia de que la carta remitida no ha sido devuelta, lo que en ningún caso implica necesariamente que haya llegado a su destino, con lo que se puede provocar la indefensión del

interesado, privado de ejercitar su derecho de recurso por el desconocimiento de la resolución dictada.

*Tomando en cuenta las consideraciones antes expresadas y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, ya citado, le formulo la siguiente **Recomendación** a fin de salvaguardar de forma efectiva los derechos del administrado:*

(...) Modificar el sistema adoptado para la comunicación de la aceptación o denegación de las solicitudes de becas, optando por un sistema que permita tener constancia de la recepción de la comunicación por el interesado, de conformidad a lo prevenido en el artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo."

Como respuesta a nuestra Recomendación, recibimos un escrito de la Universidad donde, aparte de las consideraciones sobre los motivos de denegación, se incluía el siguiente párrafo:

"Respecto al segundo apartado de su recomendación esta Sección se limita a cumplir estrictamente con las instrucciones del Ministerio de Educación en materia de notificaciones."

En respuesta, nos hemos dirigido a la Universidad ratificando nuestra Recomendación.

*"En cuanto se refiere al sistema utilizado para comunicar a los interesados la aceptación o denegación de las solicitudes de becas, no dudamos en ningún momento de que se ajuste estrictamente a las instrucciones del MEC (Ministerio de Educación y Ciencia) en materia de notificaciones. Sin embargo, no podemos dejar de ratificarnos en nuestra **Recomendación** de que el sistema sea modificado, optando por otro que permita tener constancia de la recepción de la comunicación por el interesado, de conformidad a lo prevenido en el artículo 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo".*

2.5. Silencio Administrativo.

El recurso al silencio como técnica administrativa pervive en

nuestra Administración pese a todas las campañas y denuncias de que es objeto periódicamente, sin perder un ápice de su consideración como el método más fácil de respuesta a las peticiones de los interesados y constituyéndose, incluso, en uno de los medios de terminación del procedimiento administrativo más frecuentemente utilizados.

Los intentos de combatir esta costumbre administrativa de «dar la callada por respuesta», podrían llenar un libro del anecdotario administrativo de causas imposibles. La última manifestación es la recientemente publicada Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuya exposición de motivos se dice lo siguiente:

«El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida, las funciones para las que se ha organizado.»

A la espera de que este nuevo intento de, cuando menos, limitar el recurso al silencio administrativo, tenga mejor fortuna que los anteriores, nos vemos obligados, un año más, a dar cuenta del uso y abuso de esta técnica por parte de la Administración educativa andaluza.

Así, son frecuentes las quejas en que, con independencia del fondo del asunto planteado, se incluye una denuncia por la falta de respuesta de la Administración a algún escrito o petición dirigida a la misma por el interesado. Junto a estas quejas, se reciben otras muchas cuyo motivo de denuncia es, expresamente, la falta de respuesta de la Administración. Resulta, por ello, frecuente que las peticiones de informe que se dirigen a la Administración incluyan una petición de respuesta expresa a las solicitudes de los interesados.

Resulta difícil determinar si en el año 1992 el recurso al silencio administrativo ha sido mayor o menor que en años anteriores, por parte de la Administración educativa andaluza, ya que, independientemente de las quejas recibidas por tal motivo, se detecta entre los administrados una cierta resignación a la tardanza o el silencio de la Administración que les lleva a manifestar su protesta sólo en aquellos supuestos en que el retraso sobrepasa los límites de lo tolerable o provoca un especial perjuicio al interesado.

De entre las quejas recibidas por causa del silencio administrativo, la queja 919/92 nos parece especialmente significativa.

Se inició el expediente con un escrito de una profesora de EGB que nos manifestaba que con fecha 27 de Junio de 1988 había interpuesto un recurso de alzada ante la Dirección General de Personal por la deducción de haberes que había sufrido como consecuencia de la huelga del profesorado de Abril de 1988, sin que, cuatro años después, hubiese obtenido respuesta.

A nuestra solicitud de resolución expresa nos contestó la Administración con la siguiente comunicación:

"... cúmpleme informarle que los expedientes de recursos son tramitados con la celeridad que permite la acumulación de tareas y las disponibilidades humanas y materiales. El enorme volumen de recursos que se plantearon (por registro informático más de cincuenta mil) hicieron imposible la Resolución de muchos de ellos, aunque es bien sabido que la vigente Ley de Procedimiento Administrativo previene, en garantía del administrado, la figura del acto presunto, encaminada a evitar la indefensión por medio de la pertinente fiscalización del actuar administrativo por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. La recurrente no utilizó los mecanismos de defensa subsiguientes al silencio administrativo producido."

Considerando que de la respuesta se deducía una errónea concepción del instituto del silencio administrativo por parte de la Administración, formulamos a la misma el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

"Analizado el informe recibido observamos cómo del mismo se desprende el reconocimiento por la Administración de la falta de respuesta a la petición formulada en su día por la interesada, recurriendo para ello a la figura del silencio administrativo, justificado por razones de acumulación de tareas y escasez de recursos humanos y materiales."

En este sentido hemos de manifestarle que en el ejercicio de las funciones de tutela de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución cuando los mismos se ven vulnerados

por la actuación administrativa, que el artículo 46 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y artículos 1 y 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, encomiendan a esta Institución, se ha mantenido, desde siempre, una especial vigilancia respecto de la común práctica administrativa de resolver por la vía del silencio administrativo las peticiones de los ciudadanos, convirtiendo el uso de una ficción jurídica cual es la consideración como acto presunto de la inhibición de la Administración, prevista por la Ley en defensa de los derechos de los administrados ante la situación «excepcional» de la falta de respuesta administrativa, en un abuso del derecho cuando tal práctica deviene de «excepcional» en «habitual», dando lugar, de este modo, a una cierta indefensión del administrado que, precisamente, se pretendía evitar con la creación de la figura jurídica.

Así, en todos los informes que, con carácter anual, remite esta Institución al Parlamento de Andalucía, en cumplimiento de sus obligaciones legales, se hace especial hincapié en la denuncia de la práctica abusiva del silencio administrativo como forma de respuesta a las peticiones de los administrados, poniendo de manifiesto la necesidad de limitar esta práctica a las situaciones de excepcionalidad, debidamente justificadas, que no permitan la resolución expresa.

En el caso que nos ocupa, y aun reconociendo el elevado número de peticiones deducidas por el mismo asunto ante esa Administración, nos parece que el dilatado periodo de tiempo transcurrido entre la petición y la fecha de presentación de la queja en esta Institución -más de cuatro años- desvirtúa las justificaciones de acumulación de tareas y escasez de medios humanos y materiales esgrimidos por esa Administración en defensa de su falta de respuesta al administrado.

Por todo ello, considerando que la institución del silencio administrativo tiene por finalidad la de evitar situaciones de indefensión a los administrados, dándole la opción a elegir entre la vía judicial y la espera de una resolución expresa para la defensa de sus derechos, y teniendo en cuenta que, en el presente caso, el interesado ha optado por exigir la expresa resolución de la petición por el mismo

*formulada, de conformidad a lo prevenido en los artículos 17.2 y 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:*

Artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«.... la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiera lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente»."

Actualmente, ante la falta de respuesta de la Dirección General de Personal nos hemos dirigido al Sr. Consejero en demanda de ésta.

V.- MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA.

1. Introducción.

En el presente capítulo se hará referencia a expedientes de queja que el Defensor del Pueblo Andaluz, en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 1.1. de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de la Institución, en relación con el artículo 10 de la misma, ha iniciado de oficio o a instancia de parte, o cuando menos, ha tomado en consideración a efectos de su posible admisión a trámite en unos casos y en otros a efectos de su remisión o no al Defensor del Pueblo Estatal, en aras de la cooperación y colaboración establecidas entre ambas Instituciones.

Se circunscriben las actuaciones a supervisar el ejercicio de competencias medioambientales por parte de los Organos de la Administración Autonómica y por parte de las Administraciones Locales cuya intervención puntual es objeto de queja por los administrados o de oficio por esta Institución.

En ese sentido, respecto de la Administración Autonómica, las quejas que se incluyen en el Informe Anual, como en años anteriores, van orientadas a exponer el ejercicio que de la facultad de supervisar a los organismos Autonómicos, ha llevado a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz.

Así nuestras peticiones de informe y la formulación de resoluciones han tenido como principal destinatario a la Agencia de Medio Ambiente y sus Direcciones Provinciales. Entidad a la que de conformidad con lo establecido en la Ley 6/1984, de 12 de Junio y la Ley 2/1989, de 18 de Julio, del Parlamento de Andalucía, le corresponden la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza, la prevención y lucha contra la contaminación atmosférica, la planificación y coordinación de la gestión de los residuos sólidos, la evaluación, control y seguimiento de los estudios de impacto ambiental, administración y gestión de los espacios naturales protegidos, establecimiento y ejecución de programas de protección de la flora y la fauna, etc.

Igualmente, dentro de la Administración Autonómica, con ocasión de las quejas que recibimos, también hemos debido de supervisar la actuación de otros órganos integrantes de aquella, como las Delegaciones de

Gobernación, sobre todo por cuanto que constituye objeto de las actuaciones llevadas a cabo; la constatación del cumplimiento o adecuación a la normativa de actividades, principalmente representada por el Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; competencia que de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del citado Reglamento, en relación con el artículo 35 del Real Decreto 698/79, de 13 de Febrero, corresponde a los Delegados de Gobernación, debiendo efectuar la adopción de medidas sancionadoras o coercitivas, si no hay intervención municipal en la exigencia de cumplimiento de las prescripciones del Reglamento de actividades. Corresponde igualmente a los Delegados de Gobernación, en virtud del Decreto 20/85, de 5 de Febrero, además de la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento, la Presidencia de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades.

En otras ocasiones, hemos debido interesar informe y supervisar la actuación de Delegaciones Provinciales de Salud, en cuanto que la existencia de problemas medioambientales, pudiera estar afectando al derecho de protección a la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución, pero ello sólo se ha producido ocasionalmente con el tratamiento de algunos expedientes de queja relacionados con las consecuencias de la existencia de vertederos incontrolados.

También tuvimos ocasión de supervisar la actuación del Instituto Andaluz de Reforma Agraria, cuya Presidencia actualmente ha pasado a ser asumida por la Secretaría General de Estructuras y Tecnología, de la Consejería de Agricultura y Pesca, con motivo de quejas tramitadas en materia de incendios forestales; la atribución concreta de competencias se efectuó mediante el Decreto 257/1984, de 9 de Octubre, habiendo sido transferidas las mismas a la Junta de Andalucía por Real Decreto 1096/1984, de 4 de Abril.

Debe tenerse en cuenta en esta materia que también tiene competencias la Consejería de Gobernación, en virtud de lo establecido en el artículo 4 - 1 del Decreto 152/1989, de 27 de Junio en el que se le atribuye la aprobación del Plan Anual de lucha contra incendios, estando por ver el desarrollo reglamentario que se da a la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía, cuyo artículo 50.1 encomienda a la Administración Autonómica, de modo genérico, la prevención de incendios y su extinción.

Por último nuestra supervisión de la Administración Autonómica alcanza en algunas ocasiones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería

de Economía y Hacienda, en tanto en cuanto, algunas de las quejas que tramitamos, hacen referencia a actividades extractivas cuya autorización al igual que la aprobación de los Planes de labores y restauración de las mismas corresponde a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 411/1990, de 11 de Diciembre, por el que se aprobó la estructura Orgánica de la Consejería y sobre todo, en virtud de lo establecido en el Real Decreto 4164/1982, de 29 de Diciembre, por el que se transfirieron a la Junta de Andalucía competencias en materia de Industria, Energía y Minas.

Otra Administración, directamente vinculada a la función pública de protección del medio ambiente, es la Administración Local. De conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los Municipios pueden ejercer competencias en materia de protección del medio ambiente. Pero es que además, los Municipios detentan una serie de atribuciones competenciales, en materias con fuertes connotaciones medioambientales. Así, el citado precepto atribuye a aquéllos también el ejercicio de competencias como la protección de la salubridad pública, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público. La expedición de licencias de actividades también supone un ejercicio de competencias con repercusiones medioambientales.

Asimismo, la Ley General de Sanidad, Ley 14/1986, de 25 de Abril, atribuyó a los Municipios competencias en relación con el control sanitario del medio ambiente, contaminación atmosférica, abastecimientos de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales, control sanitario de industrias, actividades y servicios, etc.

En definitiva, por todas esas razones que convierten al Municipio en un cualificado protagonista en la materia, hemos debido supervisar en ocasiones puntuales y concretas, la actuación de los Ayuntamientos y a veces de las Diputaciones como Entidades Locales colaboradoras y cooperadoras con los Municipios.

Con ello hemos pretendido que se lleve a cabo un mayor y mejor respeto y protección del derecho reconocido en el artículo 45.1 de la Constitución y el cumplimiento de las obligaciones que a los poderes públicos impone el apartado 2 del mismo.

Como resumen estadístico podemos decir que se han tratado un

total de 53 quejas en materia de medio ambiente en el año 1992. De ellas, 31 fueron quejas iniciadas en dicho año y el resto, 22, procedían de años anteriores.

Las quejas de oficio que en el año 1992 ha iniciado la Institución han sido 12. Las mismas lo fueron, en su mayor parte, en relación con vertederos incontrolados de residuos sólidos y parques naturales.

Por último, del total de quejas presentadas en el año 1992, fueron admitidas a trámite 19. No admitidas a trámite por diversas causas como carencia de competencia de la Institución, falta de pretensión, no irregularidad y no completar datos el interesado, resultaron 4 quejas.

Hay que destacar que pese al reducido número de quejas en la materia, las mismas han aumentado con respecto al año anterior por lo que al número de resoluciones se refiere y dentro de ellas, por lo que respecta al número de Recomendaciones que con un total de 18, ha supuesto un número considerable en el conjunto de las distintas áreas de actuación.

Fueron 6 las quejas remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. De entre ellas podemos destacar que en el expediente de **queja 613/92**, se puso de manifiesto nuestra falta de legitimación competencial en orden a la supervisión de la Administración del Parque Nacional de Doñana, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 91/1978, de 28 de Diciembre, el Patronato del Parque y el Director Conservador, como integrante o miembro de pleno derecho del mismo, dependen o están adscritos al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Adscripción que viene a ser confirmada por el Real Decreto de 16 de Diciembre, nº 1772/1991, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, atribuyendo su artículo 2º las actuaciones y decisiones propias de la gestión, al citado Ministerio. En vista de ello, decidimos en virtud de los principios de coordinación y colaboración con el Defensor del Pueblo Estatal e Instituciones similares de las Comunidades Autónomas, establecidos en la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, remitir el expediente de queja al Comisionado de las Cortes Generales.

Al mismo, como materialización concreta de la colaboración a que se ha hecho referencia, se remitió junto con el escrito de queja y documentación adjunta a éste, informe jurídico sobre el problema de fondo planteado.

La queja tenía como motivo la denuncia que formulaban unos pescadores deportivos de caña, que pretendían utilizar la zona marítimo terrestre, contigua al Parque Nacional de Doñana, como lugar de paso con sus vehículos todo terreno, utilización que la Administración del Parque les impedía, manteniendo que esa zona marítimo terrestre figura incluida dentro del espacio territorial declarado como Parque nacional declarado por la Ley 91/1978, de 28 de Diciembre.

Remitido al Defensor del Pueblo Estatal resultó también el expediente de **queja 836/92**; en él, un grupo de vecinos de la localidad gaditana de Rota nos planteaba su denuncia sobre lo que ellos consideraban una privatización encubierta de parte de la "Playa del Chorrillo", incluida en el perímetro de la Base Aeronaval de la Localidad, exponiéndonos los interesados que la playa citada, lejos de ser utilizada para la finalidad a la que por su afectación debiera ser normal, era utilizada como lugar de esparcimiento y recreo del personal militar de la Base, mientras que el resto de la playa de libre uso, estaba cada verano más masificada debido a la regresión que la misma estaba experimentando o sufriendo. Nos indicaban los vecinos promoventes de la queja que se habían dirigido por escrito al Ministerio de Defensa obteniendo como respuesta a sus peticiones, según nos indicaban, evasivas. En definitiva, los interesados reducían o condensaban su pretensión a que se trasladara la alambrada de delimitación del perímetro de seguridad de la Base Naval de Rota a otro lugar, permitiéndose así que la "Playa del Chorrillo" quedara apta en su totalidad para el uso público, sin perjuicio del sistema de seguridad de la instalación militar.

La queja y el documento audiovisual que acompañaban los interesados junto con aquélla, fueron remitidos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en virtud de la colaboración y cooperación determinadas en la ya citada Ley 36/1985, de 6 de Noviembre. También se remitió con el expediente de queja un informe jurídico.

El contenido del Capítulo se estructura, en lo que a medio ambiente respecta, en los siguientes apartados:

Espacios protegidos, protección de la flora y fauna, incendios forestales, residuos radioactivos, vertidos urbanos, industriales y agrícolas, residuos sólidos urbanos y actividades extractivas.

Hay que formular la advertencia de que en el apartado de residuos radioactivos, se incluyen quejas que por la falta de legitimación competencial del Defensor del Pueblo Andaluz, fueron remitidas al Defensor del Pueblo Estatal, pero que consideramos, pese a ello, interesante exponer su contenido en este Informe y por tanto se presentan como un apartado específico de la materia medio ambiente, considerando además que han supuesto una labor de investigación previa a su remisión.

Pocas o, al menos, no muy significativas son las modificaciones o reformas que a nivel institucional se han producido en relación con las Administraciones competentes en materia de medio ambiente.

En este sentido hay que resaltar la atribución de la Presidencia del IARA, a la Secretaría General de Estructuras y Tecnología, producida con la estructuración orgánica llevada a cabo por Decreto nº 206/91, de 11 de Noviembre, de la Consejería de Agricultura y Pesca. Tal reordenación ha estado motivada por la importancia que ha adquirido la defensa de lo forestal, como manifiesta la propia exposición de motivos del Decreto citado, lo que se ha plasmado en la aprobación del Plan Forestal Andaluz, lo que hace necesaria una adecuación, orgánica y funcional de los Organos y Servicios de la Consejería y del IARA a las nuevas circunstancias y necesidades actuales y a la creación de un Organo Directivo que dedique su actividad primordialmente a lo forestal.

A nivel normativo lo más destacable, ha sido la aprobación de la Ley Forestal de Andalucía, Ley 2/1992, de 15 de Junio, que ha venido a dedicar un capítulo, el II del Título IV, a la problemática de los incendios forestales estableciendo la regulación general sobre su prevención, detección y extinción. Esperemos que el desarrollo reglamentario de la Ley continúe en la línea, consideramos que acertada, de previsiones de la Ley en lo que se refiere a la protección de la naturaleza y medioambiente, haciendo de aquéllas una realidad palpable.

Un primer paso ya se ha dado, en efecto, con fecha 6 de Febrero de 1993, en el BOJA nº 13, publicándose el Decreto 3/1993, de 26 Enero, por el que se establece la composición y funciones de los Consejos Forestales en desarrollo de las previsiones de la Ley Forestal.

Ningun otro cambio o reforma a nivel orgánico o de normativa cabe resaltar en aspectos relacionados con actividades, vertidos, residuos, espacios protegidos, flora y fauna, etc; en definitiva con la protección del medio

ambiente y con la conservación de la naturaleza.

En lo concerniente al grado de colaboración de las Administraciones supervisadas con el Defensor del Pueblo Andaluz, hay que mencionar como significativo el hecho de que en muchas ocasiones la colaboración solicitada se produce tardíamente, hasta tal punto que en cinco expedientes hemos tenido que formular reiteración en nuestra solicitud de informes, debido a los retrasos en su envío y en dos ocasiones, aunque referidas a un solo expediente de queja, hemos debido poner en conocimiento de la máxima autoridad de las respectivas Consejerías la no adecuada colaboración o respuesta a los fines solicitados por parte de los Organos desconcentrados de las mismas.

Por otro lado, la falta de colaboración puntualmente, se ha puesto de manifiesto con ocasión de la tramitación del expediente de **queja 1097/91**, en el que se decidió incluir en el presente Informe la conducta de falta de colaboración de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre, en la provincia de Málaga, a la que le habíamos formulado **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**, en el sentido de que impidiera, de conformidad con la legislación vigente, el funcionamiento sin licencia de 8 canteras y una planta asfáltica, sitas en el término municipal, concediéndosele el plazo de un mes para que contestara a nuestra resolución, lo que no llevó a cabo, circunstancia ésta que motivó que nuevamente le fuera reiterada la petición de respuesta a aquel **Recordatorio** y **Recomendación**; pese a lo cual y a que desde la Resolución, hasta la inclusión en el Informe Anual, han transcurrido aproximadamente seis meses, continuamos sin recibir contestación.

Pese a los hechos y circunstancias concretas puestas de manifiesto anteriormente, hemos de señalar que, por lo general, se da un grado de colaboración satisfactorio desde luego no por su celeridad, sino en cuanto a que en la mayoría de las ocasiones se nos remite amplia y detallada información respecto de los asuntos planteados en las quejas de los ciudadanos o en aquellas iniciadas de oficio.

No obstante, en la tramitación de las **quejas 1159/91 a 1161/91** y **1265/91 a 1275/91**, relativas a incendios forestales, se ha debido poner en conocimiento de la superior autoridad, esto es del Sr. Consejero de Cultura y Medio Ambiente y del Sr. Consejero de Agricultura y Pesca, la falta de contestación de la Agencia de Medio Ambiente o la recepción de respuestas

incompletas de la Secretaria de Estructuras y Tecnología, respectivamente.

Como valoración global y a modo de conclusión de esta parte introductoria, podemos decir que se constata el alto grado de preocupación que están generando en la sociedad civil los problemas relacionados con la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

Paralelamente al creciente interés por parte de los ciudadanos y sus movimientos asociativos en la materia, se constata, cada vez más, la especialización de la Administración Autonómica en la asunción de obligaciones que le competen y la mayor y mejor coordinación con las Administraciones con las que ha de compartir el ejercicio de las facultades y atribuciones integradoras de su marco competencial, aumentando en eficacia, aunque quede aún mucho camino por andar antes de lograr el nivel óptimo e ideal de eficacia.

Detectamos, no obstante, de forma y manera preocupante, cómo muchas veces, pese a que, se han adoptado las previsiones y medidas necesarias para preservar el derecho al medio ambiente y para cumplir las obligaciones y deberes que a los poderes públicos impone el artículo 45.2 de la Constitución, las mismas pueden, en el mejor de los casos, fracasar, parcialmente, por la falta de ejercicio de las facultades y atribuciones que integran la esfera de actuación de la Administración Local.

Se detecta ello, principalmente, en el funcionamiento de actividades sujetas a licencia municipal, que debido, unas veces a la tolerancia, otras a la imposibilidad de su control e inspección, por falta de medios técnicos y personales, otras a la falta de recursos presupuestarios, etc., hacen ineficaces las previsiones normativas o de planificación de nivel superior, por la incidencia que aquellas actividades presentan sobre el medio ambiente.

En este sentido sería de desear un mayor grado de cooperación técnica y financiera con la Administración Local, respetando su autonomía, de forma que se logre más eficacia en la protección y conservación del medio ambiente y de la naturaleza.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

Para el análisis y exposición de las mismas, procederemos de forma ordenada y sistematizada, conforme a la clasificación de materias

predeterminada a efectos de cómputo estadístico; ello, en la medida en que los escritos de queja presentados por los ciudadanos o los expedientes e investigaciones iniciadas de oficio por la Institución, puedan resultar incardinados, por el asunto de fondo, en cada campo concreto de materias.

Se incluyen de este modo, reseñas extractadas de las quejas y actuaciones que hemos considerado más importantes y significativas.

2.1. Espacios protegidos.

En el presente subapartado se hará referencia a expedientes de queja que tuvieron como objeto principal, o cuando menos incidental, el control y supervisión de distintos órganos desconcentrados de la Administración Autonómica, en materia de conservación y protección de la naturaleza, instrumentalizada, mediante las declaraciones de espacios naturales protegidos, en sus distintas categorías o grados de intensidad en la preservación y protección de los mismos.

Nuestras intervenciones, en los asuntos que nos fueron confiados por las personas que demandaron de la Institución el ejercicio de sus funciones supervisoras, o en aquellos otros que, de oficio, llevó a cabo la misma, han estado atemperadas por el deseo de lograr una mayor y mejor consecución del más alto grado posible de respeto a los principios y derechos constitucionales recogidos y reconocidos en el Art. 45 de nuestra Carta Magna.

Así, hemos procurado en nuestras intervenciones, de una parte que fuera respetado el derecho de todos a disfrutar de un medio-ambiente adecuado para su desarrollo, y de otra parte, que la Administración Autonómica, a través de los distintos órganos y entidades con competencias en la materia, cumpla con adecuación a los principios de actuación que, para la Administración Pública en general, establece el Art. 103.1 de la Constitución, con las obligaciones y deberes que, para preservar aquel derecho fundamental, antes señalado, le impone el artículo 45.2 de la Norma fundamental.

Seguidamente, efectuadas las anteriores precisiones delimitadoras y definidoras de las motivaciones generales de nuestra actuación en materia de espacios protegidos, exponemos los expedientes de queja concretos que con aquel norte hemos tramitado o iniciado, reseñando los aspectos más significativos de los mismos y las resoluciones, en su caso, adoptadas por este

Comisionado Parlamentario.

En la **queja 522/91**, un grupo de personas, autocalificados como enamorados de los valores naturales de la Sierra de Cabra (Córdoba), formularon escrito de queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz denunciando la situación de clandestinidad en la que se encontraban diversas explotaciones o actividades extractivas de roca caliza, que según manifestaban, estaban destrozando la Sierra; esta se alinea en el sector suroriental de la provincia de Córdoba, integrada en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas, conjunto de cordilleras de excepcional interés paisajístico y ecológico, presentando sus montañas calizas singulares manifestaciones geomorfológicas.

Los hechos habían sido puestos en conocimiento de los Organismos y Autoridades competentes, reseñando los interesados que algunos actuaron con diligencia, como el Gobierno Civil, que retiró los permisos y autorizaciones relativos a materia de explosivos; la Consejería de Gobernación, que requirió las licencias de apertura, la Agencia de Medio Ambiente logró adquirir algunas de las explotaciones y la Consejería de Obras Públicas interesó las licencias urbanísticas pertinentes.

Se lamentaban, no obstante, los interesados del hecho consistente en que no hubieran logrado la intervención de la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, que ostentaba competencias en materia de permisos y explotaciones mineras.

Finalizando la exposición de hechos por parte de los interesados, de forma que venía a circunscribir en aquellos momentos (15 de Marzo de 1991) el problema, a la existencia de las canteras o explotaciones denominadas, "Asentadero Ter y Cerro de la Choza", que funcionaban en lugar prohibido por la Ley, careciendo, además, de Plan de Restauración y sin que por los respectivos equipos técnicos de cada una, se realizaran controles sobre el cumplimiento de los respectivos planes de labores.

Admitida a trámite la queja, se interesó informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda en Córdoba, sobre las mencionadas actividades extractivas y el cumplimiento de los Planes de Restauración a que hace referencia el Real Decreto 2994/82 de 15 de Octubre.

De la misma forma, interesamos de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, en aplicación de lo establecido en el Art. 18.1 de

nuestra Ley reguladora, la emisión de informe sobre el estado de tramitación en que se encontraba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Sierras Subbéticas, cuya declaración, efectuada por Decreto 232/88, de 31 de Mayo, incluía como ámbito territorial del mencionado Parque Natural, el término municipal de Cabra, en el que estaban sitas las dos explotaciones que funcionaban sin licencias municipales.

El primer Organismo en contestarnos fué la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda que, nos informó respecto a la concesión minera denominada "Asentadero Ter", lo siguiente:

"... La Concesión directa de explotación El Asentadero Ter, nº 12.591/2, fué otorgada el día 19 de Febrero de 1985, tras una larga tramitación, para un periodo de 90 años, en base a la autorización de explotación nombrada El Lanchar, nº 902, autorizada el 28 de Noviembre de 1973, que su titular venía trabajando con normalidad, (...) conforme a la (...) Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Minas 22/1973, de 21 de Julio.

(...) No tiene aún aprobado el Plan de Restauración a pesar de haber presentado los siguientes documentos:

- a) En fecha 19 de Julio de 1988, su titular presentó Estudio de Impacto Ambiental, que fue informado por la Agencia de Medio Ambiente en el sentido de que la actividad extractiva estaba prohibida en esa zona y que en todo caso se debía tramitar de conformidad a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio.*
- b) En fecha 17 de Junio de 1990 se presenta Proyecto de Restauración para un periodo de 5 años, a requerimiento de esta Delegación Provincial, que remitido al Agencia de Medio Ambiente para su informe, no ha sido informado hasta el día de la fecha.*
- c) Existe un Proyecto de Restauración que fue presentado en la A.M.A. y en esta Delegación Provincial el 13 de Marzo de 1990, sin que tampoco tengamos informe sobre él".*

Respecto a la concesión Cerro de la Choza la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda informó:

"La Concesión directa de explotación "Cerro de la Choza", nº 12.567, fue otorgada por el Ministerio de Industria Y Energía, en fecha 10 de Noviembre de 1981, para un periodo de 90 años, en base a la autorización de explotación del mismo nombre que el titular venía disfrutando desde su autorización en fecha 12 de Marzo de 1970. Todo ello conforme a la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Minas 22/1973, de 21 de Julio.

Durante todo este largo periodo de tiempo se ha estado trabajando con plena normalidad, presentando los Planes de Labores correspondientes previstos en el art. 70.3 de la Ley 22/1973, de 21 de Julio, de Minas.

(...) la legislación que prohíbe la actividad extractiva de la zona donde está ubicada la explotación minera es en concreto el Catálogo de Espacios Físicos y Bienes Protegidos de la Provincia de Córdoba, así como el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de Junio, ambas legislaciones con entrada en vigor muy posterior al otorgamiento del Derecho Minero.

En cuanto a la existencia o no de los Planes de Restauración es necesario informar que efectivamente aún no han sido aprobados a pesar de que el titular ha presentado los siguientes documentos:

- a) En fecha 15-9-86, Plan de Restauración en cumplimiento del Real Decreto 2994/82, que fue remitido a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Córdoba para su preceptivo informe. Fue devuelto con la indicación de que debían presentar Estudio de Impacto Ambiental.*
- b) En Marzo de 1989, se presentó Estudio de Impacto Ambiental, que remitido a la Agencia de Medio Ambiente fue informado en el sentido de que era una zona donde no podían realizarse actividades extractivas y que, en todo caso, deberían presentar Estudio de Impacto Ambiental para poder ser evaluado, si procediese, realizado conforme al Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de Junio.*
- c) En fecha 7 de Mayo de 1990, el titular de la concesión presentó -*

nuevo Plan de Restauración programado para un periodo de cinco años de explotación, como consecuencia de la petición formulada por esta Delegación Provincial ante el principio de acuerdo existente a nivel de las Direcciones Generales de la Agencia de Medio Ambiente y de Industria, Energía y Minas, para tratar de solucionar la problemática existente, cosa que hasta la fecha no ha podido llevarse a cabo".

Con posterioridad contestó la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, no sin que le tuviéramos que formular un reitero, dado el periodo de tiempo que había transcurrido desde nuestra primera petición de informe, sin que la misma fuese atendida.

El informe, respecto de las explotaciones mineras decía lo siguiente:

"... Es necesario concluir, en este punto, que con arreglo a esta normativa no existe obligación legal de elaborar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para el Parque Natural de las Sierras Subbéticas de Córdoba".

A la vista de los informes recibidos de ambos Organos toda vez que de los mismos se desprendía la existencia de una falta de coordinación-colaboración, originando una dilación excesiva en la resolución de los expedientes de los Planes de Restauración de las explotaciones indicadas, puesto que nos parecía que los titulares de las mismas habían presentado la documentación pertinente ante uno y otro Organos para la tramitación de aquellos Planes, formulamos a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del artículo 103 aptdo. 1 de la Constitución, el art. 34 aptdo. 1º de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que respecta a la necesidad de que la actuación de la Administración Pública, en general, se adecue a los principios de eficacia y coordinación.

Igualmente el Recordatorio se hacía extensivo a la necesidad de actuar conforme al principio de celeridad contemplado en el artículo 29 aptdo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958.

De la misma forma, el Recordatorio incluía el señalamiento de la obligación de concluir la tramitación de un expediente administrativo en plazo

no superior a 6 meses, acordándose en un solo acto los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea, y de solicitar los informes necesarios a otros organismos cuando sean preceptivos legalmente, o se estimen oportunos para la resolución; exigencias determinadas en los artículos 61, 75 y 84, de la Ley de Procedimiento Administrativo antes citada.

En consecuencia, formulamos **Recomendación** a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente para que emitiera el preceptivo informe y lo enviara a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda para que se efectuara la aprobación, si procedía, del Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores de las explotaciones mineras, recomendándose igualmente la agilización de las gestiones para intentar acuerdos de adquisición con los titulares de los derechos mineros, en forma que cuanto antes se resolviera definitivamente el problema del impacto medioambiental que, en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas producía el funcionamiento de las actividades extractivas mencionadas.

Asimismo, dado que del informe de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente se desprendía que en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto 232/88 de 31 de Mayo, de declaración del Parque Natural de las Sierras Subbéticas y de la Ley 2/89, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, se había iniciado la tramitación para la aprobación del Plan de Ordenación y del Plan Rector de Uso y Gestión del referido Parque Natural, formulamos a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, **Recordatorio** del deber legal de observar las normas y preceptos cuyo cumplimiento habíamos recordado a la Dirección Provincial y al mismo tiempo le formulamos **Recomendación** concretada en la necesidad de elaborar y, en su caso, proponer al Consejo de Gobierno la aprobación de los Planes "Rector de Uso y Gestión" y de "Ordenación de los Recursos Naturales" del Parque Natural expresado cuyas aprobaciones definitivas estaban siendo objeto de excesiva dilación.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos respondió, mediante detallado informe, que no consideraba que existiera obligación legal de elaborar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el caso del espacio protegido de las Sierras Subbéticas de Córdoba.

Argumentaba además, que el retraso en la tramitación y aprobación de las figuras específicas de planeamiento del Parque Natural, al igual que las de otros, obedecía a que:

" ... la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, y la Ley 2/1989, de 18 de Julio, no han supuesto simplemente una mutación del régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos.

La primera ha supuesto el reconocimiento legal de la nueva filosofía inspiradora de la política de conservación de la naturaleza que propugna la compatibilidad de la protección del medio con el desarrollo económico. La segunda, dando un paso más, establece las bases del desarrollo socio-económico de los espacios naturales protegidos apoyándose en la conservación y regeneración de sus recursos naturales, propugnando un aprovechamiento racional de los mismos.

Como consecuencia de este cambio cualitativo con respecto a la situación anterior, el proceso de planificación de los Espacios Naturales Protegidos, en general, y del Parque Natural de las Sierras Subbéticas, en particular, ha debido ralentizarse ya que, por un lado, ha sido preciso realizar previamente una detallada labor de diagnóstico y estudio de la realidad y de las posibilidades de estos espacios, y por otro, se ha debido definir claramente el contenido, alcance, efectos, etc, de las distintas figuras de planeamiento".

Nos comunicaba la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente que con independencia del tiempo transcurrido en la elaboración de los Planes señalados, ello no suponía dejación en el ejercicio de las funciones y cometidos de la Agencia de Medio Ambiente, ni en el cumplimiento de sus obligaciones.

Con respecto a las explotaciones mineras cuyo mantenimiento y funcionamiento era cuestionado, la Presidencia nos informó:

"... Centrándonos en el caso concreto expuesto en su escrito, relación con las explotaciones mineras "Asentadero Ter" y "Cerro de la Chozza", este organismo tramitó los correspondientes expedientes de clausura por carecer de las preceptivas licencias de apertura, que fueron resueltos en su día por la Delegación de Gobernación de Córdoba y en alzada por esta Presidencia. Asimismo, fue ordenada por nuestra Dirección Provincial la paralización de la maquinaria que se estaba empleando, habiéndose instruido

además sendos expedientes sancionadores (uno de ellos ya resuelto, por el que se le ha impuesto a su titular una multa de diez millones de pesetas).

Para concluir, he de manifestarle que en la actualidad ya se tiene elaborado el Proyecto de Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Sierras Subbéticas de Córdoba, al que se le están haciendo las últimas correcciones técnicas, a fin de proceder a su inmediata tramitación".

Por otra parte, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en contestación al Recordatorio de deberes legales y a la Recomendación formulados por esta Institución al citado Organismo, respondió con referencia a las explotaciones mineras expresadas:

- "... - Carecen de la preceptiva licencia de apertura que establece el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, motivo por el que tiene orden de paralización de la Delegación de Gobernación.*
- Igualmente carecen de la preceptiva licencia urbanística, no siendo posible su concesión por estar prohibidas expresamente las extracciones mineras en la zona donde se ubican por el Plan Especial de Protección del Medio Físico aprobado por Resolución de 7 de Julio de 1986 de la entonces Consejería de Política Territorial, lo que ha dado origen a que la Dirección General de Urbanismo disponga el cese de ambas explotaciones el 24 de Mayo de 1991.*
- Tampoco tienen aprobado el Plan de Restauración conforme a lo establecido en el Real Decreto 2994/82. Respecto a esta circunstancia en varias ocasiones nos han sido remitidos varios documentos bajo los epígrafes de Planes de Restauración o Impacto Ambiental que siempre han sido informados, como incluso pone de manifiesto la Delegación de Economía y Hacienda en su informe. En todo caso, los anteriores Planes de Restauración que nos han sido remitidos por la Delegación de Economía y Hacienda para estas explotaciones, no han sido aprobados por la Delegación".*

Continuaba el informe de la Dirección Provincial de la Agencia de

Medio Ambiente señalando que por los titulares de las explotaciones no se le habían presentado proyectos relativos al Plan de Restauración previsto en la legislación minera, sino meros proyectos de restauración que se presentaron y que analizados tanto por la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, como por la Delegación de Economía y Hacienda, según nos indicaba la Dirección Provincial, en reuniones mantenidas por ambos Organos, los proyectos resultaron carentes de contenido al ser copias de otros, no siendo informados.

En cualquier caso, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, en fecha 27 de Enero de 1992, a raíz de nuestra intervención, emitió informe desfavorable sobre los pretendidos proyectos de restauración de las explotaciones mineras.

Afirmaba, este Organo Provincial, en tono que dejaba ver su impotencia:

"... Consideramos justificada nuestra forma de actuar ante la difícil problemática que nos ocupa hace ya varios años y en el que dependemos de la actuación de otros Departamentos de la Junta de Andalucía.

Lo que sí es evidente es que las dos canteras continúan trabajando y, por tanto deteriorando un enclave de altísimo valor ecológico, protegido por el Plan de Protección del Medio Físico de la provincia de Córdoba, que prohíbe taxativamente las canteras en esa zona, y que a su vez forma parte del Parque Natural de las Sierras Subbéticas.

De todas formas parece incongruente que se trate de permitir la continuación de las citadas explotaciones cuando la normativa vigente impide la permanencia de canteras en esa zona y son ya dos las Consejerías que en aplicación de su normativa sectorial han dictado la paralización de las explotaciones citadas. Parece ser que nunca se podrán aprobar los Planes de Restauración de unas canteras que urbanísticamente no se pueden legalizar ... y según la Ley de Minas, una cantera sin plan de restauración no debe tener plan de labores y sin ellos la Administración responsable de la actividad minera tendría también que paralizar la actividad de las canteras "Asentadero Ter" y "Cerro de la Choza".

Como quiera que de lo actuado se desprendía que, en base a lo establecido en el artículo 4, a), 1º, del Decreto 20/1985, de 5 de Febrero, por el que se atribuyeron a los Delegados de la Consejería de Gobernación las funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2414/61 de 30 de Noviembre, tuvimos a bien formular a la Delegación de la Consejería de Gobernación, **Recordatorio** del deber legal de cumplir, de un lado, con los preceptos relativos a la ejecutividad de los actos administrativos, contenidas o contempladas en los artículos 101 y 102, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958. Estaba motivado el Recordatorio por el hecho de que la Delegación de Gobernación en 9 de Mayo de 1990, había resuelto la suspensión de las actividades extractivas hasta tanto no se acreditara la obtención de la licencia municipal de actividades y la adopción de medidas correctoras, continuando, no obstante, como se hacía constar en informe de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de 27 de Enero de 1992 pese a aquellas resoluciones de suspensión, funcionando ambas explotaciones; debiendo los Delegados de Gobernación, por aplicación de lo establecido en el artículo 39 del Decreto 2414/61, de 30 de Noviembre, asumir subsidiariamente, en caso de incumplimiento de los Alcaldes, la adopción de medidas oportunas en orden a la imposición de sanciones como multa, cierre temporal o definitivo de las instalaciones. Por ello, sugerimos a la Delegación mencionada, que una vez se había puesto en conocimiento de la Alcaldía de Cabra el funcionamiento irregular de las actividades extractivas, sin que se adoptaran por aquélla medidas sancionadoras, impusiera la de clausura y cese de las actividades, hasta su legalización, si procedía.

Toda vez que, con fecha 17 de Junio de 1992, recibimos contestación de la Delegación de Gobernación de Córdoba, en la que en respuesta a nuestro Recordatorio y Sugerencia nos informaba de que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había dictado sendos Autos suspendiendo las Resoluciones de la Delegación de Gobernación de 9 de Mayo de de 1990, que habían sido recurridas por los titulares de las explotaciones en alzada, afectando los Autos referidos también a las resoluciones de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de 18 y 22 de Junio de 1990, por las que se desestimaron los recursos de alzada, resolvimos la suspensión de las actuaciones, comunicándolo así a los interesados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante ello, hemos preferido reseñar las actuaciones que

integran el expediente de **queja 522/91**, por cuanto el mismo presenta un contenido que puede resultar paradigmático en dos órdenes:

- En el de la duplicidad de la norma.
- En el de la falta de coordinación en las relaciones interadministrativas y entre órganos de una misma administración.
- Ello, unido a la compleja situación competencial en materia de actividades extractivas, denota la laboriosidad y complicación para la tramitación de quejas sobre asuntos de este tipo.

En el primero de los aspectos señalados, se constata la existencia de duplicidad de normativa de protección, aunque el hecho de su existencia no suponga incompatibilidad entre las normas. Ello se afirma o mantiene por cuanto que, sobre un espacio natural protegido, el de las Sierras Subbéticas, confluyen de un lado la protección que otorga al mismo su inclusión en el Plan Especial del Medio Físico, aprobado por Resolución de la entonces Consejería de Política Territorial de 7 de Julio de 1986; de otro lado, la protección que a los mismos efectos otorga o supone la declaración del Parque Natural, operada mediante el Decreto 232/88, de 31 de Mayo, con un alcance y contenido protector distinto a aquel que contempla el Plan Especial de Protección del Medio Físico. Plan Especial éste que trae causa de la naturaleza integradora y de vocación vinculante del Planeamiento derivado de la Legislación del Suelo, pero que en virtud de las previsiones que se contienen al respecto en la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, así como en la Ley 2/1989, ya citada, se puede considerar como supletorio, o cuando menos complementario del Planeamiento medioambiental que se apruebe en ejecución de las previsiones y nuevos criterios introducidos por las disposiciones legales antes citadas, que desarrollan los principios en base a los cuales se reconoce y articula el derecho fundamental establecido en el artículo 45 de la Constitución.

Situación confusa la originada, al menos en el presente caso, como consecuencia de la duplicidad de normativa protectora, que se podrá superar sobre la base, entendemos, del desarrollo de las figuras e instrumentos de planeamiento medio-ambiental por parte de los órganos competentes. En este sentido, y con la intención de acelerar la consecución del referido objetivo, para una mayor y mejor protección de aquel derecho fundamental, el Defensor del Pueblo Andaluz ha iniciado, de oficio, actuaciones e investigación a las que

correspondió el número de expediente de **queja de oficio 1522/92**, de las que posteriormente se dará cuenta.

En cuanto se refiere al aspecto de la falta de coordinación las relaciones interadministrativas, es un problema que lejos de entrar en vías de solución, parece producirse en forma, cuando menos, reiterativa entre las relaciones de la Administración Autonómica y las Locales del ámbito de nuestra Comunidad, y también algunas veces, entre las relaciones de los distintos Organos de las Consejerías que integran la Administración Autonómica se hace notar la falta de coordinación necesaria para obtener una mayor eficacia de la gestión administrativa. A modo de ejemplo, sirva la presente **queja 522/91**, en la cual se constata el funcionamiento sin licencia municipal de dos explotaciones mineras, en terrenos pertenecientes a espacios naturales protegidos, durante varios años, habiendo tenido conocimiento de ello varios Organos autonómicos y competentes sectorialmente y sobre todo el Ayuntamiento de Cabra, en cuyo término municipal están radicadas las dos explotaciones mineras.

Con actuaciones de esta clase, se está lejos de conseguir que el funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas se produzcan sin detrimento de algunos de los principios que establece el art. 103.1 de la Constitución.

Directamente relacionada con la queja que hemos expuesto, este Comisionado inició **queja de oficio 2482/92**, con actuaciones tendentes a interesar de la Agencia de Medio Ambiente que en ejercicio de las competencias que a la misma asigna el art. 4 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó la citada Entidad, entre las que cabe destacar la protección y conservación del medio ambiente y la administración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos, intentara lograr un acuerdo amistoso con los titulares de las explotaciones denominadas "Asentadero Ter" y "Cerro de las Chozas" para la adquisición de los derechos mineros, o bien se procediera, caso de no lograrse aquel acuerdo, a la expropiación de los derechos mineros concedidos para la realización de las actividades extractivas que tanto deterioro estaban causando al medio-ambiente.

Con tal finalidad, se formuló a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, en Diciembre de 1992, **Recomendación** y **Sugerencia** del siguiente tenor literal:

"Intentando conciliar el respeto a la Ley, al Medio Ambiente y a los derechos preexistente de los particulares, nacidos en épocas pretéritas a la legislación medioambiental y urbanística que ha ido surgiendo para acercarnos a los países de nuestro entorno -C.E.E.-, esa Presidencia debe promover cuantas gestiones estime oportunas, en orden a conseguir el rescate de las concesiones mineras para la explotación de piedra caliza de la Sierra de Cabra, denominadas Cerro de las Chozas y Asentadero Ter, bien por acuerdo pactado entre las partes previa oferta de esa Presidencia a los titulares de los derechos mineros, o, en caso de imposibilidad de acuerdo, por el procedimiento expropiatorio establecido por la Ley de Expropiación forzosa de 16 de Diciembre de 1954 y su Reglamento aprobado pro Decreto de 26 de Diciembre de 1957.

Asimismo (...), Sugerimos a V.I. que impulse ante los Organos Autonómicos correspondientes, bien directamente por sí mismo, o, en su caso, en coordinación con otros organismos que pudieran compartir competencia con V.I. en esta materia, la aprobación del Plan de Desarrollo Integral para los municipios incluidos en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas y en esa zona de influencia socioeconómica".

Al momento de elaboración del presente Informe Anual, no hemos recibido contestación a la Recomendación y Sugerencia formuladas; en cualquier caso creemos conveniente su reseña e inclusión en el mismo por cuanto que ha sido una actuación iniciada con la intención de acelerar el proceso que ya había puesto en marcha la Agencia de Medio Ambiente, con referencia a otras explotaciones mineras en la zona, habiendo sido adquiridos los derechos que ostentaban los titulares de aquellas, mediante compensación económica pactada con los mismos. Adquisiciones de las que ya se dió cuenta al Parlamento en el Informe Anual correspondiente a 1991.

Como investigación o actuación iniciada de oficio por la propia Institución, merece ser destacada la tramitación del expediente de **queja de oficio 1522/92**. Con la misma pretendíamos determinar cuáles fueran las causas por las que se retrasaba la elaboración y aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques naturales declarados por la Ley 2/1989, de 18 de Julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la mencionada Disposición

Legal.

Figuras e instrumentos de planificación que se consideran indispensables, tanto por su contenido como por su finalidad, para una mayor y mejor logro de la protección del medio ambiente y para un más racional disfrute del mismo. En consonancia, todo ello, con lo establecido en el artículo 45 de la Constitución, que establece de su lado el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, y de otro, la exigencia a los poderes públicos de que velen por la racional utilización de los recursos naturales.

Con la finalidad de obtener información al respecto, interesábamos a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente aclaración sobre los siguientes extremos:

"1º.- Si, en relación a los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales de Sierra María, Cabo de Gata-Níjar y de las Sierras Subbéticas, los mismos se habían elaborado e iniciado el procedimiento para su aprobación y, en su caso, estado de este, o en caso contrario, causas o razones que originan el retraso, con referencia a los plazos fijados en las normas específicas de declaración, de tales espacios protegidos, como Parques Naturales.

2º.- Si la elaboración y procedimientos de aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales declarados por el artículo 7 de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, de la Junta de Andalucía, se han iniciado y estado de tramitación en que se encuentran, o en caso contrario, causas o razones que lo impidan".

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos remitió informe del siguiente tenor:

"... 1º.- En base a lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres y en la Ley 2/1989 de 18 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, la Agencia de Medio Ambiente ha procedido a la elaboración de los Planes de

Ordenación de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales de Sierra de María, Cabo de Gata-Níjar, Sierras Subbéticas y de los declarados por la Ley 2/1989, de 18 de Julio, anteriormente citado.

2º.- *Asimismo, se ha iniciado el procedimiento de aprobación de tales planes. En este sentido El Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo de la Junta de Andalucía ha dado el visto bueno para su tramitación a todos los Planes de los Parques Naturales a que se ha hecho referencia, en sesiones celebradas los días 23 de Marzo y 12 de Mayo de 1992, procediéndose a su posterior remisión a los Sres. Presidentes de las Juntas Rectoras, en orden a que se produzca la aprobación provisional de cada Plan Rector de Uso y Gestión- art. 7 del Decreto 11/90, de 30 de enero- y la emisión de informe acerca de cada Plan de Ordenación de Recursos Naturales - artículo tercero del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de enero de 1990.*

3º.- *Al día de la fecha se ha producido la aprobación provisional por la correspondiente Junta Rectora de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales de Bahía de Cádiz, Montes de Málaga, Acantilado y Pinar de Barbate, Sierra Mágina y Despeñaperros, previéndose en las próximas semanas la aprobación provisional de los aún pendientes, actualmente en fase de discusión en el seno de las Juntas Rectoras".*

Sometida a estudio la información facilitada, formulamos a esta Presidencia **Recordatorio** del deber de cumplir determinados preceptos legales y **Recomendación**, toda vez que se habían incumplido los plazos que para la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión establecían los Decretos de declaración de los Parques Naturales anteriores a la Ley 4/1989 y también, los plazos que en aplicación de la misma, habría que tener en cuenta para la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales declarados con posterioridad a aquélla, así como los plazos para la tramitación de los Planes de Ordenación de los Parques Naturales que debieran contar con ellos.

Nuestro **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** fueron formulados en los términos que en forma extractada se reseñan:

*"Esta Institución según lo establecido en el Artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, formula a V.I. **Recordatorio** de deberes legales por incumplir con los siguientes preceptos:*

- Art. 15.2, de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, que establece:

«Excepcionalmente podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se hará constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación».

- Disposición Transitoria Primera, de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo:

«La elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión a que se refiere el art. 19.1, se realizará en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley».

- Disposición Transitoria 4) de la Ley 2/1989 de 18 de Julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

«En el plazo de un año desde al entrada en vigor de la presente Ley, deberá tramitarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para los Parques y Reservas Naturales declarados en la misma».

*Asimismo, se formula a V.I. **Recomendación**, en el sentido de que, en ejercicio de las atribuciones que a esa Presidencia confiere el artículo 7 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó la Agencia de Medio Ambiente, provea lo necesario para que, en cumplimiento de los fines y competencias que a la citada Entidad asigna el art. 4 de la anteriormente mencionada Ley 6/1984, en relación con los espacios naturales protegidos, que se concretan en el art. 18 de la Ley 2/1989, también citada anteriormente, la Agencia, inicie la tramitación de los Planes de Ordenación y de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión correspondientes a los Parques Naturales de la Comunidad Autónoma que aún no cuentan con tan importantes instrumentos*

de planificación y armonización para el desarrollo socio-económico de las zonas afectadas por la declaración del Parque Natural y para la protección del medio natural. Y para que, de otro lado, la Agencia, ejerciendo funciones de coordinación y como órgano de gestión, provea la agilización de la tramitación de aquellas figuras de planificación cuya tramitación ya se ha iniciado, para que puedan ser aprobadas definitivamente a la mayor brevedad posible por el Organo competente.

Todo ello en aras de una más efectiva realización del derecho, constitucionalmente reconocido en el art. 45 de nuestra Carta Magna, de disfrutar de un medio ambiente adecuado y por otra parte, del mayor cumplimiento de la obligación impuesta por el citado precepto constitucional, a los poderes públicos, de velar por la racional utilización de los recursos naturales; y en concordancia con uno de los objetivos básicos reconocidos en el Estatuto de Autonomía (art. 12.3.5º)".

Coincidiendo con la elaboración de este Informe, se ha recibido la contestación de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente al Recordatorio y Recomendación formuladas. En ella se nos indica:

"Tales planes se encuentran siguiendo el trámite de aprobación que determina la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de enero de 1990, por el que se autoriza a la Agencia de Medio Ambiente a elaborar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y el Decreto 11/90 de 30 de enero que -entre otras materias- fija líneas básicas de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Debe tenerse en cuenta que los Planes mencionados se han elaborado en ausencia de las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales que se preveían por la Ley 4/1989 como desarrollo reglamentario. A ello hay que unir la complejidad inherente a las etapas de análisis, diagnóstico, establecimiento de objetivos, instrumentos y formulación de normativa específicas de un proceso de planificación ambiental con escasos antecedentes, así como el laborioso trámite de aprobación que prevén las normas

antes citadas.

En relación a su Recomendación se entiende coincidente con la voluntad de la Agencia de Medio Ambiente, que está agilizando todos los trámites previstos, en orden a la aprobación final de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Andaluces para los que existe obligación legal".

A la vista de lo contestado por la Agencia de Medio Ambiente sin perjuicio de ulteriores aclaraciones respecto del alcance de la obligación por imperativo legal de la elaboración y aprobación de los referidos instrumentos de planeamiento en relación con determinados Parques Naturales, podemos concluir informando que la mencionada Entidad ha aceptado nuestra Recomendación, la que según se manifiesta por la Presidencia, por otra parte "se entiende como coincidente con la voluntad de la Agencia de Medio Ambiente", por lo que están agilizando los trámites previos.

2.2. Protección de Fauna y Flora.

En esta materia ya en el Informe referido al año 1991, se había reseñado como significativa la **queja 1340/91**, que como consecuencia de la situación de "subiudice" en que se encontraba el fondo del asunto planteado en la expresada queja, así como debido a que no se constató la existencia de irregularidad en la actuación administrativa, decidimos no continuar con las investigaciones.

No obstante ello, como derivándose de aquella investigación se detectó tras el examen de la normativa medioambiental, tanto estatal como autonómica, la existencia de lagunas jurídicas, apuntábamos como salida y contraíamos el compromiso de hacerlo, el llevar a cabo una investigación de oficio ante los Organos competentes de la Junta de Andalucía, con la intención de que se efectuara el desarrollo reglamentario del artículo 26 de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, estableciéndose un régimen de protección específico, diferenciado del general e indeterminado que contempla tal precepto, para las especies de animales invertebrados y de lepidópteros, e interesar la inclusión en un futuro Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas, de aquellas subespecies consideradas en peligro de extinción.

Como consecuencia de aquel compromiso, por esta Institución se inició de oficio a finales del pasado año 1992, investigación y actuaciones ante la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, dependiente de la Agencia de Medio Ambiente para constatar o comprobar si por los citados Organos medioambientales se estaban adoptando medidas y cuál fuera de su alcance y contenido en relación al desarrollo regional de la normativa básica estatal, correspondiéndoles el número de expediente de **queja de oficio 2150/92**.

En efecto, el único referente normativo de protección de las especies de lepidópteros, en forma mayoritaria, se podía considerar el art. 26 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Con independencia, algunas especies concretas de lepidópteros, contaban con protección especial derivada de la existencia de normativa integradora del Ordenamiento jurídico Internacional (Convenios Internacionales de Washington, Bonn, Berna, Carta de Invertebrados del Consejo de Europa).

Por ello, toda vez que la Comunidad Autónoma, entendíamos estaba legitimada para, en virtud de lo establecido en el art. 15, 1, 7ª, del Estatuto de Autonomía, desarrollar la legislación medioambiental básica del Estado, así se lo indicábamos a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

La respuesta a nuestra petición de informe nos fue remitida por la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, que en su escrito nos comunicaba lo que seguidamente se sintetiza y resume para facilitar su exposición:

* La realización desde 1986 de trabajos para la elaboración de un "inventario de especies de mariposas susceptibles de protección en Andalucía". Adjuntándonos como prueba una publicación titulada "Mariposas diurnas a proteger en Andalucía". En el mismo se contemplan 43 especies diferentes.

* La protección de las especies de mariposas se puede lograr indirectamente, protegiendo las áreas donde radique la vegetación nutricia de las mismas. En este sentido, la ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen las medidas adicionales para su protección. En tales espacios quedan incluidas numerosas áreas de importancia lepidopterológica, por lo que el habitat de estas

especies está suficientemente protegido.

* La previsión de llevar a cabo las reuniones con científicos, investigadores y especialistas de cada grupo zoológico, para elaborar un Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas que recoja las especies merecedoras de protección.

A la vista de la respuesta dada por la Administración Autonómica, estamos elaborando la Resolución al respecto, que resumirá la finalidad última que perseguía la apertura de la queja cual era la posible elaboración del Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas que ya estudia la Agencia de Medio Ambiente.

2.3. Incendios Forestales.

En el Informe Anual de 1991, tuvimos ocasión de exponer la presentación de varias quejas relacionadas con el problema de la prevención y extinción de incendios forestales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Principalmente las **quejas 1159/91 a 1161/91** y las **quejas 1265/91 a 1275/91**, ponían de manifiesto la falta de eficacia de la Administración Autonómica a la hora de afrontar un problema de la envergadura del reseñado, lo que traía como consecuencia la degradación medioambiental y la ruptura de los equilibrios fundamentales en la naturaleza.

Dada la diversidad de Organos con atribuciones y competencias en relación al problema que nos denunciaban los escritos de queja y la necesaria coordinación entre los mismos, en aras de una mayor eficacia en la adopción de las medidas preventivas y de extinción, como ya señalábamos, en aquella ocasión, se había formulado **Recomendación** al Sr. Consejero de Gobernación, al Sr. Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria y al Sr. Presidente de la Agencia de Medio Ambiente.

Debido a su extensión y a que ya se dio cuenta de las mismas, damos por reproducido el contenido de las Recomendaciones que a cada una de las anteriormente mencionadas Autoridades se les formularon. Baste aquí con recordar que ante el grado de insatisfacción que había generado, el Plan INFOCA-91, recomendamos la adopción de medidas preventivas, extintivas,

reconstruccionales y sancionadoras.

Al respecto, el Sr. Consejero de Gobernación, nos respondió, compartiendo nuestro grado de preocupación por el problema, lo siguiente:

"... Gran parte de esas medidas están contenidas en el Proyecto de Ley Forestal, que, tras su trámite parlamentario, se convertirá en un instrumento básico para la lucha contra el fuego y la protección del medio natural."

Igualmente se nos indicaba por la Consejería de Gobernación, que el Plan INFOCA-92, iba a ser coordinado por la Consejería de Agricultura, y se nos informaba como desde 1984, la Consejería había impulsado programas para la construcción y equipamiento de 18 Parques de Bomberos y de 79 Agrupaciones Locales de Protección Civil, asimismo se informaba que en 1991, se habían creado y equipado 36 Grupos de Pronto Auxilio y elaborado e implantado planes de emergencia, contando con previsiones para subvencionar la ejecución de los mismos por los municipios.

Por su parte, la Secretaría General de Estructuras y Tecnología (IARA) nos contestó que para el año 1992, el Plan INFOCA, trataba de subsanar deficiencias de años anteriores, habiéndose aprobado por Decreto de 5 de Mayo de 1992, un Plan de lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, dictándose normas para la prevención, extinción y reconstrucción de las superficies afectadas.

Nos informaba la Secretaría General antes mencionada que el Plan INFOCA 92 contenía medidas de dos tipos, unas de prevención y otras operativas de extinción. En parecidos términos, nos contestaba también la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente.

En resumen, nos venían a decir los dos Organismos citados que se habían aumentado las dotaciones de medios personales, técnicos y materiales para la prevención y extinción de incendios, unificándose la dirección del Plan INFOCA-92, bajo la supervisión del Sr. Consejero de Agricultura y Pesca, creándose unos órganos de asesoramiento y coordinación.

Nuestra respuesta fue darnos por satisfechos en cuanto a lo actuado por la Consejería de Gobernación, a la que, agradeciendo la adopción de las medidas organizativas y de incremento de dotaciones personales y

materiales, interesamos que en futuras investigaciones que hubiéramos de realizar o llevar a cabo, en relación a la supervisión de sus actuaciones, no se produjeron demoras en la contestación sino que la misma fuera en menor plazo de tiempo.

Respecto a la Secretaría General de Estructuras y Tecnología, pese al tiempo transcurrido (7 meses), sólo contestó parcialmente a las Recomendaciones formuladas, obviando respuesta alguna sobre otros aspectos (fomento y realización de campañas de educación y divulgación con los centros docentes, colaboración con asociaciones ecologistas, adopción de medidas urbanísticas en cuanto a la recalificación urbanística de terrenos quemados, desarrollo del Plan Forestal Andaluz mediante Planes de Ordenación de Recursos Naturales, aplicación de mecanismos para la reconstrucción y repoblación previstos en la Ley Forestal de Andalucía, aplicación más eficaz de los procedimientos sancionadores) y al tratarse de cuestiones todas ellas que habíamos planteado en nuestra Recomendación inicial al Organismo (IARA).

Por ello, decidimos elevar la queja a la máxima autoridad del Departamento afectado, esto es, al Sr. Consejero de Agricultura y Pesca, interesándole respuesta sobre aquellos puntos concretos de nuestra Recomendación que no habían sido puntualmente atendidos.

En similares términos nos dirigimos también al Sr. Presidente de la Agencia de Medio Ambiente, pues, transcurridos más de 8 meses, nos llegó su respuesta que no daba cumplida satisfacción a todos los extremos planteados en nuestra Recomendación inicial, por lo que hubo de serle reiterada, en los mismos o similares aspectos no respondidos por la Secretaría de Estructuras y Tecnología, haciendo especial hincapié en la necesidad de especialización de los medios humanos.

Por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca, a través de la Secretaría de Estructuras y Tecnología, se nos contestó:

"1.- Se ha creado un gabinete de Información, atendido por periodistas cuyos objetivos son:

- Sensibilizar a los Medios de Comunicación respecto al tratamiento de la información de incendios forestales.*
- Destacar informaciones positivas del Plan Infoca - 92.*

- *Resaltar favorablemente el trabajo que realiza la Administración en este terreno.*
- *Transmitir a la opinión pública su grado de responsabilidad y concienciarla sobre incendios provocados.*
- *Canalizar la información de INFOCA-92 desde una misma fuente.*

Para este verano se ha hecho una campaña televisiva, bajo el lema "se ha escrito un crimen" a través de Canal Sur Televisión se ha orientado a concienciar a la sociedad andaluza de los perjuicios que causan los incendios forestales.

El fomento y extensión de campañas de educación en centros docentes corresponderá a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

2.- Las Asociaciones Ecologistas tuvieron una importante participación en las Jornadas sobre Incendios Forestales en Areas Mediterráneas celebradas en Ronda los pasados días 6 y 7 de Febrero en las que, además de estos colectivos, la Federación Andaluza de Municipios, las organizaciones Profesionales Agrarias, y Sindicatos, realizaron diversas propuestas para mejorar la previsión y lucha contra los incendios forestales.

Por otra parte, en las provincias de Cádiz y Málaga, se han establecido unos programas de colaboración entre las respectivas direcciones Provinciales de lucha contra incendios y las asociaciones "Agaden" y "Silvema", mediante las cuales grupos de voluntarios, compuestos por miembros de las mismas, han venido colaborando en las tareas de extinción de los incendios forestales producidos.

3.- La Ley Forestal de Andalucía, aprobada el 15 de Junio de 1992, establece en su artículo 50.2 que la pérdida total o parcial de cubierta vegetal como consecuencia de un incendio no alterará la calificación jurídica de dicha superficie como monte o superficie forestal. Y en su artículo 51 establece que no podrán enajenarse los productos forestales procedentes de incendio sin la expresa autorización de la Administración Forestal. Las operaciones de comercialización de éstos, se formalizará mediante contratos

reglados con la fiscalización, de la Administración Forestal. Reglamentariamente, se determinará el destino y condiciones de comercialización de los productos que se pretenden enajenar. En cualquier caso los ingresos obtenidos por los productos enajenados se desviarán a la restauración de los terrenos forestales dañados, con arreglo al correspondiente proyecto o plan técnico.

4.- El Desarrollo del Plan Forestal Andaluz, mediante los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, está contemplado en la Ley Forestal de Andalucía, y serán elaborados una vez realizado el Reglamento de la misma.

5.- Aunque la desaparición de la cobertura vegetal como consecuencia de los incendios forestales produce importantes pérdidas económicas, ecológicas y sociales, la restauración de las zonas incendiadas ha de hacerse bajo una cuidadosa planificación en el tiempo que tenga en cuenta las características de la vegetación afectada, así como las condiciones físicas del territorio y las condiciones socioeconómicas de las comarcas forestales.

En relación a los tipos de vegetación hay que tener en cuenta que el total de la superficie de pastos y la mayor parte de las superficies de matorral no precisan de la repoblación forestal para restaurar la vegetación a su situación anterior al incendio.

La recuperación de estos terrenos para la vegetación arbórea, caso de estimarse necesaria, deberá incluirse en los programas de reforestación que contempla el Plan Forestal Andaluz.

En lo referente a las superficies arboladas, la necesidad de la repoblación forestal dependerá de las especies afectadas, edad y espesura de la masa, así como de las posibilidades de regeneración, siendo conveniente esperar unos años para ver la evolución de la misma cuando existan condiciones para que dicha regeneración tenga lugar.

Una vez analizada la evolución de la vegetación habrá de determinarse aquellas áreas que precisen repoblación forestal y la urgencia de llevarla a cabo. A este respecto hay que señalar que el Plan

Forestal Andaluz se estimó que cada año se deberían repoblar artificialmente 3.149 has. de zonas quemadas.

En todos los casos serán de aplicación las medidas de reconstrucción que contempla la normativa urgente referente a;

- Regulación del pastoreo.*
- Control de la comercialización de los productos afectados por el fuego.*
- Reinversión en los casos que sea necesario, del importe de los aprovechamientos habidos en la reconstrucción de la zona incendiada.*

Como garantía de la reconstrucción de las zonas quemadas, cuando ello sea preciso, será de aplicación el artículo 59, de la Ley Forestal de Andalucía, de practicar nota marginal en el Registro de la Propiedad sobre la finca o fincas sometidas a la obligación de restaurar las superficies afectadas por un incendio forestal.

6.- En cuanto a la aplicación de los procedimientos sancionadores administrativos, se seguirá en todo momento lo establecido en la Ley Forestal de Andalucía, y más concretamente lo establecido en sus artículos 93 a 100, con lo que se mejora y agiliza el mencionado procedimiento".

Examinada la contestación, esta Institución puntualizó a la Secretaría General de Estructuras y Tecnología lo siguiente:

"1º.- Nos congratulamos de las diversas actuaciones y medidas descritas en su respuesta, que coinciden básicamente con nuestras recomendaciones, y esperamos que se continúe en esa tendencia para incrementar la eficacia en la política sectorial de referencia.

2º.- Solicitamos que nos informe sobre las previsiones temporales para el desarrollo reglamentario del artículo 13 de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, que constituye un requisito previo a la elaboración, aprobación y publicación de los Planes de ordenación de los Recursos Naturales; así como sobre la constitución, composición y funcionamiento del Consejo Forestal Andaluz y de los Consejos

Forestales Provinciales.

3º.- *Interesaría conocer los instrumentos y medios financieros que esa Consejería tiene a su alcance para fomentar la constitución de agrupaciones de voluntarios, para la prevención y vigilancia de incendios forestales.*

Finalmente recabamos información sobre las previsiones de esa Consejería, a cuyo titular está adscrita la Administración Forestal de Andalucía, sobre la aplicación del programa regulado en el Reglamento de la CEE, 2158/92, de 23 de Julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, indicando las actuaciones que se vayan a realizar para cumplimiento de sus objetivos y participación en los medios financieros que contiene".

Al respecto, nada nos ha contestado la referida Secretaría hasta el momento de elaboración de este Informe.

En cuanto a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente se refiere, la misma nos informaba extensa y detalladamente sobre los extremos que le recomendábamos tuviera en cuenta. Así nos venía a informar lo que en forma extractada y sintetizada exponemos, seguidamente:

* La Junta de Andalucía durante cada Plan Infoca ha desarrollado campañas de divulgación.

* Se tendrá en cuenta la participación de asociaciones y grupos vinculados a la conservación de la naturaleza en aquellos aspectos de concienciación del problema que son los que presenta esa participación.

* Se adoptan y aplican las normas restrictivas sobre actuaciones en zonas quemadas que ya están contemplados en la legislación vigente.

* En épocas de peligro de incendios forestales, los distintos Espacios Naturales Protegidos, ponen en funcionamiento medidas de control y prevención.

* Se han formulado Instrucciones Específicas sobre el control de basureros y vertederos.

* La Agencia de Medio Ambiente, en función de sus disponibilidades presupuestarias realiza tareas de recuperación de los espacios afectados por los incendios forestales, en el marco del ejercicio de sus competencias de conservación de la Naturaleza.

* La Agencia de Medio Ambiente en los espacios que gestiona, lleva a cabo la puesta en conocimiento de las Delegaciones de Gobernación los hechos que pueden ser objeto de apertura de expediente sancionador.

* El criterio de profesionalización se persigue en los sucesivos Planes Infoca.

Finalizaba la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, del siguiente modo.

"... En cuanto al tema de la formación en los distintos niveles de personal adscrito al INFOCA, es decir directores, técnicos, guardería y combatientes pertenecientes a las cuadrillas-reten, se coincide plenamente con la recomendación propuesta y se indica que esta Presidencia teniendo conciencia de la importancia de esta cuestión viene atendiendo a la misma con la programación en sus presupuestos de cursos de formación de alta especialización, al objeto de que el personal adscrito a este Organismo y con responsabilidades activas en al ejecución del Plan INFOCA, quede formado de manera permanente en técnicas de extinción de incendios forestales, esperando haber cumplido con las cuestiones suscitadas en su escrito, y rogando disculpe la demora producida en la redacción y posterior remisión de la presente contestación".

Los expediente de **quejas 1159 a 1161/91 y 1265/91 a 1275/91**, aún no están concluidos pues estamos a la espera de que por la Secretaría General de Estructuras y Tecnología se informe lo interesado por esta Institución en Diciembre pasado, de lo que se dará cuenta en el próximo Informe Anual al Parlamento.

A este respecto, conviene tener presente que la Consejería de la Presidencia, ha promulgado recientemente el Decreto 3/93, de 26 de Enero, sobre composición y funciones de los Consejos Forestales previstos en la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Ley Forestal de Andalucía, que se aprobó y publicó

durante la tramitación de los expedientes de queja que se han citado.

Con independencia de algunas puntualizaciones y observaciones que haya que formular finalmente y que en este momento nos reservamos, pues estamos a la espera de la respuesta de la Secretaría General de Estructuras y Tecnología, cabe significar que en general la actuación de los órganos competentes de la Administración Autonómica ha mejorado en relación con pasadas campañas de prevención y extinción de incendios, aumentándose la coordinación y eficacia en el empleo de medios personales y materiales, que también se han visto aumentados y que en lo que se refiere a la profesionalización y especialización de los medios personales también se continúa en línea de avance, si bien es cierto que aún se está lejos del grado óptimo. En este sentido, contar con mayores dotaciones presupuestarias es la principal dificultad para que se alcance o continúe el proceso de evolución hacia la profesionalización y especialización de las dotaciones personales y el aumento sostenido de las dotaciones materiales y técnicas y su mejora.

En otro orden de aspectos relacionados con el problema, los Organos Autonómicos competentes han llevado a cabo programas de divulgación, concienciación y educación sobre el problema que representan los incendios forestales y la necesidad de su prevención.

Asimismo, entendemos que en el aspecto de la participación de los sectores sociales afectados se han abierto los cauces que en teoría pueden resultar adecuados, al menos eso se desprende de las bases sobre las que el art. 57 de la Ley 2/1992, citada, asienta la composición o integración de las Agrupaciones de Defensa Forestal.

Igualmente, consideramos adecuado el establecimiento o adopción de medidas tendentes a la interdicción de usos que no sean forestales de los espacios afectados por incendios forestales, la afectación del importe generado por la comercialización de los productos forestales procedentes de los incendios, a la regeneración y recuperación de los espacios afectados y, siempre con el control e intervención de la administración, la previsión de anotación marginal en el Registro de la Propiedad como finca sometida a la obligación de restaurar la superficie afectada por incendio forestal.

Estimamos que con las previsiones que respecto a los incendios forestales se contienen en el Capítulo II, del título IV de la Ley 2/1992, convenientemente desarrollada, se puede mejorar la actuación de la Administra-

ción Autonómica en materia de prevención y extinción de incendios, contribuyendo así a un mejor cumplimiento de la obligación de velar por la defensa y protección del medio ambiente y de su restauración, que se establece en el art. 45.2 de la Constitución y, cuya responsabilidad recae sobre los poderes públicos.

Igualmente, y en aras de esa obligación de defensa y protección, consideramos adecuado el régimen sancionador que establece la Ley.

No obstante todo ello, las acertadas previsiones que la misma contiene pueden quedar vacías de contenido y devenir en papel mojado si no se lleva a cabo en forma rápida y adecuada la elaboración, aprobación y promulgación del Reglamento de ejecución y desarrollo de la misma. Cuando menos resulta preocupante que la propia Ley no haya fijado un plazo taxativo y expreso para llevar a cabo aquel desarrollo reglamentario, máxime si se tiene en cuenta el grado de indefinición en cuanto a integración, organización y dependencia a que queda sometida en la regulación del propio texto legal, la Administración Forestal, encargada de determinar las medidas de prevención y de dirigir y coordinar la extinción, así como de las funciones de disciplina, vigilancia e inspección de lo dispuesto en la Ley.

La falta de financiación debida en los aspectos que sean necesarios para conseguir la máxima operatividad de los instrumentos que contempla la Ley, podrá convertirla en elemento decorativo sin efectividad real. Por ello, se hará imprescindible la consignación suficiente de fondos presupuestarios para atender debidamente las dotaciones de medios personales y materiales y contribuir al mantenimiento de éstos.

Finalmente significamos que resultaría deseable que la Administración Autonómica continúe con la positiva labor realizada en esta materia, como lo demuestra el hecho de que, según datos estadísticos facilitados por los coordinadores del Plan Infoca 1992, se ha reducido en un 81,6% con respecto al año anterior la superficie forestal quemada, con relación al año 1991; disminuyó igualmente, la superficie incendiada forestal (un 91.6% menos), así como la superficie desarbolada (62,3% menos); y por último el número de incendios disminuyó en un 34,9% con respecto al año 1991. No obstante, el año de comparación fue especialmente virulento en incendios por lo que las cifras expuestas, no son significativas de la eficacia de las medidas.

2.4. Resúduos Radioactivos.

Al igual que en el Informe Anual correspondiente a 1991, en el que ya dábamos cuenta de algunas quejas en la materia, en el presente Informe, vamos a reseñar algunas que, posteriormente, han sido recibidas por esta Institución, que en razón a su falta de legitimación competencial las remitió al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, pero que en base a la especial naturaleza del problema subyacente, pretendemos tratar de modo diferenciado o específico a aquellas otras quejas remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales a que se hacía referencia en la introducción de este Capítulo.

Se trata de los expedientes de **queja 69/92, 820/92, 910/92 y 928/92**, que plantean la problemática de los pararrayos radioactivos.

De la primera de ellas ya se hizo mención en el anterior Informe Anual.

En resumen, se trata de quejas que han sido promovidas por órganos de participación en la gestión de Colegios Públicos o por Asociaciones de Vecinos, o como la **queja 910/92** a título personal, por un padre de alumno que debía asistir a un Colegio Público donde había instalado un pararrayos radioactivo.

El tratamiento que se ha dado a las quejas referidas, idéntico en todos los casos, ha sido su remisión al Comisionado de las Cortes Generales, en aras de la cooperación y coordinación de funciones establecida entre ambas Instituciones.

Por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, se iniciaron actuaciones consistentes en petición de informe a la Empresa Nacional de Resúduos Radioactivos S.A.(ENRESA), con fechas 24 de Enero y 14 de Febrero de 1992, recibiendo el Comisionado estatal la respuesta de ENRESA el 2 de Marzo de 1992.

En la misma el Director General de la Empresa se lamenta de que no se hayan podido lograr acuerdos con las autoridades locales, provinciales y autonómicas con las que se intentó, para obtener licencias y autorizaciones necesarias para el almacenamiento, en un emplazamiento adecuado, de cabezales de pararrayos radioactivos.

Ante la difícil situación planteada, la Empresa Nacional, ha realizado gestiones para encontrar alternativas al almacenamiento, para lo cual ha contactado con empresas extranjeras.

Así se logró un acuerdo con una empresa británica que quedó condicionado a la autorización del mismo por las autoridades británicas competentes. La misma se recibió en fecha 10 de Febrero de 1992, quedando (en la fecha de la contestación por ENRESA al Defensor del Pueblo) pendiente la autorización del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para efectuar la transferencia del material radioactivo a la empresa británica.

La Empresa Nacional informó igualmente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en fecha 2 de Marzo de 1992, que la retirada de pararrayos radioactivos se estaba efectuando en base a unos criterios de prioridad, retirándose en primer lugar aquéllos que estaban seriamente dañados o deteriorados, continuándose con los situados en centros de enseñanza y hospitales y todos los que pudieran ser objeto de preocupación social.

De otra parte, con el fin de llevar a cabo la retirada masiva de los pararrayos, ENRESA tiene intención, según manifestaba al Alto Comisionado, de llevar a cabo la construcción de instalaciones de almacenamiento, pretendiendo obtener para ello las necesarias licencias y autorizaciones y habiendo elaborado un censo de pararrayos radioactivos para su retirada masiva, en el momento en que tenga las instalaciones adecuadas donde almacenarlos.

Asimismo, señalaba la Empresa Nacional, que en los casos en que se había detectado riesgo radiológico, con carácter previo a la retirada, se efectuaban operaciones de acondicionamiento "in situ", dando cuenta al Consejo de Seguridad Nuclear.

El Defensor del Pueblo de las Cortes Generales recomendó con la máxima firmeza al Ministerio de Industria y Energía y a ENRESA, la adopción de todas las medidas necesarias para proceder a la retirada y almacenamiento adecuado de estos pararrayos. E, igualmente, apelando al sentido de la solidaridad, se dirigió a los Presidentes de diversas Comunidades Autónomas, así como a los Sres. Ministros para las Administraciones Públicas y de Industria y Energía.

Finalizaba la tramitación de todos los expedientes de queja sobre

la materia, de los que se hizo anteriormente referencia, el Defensor del Pueblo, señalando a modo de conclusión que en base a la información facilitada por los organismos consultados, que el único obstáculo que impedía la retirada de los pararrayos radioactivos era la carencia de un lugar donde establecer los correspondientes almacenes, resultando preferible, desde el punto de vista de la seguridad, que continúen instalados y adecuadamente mantenidos, que desmantelados, sino se dispone de un almacenamiento idóneo.

Trasladada la información facilitada por ENRESA y las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, a cada uno de los interesados, damos por finalizadas nuestras actuaciones en los expedientes de **queja 69/92, 820/92, 910/92 y 928/92.**

Respecto de la materia de residuos radioactivos, esta Institución, también inició actuaciones e investigación a la que correspondió la **queja de oficio 353/92.** La misma se inició al tener conocimiento de la posible instalación de pararrayos radioactivos en la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de Sevilla y en el "Puente del V Centenario", instalaciones que se habían producido con posterioridad a la prohibición que establecía el Real Decreto 1428/86, de 13 de Junio, modificado por Real Decreto 903/87, de 10 de Julio.

Por ello, decidimos solicitar informe al Sr. Delegado del Gobierno en Andalucía, sobre los ubicados en el "Puente del V Centenario", ya que las competencias sobre el mismo las ostenta el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como también al Sr. Delegado Provincial de Educación y Ciencia de Sevilla.

El Sr. Delegado del Gobierno, nos respondió lo siguiente:

"Correspondiendo a su escrito, R.S. 803 de 19 de Febrero último, acerca de la supuesta instalación de pararrayos radiactivos en esta Ciudad, y más concretamente en el puente del Centenario, se ha recabado la oportuna información de la Demarcación de carreteras del Estado de Andalucía Occidental, que acredita que se trata de pararrayos electroatmosféricos iónicos tipo E-13, de 150 m. de radio, instalados en las pilas principales de dicho puente, es decir pararrayos ionizantes y no radiactivos.

Se adjunta copia de la información recibida al respecto en este Centro".

Por su parte, el Sr. Delegado Provincial de Educación y Ciencia se limitó a remitirnos información de las características técnicas de los pararrayos ubicados en la citada Delegación.

Con objeto de contrastar la procedencia o no de la instalación de los referidos pararrayos y, en su caso, si los mismos se adecuan al Reglamento sobre protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes, aprobado por Real Decreto 53/1992, de 24 de Enero, y toda vez que esta Institución no dispone de un personal técnico que pueda valorar la información remitida al respecto por los Organismos a los que nos habíamos dirigido, interesó ayuda técnica para evaluar y dictaminar sobre la procedencia de la instalación de los pararrayos mencionados.

En ese sentido, se formuló petición de colaboración y ayuda a Sr. Decano de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial, sin que tras serle reiterada, haya dado contestación alguna a nuestra petición. Dada la falta de colaboración anteriormente expuesta, nos dirigimos con la misma intención al Sr. Director Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Sevilla y más tarde al Sr. Director Provincial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en Sevilla, hasta el momento no hemos obtenido respuesta. En el momento en que podamos confirmar si la instalación de los pararrayos fue procedente, dada su naturaleza, y si los mismos se adecuan al Reglamento aprobado por Real Decreto 53/1992, de 24 de Enero, procederemos a adoptar Resolución definitiva sobre el asunto objeto de investigación de oficio. De la misma se dará cumplida cuenta en Informe Anual próximo.

2.5. Vertidos urbanos, industriales y agrícolas.

En Octubre de 1992, ante la proximidad de la campaña agrícola de recogida de aceituna para su molturación en almazaras, esta Institución, en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 10.1 de la Ley reguladora de la misma, inició de oficio investigación y actuaciones tendentes a comprobar si por los Organismos y Autoridades competentes se habían adoptado medidas para evitar la contaminación causada por el alpechín que genera la molturación de aceituna en las almazaras, en las provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla, las más afectadas en campañas anteriores por la contaminación de alpechín vertido a sus cauces públicos.

Ya en el Informe Anual correspondiente al año 1990, habíamos tenido la ocasión de exponer, con motivo de la tramitación de la **queja 313/90**, las actuaciones que llevamos a cabo para, como en esta ocasión, preservar el derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 de la Constitución y supervisar el cumplimiento de las Administraciones Públicas, de la obligación de preservar aquel medio ambiente, defenderlo y restaurarlo, obligación que les impone nuestra Carta Magna.

Al igual que en aquella ocasión, en ésta, se nos planteaba como dificultad la existencia de una distribución compleja de competencias entre Autoridades y Organismos de distinto orden y naturaleza.

Así, toda vez que la mayoría de las veces los problemas de contaminación que genera el alpechín venían originados por su vertido a cauces públicos, habríamos de dirigirnos a un Organismo, sobre el que no tenemos facultades para supervisar su actuación, pues las competencias sobre el mismo no están transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Nos referimos a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. La misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 y siguientes de la Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas y de acuerdo con lo que al respecto establecen el artículo 245 y siguientes, del Real Decreto 849/86, de 11 de Abril, por el que se aprobó el Reglamento de Dominio Público Hídrico, es la competente para la autorización de los vertidos a cauces públicos.

Como el problema de contaminación afecta principalmente a los ríos de la cuenca del Guadalquivir en las Provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla, interesamos la colaboración de los Servicios correspondientes, en cada una de las Provincias mencionadas, de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Lo hicimos dejando bien sentado el hecho de que se trataba sólo de una petición de colaboración para que nos enviara información, sobre los siguientes aspectos:

- Autorizaciones de vertidos que se hubieran solicitado por titulares de almazaras que no estuvieran en posesión de aquéllas, de cara a la campaña 1992-1993.

- Actuaciones de control y depuración de vertidos y estudios hidrogeológicos que se hayan llevado a cabo de cara a las almazaras que vayan a funcionar en la campaña 92-93.

- Suspensiones y revocaciones de autorizaciones de vertidos que se hayan llevado a cabo por la Confederación respecto a almazaras existentes y dotadas de aquellas autorizaciones.

- Otras actuaciones que en colaboración con otros organismos y Entidades Administrativas se hayan llevado a cabo, en relación con el problema de los vertidos de alpechín.

Nuestra petición de colaboración fue efectuada en Noviembre del pasado año 1992, y hasta la fecha de realización de este informe no se han recibido las informaciones interesadas.

Igualmente, dado que de conformidad con lo establecido en el artículo 4 e) de la Ley 6/1984, de 12 de Junio por la que se creó la Agencia de Medio Ambiente, la misma tiene atribuida las competencias referidas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, a la Entidad citada debimos interesar informe, sobre el control de la adopción de las medidas correctoras, que, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el Decreto 2414/61, de 30 de Noviembre, hubieran adoptado los titulares de las actividades de almazaras.

En base a ello, nos dirigimos a las Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente en Jaén, Córdoba y Sevilla, interesándoles informe sobre los siguientes extremos:

- Medidas de vigilancia y control llevadas a cabo en relación con las almazaras de la provincia para verificar su adecuación o no a las disposiciones del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

- Cualesquiera otras actuaciones o medidas que, en relación al control de los vertidos de alpechín, procedentes de las almazaras de la provincia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, haya llevado a cabo la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en prevención de los efectos contaminantes de aquellos vertidos.

En otro orden de medidas, interesábamos a las Direcciones Provinciales de la Entidad Medio Ambiental que nos informaran sobre si se

estaban aplicando nuevos sistemas técnicos de molturación y de eliminación de alpechín o de los riesgos de contaminación provenientes del mismo.

Nos han contestado las Direcciones Provinciales de Jaén y de Córdoba. Ambas han remitido extensos y documentados informes sobre denuncias que habían formulado al Organismo de Cuenca, responsable de las autorizaciones de los vertidos, sobre visitas de inspección realizadas a las almazaras dirigidos a los Ayuntamientos y Delegados de Gobernación, etc.

Por último hay también que reseñar el hecho de que nos habíamos dirigido a los Delegados Provinciales de Gobernación, a los que se interesó informe sobre:

- Número de almazaras con licencia municipal y sin legalizar existentes en la provincia de su ámbito competencial.

- Visitas de inspección como medida preventiva para verificar la adecuación o no al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de las almazaras.

- Medidas correctoras propuestas a los Sres. Alcaldes, en relación con aquellas deficiencias existentes en las almazaras de la provincia y expedientes sancionadores incoados, así como sanciones impuestas a consecuencia de los mismos.

- Otras medidas de colaboración y cooperación llevadas a cabo con las Administraciones Municipales y con los Organos periféricos de la Administración Autonómica en prevención de los riesgos para la protección del medio ambiente provenientes de las almazaras existentes en la Provincia.

Tenemos aspectos pendientes de completar en cuanto a información de la Provincia de Sevilla y asimismo debemos proceder al estudio y análisis de la extensa documentación que, desde los Organismos que nos han contestado, se ha remitido.

Esperamos tener completa la documentación necesaria para evaluar con más conocimiento de causa el problema de los vertidos de alpechín y las medidas adoptadas por los Organismos competentes y su adecuación o no a los principios de actuación establecidos en el artículo 103 de la Constitución y el grado de cumplimiento de la obligación que a los poderes públicos impone el

artículo 45.2 de la misma.

No obstante no haberse resuelto definitivamente el expediente de **queja 1958/92**, hemos preferido reseñar en este Informe su iniciación y estado de tramitación, por tratarse en él de supervisar el comportamiento de las Administraciones competentes, en una materia que preocupa a la sociedad andaluza como hemos podido constatar por las continuas informaciones que en la prensa nacional, regional y local, vimos publicadas al comienzo de la campaña de recogida de aceituna para su molturación y también por cuanto a nivel parlamentario se han formulado en ocasiones preguntas con ruego de respuesta escrita y proposiciones no de Ley sobre la materia, que dan idea de la preocupación de la Cámara.

2.6. Resíduos Sólidos Urbanos.

En la materia que se enuncia, continuando con la línea de actuaciones ya iniciada en el año 1991 con la **queja de oficio 1020/91**, en referencia al vertedero incontrolado de residuos sólidos urbanos de El Berrueco en el término municipal de Medina Sidonia (Cádiz), expediente de queja del que ya se dió cuenta en el Informe Anual de 1990 y que finalizó con el compromiso por parte del Consorcio Bahía de Cádiz de sellar el vertedero incontrolado en Septiembre de 1991, esta Institución durante el pasado año de 1992 ha iniciado, también de oficio varias actuaciones afectantes a vertederos incontrolados localizados en las provincias de Huelva, Almería y Málaga.

Así en el expediente de **queja de oficio 681/92**, iniciamos investigación en relación con el vertedero que existía en el término municipal de Alájar, en terrenos afectados por la declaración de Parque Natural que para la Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva), se efectuó por la Ley 2/1989, de 18 de Julio.

En petición de informe nos dirigimos a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente a la que interesábamos indicara en qué medida estaba afectando el funcionamiento del vertedero a la flora y fauna del lugar y, sobre todo, si había riesgos para la salud humana y que informara sobre el grado de ejecución del Plan Director de Resíduos Sólidos Urbanos de la provincia. De la misma forma nos dirigimos a la Diputación Provincial interesando información sobre el Plan Director de Resíduos, para que se nos indicara las previsiones temporales y financieras en aquella zona, en cuanto al

sellado de vertederos incontrolados y en construcción para tratamiento y eliminación de dichos residuos.

A la vista de los informes recibidos, formulamos **Sugerencia** a la Diputación Provincial y a los demás Organismos afectados. Destacamos la formulada a la Entidad Local Provincial por cuanto que en ella se interesaba la ejecución material del sellado del vertedero con el siguiente tenor literal:

"... Por consiguiente esperamos que la construcción de los Centros y su puesta en funcionamiento se realice en el menor plazo posible, Sugiriendo de conformidad con el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, a esa Corporación Provincial a que impulse las actuaciones de todas las otras Administraciones implicadas (AMA y Ayuntamientos); asimismo Sugerimos que esa Diputación colabore en la clausura del vertedero incontrolado, limpieza y restauración, así como del sellado, en su caso, de los terrenos afectados por los vertidos".

La Diputación Provincial, aceptando nuestra Sugerencia, remitía en fecha reciente informe que extractadamente en lo que interesa, dice como sigue:

"... me es grato informarle que con fecha 19 de Octubre de 1992, la Comisión de Gobierno de esta Diputación Provincial, acordó la eliminación del vertedero incontrolado de Alajar, de cuyo acuerdo adjuntamos copia.

El 3 de Noviembre de 1992 finalizaron las obras de eliminación del vertedero..."

Exponemos esta queja con separación de otras sobre la misma materia, por cuanto en ella se ha obtenido el fin pretendido, el sellado del vertedero. No obstante en otros expedientes (**queja de oficio 2471/92**, **queja de oficio 2501/92**, y **queja de oficio 2502/92**), iniciados por esta Institución al tener conocimiento, de la existencia de vertederos incontrolados en el barrio de "El Puche", en Almería capital, en la Rambla de Chirivel, de Vélez Rubio (Almería) y en Fuengirola (Málaga), respectivamente, no obtuvimos aún respuestas de las Administraciones y Organismos implicados competencialmente, que nos hayan hecho llegar la solución a los problemas que la existencia de los vertederos señalados suponen, pues pueden constituir un

riesgo para la salud humana, ocasionan perjuicios al medio ambiente y suponen un grave impacto paisajístico.

Por ello, como quiera que su existencia puede constituir un atentado a los derechos a la protección de la salud y al disfrute de un medio ambiente adecuado, reconocidos respectivamente en el artículo 43 y 45 de la Constitución, iniciamos investigación solicitando informe a las Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente de Almería y Málaga, a las Delegaciones Provinciales de Salud de las mismas provincias, a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de Almería, Vélez-Rubio y Fuengirola.

Con respecto a los órganos periféricos de la Agencia de Medio Ambiente, interesábase la iniciación de expedientes administrativos para depurar posibles responsabilidades por el funcionamiento de los vertederos incontrolados y la remisión de informe sobre el grado de ejecución del Plan Director de Resíduos Sólidos Urbanos y previsiones al respecto en el sector afectado por cada vertedero.

A los Delegados Provinciales de Salud, solicitamos informe sobre los posibles efectos nocivos para la salud de las personas y contaminación ambiental de las aguas u otros elementos donde estuviera situado el vertedero.

Con relación a las Diputaciones Provinciales, pedimos informe sobre posibles efectos nocivos para la salud de las personas y contaminación ambiental de las aguas u otros elementos donde estuviera situado el vertedero.

Por otra parte, nos hemos dirigido a las Diputaciones Provinciales respectivas por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 317/1984 de 18 de Diciembre, a las mismas les corresponde la colaboración e intervención en la elaboración de los Planes Directores de Resíduos Sólidos Urbanos de Andalucía, debiendo contribuir a financiar su redacción. Requerimos a estas Entidades informe sobre el grado de ejecución de los Planes respectivos y que comunicaran las previsiones temporales y financieras del mismo en la zona, en cuanto al sellado de vertederos incontrolados y la construcción de planta de tratamiento y eliminación de dichos resídos.

Por último, en cuanto a las Administraciones u Organos con competencias en la materia, interesábase, en particular, de los Ayuntamientos en cuyos términos municipales se habían detectado los vertederos incontrolados, informe sobre las medidas que en coordinación y cooperación

con la Agencia de Medio Ambiente y de la Diputación de la respectiva provincia, hubieren llevado a cabo para terminar con la existencia de las actividades de vertidos efectuados en esa forma que generaban molestias a los núcleos de población próximos, siendo además insalubres y teniendo graves repercusiones sobre el medio ambiente y los valores paisajísticos.

En relación a las actuaciones que habíamos iniciado sobre los vertederos radicados en la Barriada El Puche, de Almería Capital y en el municipio de Velez Rubio, la Diputación Provincial de Almería nos informó que desde 1986, se tenía redactado un Plan Director de Resíduos Sólidos, a cuya financiación habría contribuido la Agencia de Medio Ambiente, pero que el mismo no era operativo por cuanto no se había sometido a aprobación de la Junta de Andalucía ni se habían previsto fondos para su financiación.

Con referencia al vertedero incontrolado existente en el término de Fuengirola, la Diputación Provincial de Málaga nos informó que el Municipio de Fuengirola no está integrado en el ámbito del Plan Director de Resíduos Sólidos Urbanos que tiene aprobado aquélla.

Por su parte la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, nos informó que el Municipio de Fuengirola, figura encuadrado en la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, teniendo contemplado en sus Estatutos, aprobados por la Comisión Gestora de la Mancomunidad el día 21 de Enero de 1980, la intención de hacerse cargo del tratamiento de los resíduos sólidos generados por los municipios que integran la misma.

Igualmente, nos indicaba la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente lo que sigue:

"... El Plan Integral de Tratamientos de los Resíduos Sólidos Urbanos diseñados por la Mancomunidad contempla como una de las actuaciones a realizar la construcción de un vertedero sanitariamente controlado a ubicar en la finca "La Macorra" propiedad de la Mancomunidad y sita en el término municipal de Mijas. La producción estimada de resíduos es de 80.000 Tm/año, que es la generada por los municipios de Benalmádena, Fuengirola y Mijas.

2º.- El actual vertedero municipal de Fuengirola se encuentra ubicado en la margen izquierda de la Autovía-Variante de Benalmádena de la

C.N.-340, P.K. 215,275. Estimando que el vertedero supondría al no estar controlado un peligro para la explotación y uso de la citada Autovía, el M.O.P.T. procedió a su clausura y sellado con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la misma.

Debido a problemas surgidos para el vertido de los residuos en los vertederos de Mijas y Benalmádena como estaba previsto, el Ayuntamiento de Fuengirola procedió a verter, al no existir otra alternativa más favorable, en terrenos colindantes al vertedero que había sido sellado, tomando todas las precauciones posibles para evitar el peligro en la circulación por la Autovía, así como los problemas que los vertederos generalmente producen.

3º.- El expediente para la construcción del vertedero de "La Macorra" se está tramitando con la mayor urgencia posible, estimándose por los Técnicos de la Mancomunidad que el vertedero podrá estar funcionando en este próximo verano, lo que solucionará definitivamente el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en esta zona eminentemente turística de la Costa del Sol".

Con independencia de lo anterior, esta Institución ha iniciado de oficio otro expediente de queja sobre el grado de ejecución del Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Jaén. Esta vez de forma global, no como consecuencia de ningún problema puntual generado por la existencia de un vertedero incontrolado: se trata de las actuaciones del expediente de **queja de oficio 2702/92**, de la que se dará cuenta en el próximo Informe Anual.

Otras actuaciones en la materia, llevadas a cabo a instancia de parte han sido las que han dado lugar a los expedientes de **queja 1360/91 y 541/92**.

En el expediente de **queja 1360/91**, se nos comunicó por un ciudadano la realización de operaciones de vertido de residuos sólidos en canteras próximas a una urbanización por el Ayuntamiento de Ogíjares (Granada). Tras las oportunas peticiones de informe, y vistas las respuestas que los organismos con competencias en la materia nos han trasladado, formulamos **Sugerencia** que, resumidamente, venía a circunscribirse a que instabámos de la Diputación Provincial y de la Agencia de Medio Ambiente, para que colaboren en la ejecución del Plan de Residuos Sólidos Urbanos y en el sellado de los

vertederos incontrolados; ello en función de la asignación competencial al Municipio en la materia, contenida en el artículo 25.2 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, debiendo la Diputación colaborar en su prestación conforme a lo establecido en el artículo 31.2 de la Ley de Régimen Local. Al mismo tiempo, interesábamos que a la mayor brevedad posible entrara en funcionamiento el Centro de tratamiento del Sector donde estaba enclavado el vertedero.

En base a ello, requeríamos también del Ayuntamiento que colaborara a la agilización de la obra y a la clausura del vertedero incontrolado, limpieza y restauración de la zona afectada.

Finalmente sugeríamos al mismo que se adhiriera a la Mancomunidad de Municipios de Resíduos Sólidos de la Vega, entre tanto funcionaba el vertedero mancomunado.

A la Diputación de Granada particularmente, también le formulábamos **Sugerencia**, que resumidamente venía a urgir la ejecución del Plan referido, llevándose a cabo la construcción de los Centros de tratamiento y su puesta en funcionamiento. Ello para que se procediera a solucionar el grave problema de tutela sanitaria del medio ambiente, que conforme a los artículos 26, 28 y 31.2 de la Ley de Bases de Régimen Local queda confiada fundamentalmente en sus aspectos ejecutivos a los Municipios y Provincias.

Por tanto instamos a la Corporación Provincial para que convocara los concursos de adjudicación a fin de elaborar los proyectos de cada uno de los Centros de recogida y tratamiento, así como la adquisición de los terrenos correspondientes, colaborando en la clausura de los vertederos incontrolados, instándole a que nos mantuviera informados.

A la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente le hacíamos las siguientes consideraciones:

"En dicho informe esa Agencia reconoce "... la afección de este vertido, tanto a los vecinos colindantes como al medio natural...". Corresponde al Organismo autónomo la protección del medio ambiente en general, y colaborar en la ejecución del Plan de Resíduos Sólidos Urbanos, conforme se desprende de la Ley 6/84, de 12 de Junio (art. 4) y la Ley 42/1975 de 19 de Noviembre, de Recogida y Tratamiento de Resíduos Sólidos Urbanos. También le comunicamos que hemos Sugerido al Ayuntamiento de Ogjares para que

*agilice su incorporación a la Mancomunidad de Resíduos Sólidos de la Vega, en base al informe emitido por esa Dirección Provincial; asimismo formulamos **Sugerencia** a la Diputación Provincial para que agilice la ejecución del Plan de Resíduos Sólidos Urbanos".*

Por consiguiente, se formuló **Sugerencia** a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, en Granada, para que colaborara en la ejecución del Plan de Resíduos Sólidos Urbanos, en concreto la que recibirá los residuos Sólidos de Ogíjares, procediéndose a la clausura del vertedero incontrolado, estando aún pendientes de las respuestas que al respecto formulen los anteriormente citados Organismos, aceptando o no nuestras Sugerencias.

Idénticas actuaciones hemos llevado a cabo en el expediente de **queja 541/92**, en el que los interesados en él nos comunicaban la existencia de un vertedero incontrolado en Aroche (Huelva), en terrenos afectados por declaración como Parque Natural, efectuada por la Ley 2/1989, de 18 de Julio.

De todas las **Sugerencias** efectuadas a los Organismos implicados en cuanto a competencias en el asunto, citamos como más significativa la dirigida al Ayuntamiento:

"... Pues bien, del examen de la información y documentación remitidas convenimos que el asunto planteado está en vías de solución, y esperamos que ello sea a corto plazo, pues la Diputación nos dice que ha iniciado expediente de expropiación urgente de los terrenos necesarios para la ejecución de la obra del vertedero controlado de residuos sólidos, en el término de Cumbres de San Bartolomé, habiendo sido informado favorablemente por la Agencia de Medio Ambiente, y sin perjuicio de que se ajusten las licencias administrativas pertinentes al procedimiento de autorización previsto en la Ley 2/89, de 18 de Julio y determinaciones del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Huelva.

En todo, ese Ayuntamiento tiene competencias en materia de protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública, recogida y tratamiento de residuos artículo 25.2 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local), cuyo ejercicio no

debe desconocer.

Por consiguiente, entendemos que la situación de insalubridad y suciedad que produce el nuevo vertedero incontrolado debe solucionarse a la mayor brevedad posible una vez entre en funcionamiento el vertedero mancomunado. A tal efecto, Sugerimos, al Ayuntamiento para que: colabore, dentro del ámbito competencial atribuido, a la agilización de la obra y a la posterior clausura del vertedero incontrolado, limpieza y restauración de la zona afectada por el impacto ambiental negativo que producen los residuos en ambos vertederos (el antiguo y el nuevo), y especialmente considerando que se trata de unos terrenos incluidos en un Parque Natural Andaluz, todo ello para hacer más efectivo el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado reconocido por el art. 45 de la Constitución, y por el que todos los poderes públicos deben velar".

2.7. Actividades extractivas.

Dos quejas podemos incluir en el apartado a que hace referencia el anterior epígrafe. Se trata de la **queja 1097/91** y la **queja 626/91**.

Por la problemática que se planteaba en cada una de ellas, merece ser destacada con prioridad la **queja 1097/91**.

En ella, una Asociación de Vecinos, de Alhaurín de la Torre (Málaga) nos indicaba la existencia de nueve canteras de extracción de áridos, canteras que estaban causando perjuicios a áreas forestales próximas y molestias a los vecinos del pueblo a consecuencia del polvo en suspensión y ruidos que generaban las referidas explotaciones.

Interesamos informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga). Igualmente, en el transcurso de las actuaciones e investigación se puso de manifiesto la competencia de la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca, por cuanto que el monte afectado era de titularidad de la Junta de Andalucía, correspondiendo al IARA su control fitosanitario, por lo que nos dirigimos también a la citada Delegación Provincial, en petición de informe.

Los datos recibidos de la Delegación Provincial de Economía y Hacienda nos aclaraban que el número de canteras eran ocho; que todas estaban en posesión de las correspondientes autorizaciones tramitadas con arreglo a la Ley de Minas de 21 de Julio de 1973 y al Reglamento de 25 de Agosto de 1978, habiendo presentado el preceptivo plan de Labores y dando cumplimiento a lo establecido por el Real Decreto 2994/82, de 15 de Octubre; y que todas habían presentado el Plan de Restauración del espacio natural afectado. Tales planes, según la información recibida, no estaban aprobados, pues la Agencia de Medio Ambiente les había formulado algunos reparos, debiendo presentarse anexos a los mismos.

Por lo que respecta a la inmisión de partículas de polvo en suspensión y ruidos, se nos comunicaba que, efectuados los controles e inspecciones adecuados, no se superaban en la mayoría de los casos los límites máximos permitidos, salvo en una cantera en la que por acumulación de inmisiones con otra próxima, se detectó que se superaban aquellos límites. En otras tres ("Cerro Panchelas", "Sierra Llana" y "Pinar") sería procedente llevar a cabo el control o inspección a más largo plazo, conforme a los periodos fijados en la reglamentación vigente. Sobre la del "Pinar", la Delegación citada nos indicaba o ponía de manifiesto que presumiblemente no superaría los límites máximos permitidos.

Por parte del Ayuntamiento se nos había informado que los deterioros denunciados se estaban produciendo en zona dependiente del IARA, que el Ayuntamiento podrá hacer bien poco en relación al problema denunciado y que el Ayuntamiento en Pleno había aprobado una Ordenanza de "Policía y Buen Gobierno para la protección y defensa del Medio Ambiente". Nada se nos indicaba respecto de la exigencia de las licencias municipales correspondientes.

Por su parte la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, en referencia a la inmisión de partículas y sus efectos sobre el arbolado contiguo, nos informaba lo que sigue: *"En resumen, parece que el efecto de dichas partículas puede considerarse transitorio y de escasa magnitud sobre la arboleda que circunda las explotaciones"*.

En aras de preservar el derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 43 de la Constitución, también nos habíamos dirigido exponiendo la situación a la Delegación Provincial de Salud, que, con referencia al problema que generaba la inmisión de partículas al entorno medioambiental

del municipio, procedentes de las explotaciones mineras, nos informaba en base a los datos de que disponía, que no existían diferencias en el nivel de inmisión con otras zonas básicas de salud. Añadía la Delegación de Salud, que se iba a instalar un captador de partículas para constatar los niveles de inmisión. Por otro lado, con referencia a las mediciones que entidades colaboradas con la Agencia de Medio Ambiente habían realizado, sobre aquellos niveles, nos indicaba la Delegación Provincial de Salud que todas las canteras, excepto la del "Pinar" estaban dentro de los límites permitidos.

En vista de todo ello, la Institución resolvió formular los Recordatorios de deberes legales y Recomendaciones que seguidamente se exponen.

Al Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre le formulamos **Recordatorio** y **Recomendación**, que como se indica en la parte introductoria del Capítulo, no han sido contestados pese al reitero efectuado y al transcurso de un largo periodo de tiempo, por lo que se ha resuelto incluir su falta de colaboración en el presente Informe. El texto de nuestra Resolución, en lo que interesa, hacía referencia a la necesaria sujeción a licencia municipal, de acuerdo con lo establecido en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1956 y de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Actividades aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, de las actividades de explotación de canteras.

En base al Recordatorio, formulábamos **Recomendación** para que se clausuraran las actividades denunciadas hasta tanto estuvieran en posesión de la correspondiente licencia municipal.

A la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, formulábamos **Recomendación** en el sentido de que:

"Se efectúen en las canteras "Cerro Panchelas", "Sierra LLana" y "Pinar", la inspección y comprobaciones reglamentarias sobre niveles de inmisión, a través de Entidades colaboradoras correspondientes, al objeto de resolver definitivamente sobre el riesgo sanitario de dichas actividades, así como el impacto medioambiental, en aras a la exigencia constitucional (art. 45) de «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente...» afectado por dichas actividades contaminantes".

A la Delegación Provincial de Salud formulamos **Recomendación** con el siguiente tenor literal:

"... la conveniencia de efectuar las comprobaciones sanitarias pertinentes para determinar el origen de la contaminación ambiental, instalando captador de partículas sedimentables en el municipio de Alhaurín de la Torre a la mayor brevedad posible, y todo ello al objeto de proteger a los ciudadanos ante enfermedades que pudieran derivarse del grado de contaminación atmosférica existente, de conformidad con la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, Decreto 195/1986, y demás disposiciones de aplicación."

A la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda formulamos la siguiente **Recomendación** y **Recordatorio**:

*"1.- ... estimamos oportuno recordar a V.E los preceptos y principios procedimentales antes reseñados y formular **Recomendación** concretada en agilizar la documentación exigida para la aprobación de los Planes de Restauración del espacio natural afectado, al objeto de cumplir la exigencia del artículo 45 de nuestra Constitución de «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente», por el que todos los poderes públicos deben velar.*

Asimismo, le significamos que esta Institución discrepa de la suposición efectuada, en su informe, sobre los resultados correctos de las mediciones que se obtendrán en la cantera "PINAR", considerando además que, según la información de la Agencia de Medio Ambiente y Delegación Provincial de Salud, esta cantera no cumplía los valores límites para partículas en suspensión en la última medición efectuada.

2.- Canteras. El Tronconal (autorizada el 25-11-1983), Pinos de Alhaurín (20-7-84) y Sierra Llana (4-11-87).

Las fechas de autorización son posteriores al repetido Real Decreto 2994/82, y por tanto plenamente aplicable. Sin embargo, del examen de los artículos 2 y 4.2. del mismo que a continuación

transcribimos, se desprende la inadecuación de la actuación administrativa a dichos preceptos, al no haberse aprobado los Planes juntamente con el otorgamiento de las autorizaciones de aprovechamiento.

Art. 2.- «Con carácter previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante deberá presentar ante la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía, o, en su caso, ante el órgano competente en minería de las Comunidades Autónomas, un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores.

Dicho Plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de autorización o concesión».

Art. 4.2.- «La aprobación del Plan de Restauración se hará juntamente con el otorgamiento de la autorización de aprovechamiento o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dichos títulos. No podrán otorgarse éstos si a través del Plan de Restauración no queda debidamente asegurada la restauración del espacio natural».

Nuestra **Recomendación** se concretó a que se regularizara la situación administrativa de las explotaciones mineras, agilizando las preceptivas aprobaciones de los Planes de Restauración conforme exige la normativa de aplicación, e incoándose los expedientes sancionadores pertinentes, en su caso, conforme regula el título XIII de la Ley 22/1973, de 21 de Julio, de Minas.

Respecto a la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, al no detectar ninguna irregularidad en sus actuaciones, dimos por finalizada la investigación.

En definitiva con nuestra intervención se ha pretendido determinar el incumplimiento de la regulación vigente, virtualmente consentido por los Organos Administrativos competentes para otorgar las autorizaciones y licencias preceptivas, ostentando en ese sentido un protagonismo elevado el Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga), la administración más directa e inmediata para en ejercicio de sus competencias y mediante la actividad de policía administrativa, haber llevado a cabo las actuaciones tendentes a impedir

el funcionamiento clandestino de las canteras de referencia. Ello, sin perjuicio de la concurrencia de competencias de los otros Organos de la Administración Autonómica a los que nos hemos dirigido.

Con actuaciones como las seguidas por las Administraciones que hemos supervisado en el presente expediente de queja, se pone de manifiesto una vez más la falta de eficacia y la deficiente coordinación-cooperación entre las mismas, siendo de desear que con una actuación conjunta y decididamente encaminada a conjugar derechos fundamentales (como el derecho a la protección de la salud y el de disfrutar de un medio ambiente adecuado), con el desarrollo socio-económico de la zona. Deben planificarse y coordinarse adecuadamente los objetivos en ese sentido, evitando el daño a los valores y derechos antes reseñados, provenientes de actitudes en las que puedan estar presentes otros intereses que no sean los de la sociedad.

Con referencia a la **queja 626/91**, para no ser reiterativos en la exposición de la misma con aspectos de tramitación ya señalados en referencia con la anteriormente reseñada, exponemos el objeto o finalidad pretendida con la tramitación de la misma y el resultado conseguido.

Se circunscribía básicamente a la petición de los miembros de una Mancomunidad de Propietarios de Málaga capital, que, con la intención de contribuir a la protección de la "Laguna La Barrera", sita en la Colonia Santa Inés, denunciaban el vertido de escombros en la misma y al propio tiempo manifestaban haber instado de los organismos correspondientes la adopción de medidas que protegieran a especies integrantes de lo que ellos denominaban "*ecosistema de la Laguna*", interesando del Ayuntamiento de Málaga la creación de un Parque Periurbano que incluyera a aquélla.

El Ayuntamiento, contestó a la **Recomendación** que le habíamos formulado, interesándole la creación del referido Parque, lo siguiente:

"Solicitado el correspondiente informe de nuestra Gerencia Municipal de Urbanismo sobre el asunto por V.E. requerido, paso a continuación a transcribirle textualmente su contenido:

"En relación a las previsiones de este Ayuntamiento de crear un Parque Periurbano en la zona de la Colonia de Santa Inés, esta Gerencia de Urbanismo inicia actualmente todos los mecanismos de gestión de planeamiento necesarios para la puesta en marcha del área de

Teatinos, consecuencia de los cuales se conseguirá crear el Ensanche previsto por el PGOU en esa zona, con todas las Viviendas y equipamientos determinadas por el mismo Plan, y por supuesto con las zonas verdes, obtenidas y urbanizadas, entre las cuales se encuentra la que se solicita".

También nos habíamos dirigido, por mediación de la Delegación de Gobernación, a la Administración Autonómica, (Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y Delegación de Economía y Hacienda) puesto que la "Laguna La Barrera" había surgido en una zona dedicada a explotación de cantera.

Al primer Organo, le formulábamos **Recomendación**, en el sentido de que, previos los trámites pertinentes conforme al Real Decreto 2994/1982, de 15 de Octubre, se procediera a modificar el Plan de labores aplicable a la cantera, denominado COCEINMA nº 163 y que se adecuara a la nueva estructuración prevista, en su caso, para el área de referencia.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, nos informó por conducto de la Delegación de Gobernación que personal técnico adscrito a aquella Dirección Provincial, efectuó visitas a la cantera y a la laguna comunicándonos que, tanto por las especies vegetales como por las faunísticas, el valor ecológico del enclave era bajo, recomendándose su incorporación a la tipología de protección de espacios naturales que la Ley 2/1989, de 18 de Julio, del Parlamento de Andalucía, denomina como «Parque Periurbano».

Nada en cambio se nos contestaba por la Delegación de Gobernación a la que, como órgano representante de la Administración Autónoma y Coordinador de la actividad de la Administración Periférica Autónoma en la Provincia, habíamos formulado **Recomendación** concretada a la necesidad de contestar expresamente los escritos que al respecto de la explotación de la cantera y la posible protección de la laguna, habían presentado los promoventes de la queja ante la Delegación de Economía y Hacienda y ante la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente.

Por este motivo, dada la tardanza en contestar, por parte de la Delegación de Gobernación, decidimos poner en conocimiento del Sr. Consejero de Gobernación los antecedentes del caso y la Recomendación formulada. Lo mismo hicimos con respecto a la Delegación de Economía y Hacienda, por cuanto con relación a ella, además de la Recomendación concretada a que se

contestara expresamente a los interesados, estaba pendiente de respuesta nuestra Recomendación para que se modificara el Plan de labores de la cantera.

Con posterioridad, recibíamos informe de la Delegación de Gobernación. En su escrito nos indicaba que por su parte la Delegación había contestado expresamente las peticiones que ante ella tramitaron los interesados y que había dirigido escrito a la Delegación de Economía y Hacienda para que actuara en idéntica manera, cumpliendo por tanto nuestra Recomendación, aunque habían omitido por error la información al respecto en el informe inicialmente enviado.

Entendemos que esta circunstancia no justifica el retraso, además de que la Delegación de Gobernación nos contestaba, en definitiva, que la Junta de Andalucía no podía tener en cuenta la solicitud de los reclamantes en queja porque no se apreciaba, dentro de su ámbito competencial, que existiera un interés general lesionado o puesto en peligro. Por otra parte, nos indicaba la Delegación de Gobernación que el conflicto de intereses podría ser solucionado contando con el consentimiento del titular de la explotación.

Por todo ello, nos ratificamos en que será en el procedimiento de gestión del Planeamiento urbanístico de Málaga donde deba contemplarse la integración de la laguna en el entorno y en base a las previsiones de tal planeamiento. El Ayuntamiento, dada su intención de que así se proteja el espacio de referencia, como nos había comunicado, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, podrá instar en su momento la declaración de Parque Periurbano, debiendo tener presente que llegado ese momento, habrá que contar con la conformidad del titular de la explotación minera o, en caso contrario, proceder a la expropiación de los derechos sobre tal explotación en aras del interés o utilidad públicos. Por consiguiente archivamos las actuaciones al entender que el asunto está en vías de solución.

Como hemos tenido ocasión de comprobar en la tramitación de las anteriores quejas. las actividades extractivas y las de canteras especialmente, plantean problemas en cuanto a la delimitación competencial, pues, por un lado los Ayuntamientos, de acuerdo con el Reglamento de actividades molestas de 30 de Noviembre de 1961, tienen competencia de control y de inspección; de otro lado, han de estar dotadas de las correspondientes autorizaciones de la Dirección General de Industria, Energía y Minas. Además, es de resaltar, con arreglo a la legislación sectorial, la obligación de restaurar el espacio afectado

por la explotación de una cantera, correspondiendo a la Agencia de Medio Ambiente informar los Planes de restauración y ejercer la vigilancia sobre contaminación atmosférica y la potestad sancionadora, en su caso.

2.8. Asuntos específicos de Agricultura.

En este apartado vamos a incluir determinadas quejas referidas a actuaciones administrativas desarrolladas, en torno a la Agricultura, por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA). En general, la constante que late en cada una de ellas, es la falta de iniciativa del organismo para resolver los conflictos de intereses, y las demoras en dar soluciones a las cuestiones que se le plantean. Veamos algunos casos investigados.

* **Un caso de recuperación de la posesión.** En la **queja 22/90**, el interesado nos exponía que había solicitado la intervención de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de Córdoba, para que ordenara paralizar la construcción de un carreterín que atravesaba los terrenos de su propiedad. A este fin aportaba un certificado del Jefe de Departamento de Estructuras Agrarias del IARA, donde se acredita que en dicha zona regable no aparece ningún camino. Después de más de un año de silencio administrativo, el IARA no había actuado en ningún sentido.

Promovida la queja, el IARA inicia las actuaciones para evitar las perturbaciones sobre los terrenos de su titularidad. Y en este sentido, se nos informa que se ha ordenado que se proceda a investigar y requerir al causante de la perturbación. La intervención administrativa prosigue con el requerimiento al infractor para que cese en la perturbación, ocasionada al ocupar la franja del terreno, reponiendo en la posesión de forma inmediata al titular desplazado.

Ante la negativa del infractor a cumplir el requerimiento el IARA acaba planteando acciones judiciales, a través del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, frente al perturbador de la posesión.

* **Los cultivadores de soja se lamentan del hundimiento del producto en el mercado agrícola.** La **queja 1886/90** se refiere a un grupo de cultivadores de soja del Bajo Guadalquivir, que llevan 3 ó 4 años iniciados en este cultivo, el cual recibía un fuerte apoyo institucional, dirigido a impulsar

cultivos que consuman menos agua del río Guadalquivir, y que por tanto provoquen menos daño en el ecosistema del Parque de Doñana. De esta forma, en el año 1990 se cultivó en la zona más de 500 hectáreas de este nuevo cultivo, con unos rendimientos prometedores cara al futuro, debido al apoyo de la Administración a través de las subvenciones.

Sin embargo, en el año 1990 el precio del producto en el mercado cayó en un 50 por 100 respecto al año anterior. Concretamente en 1989 la soja se pagó a 60 pesetas/kilo, y en el año 1990 se abona a 40,64 pesetas/kilo.

La Consejería de Agricultura y Pesca contesta explicando que lo que ha ocurrido con la soja es consecuencia de la política agraria común (PAC) de la CEE, que desde este año quedaban prohibidas las ayudas nacionales a este cultivo, y que por tanto no es responsabilidad de la administración autónoma los efectos de las medidas del PAC de la Comunidad Económica Europea.

* **Ejercicio del derecho preferente de comprar por el IARA.** El interesado nos expuso que hace ya varios meses que presentó ante el IARA ofrecimiento voluntario de una finca de su propiedad, en el municipio de Ubeda, al amparo de lo establecido en el Decreto 402/86, de 30 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria. Refería en la **queja 352/91** que, dada su precariedad económica, precisaba que el organismo respondiera a ese ofrecimiento de la propiedad.

Instada la petición de informe al IARA, el organismo nos contesta afirmando que:

"... con independencia de que el expediente de adquisición prosiga su tramitación, hay que tener en cuenta que la decisión de adquirir o no la finca puede ser la mera consecuencia de un expediente administrativo singularizado, sino que es la resultante de una serie de factores (oferta global de tierras, disponibilidades presupuestarias, problemas socio-económicos, etc.) que hacen difícil prever una fecha concreta para la realización de una operación que, por otra parte, se sitúa más en la órbita del derecho privado que en la del administrativo."

Después de distintas comunicaciones cruzadas entre el IARA y esta Institución, se le hace ver al organismo que el retraso coloca al ciudadano en una situación angustiosa, porque quiere vender una parte de la finca afectada, para paliar su acuciante economía, pero como está sujeta a una posible adquisición por parte del IARA, por compra o expropiación, los presuntos compradores se retraen.

En el informe que se nos remitió, se decía que el precio que se podría ofrecer era bastante más bajo que el propuesto por el propietario, pero no se decía nada sobre si se iba a adoptar una decisión definitiva sobre la adquisición, condicionándola a factores como la disponibilidad presupuestaria, problemas socio-económicos, ofertas globales de tierras, etc.

Como esta respuesta no nos pareció satisfactoria, se solicitó ampliación de informe para que se concretaran esos condicionantes. Por ello se incluyó la petición de todas las ofertas voluntarias hechas en la provincia de Jaén, los créditos presupuestarios disponibles para atender esta actuación y el estado en que se encontraba la tramitación del expediente.

En ese momento, se consideró conveniente realizar un replanteamiento de lo hasta ahí actuado para dar una respuesta satisfactoria al promotor de la queja, ya que no se le ha despejado la incertidumbre sobre la situación jurídica en la que se encuentra.

El proceso que dio origen a la queja era la sujeción de las tierras de su propiedad a alguna de las medidas que la Ley y el Reglamento de Reforma Agraria establecen para aquellas que se encuentran dentro de las comarcas así declaradas.

Concretamente, en este caso se trata de la transformación en regadío regulada en la sección primera del Capítulo IV del Título II de la Ley, y desarrollado en la sección segunda del Capítulo IV del Título II del Reglamento.

Siguiendo el procedimiento establecido, el Decreto 338/86, de 10 de Diciembre, (BOJA de 16 de Diciembre) declara de interés general de la Comunidad Autónoma Andaluza la transformación en regadío de la zona Donadío-cota 400, en la provincia de Jaén, estableciendo en su art. 3 el deber

de ese Instituto de redactar el Plan de Transformación de la zona regable de acuerdo con el art. 43 de la Ley.

Este Plan es aprobado por el Decreto 184/87, de 29 de Julio, (BOJA de 23 de Octubre), regulando en su Capítulo III la redistribución de la propiedad.

En aplicación de la normativa mencionada, se califica una parte de la propiedad de D. ___ como "en exceso" (concretamente 80 hectáreas), sujetándola a posible expropiación o adquisición por compra.

De esta segunda posibilidad se ha hecho uso en el caso que nos ocupa.

La situación actual es, por todo lo anterior, la de una total incertidumbre del afectado por la medida de transformación en regadío de la comarca en la que se encuentra su finca, ya que la "posible" adquisición, por compra o expropiación, de las 80 hectáreas calificadas como "en exceso" le impide la libre disposición de la misma.

En aras, pues, de la defensa de la seguridad jurídica que nuestra Constitución, en el artículo 9.3, garantiza, y de acuerdo con lo establecido en el art. 18.1 de la Ley que rige esta Institución, se requieren nuevos informes aclaratorios sobre la voluntad del organismo de ejercer su derecho.

Al final el IARA, acaba aportando una expresión general nada comprometedora:

"Es intención del I.A.R.A. el ejercicio de las funciones que le atribuyen los arts. 8 de la Ley de Reforma Agraria y el 13 del reglamento para su ejecución, tanto respecto a la transformación de regadío de la zona Donadío-Cota 400, como respecto al resto de actuaciones en curso, ello de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, en el momento que corresponda".

2.9. Pesca.

Este año queremos destacar la **queja 1746/92**, en la cual, el

Presidente de la Asociación de Armadores de Buques de Pesca de Barbate, denuncia el incumplimiento de la legislación vigente para faenar en el Golfo de Cádiz y del Plan de Pesca al Cerco del boquerón para la campaña 1992/93.

En concreto, denuncia los siguientes hechos:

"que se ha incrementado el número de embarcaciones ilegales, hasta sobrepasar las 400 unidades, creándose, pues, una flota completamente ilegal, que no hace frente a ningún tipo de obligaciones ni tributarias, ni fiscales ni laborales y que está totalmente amparada por la Administración.

Esta flota se ha dedicado a ejercer un tipo de pesca totalmente irregular:

- aprovechan cualquier tipo de permiso de cambio de modalidades de pesca, sea al cerco o a cualquier otro, para pescar boquerón.*
- No respetan las tallas mínimas exigidas para la especie del boquerón.*
- estas embarcaciones no tienen los requisitos técnicos exigibles, como son potencia en los motores para poder alejarse de la costa y pescar boquerón adulto.*
- no respetan las medidas reglamentarias de las redes."*

Además los comparecientes, nos presentan el siguiente reflejo de la situación del sector:

- 1.- La situación del caladero del Golfo de Cádiz, en cuanto a recursos pesqueros de las especies objeto de captura para la pesca al cerco es crítica.*
- 2.- Que esta situación repercute de una forma dramática en la flota pesquera de Barbate, pues en realidad es la única que está censada al Cerco y por lo tanto la única llamada a operar en esta modalidad de pesca en la zona.*
- 3.- Que debido a esta situación esta población está abocada a*

desaparecer, por cuanto que al no existir otra actividad económica que la pesquera, y al descender drásticamente el volúmen de capturas (ya que en el caladero no se encuentran boquerones con talles reglamentarias), y por lo tanto el volúmen de ventas, estas empresas están inmersas en una profunda crisis económica, siendo incapaz de hacer frente a los compromisos adquiridos con sus trabajadores, más de 1.300 marineros, y por tanto incapaz de subsistir para verificar o no el cumplimiento del Plan de Pesca, y ser beneficiario o no de sus aciertos.

4.- Que consideramos totalmente injusta la situación en la que nos encontramos, cuando paradójicamente, nuestras empresas, a parte de no sólo cumplir todas las normas que regulan la pesca de cerco, son totalmente transparentes en su gestión empresarial a efectos tributarios, tanto fiscales como de Seguridad Social, cumpliendo además con todas las normas de Seguridad e Higiene exigibles.

En sentido contrario, la flota ilegal, a la que hemos hecho referencia, goza del amparo de la Administración, favoreciendo su ilegitimidad en todos sus términos, por cuanto que:

1.- No sufre las contínuas inspecciones de Trabajo a la que está sometida la flota de Barbate.

2.- En la misma línea se encuentra la actuación de la Dirección General de la Marina Mercante, que siendo sabedora de la existencia de esa flota ilegal (que carece aún de roles, folios, que faenan sin despachar en Comandancias de Marina), hecho reconocido públicamente en la reunión que se celebró el día 14 de Julio de este año en Sevilla, permite su actividad, sin que se pongan medios para detenerlas.

3.- En cuanto a las Normas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, decir que esta embarcaciones ilegales no cumplen los requisitos mínimos exigidos, mientras que la flota de Barbate está sometida a contínuas revisiones por parte de ese Instituto."

Por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca se nos ofrecen

las siguientes medidas para actuar sobre el problema denunciado:

" Para la ordenación de esta pesquería y la regulación de estos cambios temporales, se han elaborado dos planes específicos de pesca en el Golfo de Cádiz, el Plan 91-92 y el Plan 92-93. En la elaboración de este último Plan han participado la Administración pesquera estatal, que es la competente en este tema, y la autonómica, junto con representantes de todo el sector afectado y, por tanto, con representantes del sector del Cerco de Barbate.

En el último Plan se estableció un grupo de trabajo para su seguimiento. El pasado día 6 se reunió dicho grupo y en esta reunión el representante de Barbate volvió a manifestar su acuerdo con el Plan establecido, aunque hizo hincapié en que hay que mejorar el control para hacer efectivo su cumplimiento.

En la valoración del primer Plan se vio que, dado el volumen del problema, había existido una deficiencia en su control, tomándose el compromiso de mejorarlo, aumentando los medios disponibles.

En este sentido, la Junta de Andalucía ha realizado la contratación de una asistencia técnica para la vigilancia de la provincia marítima de Huelva. Este servicio se está realizando desde el pasado día 8 de Octubre.

Por otro lado, la Administración Central ha comenzado un servicio a través de helicóptero y, tal como se había comprometido, sus primeras tareas las está realizando en el Golfo de Cádiz.

De hecho, existe colaboración entre el Servicio de la Junta y el helicóptero del M.A.P.A., fruto del cual el pasado día 3 de Noviembre se impidió la entrada en el mercado de 25.000 kgs. de boquerón inmaduro.

La asistencia técnica para la vigilancia se extenderá a todo el Golfo de Cádiz en el año 1993, para lo cual se ha iniciado ya el expediente de contratación.

En cuanto a embarcaciones ilegales, tráfico marítimo y despacho de buques, la competencia corresponde al Ministerio de Obras

Públicas y Transportes, a través de la Dirección General de Marina Mercante y a sus delegados periféricos, que son las Comandancias de Marina."

VI.- JUSTICIA.

1. Introducción.

Si hubiese que concretar, en una sola, las características propias de las quejas de este Area, sería la de una extraordinaria variedad de materias y organismos afectados que le confieren un carácter singular, fuertemente teñido además por un ámbito competencial que escasamente afecta a la Administración Autonómica, como tendremos ocasión de comentar.

Por lo general, los escritos que nos llegan denuncian retrasos anormales en la tramitación de los pleitos y causas que afectan a sus remitentes; ello ocurre con tanta frecuencia que podría considerarse que la lentitud excesiva es propia de la Administración de Justicia pues casi no existe órgano judicial, Juzgado o Tribunal, que escape a esa situación.

A efectos de una mejor comprensión de esta problemática, venimos distinguiendo en nuestros sucesivos Informes Anuales, entre dilaciones singulares y aquellas otras originadas en carencias estructurales. Mientras que en las primeras nuestra relación habitual, siempre a través de Fiscalía, se centra en los órganos jurisdiccionales afectados, en aquellos expedientes que descubren la existencia de retrasos generalizados, en algún Juzgado o Tribunal concreto, en estos casos debemos contactar frecuentemente con organismos no jurisdiccionales aunque relacionados también con la Administración de Justicia:

Tribunal Superior de Justicia, su Fiscalía, Dirección General de Administración Local y Justicia, o Colegios de Abogados y Procuradores.

Asimismo debemos ocuparnos de las dificultades que encuentran algunos órganos jurisdiccionales, en su misión de hacer ejecutar lo juzgado, cuando la ejecución de sentencias requiere una aportación decisiva de la Administración Autonómica o Local. En estos supuestos debemos tener contacto con diversas Consejerías, Organismos Autónomos, Universidades o Ayuntamientos tratando de remover los obstáculos que puedan impedir dicha ejecución o incluso contribuir a la ineficacia de la tutela judicial efectiva.

Dentro de la variada casuística que comentamos, resulta obligado la cita de la quejas sobre conductas de algunos abogados que a sus clientes les parecen negligentes o abusivas, lo que no siempre responde a la realidad pues algunos de ellos son fruto del disgusto por la pérdida del pleito o por la cuantía, no esperada, de los honorarios profesionales. Otras veces, sin embargo, nos obligan a complejos trámites con los Colegios Profesionales respectivos, que no siempre se sienten Administración Pública en el sentido de que sus actuaciones puedan ser equiparables, en cuanto a nuestra supervisión, con las de otras Administraciones.

Pero la variedad no es sólo de organismos afectados o derechos constitucionales en juego. Las materias a que aluden las quejas son muy distintas. Baste considerar que en el Area de Justicia se han tramitado de los registrados en 1992, 430 expedientes de queja a instancia de parte, todos ellos diferentes, excepto en tres supuestos de idéntico contenido. Por ello no puede resultar extraño esa variedad de contenidos: desde supuestos malos tratos a cargo de agentes de la autoridad (policías municipales o Fuerzas de Seguridad del Estado) hasta muy diversos supuestos relativos al servicio militar, al régimen de prisiones, o a distintos Tribunales de Jurisdicción Nacional. También se nos solicita, a veces, que interpongamos recursos de amparo en nombre de los interesados, competencia que nos es ajena, o que intervengamos, en materia de personal, ante los Ministerios de Justicia o Interior, especialmente, siendo, asimismo, frecuentes las quejas respecto de las Direcciones Provinciales de Tráfico, generalmente por sanciones que se consideran abusivas.

Sin embargo, la materia que centra el peso de las quejas es la referida a dilaciones judiciales producidas bien en expedientes singulares, bien en la generalidad de los procedimientos tramitados en determinados órganos jurisdiccionales.

Junto a la vulneración del derecho a un proceso seguido en plazo razonable, también se ven afectados derechos constitucionales relativos a la tutela judicial efectiva o al entorno del derecho de defensa.

Mención aparte merecerán las quejas relativas a extranjeros, y sus derechos en España, que también se incluyen en este Area, aunque su comentario se hace en la Sección Primera de derechos constitucionales.

Entre las quejas inadmitidas, la temática más repetida viene referida a las discrepancias con resoluciones judiciales que, al producirse en el

ejercicio de la función jurisdiccional, no pueden ser objeto de nuestra supervisión. Lo mismo que las actuaciones privadas, y entre particulares, que también, con demasiada frecuencia nos llegan.

De la descripción de materias efectuada se desprende, obviamente, la ausencia de competencias autonómicas sobre la gran mayoría de ellas. A este respecto viene al caso comentar la situación actual del proceso de transferencias sobre medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia en nuestra Comunidad Autónoma, por el reflejo futuro que pueda tener en la actividad de nuestra Institución, una vez culmine dicho proceso.

Como es sabido, nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 52 aborda las posibles competencias en relación con la Administración de Justicia, de nuestra Comunidad en un doble sentido: por un lado, asumiendo facultades de ejecución sobre materias que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Estado y, por otro lado, participando en la delimitación de las demarcaciones judiciales, conforme a la referida Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que conlleva la determinación, por ley de la Comunidad Autónoma, de la capitalidad de los partidos judiciales.

Pues bien, mientras en este segundo aspecto se concretó, de manera destacada, la participación de la Comunidad Andaluza en las demarcaciones judiciales que nos corresponden, y se dictó la Ley 3/1989, de 2 de Diciembre señalando la capitalidad aludida -por cierto, modificada dicha Ley en el momento de la redacción de este Informe por la Ley 1/1993, de 19 de Enero- en el primer aspecto, todavía no han sido objeto de transferencias las competencias sobre medios materiales y personales que se incardinaría en el apartado 1 del artículo 52 de nuestro Estatuto de Autonomía.

A finales de 1992 se constituyó la Ponencia Técnica de estudio de estas transferencias que, en principio, parece centrar su trabajo en materias tales como dotación de Juzgados de Paz, adquisición y gestión de muebles e inmuebles, todo lo referente a reparación, conservación e inspección de edificios judiciales y otras materias relativas a medios personales.

En principio no se contemplan transferencias ni en materia de Centros Penitenciarios ni en lo relativo a Depósitos Municipales de Detenidos; materias, especialmente la primera de ellas, sobre las que nos vienen llegando

numerosas quejas que hemos de remitir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Respecto de las novedades normativas producidas durante 1992 y de mayor incidencia en las cuestiones abordadas en el Area, es necesario destacar las siguientes:

En primer lugar, por su rango y por su aparición, en el tiempo, la Ley 3/1992, de 20 de Marzo encaminada a corregir determinados aspectos de la Ley de Demarcación y Planta que ha tenido su reflejo más espectacular precisamente en Andalucía donde, además de abordar la reforma en la demarcación de los Juzgados de lo Social de Cádiz y Jerez de la Frontera, que se comentará en otro apartado de este informe, crea tres nuevos Partidos Judiciales cuya necesidad era ampliamente sentida y cuya capitalidad (fijada por la Comunidad Autónoma a través de la Ley aludida en párrafos precedentes) reside en Torremolinos, Ubrique y Almuñécar, respectivamente, alterando, lógicamente, la demarcación de otros Partidos Judiciales muy saturados por una excesiva litigiosidad.

Posteriormente aparece el Real Decreto 526/1992, de 22 de Mayo, por el que se crean y constituyen Juzgados de diversos órdenes jurisdiccionales, correspondientes a la programación de 1992, entre otros el nº 3 de lo Social, de Cádiz, que viene a complementar la medida demarcacional, antes comentada, afrontada en la Ley 3/1992.

En segundo lugar, para terminar con las reformas de tipo orgánico operadas en el presente año, señalar por su enorme trascendencia el Real Decreto 983/1992, de 31 de Julio, que prorroga durante los años 1993 y 1994 los programas para la aplicación de la nueva planta judicial, que habían sido previstas para el quinquenio 1989 a 1992, ambos años incluidos, por el artículo 62 de la Ley de Demarcación y Planta. La habilitación al Gobierno para llevar a efecto esta prórroga vino establecida por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

En otro orden, concretamente en lo referente a reformas procesales tendentes a que la justicia se imparta de la forma más rápida y eficaz posible, conforme a los mandatos constitucionales, ya se ha hecho referencia concreta, en otros epígrafes de este informe, a la Ley 10/1992, de 30 de Abril de medidas urgentes de Reforma Procesal.

Finalmente, y para concluir con los comentarios introductorios, nos referiremos al distinto grado de colaboración mantenido con la Institución por los diversos organismos a que hemos hecho referencia con anterioridad. Y debemos comenzar haciéndolo con el Ministerio Fiscal que ocupa una posición preminente en nuestras relaciones, por imperativo de lo preceptuado en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora sobre el que hemos vertido numerosos comentarios y análisis en precedentes Informes.

Como ya conoce el Parlamento, nuestros contactos con la Fiscalía se mantienen, fundamentalmente, con los Fiscales Jefe de las Audiencias Provinciales, posibilitando con ello la desconcentración de las investigaciones y con ello propiciar una mayor agilización de las mismas. De hecho, las respuestas e informes de las Fiscalías nos llegan puntualmente, y cuando esto no ocurre, muy rara vez es imputable al Ministerio Fiscal, originándose normalmente el retraso en el mismo órgano judicial afectado por la queja. En cuanto al contenido de los informes nuestra apreciación ya no es tan generalizadamente positiva pues éstos, con frecuencia, no incorporan las propias investigaciones de Fiscalía y sus conclusiones sino simplemente las explicaciones de los jueces, generalmente escuetas. De manera especial ocurre ello en procedimientos civiles o laborales en los que seguimos encontrándonos, de vez en cuando, con argumentaciones de los fiscales justificando lo superficial de su investigación, por el carácter no penal del expediente a investigar. Ya hemos expresado en anteriores Informes nuestra discrepancia al respecto, puesto que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal les concede funciones y atribuciones muy amplias, en defensa de la legalidad y de los derechos constitucionales, que les permiten intervenir a los efectos que nos ocupan, en todo tipo de procedimientos. Insistimos: intervención en el plano de la investigación de las quejas, lo que no querrá decir que se conviertan en parte, en dichos procedimientos, en virtud de estas investigaciones.

Respecto de otros organismos a los que solicitamos su colaboración o informes, señalar la favorable acogida que se nos dispensa tanto por parte de la Administración Autonómica, como de la Administración Local, en las investigaciones que sostenemos con ellas en materia de ejecuciones de sentencias, de tal manera que no solamente se nos contesta con rapidez sino que, generalmente, se pone un especial empeño en el cumplimiento de las resoluciones judiciales cuya no ejecución se nos denunció.

Sin embargo, en el desarrollo concreto de las quejas, que a continuación se efectúa podemos encontrarnos supuestos singulares en los que

esta colaboración ha quebrado o no se ha producido con la diligencia a que obliga el deber de colaboración con esta Institución, pudiendo señalarse al respecto la queja **1836/90**, afectante al Ayuntamiento de Puerto Real y las quejas **457/91** y **458/91**, relativas al Servicio Andaluz de Salud, de las que se da cumplida cuenta en los apartados que siguen.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Juzgados y Tribunales Andaluces afectados por dilaciones generalizadas.

Como se indicó en la introducción del Area, los retrasos indebidos que denuncian las quejas no afectan por igual a todo el mapa judicial andaluz. Se pueden distinguir, como venimos haciendo en nuestros últimos Informes Anuales, entre supuestos concretos de dilaciones indebidas que afectan a determinados pleitos o actuaciones judiciales, es decir, al caso concreto del ciudadano que formula la queja, de aquellos otros que son expresión de una situación de colapso generalizado en un Juzgado o Tribunal concreto, que trae su origen en carencias estructurales que ocasionan retrasos indebidos en todas y cada una de las actuaciones judiciales que en ellos se residencian.

Desde la promulgación de la Ley de Demarcación y Planta -de 28 de Diciembre de 1988- veníamos refiriéndonos a las disfunciones ocasionadas bien por algunos errores en la planificación de la demarcación judicial, bien por unas Plantas insuficientemente constituidas, o ya vengan, simplemente, ocasionadas esas disfunciones por una excesiva lentitud en la puesta en funcionamiento de los Juzgados previstos en la Planta.

Pero no todas las situaciones de retrasos generalizados derivan de la problemática demarcacional o de Planta. Las carencias estructurales pueden ser de muy diversa índole y lo mismo nacen de insuficiencias de desarrollo normativo (piénsese por un momento en los gravísimos problemas creados en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Tribunal Superior de Justicia por la no implantación de los Juzgados unipersonales de este orden jurisdiccional) que por deficiencias en los edificios judiciales (situación del Partido Judicial de Puerto Real) o vacantes generalizadas en las plantillas de personal (como en el caso de Roquetas de Mar).

Vamos a comenzar, no obstante, por referirnos a la evolución

seguida por algunos Juzgados que en nuestro anterior Informe fueron objeto de destacada atención, y algunos otros, con graves carencias en su Planta.

2.1.1. Juzgados de lo Social de Cádiz.

Resulta especialmente grave la situación atravesada en los últimos años por el Juzgado de lo Social nº 1, en el que han sido frecuentes situaciones como la descrita en la **queja 1065/92**, en la que su remitente afirmaba haber instado demanda a mediados de 1990 en reclamación de diversas prestaciones derivadas de un accidente laboral, sufrido hacía algún tiempo, sin que el juicio se hubiese celebrado, dos años después de presentada dicha demanda. El interesado, casado y con varios hijos menores de edad, no percibe pensión ni subsidio alguno, según exponía, por lo que su situación económica y familiar era insostenible. Tras un prolongado seguimiento de las actuaciones por el Ministerio Fiscal, a nuestra instancia, se celebró finalmente el juicio en los últimos días del año al que este Informe se refiere.

Como se recordará, por habernos referido a este problema en años precedentes, el origen de la situación creada en los Juzgados de lo Social de la capital gaditana radica en el error padecido por los redactores de la Ley de Demarcación y Planta al delimitar el ámbito territorial de jurisdicción de estos Juzgados. Cádiz, la capital, tenía dos Magistraturas de Trabajo, para una demarcación mucho más reducida que la asignada en la nueva Ley. Por contra, Jerez de la Frontera, con cuatro Juzgados de lo Social en la nueva Planta, ceñía su demarcación a su propio Partido Judicial. La consecuencia desastrosa no se hizo esperar: los dos Juzgados se vieron colapsados de inmediato y así han continuado en los últimos años.

Sin embargo la situación se encuentra en trance de franca mejoría, aunque la salida del retraso generalizado aún tardará en llegar. Dos han sido los acontecimientos que posibilitaron esa mejora: por una parte el Real Decreto 526/1992, de 22 de Mayo, por el que se crean y constituyen Juzgados de diversos órdenes jurisdiccionales, correspondientes a la programación de 1992, ha aumentado la Planta de los Juzgados de lo Social con uno más, el nº 3 de Cádiz de este orden. Pero lo más llamativo ha sido la corrección, por vía legal, de la defectuosa demarcación. La Ley 3/1992, de 20 de Marzo, sobre medidas de corrección de la Ley 38/1988, de 28 de Diciembre, de Demarcación y Planta, aborda en su artículo 2.4 la modificación parcial del Anexo IX (Juzgados de lo Social) de la Ley básica alterando de manera sustancial la demarcación,

para el orden social de la jurisdicción, de Cádiz y Jerez.

Y así, los cuatro Juzgados de lo Social de Jerez de la Frontera, que antes de esta modificación, extendían su jurisdicción tan sólo al Partido Judicial nº 7 (como antes se indicó, exclusivamente a Jerez de la Frontera) ahora la extienden a los partidos judiciales números 2, 6, 10 y 11, es decir, los correspondientes a Arcos de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda, Puerto de Santa María y Rota, dando así acogida esencial a las demandas planteadas por los diversos estamentos profesionales involucrados y por esta misma Institución en el sentido de reducir la demarcación de los Juzgados de lo Social de la capital, al menos en el territorio de esos partidos judiciales.

Es necesario insistir, no obstante, en que los resultados beneficiosos de ambas reformas tardarán aún en ser tangibles, y más teniendo en cuenta que el nuevo Juzgado no ha llegado a entrar en funcionamiento en todo el año que nos ocupa, motivando, este aspecto concreto, intervenciones ante el Ministerio de Justicia de diversas instancias y autoridades. Por otra parte en los dos Juzgados en funcionamiento se han producido, a lo largo del año, dilatados períodos de vacancia en la titularidad de los mismos, cubiertos a duras penas con Jueces de apoyo o en prórroga de jurisdicción, situaciones ambas que no son las más idóneas para desacelerar la acumulación incesante de nuevos procedimientos pendientes.

2.1.2. Partidos Judiciales de Motril-Almuñecar, Fuengirola-Torremolinos y Arcos de la Frontera-Ubrique. Alteraciones en su Demarcación.

En los últimos años, y especialmente por las consecuencias negativas -a corto plazo- de la supresión de los Juzgados de Distrito, hemos venido ocupándonos de numerosas quejas afectantes a los Juzgados de Motril, Fuengirola y Arcos de la Frontera. En nuestro Informe de 1991, por ejemplo, incluíamos a los Juzgados de Motril y Arcos de la Frontera entre los caracterizados por la existencia de dilaciones generalizadas.

Entre las quejas recibidas en el presente año destacaríamos las siguientes:

La **queja 572/92**, afectante al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Motril sobre retrasos indebidos en un sumario de 1986, pero que trae su origen en unas diligencias de 1981, que aún no había celebrado su

correspondiente juicio, encontrándose las actuaciones totalmente paralizadas seis meses antes de la formulación de la queja. Suspendimos nuestra actuaciones ante las del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.

La **queja 1424/92**, del Juzgado nº 2 de Motril, que exponía la paralización de los trámites de la subasta de un vehículo, en un procedimiento penal de 1988 que, cinco años después, aún no contaba con sentencia ejecutada. En este caso la intervención del Ministerio Fiscal posibilitó la aceleración de los trámites, hasta su culminación a finales del ejercicio que nos ocupa.

La **queja 276/92** planteaba las extraordinarias dilaciones que se venían produciendo en unas Diligencias Previas de 1984, incoadas en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Arcos de la Frontera, a raíz de un accidente de circulación padecido por un hijo de la reclamante quien, a consecuencia del mismo, padece coma vegetativo. Las diligencias, transformadas con posterioridad en Procedimiento Abreviado, se siguen por el supuesto delito de imprudencia temeraria sin que a la fecha de la queja aún se hubiese celebrado el juicio oral, ocho años después del accidente.

La información recibida de Fiscalía puso de manifiesto que la causa aún se encontraba en el Juzgado Instructor, pendiente de calificación de la parte acusada, habiéndolo hecho ya la acusación particular y el propio Ministerio Fiscal. Asimismo sufría considerables retrasos, por deficiencias en el auxilio judicial, un requerimiento a la Compañía aseguradora para que prestase fianza por importe de cuarenta y cinco millones de pesetas. Esta situación hizo que el Ministerio Fiscal instase del Juzgado la agilización de ambos trámites, iniciativa que, al cierre de este informe, había tenido éxito en cuanto a la calificación del procedimiento, pero no así en cuanto al cumplimiento de las diligencias de auxilio judicial, a practicar en Madrid, con la Compañía Aseguradora, por lo que la presente queja continúa abierta.

Otra de las quejas afectantes al Juzgado nº 1 de Arcos de la Frontera, la **queja 573/92**, puso de manifiesto tres causas singulares de las dilaciones producidas en el expediente que se ofreció a nuestra consideración, además de las causas estructurales que aquejan a dicho Juzgado. Las referidas causas particulares de este caso fueron:

- Una nulidad de actuaciones decretada por inadecuación del

procedimiento que retrasó durante algunos meses la tramitación del procedimiento civil, de menor cuantía, reclamando indemnización por el fallecimiento de un hijo del compareciente, en accidente de circulación, cuando contaba siete años de edad, a finales de 1988.

- En segundo lugar dos circunstancias anómalas en los titulares del Juzgado: cesó el Juez que llevaba el asunto y su sustituto detectó su propia incompatibilidad para dirimir el pleito que traía su origen en un juicio de faltas en el que había actuado como Fiscal. Lo hubo de comunicar al Tribunal Superior de Justicia que aceptó su abstención en el procedimiento, nombrando, a esos únicos efectos, un Juez sustituto.

- Para colmo de desgracias, el propio representante procesal de la parte falleció y los trámites del nombramiento de nuevo Procurador también se retrasaron. Todo ello motiva que en este procedimiento civil, iniciado a finales de 1989, todavía no se haya dictado la correspondiente sentencia.

Pero las causas particulares de este concreto asunto no pueden inducir a pensar que se trate de un caso aislado. Precisamente nos comunicaba el remitente de la queja comentada, que se había entrevistado, en el propio Juzgado, con miembros de la Comisión de Inspección del Tribunal Superior de Justicia que estaban desarrollándola, con carácter general, en dicho Juzgado.

Las dilaciones generalizadas que afectan tanto a los Juzgados de Arcos de la Frontera como a los de Motril y Fuengirola, están directamente relacionadas con la situación demarcacional de estos Partidos Judiciales que han obligado a las reformas de su demarcación y la creación de otros tres Partidos Judiciales nuevos (Almuñécar, Torremolinos y Ubrique) como se explica con más detalle en otro apartado de este Informe.

2.1.3. Juzgados con Planta insuficiente o pendientes de su completa puesta en funcionamiento.

2.1.3.1. Partido judicial de El Ejido.

Debemos comenzar por destacar la puesta en funcionamiento desde comienzos de 1992 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de El Ejido, que había sido creado en el ejercicio anterior por el Real Decreto

653/1991, de 22 de Abril. Precisamente la caótica situación del Juzgado nº 1, único existente entonces, provocó la queja colectiva e Institucional nº **230/90** que fue, en su día, ampliamente informada al Parlamento, promovida por abogados y procuradores de este Partido Judicial y apoyada por los Colegios Profesionales respectivos.

Sin embargo, nuevamente hemos recibido una queja similar, en cuanto a sus promoventes, formulada antes de la efectiva puesta en funcionamiento del Juzgado nº 2 y quizá, en su contenido concreto, influida por esta circunstancia: casi un año de espera, desde su creación, en una situación ciertamente alarmante y de parálisis general en el Juzgado nº 1.

Se trata de la **queja 280/92**, todavía en trámite al cierre de este ejercicio, y en la que en síntesis se dibuja el siguiente cuadro:

Después de un primer momento en que se dotó al Juzgado de personal titular, contratado o interino, e incluso de funcionarios de apoyo, posteriormente han ido cesando los primeros y retirados los últimos, no existiendo siquiera Juez, atendiendo el Juzgado la Juez titular del Juzgado nº 1 de Berja en prórroga de jurisdicción, desembocando dicha situación, según lo manifestado por los profesionales referidos, en una paralización general de los procedimientos.

El Juzgado ha de atender a una población que ronda los 75.000 habitantes, que es zona de gran conflictividad debido a sus características sociológicas como son la juventud de su población, la avalancha de inmigrantes norteafricanos, auge del tráfico de estupefacientes y gran siniestralidad de las carreteras que la atraviesan.

Por todo lo anterior, en el momento en que la queja se presenta, existen unos 900 asuntos civiles pendientes, 900 Diligencias previas, más de 230 juicios de faltas, más de 1.500 exhortos penales, 300 exhortos civiles, etc., llegando a ser señalados los juicios civiles con 9 meses de diferencia desde su fecha de incoación.

A la vista de lo expuesto solicitan, los profesionales comparecientes, se adopten las siguientes medidas:

1) Dotación inmediata de Juez titular, 2 oficiales, 2 auxiliares y 2 agentes judiciales, de apoyo y con experiencia.

2) Inmediata entrada en funcionamiento de Juzgado nº 2, prevista para el mes de Febrero del presente año, así como dotación de personal de plantilla del mismo.

3) Creación y puesta en marcha de un tercer Juzgado de Primera Instancia e Instrucción.

Como antes se ha indicado, el Juzgado nº 2 ha entrado ya en funcionamiento y en cuanto a la tramitación de la queja aún no se ha concluido.

2.1.3.2. Partido Judicial de Lucena.

Se trata del Partido Judicial nº 7 de Córdoba, con capitalidad en Lucena, al que, conforme a la Ley de Planta, corresponde dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en pleno funcionamiento, habiéndose suprimido el antiguo Juzgado de Distrito de Rute, lo que contribuye en gran medida a la saturación actual, puesto que el resto de la demarcación no aporta, ni con mucho, el volumen de asunto que procede de dicha población.

Durante 1991 se recibieron numerosas quejas sobre la existencia de dilaciones indebidas en pleitos concretos pero que denotaban una evidente generalización de las mismas. Nuestro informe del pasado año se hacía eco de algunas de estas quejas -las que habían culminado su tramitación- y hacía una ligera referencia a la más importante de todas ellas, la **queja 1039/91**, cuyo más amplio desarrollo traemos ahora a nuestro comentario tras haber completado sus trámites.

Dicha queja fue formulada por el Colegio del Abogados de Lucena en Julio de 1991 y señalaba la *"insostenible situación de la Administración de Justicia en este Partido, agudizada hasta el caos en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 que presumiblemente afectará, en breve, al Juzgado nº 2."*

Posteriormente nos dieron traslado de los acuerdos adoptados al respecto en Junta General Extraordinaria celebrada el 4 de Octubre de 1991 entre los que eran de destacar los siguientes: la petición al Consejo General del Poder Judicial del desplazamiento de una unidad inspectora para verificar, directamente *"la caótica e insostenible situación del Juzgado de Primera*

Instancia e Instrucción nº 1."; solicitar la creación de un tercer Juzgado, lo que según el Colegio interesado volvería a equilibrar la situación previa a la Ley de Planta en cuanto a los órganos judiciales allí radicados y, finalmente, que dichos Juzgados fuesen servidos por Magistrados para evitar, de ese modo, la alarmante transitoriedad tanto de Jueces titulares como, incluso, de sus suplentes, que en nada favorece la solución a los problemas planteados.

Ante tan desolador panorama, nos dirigimos a la Dirección General de Administración Local y Justicia, de la Consejería de Gobernación, a los efectos previstos en los artículos 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 20.1 de la Ley de Planta que, como es sabido y a ello nos hemos referido en anteriores Informes, confieren a las Comunidades Autónomas la facultad de ser oídas en la creación de nuevos Juzgados y dado que este aspecto era el más sobresaliente de los contenidos de la queja.

La posición de partida de esta Institución no fue, ni en ésta ni en similares ocasiones anteriores, la de instar al citado Centro Directivo para que ejercitase su potestad de dirigirse al Ministerio de Justicia en demanda de la creación de otro Juzgado más en dicho Partido, sino que, en un primer momento, ponemos los hechos en su conocimiento para que, evaluando las cargas de trabajo existentes y demás elementos condicionantes de la Planta, pueda, en su caso, ejercitar tales competencias de participación. Sin embargo, en este caso, a diferencia de otros anteriores, la Dirección General citada no ha considerado, de momento, viable la petición al Ministerio de Justicia, por cuanto las cargas acumuladas de asuntos pendientes no aparecen como suficientes para justificar tal petición, de aquí que consideren como más viable, como medida apropiada para solventar la situación, reforzar su plantilla. Hay que resaltar que esta última opinión coincide con lo expuesto por el Tribunal Superior de Justicia en su Memoria del año 1991, en la que, textualmente, se recoge que:

"fuera de la ciudad de Córdoba se advierte una situación de mal funcionamiento en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Lucena, debido fundamentalmente a acumulación de trabajo de épocas anteriores y así como a la falta de estabilidad en la plantilla. La normalidad en el funcionamiento podría conseguirse mediante el desarrollo del adecuado plan de apoyo."

En estos momentos ignoramos si se habrá llevado a efecto el plan de apoyo previsto por la Sala de nuestro Tribunal Superior, pero la ausencia de

alegaciones en otro sentido, del Colegio de Abogados de Lucena, abonan nuestra creencia de una mejora en la situación.

2.1.3.3. Partido Judicial de Andújar.

Son varias las quejas que afectan al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Andújar, uno de los dos que configuran la Planta del Partido Judicial nº 4 de Jaén (su demarcación se extiende, además de Andújar a las poblaciones de Arjona, Arjonilla, Escañuela, Higuera de Arjona, Lopera, Marmolejo y Villanueva de la Reina).

Algunas quejas continúan en trámite al no haberse solucionado aún el problema que las originó -generalmente dilaciones indebidas- y otras, a pesar de la situación difícil del Juzgado, han podido solventarse. Por ejemplo, la **queja 874/92** relativa a unas Diligencias Preparatorias iniciadas muy al comienzo de 1985, como consecuencia de un accidente de circulación que costó la vida a un matrimonio. El juicio se celebró cuatro años después y, tras la sentencia de apelación, los herederos de las víctimas continuaban sin percibir suma alguna a pesar de existir la responsabilidad directa de una Compañía de Seguros, sin problema alguno de solvencia. La intervención del Fiscal llevó aparejada una inmediata solución a la ejecución de sentencia, percibiendo los interesados las indemnizaciones correspondientes, en su integridad.

Sin embargo, la situación de este Juzgado -y en menor medida del nº 2- es tan alarmante que en los últimos meses se han producido numerosas acciones de protesta de los profesionales vinculados a la Administración de Justicia en dicho Partido Judicial. Desde 1991 vienen solicitando, del Ministerio de Justicia, con expreso apoyo del Ayuntamiento de Andújar, la suficiente dotación de personal en ambos Juzgados. Sin embargo, las últimas peticiones abogan por la creación de un tercer Juzgado, además del refuerzo de las plantillas existentes.

La situación es de tal gravedad que, en el momento de la redacción de este Informe, Abogados y Procuradores están adoptando posiciones de no intervención respecto de los asuntos que tienen encomendados, con la lógica alarma social que tales actitudes comportan.

2.1.3.4. Partido Judicial de El Puerto de Santa María.

"Ya en 1988 y a través de la queja nº 83 de aquel año pudimos detectar los defectos de organización por los que atravesaba el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de El Puerto de Santa María. En torno a esta queja señalaba la Fiscalía de Cádiz, entre otras causas del retraso habido: "y, todo hay que decirlo, por la pasividad de los ocho jueces que han pasado por el citado Juzgado durante los años de 1980 a la actualidad, si bien, fundamentalmente la dilación del procedimiento ha sido debida a esa conducta intransigente de los esposos..." Pero la demostración de que lo segundo (intransigencia de los esposos) no desmerece lo primero (ocho jueces en ocho años) la encontramos en un nuevo informe de la Fiscalía, de meses más tarde, referido a otra queja, la 953/89, en el que nos indicaba: "en dicho Juzgado (el que nos ocupa) existen más de cincuenta procedimientos matrimoniales pendientes de dictar sentencia, algunos del año 1986, debido fundamentalmente al gran trabajo que pesa sobre el mismo, unido a la gran movilidad que han tenido los señores jueces en dicho Juzgado, dado que en 9 años han pasado más de 10 titulares". El subrayado es nuestro y porque, como se aprecia, los cambios de jueces siguieron durante todo el año 1989."

Este párrafo, correspondiente a nuestro Informe de 1989, ilustra suficientemente la temprana preocupación de esta Institución por la situación que atraviesan los Juzgados de El Puerto de Santa María que, lógicamente, se han traducido, a lo largo de los años, en la recepción de un considerable número de quejas que les conciernen.

Y de esa situación son plenamente conscientes tanto el Tribunal Superior de Justicia como el Consejo General del Poder Judicial.

El primero, nuestro Tribunal Superior, en su Memoria del ejercicio 1991, señala, como de muy deficiente funcionamiento, por la limitación de sus medios materiales y personales, así como por la «excesiva carga laboral que soportan», los Juzgados de El Puerto de Santa María.

Respecto del Consejo General del Poder Judicial, su conocimiento de la situación, con independencia de las otras vías informativas de que dispone, parte de las propias comunicaciones que, a nuestra instancia, y en repetidas ocasiones, le ha facilitado la Fiscalía de la Audiencia Provincial de

Cádiz.

Este Partido Judicial cuenta con tres Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en su Planta, y en los tres la situación es alarmante, aunque en el nº 1, por ser el más antiguo, el colapso es aún mayor. Una de las características, permanentes, de estos Juzgados está constituida por la existencia de contínuas vacantes de personal, entre otros motivos porque los funcionarios, de todo rango, son conocedores de la situación y no encuentran en ella atractivo alguno para permanecer en ellos.

Como reflejo de esta catastrófica situación, en el plano que nos ocupa, de las quejas recibidas, la **queja 318/92** ponía de manifiesto que un procedimiento civil (del Juzgado nº 1) de comienzos de 1989, se encontraba visto para sentencia desde el día 28 de Diciembre de 1989, sin que ésta se hubiese dictado en la fecha de su queja (Febrero de 1992).

Diversas gestiones de Fiscalía, a nuestra instancia, dieron como resultado la sentencia, que se dictó en Abril de dicho año.

Parecida situación, también afectante al Juzgado nº 1 y en materia civil, se constató en la investigación de la **queja 1491/92**, en la que el procedimiento denunciado data de 1988 y se encontraba concluso para sentencia desde Julio de 1989 sin que en Septiembre de 1992, fecha de la intervención de Fiscalía a nuestra instancia, se hubiese dictado aún. Por cierto que el Ministerio Fiscal nos informó que el expediente afectado y otros diez más del mismo Juzgado, se habían encomendado, dentro de un Plan de Apoyo para el mismo, a un Magistrado de la Audiencia Provincial de Cádiz. Posteriormente se nos comunicó que la sentencia se dictó en Diciembre siguiente.

2.1.3.5. Partido Judicial de San Roque.

Extiende su demarcación a tres municipios: San Roque, Castellar y Jimena de la Frontera, con dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en su Planta y con el nº 1 en situación tal de colapso que debió dedicar todo su esfuerzo, a comienzos de 1992, a tratar de disminuir el ingente número de expedientes acumulados derivando toda su carga de asuntos nuevos hacia el Juzgado nº 2.

A ello se unen las deficientes instalaciones en que están ubicados

dado el mal estado de conservación del edificio.

La **queja 1557/92**, formulada por una anciana de ochenta años de edad, denunció presuntas dilaciones en un expediente, para declaración de fallecimiento de su esposo, fusilado en la Guerra Civil, del Juzgado nº 2 de San Roque, iniciado en 1991. Al haber interesado los beneficios de justicia gratuita, solicitó al Juzgado, el día 30 de Abril de 1992, acordara la inserción de los preceptivos anuncios sin que ello se hubiese acordado seis meses después. Sin embargo la información proporcionada por el Juzgado, a través de Fiscalía, indicaba que la citada solicitud no se cursó hasta Septiembre de ese año, lo que nos obligó a remitir copia del escrito presentado, en ese sentido, por la parte, en la referida fecha de Abril. Ello ha motivado la continuación de los trámites y la consiguiente investigación del Fiscal al respecto.

2.1.3.6. Partido Judicial de Puerto Real.

Con un solo Juzgado de Primera Instancia e Instrucción en su Planta, sobre el mismo formula queja un colectivo de Abogados y Procuradores que desempeñan en él su labor profesional y nos exponen la caótica situación por la que atraviesa el Juzgado, que, en síntesis, es la siguiente:

La elevación de asuntos en los órdenes civil y penal como consecuencia de la transformación de categoría de Juzgado de Distrito a Juzgado de Primera Instancia e Instrucción; el aumento del número de inscripciones de nacimientos y defunciones como consecuencia de la instauración en el término municipal del Hospital Universitario; y el aumento generalizado de asuntos consecuencia de la expansión urbanística e industrial experimentada en el referido término municipal, hacen que el volumen de actividad generado por lo anteriormente expuesto, en modo alguno pueda ser atendido con la actual dotación de personal y medios, pues la plantilla se compone únicamente de dos oficiales y un auxiliar.

Por otra parte, las instalaciones donde se ubica el Juzgado carecen de las mínimas condiciones para el normal desarrollo de la actividad judicial, acusando una grave falta de higiene, decoro, espacio y medios materiales.

Concluyen solicitando, ante lo anteriormente expuesto, dotación de medios materiales y humanos acordes con las exigencias actuales de dicho Juzgado.

Solicitamos sendos informes a los Colegios de Abogados y Procuradores, respectivos, que los demoraron, pendientes de una mejora en la situación descrita, mejora que se concretó en la adopción de una serie de medidas tales como nombramiento de Juez, Secretario y oficial titulares, proyecto de unas nuevas dependencias a instalar en un solar cedido por el Ayuntamiento al Ministerio de Justicia y arrendamiento inmediato de una finca de nueva construcción donde se ubican, provisionalmente, las instalaciones judiciales.

2.1.3.7. Sección de lo Civil de la Audiencia Provincial de Granada.

A través de algunas actuaciones (quejas **564/92**, **857/92**, entre otras) hemos tenido conocimiento, en este año, de la "*situación agobiante*", según expresión de la Memoria de 1991 del Tribunal Superior de Justicia, por la que se atraviesa en las Secciones 3ª y 4ª (de lo Civil) de la Audiencia Provincial granadina. "*La pendencia de 2.121 asuntos sin resolver - continua indicando la Memoria- constituye una situación gravísima, pues los Magistrados componentes de las Secciones tiene un alto grado de rendimiento.*". No es de extrañar, por tanto, la exacta coincidencia de lo manifestado en las quejas citadas y en la aludida Memoria: los señalamientos, para vistas en apelaciones, se producen con año y medio de dilación.

Ciñéndonos a las quejas: la primera citada se refiere a una apelación de sentencia de separación (en ella, por tanto, se dilucida una cuestión esencial para los afectados) cuya vista está señalada para Noviembre de 1993 (la queja es de Febrero de 1992), aunque el motivo esencial de la queja era el impago de pensión por el cónyuge obligado a ello, y en este aspecto el retraso en la apelación no es determinante; la segunda, formulada por un matrimonio de emigrantes que pretenden recuperar, por necesidad, una vivienda de su propiedad arrendada, para vivir en ella una vez que se han jubilado, planteaba el extraordinario retraso en los trámites de su pleito (en realidad, una sucesión de pleitos por el mismo tema) y que se concretaba, finalmente, en la petición de nuestras gestiones para adelantar la vista del recurso de apelación, pues su abogado ya lo había intentado "*alegando las circunstancias humanas que concurren por nuestra avanzada edad, a todo lo cual recibimos contestación de que se celebraría a las 11 h. 15 minutos del día 12 de Mayo de 1993*" y añadía, no sin cierto patetismo "*ruego estudie nuestro caso por si fuera posible adelantar la vista unos meses antes, ya que como*

puede apreciar, este pleito dura más de 15 años y nuestra ilusión sería morir en nuestra tierra" (la providencia notificando el señalamiento es de fecha Diciembre de 1991).

A través de Fiscalía conocimos las razones de tan extraordinaria tardanza expuestas por el propio Presidente de la Sección afectada, que no tuvo inconveniente en hacer un poco de historia de los avatares de la Sección hasta llegar a la situación actual. Por su interés para que la Cámara tenga información de primera mano sobre el por qué de ciertas situaciones en la Administración de Justicia andaluza, bueno será transcribir algunos párrafos del informe recibido.

"Tanto esta Presidencia, como los demás Magistrados que integran la Sección, lamentamos profundamente no poder evitar el retraso, por cuanto que sus causas son ajenas a nuestra voluntad, a nuestro interés y a nuestro celo profesional, según es de apreciar en lo que se expone a continuación.

Esta Sección Cuarta de la Itma. Audiencia Provincial fue creada como Sala Segunda de lo Civil de la extinguida Audiencia Territorial por Decreto 493/1985, de 2 de Abril, y comenzó a prestar servicios en primero de Julio de novecientos ochenta y cinco. Pero no inició su andadura «a cero», para admitir sólo nuevos recursos, como es lo normal en órganos de nueva creación, sino que se le atribuyó desde el principio el conocimiento de la mitad de los recursos pendientes en la sala única. Por ello, desde el primer momento, ya tenía en tramitación unos mil recursos, lo que significaba comenzar con un atraso inicial de casi dos años. No obstante ello, el esfuerzo de los Magistrados que integran la Sección permitió, no sólo que no aumentara el retraso, sino que fuera disminuyendo, lenta pero ininterrumpidamente, el volumen de asuntos pendientes y, por consiguiente, la demora de los señalamientos; positivo hecho que nos llenó de moderada satisfacción y que se vio favorecido en el año mil novecientos ochenta y ocho al ser destinado a la Sala un nuevo Magistrado; pero, al entrar en vigor la Ley de Demarcación y Planta como quiera que en ella se reducía la plantilla de la sección Cuarta a tres magistrados, al cesar el sobrante, hubo que modificar muchos señalamientos, volviéndose a la situación anterior.

Esta tónica de disminución paulatina del número de asuntos pendientes se mantuvo hasta principios de mil novecientos noventa, momento en que, por decisión de la Sala de Gobierno, se atribuyó a las Secciones Tercera y Cuarta el conocimiento de todos los recursos civiles que antes eran de la competencia de la Audiencia Provincial conforme a la Ley de 20 de Junio de 1968 y de los que venían conociendo las Secciones Primera y Segunda. Y tal medida se acordó incluso con carácter retroactivo, pues se pasaron a aquellas secciones recursos que ya habían sido admitidos y estaban en tramitación en éstas. Con ello se desmontó el esquema y aumentó considerablemente el número de recursos pendientes: baste observar que en el año mil novecientos ochenta y nueve se registraron 741 asuntos, mientras que en el año 1990 se alcanzó el número de 1037. Tónica que se sigue en el presente año, pues, pese a que la competencia haya quedado limitada a la provincia de Granada, ello viene compensado con creces por del desmesurado aumento de los asuntos comprendidos en la Ley 20 de Junio de 1968, muy especialmente los juicios verbales en materia de circulación viaria, como consecuencia inmediata de la despenalización de los hechos que los originan."

2.1.3.8. Sala de lo Social, de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Aunque la Memoria del Tribunal Superior no recoja la situación de esta Sala como excesivamente preocupante, es lo cierto que durante 1992, no en otros ejercicios anteriores, han sido numerosas las quejas recibidas que les afectan.

De un análisis de las mismas y del contenido de los informes recibidos de Fiscalía se desprende que todas tienen en común el referirse a recursos de Suplicación formulados en el primer semestre de 1990, en materias propias de Seguridad Social, generalmente referidas a pensiones de invalidez y concretamente a discrepancias con el grado reconocido y solicitando otro superior. También en todas se puso de manifiesto la existencia de un retraso de dos años, o más, en la resolución del recurso, contando éste desde la fecha de formación del rollo de Sala.

Cabe suponer que ante el cúmulo de trabajo que soporta esta

Sala, se dará tramitación preferente a otro tipo de asuntos cuyos contenidos puedan aparecer como más perentorios para los afectados. Pero será difícil para la Sala discernir, en muchos casos, dónde está la urgencia o necesidad vital, pues en el tema al que nos referimos los interesados, con frecuencia, se mantienen en niveles de indigencia -piénsese en los importes, ciertamente ínfimos, de las pensiones por invalidez permanente total que dan lugar a numerosos recursos de Suplicación en solicitud del grado superior-.

En unos casos (**quejas 706/92 y 1398/92**, por ejemplo) los recursos no resueltos en la fecha de presentación de la queja, lo fueron poco después conforme a la información recibida de Fiscalía.

En otros supuestos, como los concernientes a las **quejas 882/92 y 553/92**, cuyos números de rollo de Sala denotaban una formulación posterior -aunque, insistimos, dentro del primer semestre de 1990- la información de Fiscalía indicaba que aún no habían sido objeto de reparto por lo que su resolución se demoraría aún algunos meses (en esta situación se encontraban en Agosto de 1992).

Como "*causa fundamental del retraso en la tramitación de asuntos es la escasez de medios humanos que padece este Tribunal.*". Es la explicación del Ministerio Fiscal en todos los casos.

En resumen cabe obtener la siguiente conclusión de lo expuesto: si para 1991, la Memoria tantas veces aludida, del Tribunal Superior, no consideraba alarmante la situación, en 1992 todo apunta a que las circunstancias han empeorado sensiblemente y más tratándose de un órgano de reciente creación. Se desprende, asimismo, de las quejas recibidas, que la situación es bastante más favorable en las Salas de lo Social de Málaga y Granada.

2.2. Supuestos de dilaciones que afectan a expedientes singulares, por diversas causas.

Como se indica en el epígrafe, ya no vamos a referirnos a expedientes de quejas cuyas investigaciones hayan dado como resultado la apreciación de deficiencias estructurales que ocasionan retrasos generalizados, sino a supuestos aislados cuyas causas de retrasos son más coyunturales o derivadas de alguna especialidad del procedimiento de que se trate.

Sí es necesario indicar que existen Juzgados o Partidos Judiciales en los que, por las quejas recibidas, hemos detectado situaciones preocupantes aunque quizá no tan graves como las abordadas en el apartado anterior. Podríamos citar, entre otros, a los Juzgados de Sanlúcar la Mayor y Carmona (en la provincia de Sevilla), de Primera Instancia e Instrucción; al Juzgado del Primera Instancia nº 2 de Málaga, en el que, según el Ministerio Fiscal, el retraso experimentado en la tramitación del procedimiento se debe a la gran litigiosidad que sufre el órgano jurisdiccional, ya que sólo en 1991 se incoaron 1862 expedientes y se dictaron un total de 770 sentencias (**queja 274/92**); al Juzgado de Primera Instancia nº 9 de Sevilla afectado, en la fecha a que se contrae este Informe, por vacantes cualificadas en su plantilla de personal; o al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Montoro (Córdoba), muy afectado en su carga competencial por la extinción del Juzgado de Distrito de Bujalance, que aportó a dicho Juzgado numerosos juicios de faltas extraordinariamente retrasados en su tramitación.

No pretendemos cansar la atención de los lectores de este Informe con el relato pormenorizado de todos estos casos denunciados en las quejas aludidas, pero sí hay que señalar que, con bastante frecuencia, vienen referidas a verdaderos dramas personales, especialmente cuando las dilaciones recaen sobre procesos matrimoniales o indemnizatorios por lesiones sufridas en accidentes de circulación.

A continuación vamos a exponer dos grupos de quejas cuyas investigaciones corroboraron la existencia de retrasos indebidos por dos motivos que, año tras año, venimos detectando, y que se relacionan con la ayuda que se han de prestar, entre sí, órganos públicos de diverso tipo.

2.2.1. Dilaciones singulares como consecuencia de la no prestación del requerido Auxilio Judicial.

O de su prestación tardía o sin la debida atención, que de todo hay en las quejas que comentaremos.

La **queja 1783/91** proporciona, como conclusiones de su investigación, dos muy evidentes: los problemas derivados de la extinción de los Juzgados de Distrito y las deficiencias en el auxilio judicial. El remitente de la queja, y otras personas, habían sufrido un accidente de circulación en el

término municipal de Almonte (Huelva) y las actuaciones judiciales derivadas del mismo se concretaron en un juicio de faltas que debía celebrarse en el extinguido Juzgado de Distrito de Bollullos del Condado. Como consecuencia de la entrada en vigor de la conversión de Juzgados, tras la Ley de Planta, las actuaciones pasaron al de Instrucción de la Palma del Condado, en el que a finales de 1992 todavía no se había celebrado el correspondiente juicio.

La investigación fiscal puso de manifiesto que en Junio de 1990 se hubo de acudir al auxilio judicial del Juzgado de Paz de Torremolinos para recibir declaración al representante legal de la empresa propietaria de uno de los vehículos implicados en el accidente. Esa diligencia no dio resultado pues el domicilio social de la empresa estaba cerrado; sin embargo, el Juzgado de La Palma no consta llevase a efecto ninguna diligencia durante 1991, al menos de eficacia práctica, y ha debido ser el Ministerio Fiscal, tras nuestra intervención, el que presentase escrito al Juzgado actuante para que se ponga en marcha la previsión del artículo 178 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y se interese la colaboración de la Policía Local de Torremolinos para que en breve plazo efectúe gestiones indagatorias sobre el referido domicilio, y si éstas no diesen resultado, se prosigan los trámites con señalamiento de juicio, previa publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga.

Por su parte, las investigaciones de la **queja 1757/91** pusieron de manifiesto muy graves dilaciones en los trámites de apelación de una sentencia matrimonial, habiendo sido emplazadas las partes, para comparecer en la Audiencia, a mediados de 1987 en cuya fecha la interesada solicitó se le designara abogado y procurador de oficio. Pues bien, un exhorto remitido al Juzgado de Primera Instancia de San Fernando que tenía por objeto la notificación de la misma en su petición tardó más de tres años en ser devuelto cumplimentado.

2.2.2. Dilaciones singulares motivadas por retrasos en el envío de expedientes administrativos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo.

Como indicábamos en el epígrafe precedente, la falta de colaboración entre organismos públicos está en la base de las quejas que pasamos a comentar. Nos estamos refiriendo a la colaboración entre la Administración y los Jueces y Tribunales y, en concreto, en el seno de procedimientos contencioso-administrativos que se dilucidan ante las Salas de este orden jurisdiccional de nuestro Tribunal Superior.

Dichas Salas -que, por cierto, se encuentran en niveles alarmantes de saturación de asuntos- tras acordar que se anuncie la interposición del recurso correspondiente en el Boletín Oficial de la provincia, deben ordenar también que se reclamen los expedientes administrativos a la Administración que hubiese dictado el acuerdo impugnado, que deberá llevar a efecto la remisión «en el plazo máximo e improrrogable de veinte días, a contar del requerimiento, bajo la personal y directa responsabilidad del jefe de la dependencia en la que obrare el expediente», tal y como preceptúa el artículo 61.2 de la Ley reguladora del orden jurisdiccional que contemplamos.

Pues bien, entre las quejas recibidas que inciden en este tema destacan las dos siguientes: la **queja 9/92**, que fue formulada por la dirección provincial de una Central Sindical contra la Consejería de Educación y Ciencia (más concretamente, respecto de su Delegación Provincial en Málaga) por supuesta actitud obstruccionista con la Administración de Justicia al demorar sistemáticamente -según el sindicato- el envío, a la Sala de aquella ciudad, de los expedientes administrativos correspondientes a numerosos recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones de deducción de haberes del personal docente, por presunta participación en una huelga habida en el año 1988.

Los recursos están acumulados y corresponden, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Sin embargo, aunque en principio pudiera parecer que la responsabilidad de la dilación recae, básicamente, en la Administración Autonómica, dado que la queja incluía en su descripción de los hechos la pasividad del órgano judicial, hicimos ver al Ministerio Fiscal, con carácter previo a nuestra intervención ante la Consejería de Educación, la necesidad de que por la propia Sala se diese cumplimiento a las precisiones contenidas en los apartados 3 y 4 del artículo 61 antes citado:

«3. Si en el plazo señalado no se hubiere recibido el expediente, el Tribunal, de oficio, lo recordará nuevamente para que lo efectúe en un plazo de diez días, con apercibimiento de multa de 500 a 5.000 pesetas al jefe aludido en el párrafo 2 y a cualquiera otros responsables de la demora.

4. Si transcurrido este último plazo no se hubiere recibido el expediente, se

impondrá la multa, dentro de los límites señalados, y se hará efectiva por la vía de apremio, por el Tribunal que acordará lo demás que proceda para exigir a quien corresponda las responsabilidades a que diere lugar la desobediencia.»

La investigación de Fiscalía puso de manifiesto que la primera solicitud de remisión de los expedientes tuvo lugar el 7 de Noviembre de 1989 y no se habían enviado hasta el día 13 de Enero de 1992, es decir más de dos años de demora. Los recursos siguieron su tramitación pendientes ya tan solo de sentencia en el momento de la información de Fiscalía.

La **queja 682/92**, por su parte, planteó similar cuestión respecto de dos recursos contencioso-administrativos, Sala de Sevilla, cuyos expedientes debieron ser remitidos hacía tiempo por parte de la Delegación Provincial de Sevilla del Ministerio de Economía y Hacienda que, finalmente los remitió aunque con bastante demora, especialmente en uno de ellos cuyo envío hubo de ser reiterado en dos ocasiones.

2.3. El cumplimiento de Sentencias condenatorias por parte de las Administraciones Públicas.

Aunque en menor medida que en años precedentes, también en el que nos ocupa nos han seguido llegando quejas sobre la materia a que se refiere el epígrafe que, como pusimos de manifiesto en anteriores Informes, inciden en el derecho a la tutela judicial efectiva que integra, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional el derecho a que las sentencias judiciales se ejecuten y, además, en sus propios términos.

«En el derecho a la tutela judicial efectiva se integra, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, el derecho a la ejecución de las sentencias judiciales, que se configura no solo como tal derecho fundamental subjetivo incorporado al artículo 24.1 de la Constitución Española, sino también como un principio esencial de nuestro ordenamiento y una de las más importantes garantías para el funcionamiento y desarrollo del Estado de Derecho.».

Así se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 190/90, de 26 de Noviembre, en su Fundamento Jurídico número 2.

Las quejas recibidas afectan tanto a la Administración Local andaluza (como en años anteriores pusimos de manifiesto, no se reciben quejas

que, en esta materia, afecten a las Diputaciones andaluzas, siempre a los Ayuntamientos) como a la Autonómica, si bien también, en algún caso, a la Administración Central como en la **queja 2012/92** referida a una sentencia de 1988, dictada por la Magistratura de Trabajo de Ceuta que reconocía determinada suma, en concepto de antigüedad por servicios prestados, a un trabajador del Instituto Nacional de la Salud. La sentencia, que no fue firme sino hasta bien entrado 1991, continuaba sin ejecutarse por parte del órgano gestor de la sanidad nacional, lo que motivó la queja, que hubo de ser remitida al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al depender el Instituto Nacional de la Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Al cierre de este Informe continuaban en trámite algunas de las quejas de 1992, entre las más significativas de las cuales, podríamos citar la **queja 1316/92**, concerniente a la Consejería de Educación y Ciencia y relativa a tres recursos contencioso-administrativos, con sentencias firmes sin ejecutar, cuyas condenas vienen referidas a pago de conceptos retributivos y deducciones indebidas por participación en huelga. La **queja 2181/92**, respecto del Servicio Andaluz de Salud por inexecución de una sentencia civil, dictada por un Juzgado de Primera Instancia, en materia de honorarios profesionales y cuya condena es firme, al no haber sido recurrida, seis meses antes de la interposición de la queja, pero habiendo mediado en dicho período dos requerimientos judiciales para su cumplimiento, lo que da aspectos singulares al expediente y, finalmente, la **queja 2319/92** respecto del Ayuntamiento de Almuñécar, por impago de un justiprecio que, aunque señalado, de manera definitiva, por la Sala de lo Contencioso en los primeros días del año 1992, trae su origen en una expropiación iniciada en 1984, y por motivos urbanísticos. También en este caso se han producido requerimientos de pago por parte del órgano judicial.

2.3.1. Quejas que afectan a la Administración Local Andaluza.

Por lo que respecta a quejas concluidas durante el ejercicio al que se contrae este Informe, comenzaremos por comentar un expediente del que nos ocupábamos ampliamente en el correspondiente a 1991. Se trata de la **queja 1206/91** deducida contra el Ayuntamiento de Macael, por inexecución de una sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Granada dictada en la lejana fecha de 16 de Junio de 1988 y que adquirió firmeza de inmediato al no ser recurrida.

Nuestro **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** al Ayuntamiento de Macael se centró en la necesidad de terminar, de un vez por todas, con la actitud de ejecución aparente -iniciación de los trámites de ejecución para, más adelante, paralizarlos, desvirtuando con ello el sentido del fallo que condenó al Ayuntamiento a dictar nueva resolución conforme a Derecho, con observación de los trámites legales y la audiencia en forma del interesado- y, en consecuencia iniciar nuevo expediente administrativo, con todas las garantías y en el plazo marcado en el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En nuestro Informe de 1991 se recoge íntegramente el Recordatorio de deberes legales y la subsiguiente Recomendación, y terminábamos remitiéndonos al presente Informe para constatar el efectivo cumplimiento de la misma.

Pues bien, tras muchos avatares, el Ayuntamiento en cuestión nos envía, a comienzos de 1992, su definitivo informe en el que nos traslada, ampliamente documentado, el nuevo acuerdo plenario, de 25 de Septiembre de 1991, que supone la asunción de un nuevo criterio corporativo, acorde con el contenido de nuestra Recomendación, y respetuoso con los numerosos preceptos sobre los que llamábamos su atención. En definitiva, se culmina el nuevo expediente administrativo con un acuerdo de caducidad de la concesión (ésta es la cuestión sustantiva que se dilucida entre las partes) para la explotación de una cantera de mármol, plenamente motivado, habiendo puesto de manifiesto, previamente, el interesado, los informes obrantes en aquél y resolviendo con celeridad el nuevo recurso de reposición interpuesto por el concesionario quien, posteriormente y por continuar en desacuerdo respecto al fondo del expediente (no considera justa la caducidad declarada), interpuso nuevo recurso contencioso-administrativo.

Pero a pesar de que continúe la batalla jurídico-procesal entre las partes -lo que por sí solo nos obligaría a suspender nuestras actuaciones- lo cierto es que el Ayuntamiento ha dado exacto cumplimiento a la sentencia aludida y por ello le comunicamos el fin de nuestras actuaciones no sin antes formular nueva y definitiva **Recomendación**, que se podría catalogar como de carácter preventivo y suasorio, en los siguientes términos:

"Para cuando llegue el momento procesal de remitir a la Sala de lo Contencioso el expediente administrativo y otros momentos procesales en los que, igualmente, se requiera la colaboración de esa Corporación con la Sala, sería muy aconsejable la mayor diligencia posible por su parte, para no ocasionar dilación alguna

que pudiera serle imputable al Ayuntamiento de su digna presidencia. Tenga su Señoría presente que la actual situación deriva de un acuerdo plenario, de 24 de Septiembre de 1985."

Prosiguiendo con la información sobre quejas afectantes a Ayuntamientos andaluces, nos vamos a referir a uno de los expedientes más complejos de los que hemos tenido que ocuparnos en los últimos años en esta Sección, pero que no ha sido objeto de reseña hasta el presente, en nuestros Informes Anuales. Se trata de la **queja 1836/90** respecto del Ayuntamiento de Puerto Real, formulada por un colectivo de quince profesores de Educación General Básica, ante un supuesto de inejecución de una resolución judicial -un Auto dictado por el Tribunal Supremo-.

Tras una laboriosa correspondencia y envío de informes entre los profesores remitentes de la queja, el Ayuntamiento afectado y esta Institución, fue posible centrar los hechos de la siguiente manera:

El 16 de Diciembre de 1988, y por motivos urbanísticos (la necesidad de derribar un edificio que posibilite el cumplimiento del Plan de Régimen Interior del casco antiguo de Puerto Real) el Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real acordó el desahucio administrativo y desalojo de las viviendas.

Se interpone recurso de reposición y el pleno lo desestima por silencio el 2 de Marzo de 1989, por lo que los quince profesores de EGB afectados interponen recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Simultáneamente se pide la suspensión provisional de los actos administrativos impugnados.

La Sala dicta un Auto de fecha 11 de Octubre de 1989 acordando la no suspensión, que es apelado por los recurrentes ante el Tribunal Supremo.

El 10 de Enero de 1990 el Ayuntamiento, que continuó con el procedimiento de ejecución del acto, desaloja a los maestros e inmediatamente derriba el bloque de viviendas.

El 17 de Septiembre de 1990 el Tribunal Supremo se pronuncia sobre la apelación del Auto indicado y dicta el suyo, de dicha fecha, revocándolo y, en definitiva, acordando la suspensión del desalojo, pues éste implica unos daños y perjuicios de muy difícil reparación sin que, además, se haya invocado

la existencia de intereses públicos que puedan verse gravemente perturbados (conforme al artículo 123.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

Cuando llega este Auto las casas, pues, ya están derribadas, a pesar de lo cual, los reclamantes formulan petición al Ayuntamiento el 29 de Octubre de 1990, para que se cumpla dicho auto. El Ayuntamiento no les contesta.

El 21 de Noviembre de 1990 se dirigen los reclamantes a la Sala pidiéndole se notifique el auto del Tribunal Supremo al Ayuntamiento y que dado el derribo de las viviendas, lo que hace imposible el cumplimiento material del acto, se siga el curso marcado por el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en definitiva, que se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo, previa audiencia de las partes.

Conviene, en este punto transcribir el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que indica:

«No podrá suspenderse ni declararse inejecutable una sentencia por causa de imposibilidad material o legal de ejecutarla, y si este caso se presentare, será sometido por la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal respectivo, dentro del referido plazo de dos meses, a fin de que, con audiencia de las partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo.».

Por lo tanto, esa petición de «ejecución sui géneris», ha de hacerla la propia Administración, es decir, el Ayuntamiento de Puerto Real, no siendo, por tanto, ajustado a derecho, en nuestra opinión, el dictamen de la Secretaría General de la Corporación citada indicando -en el informe remitido- que a la vista de los hechos *"debemos quedar por tanto a la espera de la sentencia que recaiga sobre el recurso que se ventila ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, para actuar conforme a lo que en la misma se indique."*

Por otra parte, según nos informan los remitentes de la queja, el Ayuntamiento ni contesta su escrito de petición de ejecución, ni se ha dirigido a la Sala, ni tampoco ésta les ha contestado a su escrito de 21 de Noviembre de 1990, ni el recurso avanza (todavía se estaba en la fase de redacción de la demanda).

Por todo ello decidimos enviar **Recordatorio** al Ayuntamiento sobre su deber de contestar a los interesados y, sobre todo, sobre la necesidad de llevar a efecto lo ordenado en el artículo 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (toda vez que la Sala en Diciembre pasado le había remitido testimonio del Auto del Tribunal Supremo) en el sentido de que en el plazo de dos meses desde la notificación del Auto adoptasen una de las resoluciones que en él se indican si bien, en el presente caso, parecía más adecuado acudir al trámite del artículo 107 de la Ley ritaria Contencioso-Administrativa: imposibilidad material de ejecutar el acto.

Los términos concretos del **Recordatorio** de deberes legales, acompañado de **Recomendación**, fueron los siguientes, en sus aspectos más relevantes:

"Como su Señoría conoce, se trata de la ejecución de una decisión de nuestro más Alto Tribunal Jurisdiccional que ordenó en la fecha antes indicada, la suspensión del desalojo de las viviendas arrendadas y ocupadas por los maestros aludidos.

Tal decisión es materialmente imposible de ejecutar, puesto que el bloque de pisos que ocupaban ha sido demolido, sin que esta Institución tenga ninguna apreciación que formular, en estos momentos, sobre esa demolición. simplemente, es imposible cumplir en sus propios términos, con lo que dispone el Tribunal Supremo.

Dicho esto, es necesario recordarle que la representación de los quince maestros afectados formuló a esa Corporación diversas peticiones el día 29 de Octubre pasado y ese Ayuntamiento no ha contestado en modo alguno, contraviniendo con ello diversos preceptos legales que obligan a la contraria actitud por parte de todas las Administraciones: es obligado contestar la petición de los ciudadanos, resolviéndola, expresamente en cada caso, sin dar lugar a la viciada práctica del silencio administrativo, comportamiento que esta Institución ha criticado reiteradas veces en sus Informe Anuales al Parlamento de Andalucía. Entre otros preceptos caben ser recordados, para su cumplimiento por esa Corporación en el caso que nos ocupa, los artículos 38.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Pero en cuanto a la ejecución del auto comentado, no puede este sin más caer en el olvido. Ello supondría la contravención del artículo 118 del Texto Constitucional que preceptúa «es obligatorio cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por estos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.».

Por otra parte la actitud de esa Corporación contraviene diversos preceptos que se contienen en la Ley procesal antes indicada respecto de las ejecuciones de sentencias que son aplicables también a las de los autos (artículo 125 de la misma).

Y así, ni se cumplió con la obligación de tomar una decisión al respecto, en el plazo, de dos meses, desde que se recibe testimonio del auto (artículo 105.1) ni se han iniciado, por ese Ayuntamiento los trámites que parecen adecuados a la situación creada y que se indican en el artículo 107 de dicha Ley.

En consecuencia, le sugerimos:

1º Conteste a los interesados su escrito de 25 de Octubre de 1990 presentado ante ese Ayuntamiento cuatro días después.

2º Adopte la resolución de ejecución del auto (conforme al artículo 105.1 a) antes citado) pero acudiendo para ello al trámite previsto en el artículo 107 transcrito y, en consecuencia, dirigiendo a la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, escrito manifestando la situación creada.".

Al mismo tiempo interesamos del Ministerio Fiscal su intervención para que, en la medida de sus posibilidades, interesase la aceleración de los trámites del recurso puesto que su definitiva resolución podría tener una decisiva influencia en el curso de los acontecimientos en cuanto a la ejecución del auto comentado (que, conviene recordar, se dictó no en los autos principales sino en la pieza de suspensión provisional).

A través de Fiscalía conocimos nuevos aspectos de este complejo asunto: si el recurso contencioso lleva una lenta tramitación, obedece básicamente al tiempo consumido en decidir la necesidad o no de acumular dicho recurso a otro deducido por la Consejería de la Presidencia contra el mismo acto

administrativo proveniente del Ayuntamiento de referencia. Es decir, que contra la resolución impugnada -orden de desalojo de las viviendas- no se alzan tan sólo los profesores interesados sino también la propia Administración Autonómica.

Una vez decidida la acumulación, los trámites jurisdiccionales siguieron su curso y procedimos a suspender nuestras actuaciones a la espera de nuevos avances en los mismos.

Sin embargo, pocos meses después, a través de los interesados, volvimos a tener conocimiento, ya en 1992, del estado de tramitación tanto del pleito principal como de la pieza de suspensión cuyo Auto definitivo es objeto de esta queja al no haberse ejecutado: continuaba sin dictarse la sentencia correspondiente al recurso y el Ayuntamiento se había mostrado totalmente pasivo tanto ante la Sala como ante los interesados, en lo atinente a la ejecución del Auto del Tribunal Supremo.

Ante esa nueva comunicación, reanudamos nuestras actuaciones, pero ante la Fiscalía y dado que el Ayuntamiento de Puerto Real no ha adoptado ninguna medida adecuada, en el sentido de nuestra Recomendación, y ni tan siquiera nos ha informado de las razones que estime para no adoptarlas, aunque las dificultades de ejecución de la resolución que nos ocupa, son bien patentes, por todo lo expuesto. En consecuencia, esta Institución, por aplicación analógica del artículo 29.2 de nuestra Ley reguladora, hace pública tal conducta a través de este Informe entendiendo, además, que es posible alguna forma de solución positiva en el marco de la legalidad vigente, y ello a pesar de que es obvia la imposibilidad de ejecución del Auto en cuestión, en sus propios términos, y que la dinámica propia del comentado artículo 107 se ve frenada -aunque no impedida- por la situación de pendencia del pleito principal.

Así lo pusimos de manifiesto, en posterior comunicación, al Ministerio Fiscal puesto que *"es obvio que las dificultades en la ejecución no pueda suspender el Auto acordando la suspensión del auto administrativo recurrido (acuerdo de desalojo de las viviendas). Si la ejecución fuese física o jurídicamente imposible, sin perjuicio de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los que hayan causado esa imposibilidad, ello ha de ser declarado expresamente en resolución motivada por el Juez o Tribunal competentes, según lo previsto en el artículo 107 citado."*

La última comunicación de Fiscalía expresa la opinión de ésta en el

sentido de, sin descartar una posible salida de ejecución sustitutoria -ante la imposibilidad de ejecución en sus propios términos- considerar más viable esperar la resolución del fondo del recurso planteado, dadas las dificultades de incardinar en la pieza separada de suspensión la obtención de una decisión alternativa al derribo de las viviendas.

En cualquier caso, la decisión final, tanto del recurso contencioso administrativo sobre el desalojo de las viviendas como la posible sustitución indemnizatoria de la ejecución del Auto del Tribunal Supremo, ante el derribo del edificio, ambas decisiones deberán ser adoptadas por el Tribunal competente en uso de su exclusiva y excluyente competencia jurisdiccional ante la que esta Institución debe ceder las suyas propias, por imperativo constitucional y de nuestra propia Ley reguladora.

Un tercer supuesto, que comentamos en este epígrafe, se plantea respecto del Ayuntamiento de Málaga, la **queja 815/92**, conforme a la cual el día 25 de Octubre de 1987, y en el curso de una exhibición de la Policía Municipal de Málaga, se produjo un accidente en el que resultaron heridas diversas personas, entre ellas el compareciente.

Se siguió juicio de faltas nº 2/89 Bis, ante el Juzgado de Instrucción nº 10 de Málaga que dictó sentencia el día 1 de Junio de 1990, condenando a la persona que ostentaba el cargo de Jefe de la Policía Municipal de Málaga el día de los hechos, como responsable civil, a pagar diversas sumas a los afectados, y en concreto al interesado, las de 460.000 ptas. por días de impedimento y 5.500.000 pesetas por secuelas, y al Ayuntamiento de Málaga como responsable civil subsidiario. Se absuelve a la Aseguradora por no constar en su póliza el riesgo especialmente cualificado de una exhibición como la descrita y en cuyo curso se produjo el accidente.

Un auto de aclaración de sentencia elevó hasta 560.000 ptas. la indemnización por días de impedimento.

Apelada la sentencia por algunos afectados, entre ellos el remitente de la queja, se dictó sentencia el 26 de Julio de 1991 estimando en parte el recurso y aumentando el importe de la indemnización a percibir por el mismo.

Según el interesado, la ejecución de sentencia apenas progresa por la actitud vacilante del Juzgado ante la del obligado al pago (Ayuntamiento de

Málaga) que afirma no tener fondos presupuestados para hacerle frente.

Admitimos la queja tanto ante la Fiscalía competente como ante el Ayuntamiento de Málaga, quienes nos informaron del cumplimiento de la sentencia en Junio de 1992, quedando pendiente tan sólo una compensación económica por gastos futuros, para la retirada de material de osteosíntesis condicionada a la efectiva realización de intervención quirúrgica, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.3.2. Quejas que afectan a la Administración Autonómica.

Con independencia de la queja de oficio a la que haremos referencia de inmediato, durante 1992 nuestras actuaciones ante la Administración Autonómica, en materia de inejecuciones de sentencias, se han centrado especialmente en algunos expedientes todavía en trámite correspondientes al ejercicio anterior, y a la tramitación de quejas llegadas a lo largo del presente año, la mayoría de las cuales aún no se han resuelto, especialmente en aquellos casos en que la naturaleza del fallo hace imposible la ejecución del mismo en sus propios términos, o se encontraban a la espera del cumplimiento de alguna condición sin la que no será posible el pleno cumplimiento de la sentencia, como ocurre en algunos expedientes sobre reposición de los interesados en sus antiguos puestos de trabajo y que afectan a Centros Universitarios y al Servicio Andaluz de Salud.

2.3.2.1. Ejecuciones de Sentencias cumplimentadas.

Entre las actuaciones culminadas, debemos señalar las referentes a la **queja 1424/91**, centrada en el incumplimiento de dos sentencias de Juzgados de lo Social que condenaron al pago, de pequeñas sumas, a la Consejería de Agricultura y Pesca, en concepto de diferencias retributivas en pagas extraordinarias.

Las sentencias fueron dictadas, adquiriendo a los pocos días firmeza al no ser recurridas, en Noviembre de 1990 y Junio del año siguiente, y no habían sido ejecutadas en la fecha de formulación de la queja (30 de Octubre de 1991).

Puestos en contacto con la Consejería, se nos informó del pago

efectivo, en 1992, de la sentencia dictada más recientemente, y respecto de la más antigua se indicaba que su pago aún se encontraba pendiente de algunos trámites en la Intervención Delegada, por lo que la suma adeudada ya se encontraba incorporada a la nómina de atrasos en la Delegación de Córdoba de la Consejería.

Sin embargo, hubimos de proseguir las actuaciones pues la interesada, aunque confirmó el percibo de la suma correspondiente a una de las sentencias, continuaba insistiendo en el incumplimiento de la otra. Finalmente pudimos comprobar, documentalmente, el pago definitivo, que se efectuó en Mayo de 1992, es decir, cerca de dos años después, y ello a pesar de consistir en una suma inferior a treinta mil pesetas. Cabe destacar en este expediente el hecho de haberse detectado una considerable dilación en una determinada fase de la ejecución de sentencia: concretamente desde que el Centro Directivo obligado al pago -Consejería de Agricultura- termina, inicialmente, sus trámites preparatorios del mismo, entregando la nómina de incidencias en la Intervención Delegada de la Consejería de Economía y Hacienda, hecho que se produce el 11 de Septiembre de 1991. La Consejería de Economía y Hacienda consume más de ocho meses en el pago efectivo, que no se produce hasta el día 8 de Mayo de 1992.

Respecto del Servicio Andaluz de Salud, concluimos actuaciones relativas a dos quejas llegadas en Abril de 1991 (**quejas 457/91 y 458/91**) en las que se nos exponían supuesta inejecución de sentencia laboral, afectante a un colectivo de personal, sanitario y no sanitario, sobre reconocimiento de tiempos de servicios. El fallo de la sentencia declaró, para cada uno de los demandantes, períodos de tiempo determinados que debían serles computables a efectos de antigüedad y jubilación.

De los datos aportados con la queja se desprendía la posible ejecución de la Sentencia en sus propios términos, es decir, cabía la posibilidad de que el Servicio Andaluz de Salud ya les hubiese reconocido, a los efectos indicados, determinados períodos de interinidad. Sin embargo los comparecientes reconvirtieron la ejecución de sentencia en una petición de cantidad dineraria que, sin embargo, no aclaraba si ya había cumplido la sentencia en el otro aspecto, lo que nos llevó a la admisión de la queja y solicitud de informe al Organismo afectado el día 4 de Junio de 1991.

El Servicio Andaluz de Salud tardó siete meses en contestar nuestra petición, a pesar de nuestro insistente requerimiento de informe

manifestado en dos reiteros del mismo y un **Recordatorio** de deberes legales respecto de su deber de auxilio, para con esta Institución, en sus investigaciones e inspecciones conforme a lo establecido en el artículo 19.1 de nuestra Ley reguladora.

Su respuesta, no obstante, confirmó que ya se les había reconocido en nómina la antigüedad ganada en sentencia, a pesar de la negativa del Servicio Andaluz de Salud a abonarles las diferencias retributivas que les estaban siendo solicitadas por vía de ejecución de sentencias.

En nuestra respuesta a los interesados se les indicó que junto a la evidencia de la ejecución de sentencia -que era de carácter puramente declarativo- aparecía para ellos la posibilidad de reclamar por otra vía el importe que, con base en la antigüedad que les ha sido reconocida, les corresponda percibir en concepto de trienios devengados y no satisfechos, teniendo siempre en cuenta las reglas de la prescripción.

2.3.2.2. El punto de vista de la Inspección General de Servicio sobre las ejecuciones de Sentencias y Autos judiciales. **Queja de oficio 2010/92.**

La reiterada presencia de quejas por la problemática que nos ocupa nos llevó a plantearnos la iniciación de una queja de oficio cuyo objetivo fuese conocer resultados y conclusiones del Plan General de Inspección para 1991, a la luz del contenido del Acuerdo de 5 de Febrero de 1991, del Consejo de Gobierno, al que nos referíamos en nuestro Informe Anual de 1991, en la Sección de Justicia, en su epígrafe 2.3 bajo el título «La tutela judicial efectiva y la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración.».

El acuerdo reseñado fue publicado en el BOJA nº 28, de 19 de Abril de 1991 y configuró el Plan General de Inspección en dos Areas: la de personal y la de procedimiento. El apartado 2.3 de éste se dedica a la inspección de procedimientos en los que por situaciones detectadas en inspecciones o por reclamaciones de los interesados, se considera urgente su revisión. Entre estos procedimientos a revisar, se proponía el Plan actuar sobre los sistemas de comunicación y conocimiento interno de sentencias y autos judiciales.

Pero lo que preocupa a la Inspección General de Servicios no es el conocimiento, en sí mismo, del contenido de las resoluciones judiciales, sino

que este conocimiento significa el primer paso para el efectivo cumplimiento de su contenido dispositivo que constituye, en definitiva, uno de los objetivos trazados:

«Detección de posibles deficiencias en los sistemas de comunicación de las sentencias y homogeneización de los trámites precisos para agilizar y simplificar su ejecución.».

Para una mejor situación del análisis de la información recibida de parte de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía (Consejería de Gobernación) puede ser útil reflejar el marco preciso en que se situó nuestra petición de informe:

"La no ejecución de resoluciones judiciales condenatorias de la Administración, o su ejecución extemporánea o defectuosa, ha sido objeto de no pocas quejas, a lo largo de los años, en nuestra Institución. Por ello hemos debido ocuparnos del tema no sólo con reiteración, sino con intensidad, puesto que el problema afecta de lleno a nuestras competencias básicas, que se centran en la defensa de los derechos y libertades comprendidas en el Título Primero de la Constitución, supervisando a dicho efecto a la Administración Autonómica.

La ejecución de sentencias, incide, de lleno, en el contenido del artículo 24.1 de la Constitución, que predetermina que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

La no ejecución de sentencias firmes, por parte de la Administración Autonómica, contribuye a la vulneración de ese derecho constitucional pues la ejecución de sentencia, en sus propios términos, forma parte del mismo, como reiteradas veces se ha encargado de recordar el Tribunal Constitucional."

Dada la naturaleza de este expediente y sus objetivos, la petición de información comentada no tuvo lugar sino a finales del ejercicio que nos ocupa por lo que, todavía, en el momento de la redacción de este Informe no ha podido ser objeto de análisis detenido la extensa comunicación recibida, sobre la que esta Institución, a su vez, pretende pronunciarse en otro momento.

No obstante debemos adelantar ya al Parlamento los contenidos esenciales de la misma, con especial mención de aquellas propuestas de medidas -formuladas por la Inspección General de Servicios- que inciden más directamente en nuestras propias competencias, es decir, medidas directamente encaminadas a la ejecución, en tiempo y forma, de las resoluciones judiciales condenatorias de la Administración Autonómica.

Es necesario indicar, en principio, que puesto que los objetivos del informe de la Inspección van más allá del mero cumplimiento de sentencias, parte de su contenido y conclusiones quedan fuera de ese ámbito, aunque puedan tener puntos de contacto, por ello el estudio global efectuado se centra en «las relaciones de las distintas Consejerías y Organismos con el Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia.».

Y la primera conclusión que extrae la Inspección de ese estudio global es la siguiente: *"se deduce un deficiente grado de comunicación entre el Gabinete Jurídico y las Consejerías y viceversa, lo que genera con cierta frecuencia una evidente descoordinación en algunos de los procedimientos judiciales en trámite, con resultado negativo para los intereses de la Junta de Andalucía."*

Conviene, en este punto, enfatizar sobre lo que necesariamente constituyen puntos de vista o, mejor dicho, funciones diferentes respecto de los objetivos de la Inspección y de esta Institución. Si aquélla, de salida, puede concluir que esa descoordinación produce resultados negativos «para los intereses de la Junta», nosotros debemos recalcar que esos mismos vicios pueden conducir a un debilitamiento de los derechos que a todo ciudadano reconoce la Constitución en el ámbito judicial, especialmente respecto de dos de ellos: los de tutela judicial efectiva y aquél que exige un proceso sin dilaciones indebidas. Por ello, y eso es lo que queremos decir, del informe recibido nos interesan menos aquellos aspectos que abordan, en general, esas relaciones Gabinete Jurídico-Consejerías que aquellos otros que particularizan esa comunicación en el aspecto de las ejecuciones de sentencias.

En consecuencia, pasamos por alto el detallado análisis que la Inspección de Servicios efectúa sobre la dotación de medios personales y materiales del Gabinete Jurídico, la residenciación física de sus letrados o los problemas derivados de la falta de especialización en áreas o materias concretas; y también sobre otras deficiencias que apuntan a la lentitud en la

remisión de expedientes a los Tribunales, a la defectuosa información mutua, ausencias de respuestas a muchas reclamaciones previas a la vía judicial o la inexistencia de mecanismos de comunicación de sentencias relevantes. Estas y otras interesantísimas cuestiones -de alguna de las cuales nos hemos ocupado en otros momentos- no pueden detenernos ahora ni desviarnos de la que nos ocupa.

Pero con independencia de que en nuestro próximo Informe podamos fijar nuestra propia posición, compartiendo muchas de las recomendaciones de la Inspección General de Servicios, y ampliando, quizás, el horizonte de otras, consideramos del mayor interés para el Parlamento no demorar la publicación de aquellas conclusiones y recomendaciones referidas al mandato constitucional sobre el obligado cumplimiento de sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, pues de otro modo la propia dinámica anual de esta Memoria les haría perder actualidad.

"Con reiterada frecuencia se incumplen los plazos de ejecución de sentencia, unas veces por los fallos detectados en el sistema de comunicación de los mismos y otras por la falta de homogeneización de los trámites precisos para proceder a la ejecución.

No existe actualmente ningún sistema de seguimiento de la ejecución de sentencia ni por el Gabinete, ni por ningún otro organismo central de la Junta de Andalucía."

Como puede observarse, son conclusiones parejas a las que venimos recogiendo en nuestros Informes Anuales, especialmente la primera, y habría que decir al respecto de ella que los fallos detectados en el sistema de comunicación de las sentencias, si bien es cierto que a veces los Tribunales son los primeros en retrasos en la comunicación de las mismas, es mucho más cierto que tal circunstancia - en nuestra experiencia a través de las quejas- es excepcional, especialmente en los órdenes jurisdiccionales social, civil, y penal pues la acumulación de asuntos contenciosos produce, en ciertos casos, retrasos en la comunicación de la sentencia firme que, constituye, lógicamente, el primer paso para su ejecución.

Respecto del seguimiento de las ejecuciones, el informe comentado contiene estas otras conclusiones:

"Los Secretarios Generales Técnicos remiten en la mayor parte de los

casos, las resoluciones de ejecución a la Dirección General o Delegación que deba cumplirla, sin que posteriormente tenga conocimiento de si se llevó a efecto el fallo.

Por parte de las Consejerías y Organismos, tampoco se comunica al Gabinete Jurídico las sentencias que han sido ejecutadas, por lo que no existe sistema alguno de seguimiento en esta materia."

Y en cuanto a los plazos de ejecución de sentencias, el informe contiene trascendentes conclusiones:

"Estos plazos son incumplidos con frecuencia por los órganos encargados de la ejecución. En unas ocasiones por simple negligencia y en otros por imposibilidad material, ya que a veces la ejecución del fallo obliga a efectuar una serie de complejos trámites administrativos que incluso realizados con la mayor diligencia no es posible efectuar, por ejemplo, en los supuestos de inexistencia de créditos presupuestarios para hacer frente a las cantidades que deben abonarse como resultado de la sentencia."

Observamos en todo el informe, como en el párrafo acabado de transcribir se aprecia con claridad, que su análisis se fundamenta especialmente en el estudio de sentencias emanadas de las Salas de lo contencioso, con exclusión de las de otros órdenes jurisdiccionales. Nuestra experiencia a través de las investigaciones de las quejas nos indica que son tan frecuentes, o más, los supuestos de inejecución de sentencias laborales, civiles o penales, que las del orden contencioso-administrativo.

En cuanto a las propuestas de medidas concretas tendentes a una mejora en la coordinación entre Gabinete Jurídico y Consejería, el informe de la Inspección General de Servicios contiene trece y una última (catorce) recomendación final -ésta consiste en solicitar de la Consejería de Presidencia una Circular o Instrucción para unificar criterios de mejor coordinación de los asuntos jurídicos-.

Pues bien, de este amplio conjunto de medidas destacamos tan sólo aquéllas tres que afectan de forma directa al problema que comentamos, insistiendo al respecto que se trata de las medidas tal y como se contemplan en los resultados finales del trabajo realizado por la Inspección General de Servicios, conforme a las directrices del Plan General de Inspección de 1991:

"Comunicación de Sentencias: Una vez recibidas las sentencias en el Gabinete Jurídico deberían notificarse a la mayor brevedad no sólo al Consejero correspondiente, sino también al Servicio que en cada Consejería se responsabilice de estas relaciones (Recurso y Legislación, de la Secretaría General Técnica) para su posterior comunicación al órgano encargado de su ejecución (Dirección General, Delegación, Centro, etc.).

Homogeneización de los trámites de ejecución de Sentencias: Las Consejerías y Organismos deben acusar recibo en los plazos legalmente establecidos de todas las sentencias recibidas de los Tribunales, procediendo a su inmediata ejecución dentro de los plazos legales.

Se estima que los trámites precisos para la ejecución son los siguientes:

- Una vez recibido testimonio de la sentencia firme enviada por los Tribunales, el órgano competente dictará Resolución ordenando el cumplimiento del fallo, adoptando las medidas necesarias para que se lleve a efecto su ejecución.
- Dicha Resolución deberá adoptarla la autoridad competente que dictó el acto o disposición recurrida y a la que corresponde, por tanto, su ejecución, y no otra que no tenga competencia para ello.
- Solo será obligatorio publicar en el BOJA aquellas Resoluciones de ejecución de sentencias que se refieran a disposiciones generales que afectan a una pluralidad o colectivo de afectados o aquellas otras que se refieran a actos administrativos individuales, cuando se desconozca o ignore el domicilio del interesado o cuando su importancia o interés público lo exija.
- En el resto de los casos, bastará notificar la Resolución al interesado en la forma establecida en el artículo 79 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

Sistemas de seguimiento de ejecución de sentencias: La Secretaría

General Técnica (Servicio de Recurso y Legislación) de cada Consejería, al remitir la sentencia correspondiente para su ejecución al órgano encargado de llevarla a efecto, (Dirección General, Delegación o Centro de que se trate), solicitará que una vez ejecutada, se le notifique para su conocimiento y control. De esta forma, la Secretaría General Técnica, podrá efectuar el seguimiento y tendrá conocimiento exacto del grado de ejecución de las sentencias que afecten a esa Consejería.

Con independencia de ello, y si se considera conveniente un control central, las Secretarías Generales Técnicas notificarán al Gabinete Jurídico las sentencias que han sido ejecutadas en los Departamentos, con lo que este órgano horizontal ejercería el seguimiento y control del cumplimiento de todas las sentencias dictadas por los Tribunales, en asuntos en los que la Junta de Andalucía fuera parte litigante, conociéndose de esta forma el grado de ejecución de sentencias que afecten globalmente a la Junta de Andalucía."

2.4. Quejas relativas a Abogados.

Dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito del derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, se hace necesario distinguir varios tipos de quejas que dan origen a aquéllas. De un lado se encuentran las que afectan a actitudes dilatorias o negligentes de Abogados que, a su vez, originaron dilaciones en el curso de procedimientos concretos investigados por este motivo ante las Fiscalías; estas quejas se analizan en precedentes apartados.

De otro lado, debemos actuar en supuestos en los que se denuncian actitudes corporativistas de Colegios Profesionales de Abogados que, o bien no contestan a las quejas de los ciudadanos ante comportamientos presuntamente negligentes de sus colegiados o bien formulan respuestas evasivas, incompletas, o, en algún caso, palmariamente irregulares.

Un tercer tipo de queja se centra en supuestas impericias o negligencias profesionales de Abogados, y en las que no se ha promovido por el interesado la actuación colegial y que, por lo general, nos impide su admisión dado que la depuración de responsabilidades y, en su caso, la imposición de

sanciones, en el marco de los comportamientos deontológicos profesionales, corresponde por Ley a los respectivos Colegios. Sólo en circunstancias muy excepcionales, en las que el ciudadano puede tener graves problemas de acceso a la denuncia colegial, trasladamos directamente su queja a la Corporación afectada para que ésta pueda iniciar sus investigaciones de carácter informativo previo.

Existe un tipo de queja que se centra en la escasa comunicación entre Abogados de oficio y sus patrocinados, especialmente en materia penal, que provoca una insuficiente información de los interesados sobre su situación procesal. Y así, por ejemplo, a través de la **queja 1294/92** un interno en prisión preventiva desde hacía varios meses, de nacionalidad extranjera, afirmaba ignorar su exacta situación procesal, la acusación fiscal y la perspectiva de celebración de juicio y acusaba a su propio letrado de falta de información. Puestos en comunicación con su letrado, que nos proporcionó amplia información sobre el asunto, de inmediato se puso en contacto con su cliente, quien poco después nos escribió agradeciendo nuestras gestiones una vez suficientemente informado sobre su situación.

Entre las quejas admitidas a trámite y cuyas investigaciones continúan abiertas, destacan las siguientes:

En la **queja 1884/92**, su remitente expresaba su indefensión procesal puesto que, habiendo sido demandado por una entidad bancaria, en un juicio declarativo civil en reclamación de cantidad, y una vez emplazado para contestar la demanda, se enfrentaba a la negativa de su Abogado, designado de oficio, a sostener su pretensión -oposición a la demanda-, por considerarla insostenible. De la misma opinión era el Colegio de Abogados, consultado por el Juzgado actuante, que había notificado tal situación al interesado para que formulase las alegaciones oportunas. La queja se dirigía especialmente, contra la postura del Colegio por considerar que infringía su derecho de defensa.

Sin embargo, nuestra admisión a trámite de la queja se ha producido, pero ante el Ministerio Fiscal, por considerar esta Institución que, conforme al artículo 39 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el órgano jurisdiccional, al ser el dictamen del Colegio coincidente con el del letrado designado, ha de pasar los antecedentes a Fiscalía para que ésta, a su vez, emita dictamen sobre el particular, circunstancia y trámites que no constan en los datos de la queja se hayan efectuado. Nos encontramos a la espera de información de Fiscalía.

Asimismo pendiente de resolución se encuentra la **queja 1317/92** que se sigue por silencio del Colegio de Abogados de Sevilla ante petición de un Licenciado en Derecho Español, ejerciente en Frankfurt, que necesita para su cliente datos y documentos en poder de un letrado perteneciente a dicho Colegio, quien tampoco responde a las peticiones que aquél le ha efectuado.

Ante un primer envío de informe por parte de la Corporación aludida, en el que se cuestionaba la legitimación del interesado para efectuar denuncia colegial, nos encontramos a la espera de su respuesta a una **Recomendación** formulada en el sentido de que dé efectiva respuesta a la petición efectuada por el letrado ejerciente en Alemania, al mismo tiempo que deberían serle trasladadas las sugerencias del Colegio sobre una posible petición directa de su cliente, para obviar cualquier problema de legitimación en el caso.

También relativa a falta de respuesta colegial, ante denuncia por falta deontológica, se tramita la **queja 2045/92**, correspondiente al Colegio de Abogados de Almería, cuyas investigaciones continúan su curso.

Por lo que hace a investigaciones terminadas, es necesario referirse a la **queja 1321/91**, citada en nuestro Informe anterior, centrada en una presunta prestación defectuosa de asistencia letrada a detenido. Se orientó al interesado -interno en un Centro Penitenciario de Sevilla- para que solicitase del Juzgado competente la identidad del Abogado designado de oficio, pues se desprendía de su queja que era éste su problema fundamental.

Posteriormente, puesto de nuevo en contacto con nosotros, nos manifestó que así lo hizo, sin que, transcurridos dos meses desde su solicitud, hubiera recibido del Juzgado respuesta alguna. En ese momento procedimos a admitir la queja, planteando al Ministerio Fiscal que, como quiera que el letrado que asistió al detenido en la declaración efectuada ante el Juzgado de Guardia, queda designado para actuar en todo el procedimiento, a no ser que el detenido designe a uno de su elección, supuesto que, al parecer, no ha ocurrido en este caso, era obvio que el Juzgado debía poseer los datos necesarios para identificar al letrado y facilitarlos al detenido, ante la petición por él efectuada, y si así no fuera, solicitar la designación de oficio al Colegio de Abogados y remitir posteriormente la información requerida.

La investigación de Fiscalía puso de manifiesto que en Julio de 1991 se requirió al interesado para que nombrase Abogado, solicitándolo

entonces de oficio, procediéndose a la designación de un letrado, el día siguiente, por el Colegio de Abogados de Sevilla. Dicho letrado desistió de la defensa, con fecha 25 de Febrero de 1992, alegando como causa justificativa el no contar, en su experiencia profesional, con más de cinco años de ejercicio de la profesión y siendo la acusación de pena superior a seis años.

A la vista de ello, el 16 de Marzo del mismo año, se le designó nuevo Abogado quien emitió escrito de defensa el 30 de Marzo siguiente.

En consecuencia, informamos al interesado sobre las incidencias producidas y el origen de la confusión en la identidad de su Abogado defensor, todo ello conforme a lo previsto en el artículo 58.3 del Estatuto General de la Abogacía sobre penas graves en relación con el tiempo de ejercicio profesional en los letrados designados de oficio, a quienes se permite excusar la defensa en los supuestos como el descrito, para cuyos casos, el propio Estatuto General de la Abogacía prevé la existencia de un turno especial de Letrados con más de cinco años de ejercicio profesional. Al mismo tiempo se le proporcionó el nombre de nuevo letrado designado para que pudiese, de inmediato, contactar con él.

Finalmente pasamos a dar cuenta de la tramitación, ya concluida, de la **queja 1743/91**, a través de la que el interesado exponía que había formulado protesta ante el Colegio de Abogados de Sevilla por el comportamiento, presuntamente negligente, de su Abogado, consistente en no haber formulado recurso de suplicación, tras su anuncio, y a pesar de haberle insistido aquél en que había cumplimentado todos los trámites y estar sólo a la espera de sentencia.

Transcurridos seis meses, el citado Colegio no había contestado aún, en forma alguna, a su escrito de denuncia.

Al mismo tiempo que solicitábamos a la Corporación afectada nos informase sobre cuantos extremos eran aludidos en la queja, se le formuló **Recomendación** en el sentido de que procediese a contestar el escrito del interesado y a ejecutar, en su caso y previa comprobación de los hechos denunciados, sus competencias y facultades disciplinarias.

La respuesta colegial puso de manifiesto que no se había iniciado, con anterioridad a nuestra Recomendación, la preceptiva información previa ante la denuncia formulada ocho meses antes, y ello por haberse extraviado la

misma, trasapelada en otro expediente. Sin embargo el Decano informaba sobre la fecha de iniciación del procedimiento de información previa, su número de identificación y Diputado de la Junta de Gobierno que sería su instructor, así como daba cuenta de la oportuna notificación al interesado.

Por nuestra parte se completó la información al remitente de la queja, explicándole los sucesivos trámites de dicho procedimiento, así como los recursos a su alcance en caso de disconformidad con la resolución colegial que recayese, con lo que concluyeron nuestras actuaciones.

VII.- TRABAJO.

1. Introducción.

El contenido de las quejas presentadas ante esta Institución en materia de trabajo en el ejercicio al que el presente informe se refiere no difiere sensiblemente de las de los anteriores ejercicios, aunque con las lógicas matizaciones en cuanto a la desaparición de algunos temas planteados en años anteriores y la aparición de temas nuevos.

Como viene sucediendo, el mayor número de quejas recibidas exceden de nuestra competencia, al afectar las mismas a actuaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, principalmente en materia de Seguridad Social y desempleo, de la que nuestra Comunidad Autónoma no tiene atribuidas competencias, aunque es destacable la disminución del número de quejas de este tipo, que podríamos atribuir a un mejor conocimiento del ámbito competencial de esta Institución por parte del interesado, que opta por dirigirse directamente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, soslayando la inevitable remisión.

Las quejas afectadas por actuaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social plantean frecuentemente problemas relacionados con pensiones de viudedad, jubilación e invalidez, y con prestaciones por desempleo, con una especial incidencia en temas de subsidio por desempleo en favor de trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. La especial incidencia de las quejas relativas a esta última materia viene determinada por el ámbito geográfico de aplicación de este especial subsidio, limitado a nuestra Comunidad Autónoma y a la extremeña, mas la gestión del mismo por el Instituto Nacional de Empleo (en adelante, INEM) provoca, al exceder de nuestras competencias, su obligada remisión. Es digno de mención que el contenido de este tipo de quejas presentaba un curioso denominador común: la mayoría de ellas se referían a la suspensión o denegación del subsidio, sin que se desprendiera irregularidad alguna de las resoluciones emitidas al respecto, que se limitaban a aplicar estrictamente la normativa vigente en cuanto a incompatibilidades, lo que causaba la sorpresa de los afectados que decían que su situación era la misma de años anteriores en los que el subsidio les fue concedido. Parece deducirse que ha existido una cierta tolerancia en cuanto a la aplicación de las incompatibilidades, bruscamente desaparecida.

Sin embargo, no todas las quejas que se refieren a temas que exceden de nuestro ámbito competencial son automáticamente remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, recibiendo distinto tratamiento según su contenido.

Si no ofrecen la más mínima duda sobre la ausencia de irregularidad de la Administración, aunque se refiera a la Central y no a la Autonómica, así se le hace saber al interesado, procediéndose al cierre de la queja. Si la irregularidad detectada es fácilmente subsanable y sólo requiere una actuación informal con el organismo competente, que se encuentra ubicado dentro de nuestro ámbito territorial, se realiza la gestión, y superado el problema, se comunica al interesado. De este tipo de actuaciones hablaremos más adelante en el epígrafe correspondiente.

Por el contrario, si del contenido de la queja se desprende, en principio, la necesidad de efectuar una investigación formal, procedemos a remitirla al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, siendo informados por el mismo del resultado de sus gestiones, una vez finalizada su tramitación.

Con respecto a las quejas afectadas por competencias autonómicas, gestionadas por la Consejería de Trabajo, vuelven a representar, como en el ejercicio anterior, un 20% aproximadamente del total del Área, pues la estructura orgánica de la Consejería en cuestión se mantiene inalterada. De las más representativas pasaremos a ocuparnos, igualmente, en el apartado correspondiente al análisis de las quejas admitidas a trámite.

En cuanto a las principales novedades normativas elaboradas en el presente ejercicio en materia de Trabajo y Seguridad Social que puedan incidir en el contenido de las quejas afectadas por dicha materia, son de destacar, en el ámbito estatal, el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de Julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, que deroga las prestaciones procedentes del extinguido Fondo de Asistencia Social, sin afectar a las pensiones ya causadas o en trámite de resolución, al estar cubiertas las situaciones de necesidad en la vejez o incapacidad desde la entrada en vigor de la Ley 26/1990, a través de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, y el Real Decreto-Ley 1/1992, de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, cuya principal consecuencia es la exigencia a los trabajadores de un mayor período de carencia para obtener una prestación sensiblemente reducida en su duración y cuantía económica.

En el ámbito autonómico, el Decreto 2/1992, de 14 de Enero, por el que se establecen los Programas de Formación Profesional Ocupacional a desarrollar por la Junta de Andalucía, complementado por la Orden de 20 de Febrero siguiente, que incorpora nuevos Programas de Formación, entre los que habría de destacar los dirigidos a colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, tales como mujeres, minusválidos y grupos desfavorecidos y los dirigidos a desempleados menores de 25 años y de larga duración mayores de 25 años en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación, y como absolutamente novedosos, los Programas a desarrollar en el marco de iniciativas Comunitarias, y el Decreto 3/1992, de la misma fecha que el anterior, por el que se establecen diversos Programas de Apoyo al Empleo, de similar orientación que el anteriormente reseñado.

Finalmente, hemos de efectuar una breve mención al grado de colaboración que para con esta Institución viene manteniendo la Consejería de Trabajo, principal interlocutora en el Area que nos ocupa, que podríamos calificar, en general, como aceptable, aunque con cierta frecuencia se produce un incumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de la información solicitada, aún a pesar de que el número de quejas tramitadas permitiría con holgura una colaboración mucho más ágil y fluida.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

La estructura del presente apartado viene determinada por los órganos administrativos afectados por el contenido de las quejas admitidas cuyo análisis efectuamos a continuación.

2.1. Expedientes que afectan a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional de la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía.

2.1.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

2.1.1.1. Quejas tramitadas a instancia de parte.

Nuestro primer comentario ha de ir referido a la **queja 1634/91**, iniciada en el ejercicio anterior y finalizada en el actual, al haber sido ya merecedora de atención en nuestro anterior Informe.

La situación descrita en la misma era la siguiente: la interesada, soltera y madre de cuatro hijos de corta edad, carecía de todo tipo de ingresos, pero como quiera que vivía, en forzosa convivencia, con su padre, perceptor de pensión de jubilación de la Seguridad Social, le fue denegada su inclusión en el Programa de Solidaridad en aplicación de las incompatibilidades previstas en el artículo 6 del Decreto regulador del mismo. La detección de dicha incompatibilidad permitió que los trabajadores sociales adscritos al Programa ni siquiera llegaran a efectuar la visita del domicilio de la interesada para evacuar el preceptivo informe, cuya ausencia en el expediente administrativo fue uno de los motivos que produjeron la admisión a trámite de la queja. Todo ello motivó que, una vez recibido el informe solicitado al Delegado Provincial de Trabajo de Sevilla, nos dirigiéramos al mismo, en un escrito en el que, si bien reconocíamos la corrección de la actuación administrativa en cuanto a la aplicación de la normativa vigente a la resolución denegatoria comentada, recogíamos determinadas consideraciones al respecto, cuyo contenido reseñamos a continuación:

"Del contenido de su informe no se desprende actuación irregular alguna por parte de esa Delegación y la resolución denegatoria estimamos que es ajustada a derecho.

No obstante, quisiéramos efectuarle dos consideraciones: la primera de ellas hace referencia a la visión que esta Institución va conformándose sobre un Programa, el que nos ocupa, excesivamente rígido en sus incompatibilidades, en varios sentidos, bastando citar, por ejemplo, que no se atiende a la cuantía de las prestaciones incompatibilizadas que la incompatibilidad se predica de todas las acciones o medidas del Programa.

La segunda consideración, al hilo de su informe, se refiere a la conveniencia de que los trabajadores sociales adscritos a esa Delegación efectúen visitas domiciliarias y confeccionen siempre un informe al efecto, aún cuando se tengan noticias de alguna incompatibilidad, pues de esa manera se contribuiría a detectar mejor el campo de actuación de la norma y los segmentos de población marginales de la misma como consecuencia de

eventuales rigideces."

Las quejas recibidas durante el presente ejercicio relativas a la materia reseñada inciden corrientemente en el largo tiempo transcurrido entre la solicitud efectuada por el peticionario y la correspondiente Resolución, presentándose la queja cuando la dilación empieza a producir al solicitante la lógica preocupación de que su expediente haya sido olvidado y el temor de que no llegue nunca a obtener la deseada respuesta. Nuestra intervención en estos casos nos ha permitido comprobar que el temor del interesado era infundado -su expediente se encontraba en plena tramitación- siendo la compleja tramitación del expediente administrativo la causa de la dilación denunciada y la consiguiente ausencia de respuesta a la solicitud efectuada, que, finalmente, terminó por producirse.

Tal fue la situación planteada en la **queja 1439/92** en la que el interesado exponía que solicitó su inclusión en el Programa de Solidaridad con fecha 26 de Diciembre de 1990, ante la Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Trabajo, notificándosele Resolución denegatoria por superar sus ingresos el mínimo establecido, con fecha 10 de Mayo del año siguiente, contra la que interpuso Recurso de Alzada que provocó el dictado de nueva Resolución, de fecha 30 de Enero de 1992, anulando la anterior, cuyo contenido recogía que *"del examen de la documentación obrante en el expediente no se permite constatar la certeza de lo resuelto, produciendo inseguridad jurídica al administrado"*, por lo que se decretó la nulidad de la resolución impugnada y la retroacción de las actuaciones al momento en que se acordaba requerir al solicitante la aportación de la documentación necesaria. El interesado aportó de inmediato la documentación requerida, y en el mes de Julio presentó queja ante esta Institución ante la falta de respuesta. La información que, una vez admitida la queja y efectuada la correspondiente petición de informe, nos fue remitida por la Delegación Provincial de Málaga, confirmaba que el itinerario de la solicitud fue el anteriormente reseñado, añadiendo que se había resuelto conceder al solicitante la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad (en adelante IMS), encontrándose aún el expediente, a la fecha en que el informe fue emitido -27 de Agosto de 1992-, pendiente de fiscalización ante la Intervención de Hacienda, efectuada la cual -nos decían- se procedería al pago de la ayuda concedida.

En resumen, una solicitud efectuada a finales del año 1990 no había sido definitivamente resuelta -con el pago de la ayuda finalmente concedida- en Agosto de 1992, casi dos años después.

Similar situación se planteaba en la **queja 870/92** en la que el interesado no se refería a una petición inicial sino a la solicitud de prórroga de la medida de IMS que ya le fue concedida por un período de seis meses por la Delegación Provincial de Trabajo de Córdoba. Dicha solicitud fue efectuada en Noviembre de 1991, y en Mayo de 1992, fecha de presentación de la queja, aún no había sido respondida. La información que recibimos, una vez admitida y solicitada la correspondiente petición de informe, justificaba el evidente retraso ya superado, pues con fecha 2 de Junio se había efectuado orden de transferencia bancaria al interesado- en la disparidad de criterios mantenidos para efectuar el cálculo del IMS, cuya prórroga se solicitaba, entre la Comisión Provincial de Valoración y la Intervención Provincial.

Por el contrario, la **queja 2043/92**, aún en plena tramitación y en espera de que sea remitido el correspondiente informe por la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla, a la que le fue solicitado, planteaba nuevamente el problema de las incompatibilidades, al que se unía una cierta falta de colaboración o ayuda por parte de las personas llamadas a prestarla al solicitante de las medidas contempladas en el Programa de Solidaridad.

En la misma, la interesada nos hacía partícipes de su angustiosa situación familiar y económica -abandonada, junto con su pequeño hijo, por su esposo- que la había llevado a solicitar su inclusión en el Programa, para lo cual requirió la ayuda del asistente social de su Distrito, que le manifestó que no se molestara en efectuar la solicitud porque se la iban a denegar, al vivir con su abuela, perceptora de una pensión de la Seguridad Social, con la que se había tenido que ir a vivir al ser abandonada, en todos los sentidos, incluido el económico, por su marido.

La situación descrita por la interesada en su queja ha merecido la admisión a trámite de la misma, pues independientemente de la razón que pudiera asistir al trabajador social que la atendió para anticipar una denegación sobre cuya decisión carece de competencia, denegación que, de haberse producido, hubiera merecido un detenido análisis, pues la convivencia de la interesada con su abuela era puramente circunstancial y motivada por la situación de extrema necesidad en que se encontraba, resultaba inadmisibles el trato dispensado a la interesada, de ser cierto el relato que de los hechos realizaba la misma. En el momento de redactar el presente Informe nos encontramos a la espera de que nos sea remitida la información que hemos solicitado del Delegado Provincial de Trabajo de Sevilla, al que hemos pedido

que, previa comprobación de los hechos denunciados, adopte las medidas necesarias para que situaciones como la descrita no lleguen siquiera a plantearse.

Quejas como las anteriormente comentadas han venido conviviendo en el presente ejercicio con la queja de oficio que pasamos a comentar a continuación, lo que nos ha permitido establecer unas primeras conclusiones, a la vista del contenido de las mismas, sobre la aplicación práctica del Programa de Solidaridad de los Andaluces.

2.1.1.2. Expediente de Oficio.

En nuestro Informe al Parlamento correspondiente al anterior ejercicio, se dejó constancia de la necesidad de iniciar un expediente de oficio que abordara con amplitud el análisis de la ejecución del Programa de Solidaridad de los Andaluces, toda vez que, a diferencia de los escritos recibidos en el año 1990 referidos al Programa, en los que se solicitaba información sobre el mismo, los que habían tenido entrada en el ejercicio 1991 constituían auténticas quejas ante resoluciones administrativas denegatorias o ante la tardanza de las correspondientes Delegaciones Provinciales en responder a las peticiones formuladas.

Como consecuencia de lo anterior, el Defensor del Pueblo Andaluz, en su comparecencia ante el Pleno del Parlamento de Andalucía del día 20 de Noviembre de 1991, anunció la iniciación de dicho expediente, que quedó registrado en virtud de Resolución de 3 de Diciembre de dicho año como **queja de oficio 1797/91**.

Esta idea, igualmente, la que transmitida al Sr. Consejero de Trabajo con motivo de una visita oficial que realizamos, en la que, junto a diversas cuestiones, se acordó aportar una valoración desde esta Institución del Programa en su conjunto.

La iniciación del mencionado expediente de oficio fue oportunamente comunicada por escrito de fecha 9 del mismo mes y año al Sr. Consejero de Trabajo de la Junta de Andalucía. En dicha comunicación se le exponían los motivos que habían propiciado la iniciación del expediente, refiriéndole el contenido más frecuente de las quejas recibidas -denegaciones de peticiones basadas en los artículos 6 y 1 del actual Decreto regulador-, y se le

solicitaba información sobre los antecedentes, estudios técnicos y material estadístico que se tuvieron en cuenta para la formulación del Programa -petición que se había efectuado con anterioridad a la apertura de la queja de oficio y aún no se había recibido- así como sobre la evaluación de los resultados del mismo, toda vez que la Disposición Adicional Tercera de su Decreto regulador -Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre- establecía que «al 1 de Enero de 1992 se procederá a la revisión del Programa a la vista de la evaluación de sus resultados».

Con fecha 6 de Febrero del presente año tuvo entrada en esta Institución escrito del Sr. Consejero de Trabajo en contestación al anteriormente mencionado, en el que se nos advertía que el Programa de Solidaridad de los Andaluces partía de unos postulados diferentes de los existentes en otras Comunidades Autónomas del Estado Español -País Vasco y Cataluña- buscando una integración social plena de los colectivos marginados, liberándolos así de una asistencia social permanente.

En relación con nuestra petición sobre la existencia de estudios técnicos y material estadístico previo -nos indicaba- se realizó un modelo de simulación, por el carácter experimental del programa, así como estimaciones presupuestarias respecto a las medidas de empleos temporales, cursos de Formación Profesional Ocupacional e Ingreso Mínimo de Solidaridad, tomando como criterio de distribución presupuestaria el total de población existente a nivel provincial.

Respecto al resto de los datos solicitados, nos remitía a la Memoria del Ejercicio 1991, que nos enviaba. Terminaba el escrito al que nos venimos refiriendo, respondiendo a la mención que se le hacía en el nuestro sobre la rigidez del Programa, detectada en una primera impresión que sobre el mismo nos indicaban los contenidos de las quejas recibidas, en el sentido de que aquél no estaba llamado a resolver la totalidad de los problemas de los andaluces, puesto que la compatibilización de las ayudas con cualquier otro sistema de pensión o prestación llevaría a situaciones presupuestarias incalculables; finalmente, ensalzaba lo avanzado y costoso del Programa, pues el mismo originaba, por la aplicación como medida preferente de la del empleo temporal, una real inserción profesional.

Una vez recibimos esta primera información, se hizo necesario elaborar un estudio de la norma reguladora del Programa, de sus antecedentes europeos, de los de las Comunidades Autónomas del Estado que tienen

implantados con anterioridad Programas de similares características y de las diferencias existentes entre dichos Programas y el andaluz, estudio que nos permitiría valorar con mejor conocimiento nuestra primera impresión de posibles efectos distorsionantes detectados, a la vista de las quejas que habían sido presentadas los ejercicios anteriores, y de las que durante el presente ejercicio se venían produciendo.

Los datos básicos de nuestro estudio son los siguientes:

A) Análisis del Decreto 400/1990.

El Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía tiene sus antecedentes en el «Diálogo Social en Andalucía. Acuerdos 1990/1991», suscrito entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales mayoritarias con fecha 26 de Febrero de 1990, concretamente en el punto nº 13 de dichos Acuerdos, publicado en el BOJA nº 26, de 27 de Marzo de 1990.

La primera norma en la que se plasma el referido Acuerdo es el Decreto 142/1990, de 15 de Mayo, al poco tiempo derogado por el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre (BOJA nº 99, de 30 de Noviembre), actualmente en vigor y fundamental norma reguladora del Programa.

Dicho Decreto provoca la creación como norma complementaria al mismo de la Orden de 14 de Diciembre de 1990 (BOJA nº 104, de 18 de Diciembre), por la que se convoca a Corporaciones Locales y Entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro para la colaboración y cooperación de las medidas previstas en aquél, mediante la firma de los correspondientes convenios.

Respecto del Decreto 400/1990, conviene, para una mejor comprensión de nuestras conclusiones sobre el mismo, nos detengamos en algunos de los contenidos sobre los lque hemos realizado un detenido estudio.

- La Exposición de Motivos hace referencia a los antecedentes que motivan la creación del Decreto -el Acuerdo suscrito por la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales- pasando a continuación a exponer la filosofía del mismo: la integración en la sociedad de las capas marginadas de la misma con acciones tendentes a la Educación Permanente de Adultos y de Formación Profesional Ocupacional y reciclaje para los mayores de 25 años, Formación Profesional Ocupacional y Educación Permanente para jóvenes comprendidos

entre 16 y 25 años, participación en empleos temporales de las diferentes Administraciones Públicas de interés social y acceso a viviendas de titularidad pública en régimen de alquiler de forma gratuita durante los dos primeros años.

Como última medida, y en el caso de que no puedan llevarse a cabo cualquiera de las anteriormente mencionadas, se contempla, en último término, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, popularmente llamado Salario Social.

- Los dos primeros artículos del Decreto definen a los destinatarios del Programa, que serán aquellas unidades familiares cuyos ingresos máximos, por todos los conceptos, y por todos sus miembros, no alcance el 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8% del mismo por cada ascendiente o ascendiente miembro de la unidad familiar. Esta queda definida como unidad convivencial constituida por una o más personas relacionadas por vínculo de matrimonio o análogo y/o por lazos de consanguinidad hasta el segundo grado o adopción, contándose a partir del representante de la unidad familiar.

La unidad convivencial requiere dos requisitos más para considerarse destinataria del Programa: estar constituida de forma estable con un año de antelación a la petición y estar censados y ser residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía antes del 1 de Junio de 1989.

Por último establece, como excepción, la unidad familiar constituida por un solo miembro, siempre que éste sea mayor de 35 años.

- El artículo 6, quizá el más conflictivo, pues es causa principal de las denegaciones, establece las incompatibilidades de las acciones o medidas del programa: 1) No es compatible con la percepción de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva de cualquiera de los miembros de la unidad familiar. 2) No pueden ser beneficiarios las personas que reúnan las condiciones precisas para poder percibir cualquier pensión o prestación económica o las que trabajen habitualmente en actividad económica protegida por programas especiales de empleo. 3) Los mayores de 65 años (evidentemente por la posibilidad de los mismos de percibir pensión no contributiva de jubilación, por lo que podría estar subsumida en la causa de exclusión anterior).

- Por fin, el artículo 8 establece las acciones o medidas a aplicar, que son las que expusimos en el apartado correspondiente a la Exposición de Motivos,

regulando específicamente el artículo 10 la última pero más llamativa medida: el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Para llegar a ser aplicado, ningún miembro de la unidad familiar ha podido ser incluido en ninguna de las otras medidas contempladas por el Programa, estableciéndose, en ese caso, una ayuda económica a la familia en su conjunto, cuya cuantía máxima será del 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementada en un 8% del mismo por cada ascendiente o descendiente hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción. De la cuantía que resulte se deducirán los ingresos y recursos económicos de cualquier tipo con que cuente la unidad familiar.

La duración de la ayuda se establece en seis meses como máximo período, pudiendo proponer las Comisiones Provinciales de Valoración una prórroga no superior a seis meses, caso de persistir las causas que motivasen la concesión.

La Consejería de Trabajo resolverá la aplicación de esta medida, devengándose desde el primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud.

- Por último, el artículo 13 impone el seguimiento continuado para comprobar si persisten las condiciones y la elaboración de un informe periódico de las Comisiones de Valoración Provinciales evaluando el grado de eficacia del Programa, y el 14 establece que la dotación presupuestaria del Programa, revisable anualmente, será la habilitada al efecto por la Consejería de Economía y Hacienda, para el año 1990, y para 1991 procederá de las correspondientes partidas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a las Disposiciones Adicionales, es necesario destacar la Tercera, muy importante, al señalar que al 1 de Enero de 1992 se procederá a la revisión del Programa a la vista de la evaluación de sus resultados.

Finalmente, la Cuarta faculta a los Consejeros implicados en el Programa para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Decreto.

B) Marco comparativo europeo del Ingreso Mínimo Garantizado.

Debido en gran medida al desempleo creciente registrado desde

mediados de los años setenta y a la ineficacia de los sistemas de protección social para combatir la pobreza, no sólo no ha desaparecido sino que se ha recrudecido la situación de pobreza en que se encuentran determinados sectores de la población pertenecientes a países industrializados integrados en la Comunidad Económica Europea, que según consta en documentos oficiales del Parlamento Europeo ascendía a mediados de los años ochenta a casi cuarenta y cinco millones de personas.

Los sistemas de protección social existentes en los países miembros de la Comunidad están normalmente basados en el trabajo previo, cubriendo, pues, el seguro de desempleo sólo a los que ya han cotizado, lo que igualmente ocurre con respecto a las prestaciones de la Seguridad Social.

La persistencia, pues, de la pobreza, es incompatible con varios objetivos fundamentales de los Tratados Europeos, los cuales pretenden promover un desarrollo armónico de la actividad económica en la Comunidad, una mayor estabilidad y una mejora acelerada de los niveles de vida.

La implantación de los ingresos mínimos garantizados, mínimo social o salario social constituye una medida adoptada por muchos países europeos para paliar de alguna forma la situación anteriormente descrita, nacida con vocación de provisionalidad, pero permanente prorrogada por la crisis económica.

El ingreso mínimo garantizado, implantado en todos los países comunitarios, a excepción de España, Portugal y Grecia, bajo diferentes nombres -Mínimex, Bélgica; Minimum social, Dinamarca; Renta mínima, Holanda; Subsidio complementario, Reino Unido, etc.- se configura bajo las siguientes características:

- En un subsidio diferencial, es decir, tienen derecho a él quienes carezcan de recursos o éstos sean inferiores a la cuantía fijada para el Ingreso Mínimo Garantizado (en adelante IMG), recibiendo la diferencia.

- Es un derecho al que se accede automáticamente, si se reúnen los requisitos necesarios, y no discrecionalmente, aunque de hecho esté sometido al poder de decisión de las administraciones gestoras del mismo, así pues, la prestación puede ser denegada, interrumpida, aplazada o suspendida en determinadas circunstancias.

- Es una prestación de carácter universal, aunque en la práctica puedan quedar excluidos determinados colectivos, como jóvenes (con variables límites de edad en los distintos países) o extranjeros.

- Su cuantía normalmente toma como referencia el salario mínimo legal, relacionándolo con el número de miembros de la familia afectada, y, en ocasiones, con la edad de los mismos. Su duración está constreñida a un período determinado, renovándose por nuevos períodos si persisten las circunstancias que motivaron la prestación, tras la oportuna investigación.

- Está financiado por el Estado, pero se gestiona a nivel territorial.

Se puede hacer una clasificación en tres grupos de entre los países que disfrutan del IMG en relación al nivel de calidad de sus prestaciones: 1) Países que aseguran una buena protección, a través del IMG, de alta cuantía, y del conjunto de la cobertura social, entre los que se incluyen Holanda, Dinamarca y Alemania. 2) Países con un IMG modesto, pero con una protección social desarrollada y diversificada, como Francia, Luxemburgo y Bélgica, sobre todo este último, que compatibiliza el IMG con otras ayudas. 3) Países con IMG modesto y una protección media o poco desarrollada, como Reino Unido.

Por último, hemos de reseñar las deficiencias detectadas en el sistema de IMG, comunes a todos los países que lo tienen implantado: su bajo nivel, lo que obedece, en parte, a una política de estimular el trabajo manteniendo una diferencia suficiente entre el umbral de pobreza que sirve para la fijación del IMG y el Salario mínimo legal; la dejación del derecho al IMG, debido a las molestias que ocasiona el control y verificación de los recursos del interesado, al complejo entramado burocrático de las disposiciones administrativas que lo regulan, a la falta de coordinación entre los organismos competente de asistencia social, e incluso, a la falta de información sobre la existencia de este tipo de prestaciones; y el carácter exclusivamente monetario de la prestación, soslayando la mayor parte de los países, excepto Francia, Luxemburgo y Noruega, la articulación de un sistema de asistencia-inserción social y profesional del beneficiario a través de sistemas de formación educacional y profesional.

C) El Ingreso Mínimo Garantizado en el Estado Español.

Como antes referimos, de entre los países comunitarios, en Grecia, Portugal y España no existe, a nivel estatal, el IMG.

Sin embargo, en España, distintas Comunidades Autónomas -País Vasco, Cataluña y Andalucía- sí lo han implantado y otras proyectan, tras un estudio de su viabilidad, su implantación.

Pionera en la cuestión es la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ya en el año 1989, y como consecuencia de los postulados establecidos en el Acuerdo Marco «Euskadi en la Europa del 93», formalizado por el Lehendakari del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los respectivos territorios Históricos, regula, mediante Decreto 64/1989, de 21 de Marzo, las llamadas Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social.

Dichas ayudas están destinadas a aquellas personas residentes en la Comunidad Autónoma cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos de carácter básico, entendiéndose por ellos los necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual, para su habitabilidad y equipamiento básico, los relativos a necesidades primarias del beneficiario y las de endeudamiento previo originado por alguno de los conceptos anteriores.

Dicho Decreto establece los criterios de reparto, distribución presupuestaria, etc., y define los conceptos de unidad familiar y perfil del beneficiario de las ayudas, así como los gestores de las mismas, y es desarrollado por Orden de 22 de Marzo del mismo año. Posteriormente, es modificado y perfeccionado por Decreto 178/1990 de 26 de Junio, desarrollado por Orden de 30 de Julio de 1991.

Al mismo tiempo, e igualmente como consecuencia del Acuerdo Marco antes referido, la Comunidad Autónoma de la que venimos hablando regula, mediante Decreto 39/1989, de 28 de Febrero, lo que en principio es llamado Ingreso Mínimo Familiar, que posteriormente se convierte, por Ley 2/1990, de 3 de Marzo, en Ingreso Mínimo de Inserción (en adelante IMI).

Dicha Ley es desarrollada por Decreto 193/1990, de 17 de Julio y complementado por Orden de 18 de Julio de 1990 y Orden de 30 de Julio de 1991.

Como datos más relevantes del contenido de dichas disposiciones, podemos resaltar, a título de ejemplo, los siguientes: a) Los beneficiarios han de constituir hogar independiente con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud (excepto quienes tengan a su cargo menores o minusválidos)

y estar empadronados en la Comunidad Autónoma tres años antes a dicha fecha; b) Han de disponer de unos recursos inferiores al IMI; c) Han de tener más de 25 años (excepto los que tengan a su cargo menores o minusválidos) y menos de la edad necesaria para causar pensión pública de jubilación; d) La cuantía será la diferencia entre la establecida para el IMI y los recursos de que disponga el beneficiario; e) Dicha cuantía se fijará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se verá incrementada por cada miembro de más que conviva con el beneficiario; f) La cuantía para el año 91 quedó fijada en 33.000 ptas. por el primer miembro, 9.000 por el segundo y 6.000 por el tercero y sucesivos; g) La duración del IMI será de un año, renovable mientras subsistan las causas que motivaron su concesión. A la finalización del período establecido en la resolución de concesión, se evaluará el caso y se emitirá un informe que ha de incluir propuesta sobre la procedencia o improcedencia del mantenimiento del Ingreso, entendiéndose éste renovado tácitamente mientras no recaiga resolución expresa en uno u otro sentido.

Así pues, y para finalizar, el País Vasco compatibiliza dos tipos de Ayudas, reguladas exhaustivamente en las disposiciones anteriormente reseñadas: por un lado las llamadas Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social, destinadas fundamentalmente a vivienda y equipamiento de las mismas, y por otro, el llamado IMI concretado en la manifiesta insuficiencia de recursos económicos.

Cataluña, por su parte, regula el llamado Programa de Renta Mínima de Inserción (en adelante RMI), por Decreto de 28 de Mayo de 1990. Dicho programa establece, por un lado, actuaciones de apoyo personal para la integración social y a la inserción laboral, y, por otro, una prestación económica asistencial: la RMI.

El dato más relevante del programa es que la modificación, suspensión o extinción del pago de la subvención económica no implica necesariamente los mismos efectos respecto a las otras prestaciones previstas en el programa, de lo que podemos deducir que las distintas prestaciones podrían ser compatibles.

La definición y contenido de la RMI es muy similar al IMI del País Vasco, debiéndose resaltar que es igualmente prorrogable si persiste la situación que motivó su concesión. En el año 1990 la cuantía se establecía en 33.000 ptas. mensuales incrementadas en 5.000 por el primer miembro

adicional, 4.000 por el segundo y el tercero y 3.000 por cada uno de los sucesivos miembros.

D) Diferencias relevantes entre el Programa de Solidaridad de los Andaluces y los demás programas.

El origen de los Programas que actualmente funcionan en las tres Comunidades Autónomas que lo tienen ya implantado, se basa en idénticas premisas: siguiendo el mandato establecido en el artículo 9.2 de la Constitución, se trata de lograr la plena integración social de todos los ciudadanos, terminando con las situaciones de marginación y desigualdad que aún persisten en determinados sectores de la población.

La principal diferencia, en líneas generales, que se detecta entre el Programa de Solidaridad de los Andaluces y los otros dos programas existentes en el territorio del Estado, es la vocación del que nos afecta de lograr una integración social plena, aplicando medidas al efecto, mientras que en los otros se asume en cierta forma la dificultad de erradicar dichas situaciones y se ofrece una asistencia social con carácter cuasi permanente para tratar de paliar las mismas, medida que en el Programa andaluz se relega como última posibilidad cuando el resto de las medidas son de imposible aplicación.

Por otro lado, es cierto que existe dicha vocación en el Programa andaluz, pero no tenemos tan claro que la misma tenga una aplicación efectiva, pues exceptuando las acciones dirigidas a la Formación Profesional Ocupacional y a la participación en empleos temporales de interés social de las diferentes Administraciones Públicas, perfectamente desarrolladas por la Orden de 14 de Diciembre de 1990, que se están llevando a cabo, al parecer, con gran eficacia, el resto de las medidas, como la Educación Permanente de Adultos y el acceso a viviendas de titularidad pública, no se están aplicando en modo alguno, según se desprende de la propia Memoria del ejercicio 91 elaborada por la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, que no hace siquiera alusión alguna a las mismas.

Ciñéndonos a la medida más llamativa para el posible beneficiario, debido a su carácter estrictamente monetario, aunque se la quiera calificar como postrera, el IMS ofrece, respecto al IMI del País Vasco y a la RMI de Cataluña, los siguientes datos comparativos de mayor interés:

- Respecto al concepto de unidad familiar, aunque la definición de la

unidad convivencial es prácticamente la misma en los tres sistemas existentes en el territorio del Estado español, se diferencia nuestro sistema en la calificación efectuada de los «demás miembros de la unidad familiar», lo que se traduce en una penalización a la pareja -matrimonial o análoga- frente a solteros o viudos, pues el aumento sólo se produce a partir de padres o hijos, sin contabilizar como miembro extra al cónyuge o convivente. En la redacción de los otros sistemas, no ocurre lo mismo porque al hablarse de incremento por los demás miembros de la unidad familiar a partir del beneficiario, se deja claro que el cónyuge o pareja es otro miembro por el que se aplica el incremento, mientras que el sistema andaluz lo que deja claro es que el incremento opera sólo frente a los ascendientes o descendientes, llegándose a la absurda situación de que un soltero perciba la misma cantidad que una unidad convivencial compuesta por dos personas: marido y mujer.

- En cuanto a la edad del beneficiario, el sistema andaluz no limita la edad del mismo por abajo (por arriba la limitan los tres sistemas en 65 años, edad a la que se puede cobrar pensión de jubilación no contributiva) mientras que los otros la establecen a partir de los 25 años, con la excepción de que los menores de dicha edad tengan menores o minusválidos a su cargo. Por contra, el sistema andaluz contempla la unidad familiar compuesta por un solo miembro sólo si el mismo sobrepasa la edad de 35 años, requisito que no se exige en los otros sistemas.

- Quizá lo más llamativo en perjuicio del modelo andaluz sea la duración de la medida de la que venimos hablando. Tanto el vasco como el catalán establecen como duración de la prestación el período de 12 meses; pero, concluido dicho período, se evalúa la medida y se decide mediante resolución o acuerdo fundamentado expreso sobre la continuación o extinción de la medida, procediendo la prórroga si persiste la situación que motivó su aplicación.

Por el contrario, nada dice el Decreto andaluz sobre una posible prórroga del pago de la prestación económica, pues determina que se establecerá la medida por un máximo de seis meses, prorrogable por tiempo no superior a seis meses, sin que se contemple en absoluto la posibilidad de que la prestación se prorrogue aunque persistan las circunstancias que motivaron su concesión.

Efectuado el estudio al que nos hemos venido refiriendo en los párrafos anteriores, volvimos a dirigirnos al Sr. Consejero de Trabajo, en nueva petición de información que reproducimos:

"Con fecha 6 de Febrero del presente año, y como consecuencia de nuestra comunicación de apertura de queja y correspondiente petición de informe, se nos envió, acompañando a la oportuna contestación de V.E., Memoria elaborada por el Servicio de Inserción Profesional de la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, relativa al ejercicio 1991.

Tras un estudio de la misma, y, visto su contenido, nos vemos en la necesidad de solicitar nuevo informe, comprensivo de los siguientes puntos:

- A) Memoria Explicativa de la Gestión del Programa al 31 de Mayo de 1991, a la que en el escrito enviado por V.E se hacía referencia, y se decía se adjuntaba, acompañando, únicamente, la segunda Memoria que analizaba la totalidad del ejercicio.*
- B) En el apartado 1 del capítulo I de la referenciada Memoria, sobre los Instrumentos Jurídicos del Programa, se informa de la existencia de la Circular nº 1/90, sobre Instrucciones de procedimiento, con 17 Anexos con modelos diversos para la gestión administrativa, una serie de Instrucciones con nuevos anexos de Resolución, y una Normativa General de fecha 11 de Febrero de 1991 para todas las Intervenciones provinciales a fin de unificar criterios. Se hace necesario solicitar el envío de dicha documentación, pues la misma nos informará del procedimiento de gestión administrativa del Programa, indicativo del verdadero proceso administrativo al que se somete la petición del solicitante destinatario de las acciones contenidas en el mismo.*
- C) A la vista de las distintas acciones o medidas contempladas en el Programa, y como quiera que en cuadro explicativo sobre la gestión del mismo (página 22 de la Memoria) sólo se contemplan expedientes resueltos en relación con Formación Profesional Ocupacional, Empleo e Ingreso Mínimo de Solidaridad, hemos de solicitar información sobre las demás medidas previstas, y de las que nada se dice en el referido cuadro estadístico, tales como las relativas a educación permanente de adultos y a vivienda.*

En este sentido también quisiéramos conocer las disposiciones que, a

tenor de la Adicional Cuarta del Decreto Regulador, se hayan dictado para el desarrollo del mismo por las otras Consejerías afectadas.

- D) Información precisa sobre si se ha procedido, y en qué términos, a la revisión del Programa, a la vista de la evaluación de sus resultados, tal y como prevenía la Disposición Adicional Tercera del Decreto 400/1990, al haber transcurrido seis meses desde la fecha en que dicha revisión debiera haber sido efectuada.*
- E) Cualquier otra información de que se disponga que pueda ser de utilidad para la definitiva evaluación de la presente queja."*

Los documentos solicitados nos fueron oportunamente enviados, consistiendo los mismos, en cuanto a los llamados instrumentos jurídicos del Programa, en la Circular 1/90, de 14 de Febrero, sobre instrucciones del procedimiento, con sus correspondientes anexos con modelos de resolución, unas nuevas instrucciones de cierre de ejercicio, en desarrollo de la Circular anteriormente reseñada y dictadas a la vista de las nuevas experiencias aportadas por la ya conocida gestión del Programa, y la Circular nº 2/91, de 11 de Febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre fiscalización de los expedientes relativos al Programa.

Respecto al primer documento, éste nos permitió conocer la tramitación de los expedientes afectados por el Programa. Para su gestión, se crearon en los Servicios Centrales y en las Delegaciones Provinciales unas Unidades Técnico-Administrativas, con funciones de apoyo administrativo y asesoramiento técnico a las Comisiones Provinciales de Valoración, integradas por un Equipo Administrativo, que realizan el seguimiento documental del expediente y por un Equipo Socio-profesional compuesto por trabajadores sociales y psicólogos que valoran, previo estudio, la medida idónea de inserción a aplicar en cada caso. Instruido el expediente, se da traslado del mismo a la Comisión Provincial de Valoración que, según la medida adoptada, levanta Acta con Propuesta de Resolución, que finalmente emite el Delegado Provincial de Trabajo de la Consejería de Trabajo, contra la cual se puede interponer Recurso de Alzada ante el Director General de Formación e Inserción Profesional.

Finalmente, una vez producida la Resolución, la Intervención General de la Junta de Andalucía ha de fiscalizar el expediente para proceder al pago de la ayuda que corresponda, de todo lo cual pudimos colegir el arduo

proceso administrativo al que se somete cualquier petición de inclusión en el Programa, entendiéndose el largo tiempo que ha de transcurrir entre petición y ayuda.

En cuanto al resto de la información solicitada, sobre las demás medidas contempladas en el Programa, como las de Educación Permanente de Adultos y Vivienda, a la que no se aludía en la Memoria remitida, nos decía la Consejería de Trabajo que eran competencia de la de Educación y Ciencia y Obras Públicas, respectivamente, realizando aquélla solamente labores de coordinación.

Y respecto a lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta del Decreto Regulator del Programa («Se faculta a los Consejeros de Trabajo, Obras Públicas, Asuntos Sociales y Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del presente Decreto»), nos indicaban que sólo ha tenido lugar la Disposición Adicional Segunda del Decreto 413/1990, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de Viviendas de Promoción Pública. Efectivamente, en dicha Disposición Adicional se recoge lo siguiente:

«En su caso, las propuestas de adjudicación de vivienda que se tramiten de acuerdo con lo establecido en el Decreto 400/1990, serán remitidas por las Comisiones Provinciales de Valoración a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes que correspondan a los ámbitos donde residan los beneficiarios.

Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas recibirán estas propuestas, que tendrán carácter de solicitud de oficio, a los Ayuntamientos respectivos, para que sean consideradas en el proceso de adjudicación que se establece en este Decreto.

Los Ayuntamientos podrán solicitar de los interesados la aportación de los documentos justificativos necesarios que no le hubieran sido remitidos a través de la Comisión Provincial de Valoración, o que requieran actualización o aclaración, otorgándole para ello un plazo de 45 días. En este supuesto los Ayuntamientos pondrán en conocimiento de la indicada Comisión la solicitud reseñada.

Transcurrido dicho plazo sin presentar la documentación requerida, o bien de la misma se dedujera falsedad o incumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 7, los Ayuntamientos archivarán la solicitud, poniéndolo previamente en

conocimiento de la Comisión Provincial de Valoración».

Así pues, el itinerario de tal medida sería el siguiente: la Comisión Provincial de Valoración propone la medida a la Delegación Provincial de Obras Públicas, que a su vez la remite al Ayuntamiento respectivo para que sea considerada en el normal proceso de adjudicación, es decir, que en ese momento -cuando llega al Ayuntamiento- se incorpora en igualdad de condiciones que cualquier solicitud efectuada en acogimiento al Decreto sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, diferenciándose, a partir de dicho momento, únicamente, en que el Ayuntamiento, si archiva la solicitud, ha de ponerlo en conocimiento de la Comisión Provincial de Valoración.

El último punto de la información que habíamos solicitado, como se recordará, se refería a si se había procedido a la revisión del Programa, a la vista de la evaluación de sus primeros resultados, tal como preveía su Decreto regulador. El informe remitido por la Consejería de Trabajo nos indicaba que en los Acuerdos de concertación social suscritos el 17 de Septiembre de 1992, entre la Junta de Andalucía y las Centrales Sindicales, se habían propuesto diversas medidas para la revisión del Programa, tales como simplificación de los trámites administrativos, centralizando las peticiones en ventanilla única, perfeccionamiento de la aplicación de la medida de Formación Profesional Ocupacional, propiciamiento del conocimiento general del Programa con campañas de divulgación del mismo y análisis de las propuestas que pudieran presentarse dirigidas a seguir profundizando en la mejora de la norma, estudiando las posibilidades de extensión del Programa y su incardinación con otros ya en funcionamiento.

La larga investigación realizada durante la tramitación de la queja de oficio que nos ocupa, a través del estudio de la documentación que nos había sido facilitada por la Consejería de Trabajo, del análisis de la normativa en que el Programa se sustenta, de su comparación con los demás Programas que con la misma finalidad vienen funcionando en el resto del Estado español, y todo ello puesto en relación con las distintas quejas que se habían ido recibiendo en esta Institución al respecto, nos permitía, aunque aún no considerábamos oportuno dar por finalizadas nuestras actuaciones, establecer unas primeras conclusiones sobre algunas deficiencias detectadas tanto en el soporte normativo como en la aplicación efectiva del Programa, deficiencias perfectamente superables por la propia vocación experimental de aquél expresada en su norma reguladora -Decreto 400/1990- que prevé su revisión.

Por todo ello, y ya al inicio del año en curso, decidimos dirigirnos nuevamente al Sr. Consejero de Trabajo, cuya Consejería tiene encomendadas las labores de coordinación del Programa, formulando **Sugerencia** de modificaciones normativas que recogieran las conclusiones elaboradas, que quedaron plasmadas en el escrito cuyo contenido se transcribe, íntegramente, a continuación:

"Desde que, con fecha 3 de Diciembre de 1991, esta Institución decidió proceder a la apertura de queja de oficio, con el número arriba referenciado, sobre la aplicación práctica del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, han sido varios los contactos que hemos venido manteniendo con V.E. en solicitud de información, oportunamente correspondida, sobre el tema planteado.

El estudio de la documentación que nos ha ido siendo facilitada, el análisis de la normativa vigente en la que el Programa se sustenta, su comparación con los demás Programas existentes en el resto del Estado español, y todo ello puesto en relación con las diversas quejas que en esta Institución se han venido recibiendo en relación con el mismo, nos ha permitido establecer unas conclusiones sobre algunas deficiencias que hemos detectado, tanto en el soporte normativo, como en la aplicación efectiva del Programa, perfectamente superables, por su propia vocación experimental, específicamente expresada en la norma que lo regula, Decreto 400/1990, cuya Disposición Adicional Tercera prevé la revisión del Programa, a la vista de la evaluación de sus resultados, permitiendo, pues, el perfeccionamiento de la normativa en la que el mismo se sustenta.

Dicha vocación, por otra parte, ha sido plenamente asumida por V.E., como se desprende del contenido de su último informe remitido, en el que se nos refiere que se analizarán las propuestas que puedan presentarse dirigidas a seguir profundizando en la mejora de la norma, y a ello nos acogemos en un intento de prestar nuestra colaboración a la por todos deseada mejora de la misma.

Por otra parte, nuestra Ley reguladora nos autoriza, en su artículo 28.2 a sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración

Autonómica la modificación de una norma cuando, en el curso de nuestras investigaciones, llegáramos al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la misma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados. Nos estamos refiriendo al citado Decreto 400/1990, cuya modificación, en ciertos aspectos concretos, interesamos promueva V.E.

*En consecuencia, con fundamento en el reseñado artículo 28.2, y en el artículo 29.1, ambos de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía) formulamos a V.E. la siguiente **Sugerencia** sobre el tema que nos ocupa:*

Las deficiencias detectadas podrían clasificarse en dos grupos: de forma y de fondo.

Las de forma, vienen determinadas por el largo y complicado proceso administrativo al que se somete el peticionario: su solicitud, presentada ante la correspondiente Delegación Provincial de Trabajo, es trasladada a la Unidad Técnico-Administrativa, cuyo equipo administrativo ha de hacer el seguimiento documental, y el socio-profesional la valoración de la medida idónea, para trasladar a la Comisión Provincial de Valoración el Acta con propuesta de Resolución que, a su vez, ha de ser trasladada al Delegado Provincial de Trabajo para que emita la Resolución que, finalmente, ha de ser fiscalizada por la Intervención de la Junta de Andalucía. Tan arduo proceso, aunque no digamos que innecesario, es merecedor de una reforma que permita su simplificación y consecuente acortamiento de plazos, para que no suceda lo que en la queja tramitada en esta Institución con el nº 870/92, en la que se nos planteaba que, efectuada una solicitud de prórroga de medida ya aprobada, habían transcurrido más de 8 meses sin obtener respuesta a la misma, que fue finalmente concedida, radicando el retraso en la disparidad de criterios mantenidos para efectuar el cálculo del IMS, medida cuya prórroga se solicitaba, entre la Comisión Provincial de Valoración y la Intervención Provincial.

Al complejo proceso administrativo al que se someten las solicitudes de inclusión en el Programa, se une la propia complejidad del impreso de solicitud, al que ha de acompañarse abundante documentación, lo que constituye una dificultad añadida para los solicitantes que,

lógicamente pertenecientes al especial colectivo al que va dirigido, tienen graves dificultades para rellenar el impreso y conseguir la documentación necesaria, provocando dicha situación que desistan del intento o que se vean obligados a solicitar una ayuda de los asistentes sociales, no siempre conseguida, como ocurrió en el caso expuesto en la queja tramitada con el nº 2043/92.

La superación de las que hemos denominado deficiencias de forma requiere que, por un lado, se simplifique la tramitación administrativa y se trate de conseguir un acortamiento del plazo que media entre la solicitud de inclusión y la consiguiente resolución, y por otro, se propicie, mediante campañas divulgativas, un mejor conocimiento de las características del Programa, estableciéndose, en cualquier caso, mecanismos de ayuda e información personalizada a los solicitantes que la requieran. En ese sentido va dirigida nuestra Sugerencia.

Las que denominamos deficiencias de fondo afectan fundamentalmente al contenido de determinados artículos de la normativa vigente reguladora del Programa, cuya literal aplicación produce un efecto distorsionador del espíritu del mismo, que no es otro que la plena integración social de las capas marginales existentes en nuestra Comunidad.

Especial atención merece el artículo 6 del Decreto regulador, que establece las incompatibilidades. Las acciones o medidas del Programa no sólo se definen incompatibles con la percepción de cualquier prestación contributiva o no contributiva, sea quien sea el miembro de la unidad convivencial que la percibe, sino que lo son entre sí, o al menos eso parece desprenderse del contenido del articulado normativo en el que el Programa se sustenta. Sin embargo, el distinto carácter o contenido de las medidas permitiría una mayor flexibilidad en la aplicación de las incompatibilidades.

Efectivamente, determinadas medidas, como pueden ser la educación permanente de adultos, formación profesional ocupacional de jóvenes y adultos y acceso a viviendas de promoción pública, todas ellas de carácter no monetario, en contraposición con el IMS o la participación en empleos temporales, que sí producen efectos económicos, se ven igualmente afectadas por la incompatibilidad

de las mismas con la percepción de cualquier tipo de pensión contributiva o no contributiva u otras prestaciones económicas, incompatibilidad recogida en el artículo 6 del Decreto regulador del Programa, lo que nos lleva al absurdo de impedir, por ejemplo, que a un anciano, perceptor de pensión no contributiva, no se le pueda aplicar una medida sobre vivienda, o que a un joven miembro de la unidad familiar no se le pueda aplicar la medida de formación profesional ocupacional porque otro miembro de la unidad familiar perciba una pensión.

La incompatibilidad, obviamente, tendría que quedar determinada por el carácter económico de la medida, es decir, debería ser incompatible con la percepción de cualquier prestación contributiva o no contributiva la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad o la de participación en empleos temporales, que generan unos ingresos, pero tal incompatibilidad pierde su sentido cuando se trata de adoptar medidas, como puedan ser la educación permanente de adultos o la facilitación de viviendas, pues lo contrario conduce a conculcar el espíritu que alienta el Programa, cuyo objetivo es obtener una plena integración social de las capas marginales.

En consecuencia, nuestra Sugerencia en este sentido va dirigida a tratar de conseguir una modificación de la norma que permita compatibilizar las medidas no monetarias con el percibo de pensiones o prestaciones que no superen unos mínimos ingresos, precisamente porque el carácter no monetario de dichas medidas vacía de contenido el fundamento de la incompatibilidad. Igualmente, sería deseable la compatible aplicación a una misma unidad convivencial de determinadas medidas, como pudiera ser, ejemplificativamente, el acceso a viviendas de promoción pública junto con el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En otro orden de cosas, hemos podido constatar, por la información que hemos ido recibiendo, que de todas las acciones o medidas previstas en el Programa sólo tres han tenido una efectiva aplicación práctica: participación en empleos temporales de interés social, que se está llevando a cabo con gran eficacia, Formación Profesional Ocupacional e Ingreso Mínimo de Solidaridad. El desarrollo de las demás medidas no compete, como V.E nos

recuerda, a esa Consejería, pero no podemos olvidar que la misma ejerce labores de coordinación del Programa, presidiendo el Delegado Provincial de Trabajo la Comisión de Valoración que propone la medida adecuada a cada caso y, finalmente, resolviendo sobre la misma.

Tenemos intención de dirigirnos a las demás Consejerías implicadas en el Programa en petición de información acerca de las medidas de su competencia, pero nos sorprende que en la Memoria elaborada por esa Consejería, coordinadora, a la postre, del Programa, no se haga alusión alguna al resto de las medidas previstas, lo que nos puede hacer pensar que no se haya acordado la aplicación de ninguna de ellas.

Continuando con las consideraciones que venimos efectuando, hemos de referirnos, de manera más extensa, a la última de las medidas previstas, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, que el Programa parece resistirse a conceder, pero que, sin embargo, es la que el posible beneficiario identifica plenamente con el mismo, lo que la hace merecedora de principal atención, no sólo nuestra, sino de la propia norma, ya que las demás acciones del Programa podrían alcanzarse a través de otros mecanismos ya previstos, frente al carácter eminentemente novedoso del vulgarmente conocido como salario social.

Las deficiencias detectadas en la aplicación de dicha medida son notorias y manifiestamente mejorables a través de una interpretación no restrictiva de la norma en que se sustenta o de una modificación de la misma.

Hemos de empezar por el concepto de unidad familiar o convivencial, definida en el artículo 2 del Decreto regulador, y en relación con las incompatibilidades recogidas en el artículo 6 del mismo. Su extensión hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción nos lleva a que, en una unidad convivencial compuesta por matrimonio e hijos en obligada convivencia con el anciano padre de uno de los cónyuges, la pertenencia, como ascendiente, de éste a la unidad familiar produzca un incremento de la cuantía de Ingreso o, por el contrario, si percibe algún tipo de pensión, sea precisamente la causa de que no pueda ser aplicada la referida

medida.

Si, según establece el apartado 3 del artículo 6 del Decreto, «en ningún caso podrán ser beneficiarios los mayores de 65 años», por reunir, sólo por el requisito de la edad, las condiciones necesarias para lucrar pensión no contributiva, es manifiestamente injusto que su necesaria condición de pensionista unido a su pertenencia a la unidad familiar, impida palmariamente que a ésta pueda aplicársele, no sólo la ayuda económica, sino cualquiera de las medidas previstas en el Programa.

También merece un comentario la aplicación del incremento de la cuantía de la ayuda, pues, al aplicársele el aumento «por cada ascendiente o descendiente», y no por cada miembro de la unidad familiar a partir del beneficiario, como ocurre en los sistemas vasco y catalán, se está penalizando a la pareja -matrimonial o convivente- frente a solteros y viudos, al no contabilizarse al cónyuge como miembro productor del incremento -no es, ni ascendiente, ni descendiente-, con lo cual la unidad familiar de una sola persona, mayor de 35 años, percibirá la misma cuantía que la compuesta por dos, marido y mujer, y la compuesta por tres personas, viudo y dos hijos, percibirá lo mismo que la compuesta por cuatro: marido, mujer y dos hijos.

La injusta situación propiciada al considerar la norma como miembro «extra» a partir del beneficiario sólo a los ascendientes o descendientes, y no al cónyuge, se corregiría fácilmente aplicando el incremento «por cada uno de los demás miembros de la unidad familiar a partir del beneficiario», haciendo desaparecer esa expresa mención a «cada ascendiente o descendiente».

En cuanto a la unidad convivencial compuesta por una sólo persona, condicionada a que la misma tenga más de 35 años, ni el sistema vasco ni el catalán tienen tan alto el listón de la edad, estableciéndola en 25 años. Al menor de 35 años, pues, que viva solo, se le impide la aplicación de medidas previstas tales como formación profesional ocupacional, educación permanente o empleos temporales, perfectamente adecuadas a un tramo inferior de edad establecido como límite para poder, en dichos casos, ser beneficiarios de las mismas.

Finalmente, hemos de referirnos a la duración de la medida que estamos comentando.

Es evidente que, reconocida la imposibilidad de aplicar las demás acciones previstas antes de llegar a la conclusión de que es la ayuda económica la única medida aplicable, y aunque es perfectamente aceptable la duración de seis meses prevista para la misma, no lo es, sin embargo, que, persistiendo las causas que motivaron su concesión, sólo se prevea una prórroga de seis meses más si, transcurridos los cuales, siguen aún persistiendo dichas causas.

No ocurre así en los sistemas de protección anteriormente implantados en otras Comunidades Autónomas, como la vasca y la catalana. En ambos sistemas, se establece un período inicial de doce meses, transcurrido el cual se evalúa la medida y se decide, mediante acuerdo fundamentado expreso, sobre la continuación o extinción de la misma, procediendo la prórroga si persiste la situación que motivó su aplicación. El sistema vasco, por otra parte, va más allá: en tanto no recaiga resolución expresa en uno u otro sentido, se entenderá renovada tácitamente la prestación, abonándose los meses correspondientes.

Somos conscientes de que la vocación del Programa de Solidaridad de los Andaluces es la de erradicar la marginación y no la de convertirse en productor de una asistencia social permanente, pero si ya se han agotado las acciones, que no consisten en una ayuda económica, a través de las que se intenta lograr la deseada integración, es necesario asumir la muy precaria situación que afecta a una unidad familiar de estas características, y no es de recibo, pues, que, transcurridos doce meses durante los cuales se le ha venido proporcionando ayuda, y persistiendo las causas que motivaron su concesión, se suprima de raíz la misma, devolviéndose nuevamente la unidad familiar beneficiaria a la situación de indigencia en que se encontraba con anterioridad al período en que dicha medida le ha venido siendo aplicada.

Nuestra Sugerencia en este caso, pues, va orientada en ese sentido: de persistir las causas que motivaron la concesión del Ingreso Mínimo

de Solidaridad, y arbitrando las medidas necesarias para asegurarse de que verdaderamente permanecen las mismas, debe prorrogarse la ayuda económica inicialmente concedida.

Efectuadas las anteriores consideraciones, sólo nos queda por hacer una última Sugerencia que deseáramos contemplara las que hemos venido realizando a lo largo de nuestro escrito: que se proceda a la revisión del Programa, realizando un esfuerzo para superar sus deficiencias, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de su Decreto regulador, dado que los más de dos años transcurridos desde su puesta en marcha permiten la evaluación de resultados requerida para proceder a la revisión prevista. Dicha revisión debería concretarse en su propuesta de introducción, en el Decreto 400/1990, de las reformas precisas para recoger nuestras Sugerencias concretas, si fuesen aceptadas por su Departamento, o cualesquiera otras propuestas que se hayan presentado o puedan presentarse -por ejemplo, a través de los Sindicatos en el proceso anual de concertación-.

Por nuestra parte, el Expediente de Oficio al que el presente escrito se refiere continúa abierto en espera de que las propuestas efectuadas merezcan de V.E. la oportuna consideración, y su respuesta, en un plazo prudencial que permita su estudio sosegado."

Igualmente nos hemos dirigido a los Consejeros de Educación y Ciencia y Obras Públicas y Transportes, cuyas Consejerías quedan afectadas por las medidas sobre educación y vivienda, respectivamente, en petición de información sobre la efectiva aplicación de dichas acciones, a las que la Consejería de Trabajo, disculpando carencia de competencias al respecto, no ha hecho mención alguna en la Memoria elaborada sobre el Programa.

En espera, pues, de que las propuestas efectuadas a la Consejería de Trabajo merezcan la oportuna consideración, y de que se remita la información solicitada a las de Educación y Obras Públicas, el expediente de oficio sobre el Programa de Solidaridad de los Andaluces continúa abierto.

2.1.2. Formación Profesional Ocupacional.

2.1.2.1. Cursos Ocupacionales en Centros Penitenciarios Andaluces.

A mediados del pasado ejercicio tuvo entrada la **queja 778/91**, presentada por un interno del Centro Penitenciario Sevilla II, referente a un curso ocupacional impartido en prisión del que el interesado fue participante. Su larga tramitación, culminada en el presente ejercicio, impidió que fuera comentada en nuestro Informe anterior, por lo que de ella pasamos a ocuparnos a continuación.

A mediados del año 1990, el interesado inició, dentro de la prisión, un curso de Auxiliar de Electrónica, de 640 horas, que finalizó a primeros de 1991, por el que percibió la suma de 17.097 ptas. La escasa cantidad recibida y el insatisfactorio nivel de información suministrado a los participantes en el curso originaba la presentación de la queja, cuya admisión quedó determinada por dicha carencia: nuestra petición de informe, efectuada ante la Dirección General de Formación e Inserción Profesional de la Consejería de Trabajo, iba dirigida a obtener información sobre el alcance, contenido y remuneración del curso en cuestión.

La información recibida de la citada Dirección General empezó por aclararnos que el Programa de Formación Profesional Ocupacional en Centros Penitenciarios fue desarrollado en colaboración con la Dirección General de Administración Local y Justicia de la Consejería de Gobernación, quien se encargó de su ejecución, participando la Consejería de Trabajo solamente en la programación de los cursos y en su financiación. Dada, pues, traslado de nuestra petición de informe a la referida Dirección General, en un primer escrito ésta se limitó a efectuar una identificación del curso en cuestión, insuficiente en relación con lo solicitado (alcance, contenido y remuneración del curso en cuestión), por lo que hubo de ser reiterada nuestra petición, obteniéndose, tras los sucesivos informes remitidos y el estudio de la normativa aplicable, la siguiente información:

El Programa de Formación Ocupacional a Prisiones Andaluzas viene desarrollándose por la Dirección General de Administración Local y Justicia de la Consejería de Gobernación, en colaboración con la de Formación e Inserción Profesional de la de Trabajo, insertándose en la normativa del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional regulado por Orden de 4 de Abril de 1989, cuyo artículo 17, párrafo 2º, prevé el desarrollo de acciones de orientación y formación profesional ocupacional dirigidas a personas en

privación de libertad. Las becas o ayudas que se establecen para los participantes en determinados cursos ocupacionales no son contempladas para los dirigidos a personas en situación de privación de libertad, pese a lo cual fue voluntad de la Consejería de Gobernación habilitar una cantidad global como subvención a los alumnos participantes, intención que quedó plasmada en la Orden de 19 de Octubre de 1990, de la Consejería de Gobernación, cuya Exposición de Motivos dice:

«La Orden de 4 de Abril de 1989 establece los Programas del Plan de Formación e Inserción Profesional y cursos a impartir por Centros colaboradores del INEM, y su artículo 17, prevé acciones de orientación y formación profesional ocupacional dirigidas a personas en situación de privación de libertad.

Por otra parte, la citada Orden establece subvenciones o ayudas para compensar las pérdidas ocasionadas por la asistencia a los mencionados cursos.

Dado que en este caso se produce una pérdida de retribución al colectivo afectado como consecuencia de la asistencia a los cursos, se habilitan, por ello, estas subvenciones compensatorias de aquélla.».

Así pues, aunque los cursos promovidos por la Dirección General de Administración Local y Justicia no contemplaban retribución económica alguna para el colectivo participante en los mismos, que en última instancia se beneficia de la reducción de condena correspondiente al tiempo de duración de aquéllos, se habilitó una cantidad global calificada como subvención que fue repartida entre el número de alumnos que finalizaron los cursos, como era el caso del interesado, de acuerdo con la partida presupuestaria asignada, que fue de 1.100.000 ptas. para las prisiones Sevilla I y Sevilla II, habiendo participado 64 alumnos en los Cursos referidos, por lo que la cantidad asignada a cada uno -17.097 ptas.- era correcta.

Aunque la cantidad concedida no dejaba de ser, en nuestra opinión, de muy escasa cuantía, teniendo en cuenta el carácter con que se definía dicha subvención en la mencionada Orden de la Consejería de Gobernación como compensadora de pérdida de retribución al colectivo afectado como consecuencia de la asistencia a los cursos, y así se lo hicimos saber a la Dirección General de Administración Local y Justicia, principal interlocutora en la comentada queja, era evidente la ausencia de una posible

irregularidad, ni en cuanto a aplicación de normativa ni en cuanto a reparto de la asignación presupuestada.

Obtenida, pues, la información reseñada y efectuado el correspondiente estudio de la misma, al no detectarse irregularidad alguna en las actuaciones administrativas supervisadas, procedimos a comunicárselo al interesado, pero proporcionándole la información que nos había sido ofrecida, ya que fue la insuficiente información al respecto lo que motivó, como se recordará, la presentación de la queja comentada.

2.1.2.2. Cursos de Formación Profesional Ocupacional impartidos por empresas con promesa de incorporación de los participantes a su plantilla.

El Decreto 69/1991, de 2 de Abril, de la Consejería de Trabajo, establece las acciones de Formación Profesional Ocupacional a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, que se instrumentarán a través de diversos Programas, entre los cuales está el específicamente regulado en el Capítulo II del citado Decreto y definido en el artículo 3 del mismo, en cuyo apartado 2 se recoge que «igualmente podrán llevarse a cabo convenios de colaboración con empresas concretas que tengan necesidad de formar a un número determinado de personas para poder incorporarlas a su plantilla».

Lo anteriormente reseñado viene al caso con motivo de la presentación ante esta Institución de las **quejas 1561/92 y 1950/92**, en las que los interesados comparecen no sólo por sí mismos sino en nombre de otros muchos afectados por el problema que nos exponen.

El contenido de ambas quejas es idéntico. Una determinada empresa dedicada a restauración para exposiciones solicitó cursos de Formación Profesional Ocupacional acogiendo al mencionado Decreto, suscribiéndose, según lo previsto en el mismo, con fecha 2 de Septiembre de 1991 un Convenio de Colaboración entre la Consejería de Trabajo y la mencionada entidad donde se estipulaban la ejecución de acciones formativas y la posterior incorporación, mediante el oportuno contrato de trabajo, a la plantilla de la empresa del, al menos, 85% de los alumnos formados; para ello se estableció abonar a la citada entidad la cantidad de 430.546.943 ptas., de las que se libró el 50% de la misma. Los centros de trabajo donde los participantes en los cursos iban a ser contratados, una vez formados, eran diversos restaurantes ubicados en el recinto de Expo'92, cuya concesión poseía

la empresa mencionada.

Los cursos se realizaron, pero de los participantes en los mismos, una vez finalizados, sólo se contrató a una mínima parte, que en absoluto llegó al 85% comprometido, y, además, sólo una parte de las becas previstas fueron abonadas, no encontrándose los afectados en las quejas comentadas entre los afortunados perceptores ni entre los contratados.

A la vista de lo anterior, solicitamos informe a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, que nos contestó confirmándonos la situación que nos había sido comunicada por los interesados e informándonos de que la empresa en cuestión había emitido un escrito donde contemplaba su disposición a dar solución a la situación existente, en el sentido de formalizar un documento transaccional que recogiera el cumplimiento parcial del convenio, procediendo a su liquidación.

Ante dicha información, volvimos a dirigirnos a la citada Dirección General, solicitando nos comunicara si el documento transaccional a que aludía el informe remitido había llegado a formalizarse, dándonos traslado de una copia del mismo, si así era, y, de lo contrario, nos indicara qué actuaciones tenían previsto efectuar para dar cumplimiento a lo previsto en el convenio de colaboración suscrito, a tenor de las competencias que a la Consejería de Trabajo otorgan los artículos 54 y ss. del Decreto 69/1991, regulador de las acciones formativas afectadas por las quejas comentadas, en cuanto a realizar el seguimiento de las acciones que se lleven a cabo al amparo del mencionado Decreto y velar por el cumplimiento de las condiciones previstas en el mismo y de las que se establezcan para la ejecución de las acciones formativas en los correspondientes convenios de colaboración y resoluciones de concesión de ayudas.

Al término del presente ejercicio aún nos encontrábamos a la espera de la información solicitada, por lo que no hemos dado por concluidas nuestras actuaciones en los expedientes comentados, a los que, consecuentemente, habremos de referirnos en nuestro próximo Informe.

2.2. Expedientes que afectan a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

2.2.1. Mutuas no integradas en el Sistema de la Seguridad Social.

En la **queja 1375/92**, la interesada nos comunicaba que desde que falleció su marido, que había trabajado en una empresa bodeguera de Jerez de la Frontera, había venido percibiendo sendas pensiones, de viudedad y orfandad, del Montepío de Previsión Social "San Ginés de la Jara", que, repentinamente había suspendido el pago de las pensiones referidas, manifestándonos su desconcierto ante una situación en la que la falta de información le impedía dar ningún paso para efectuar la oportuna reclamación a las entidades implicadas. A proporcionar, pues, información a la interesada estuvieron dirigidas nuestras actuaciones.

El encuadre competencial del tema planteado venía determinado por lo establecido en el artículo 13.20 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre Cooperativas, Pósitos y Mutuas no integradas en el Sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil. Consecuentemente, el Real Decreto 2417/1983, de 28 de Julio, aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en el Disposición Transitoria Segunda del Estatuto por el que se transfieren funciones del Estado en materia de Mutualidades no integradas en el sistema de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Andalucía y se le traspasan los correspondientes servicios, instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas, efectuándose la asignación de competencias a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social los servicios transferidos en dicha materia, mediante Decreto 210/1983, de 5 de Octubre, de dicha Consejería, que fue derogado por el Decreto 116/1986, de 27 de Junio (Presidencia). En virtud de esta última disposición quedan asignadas a la Consejería de Hacienda las funciones y servicios transferidos en la referida materia, aunque la de Trabajo informe, en determinados casos con carácter preceptivo, en relación con la previsión social que constituye el objeto social de aquéllas entidades, asumiendo dichas competencias la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social en virtud de lo establecido en el artículo 5 del Decreto 240/1990, de 28 de Agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo.

De acuerdo con el marco competencial efectuado, el Montepío referenciado quedaba sometido a la tutela y control de la Consejería de Economía y Hacienda a través de su Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la que, en consecuencia, recabamos informe, que nos fue remitido por el Servicio de Inspección de Entidades Financieras, que lo emitió en

el siguiente sentido:

El Montepío en cuestión fue creado por acuerdo entre trabajadores y empresas del marco de Jerez, financiado por aportaciones de ambos colectivos y regulado por los distintos Convenios Colectivos que a dicho marco han venido afectando desde la creación de la referida entidad.

Su disolución viene originada por acuerdo al que trabajadores y empresas llegaron en el XVIII Convenio Colectivo de la vid para la provincia de Cádiz, y desde Diciembre de 1991 existe una Comisión Liquidadora nombrada por el Consejero de Economía y Hacienda, que viene procediendo a la liquidación de la referida entidad.

Según preveía el Convenio Colectivo aludido, la Comisión Liquidadora consiguió asignar los pensionistas que existían en el citado Montepío a sus respectivas empresas de origen, y, en el caso de las desaparecidas, a la que por sorteo le hubieran correspondido, ya que cada empresa había de hacerse cargo del pago de las pensiones de los pasivos que le hubieran correspondido, garantizando su pago, para lo cual se les exigió la prestación de un aval bancario, hipoteca o prima única por el importe actuarial correspondiente.

Era, pues, la empresa donde trabajó el fallecido marido de la interesada la llamada a abonar a la misma el pago de las pensiones a que la queja comentada se refería, ya que -nos decía finalmente el informe remitido- *"de acuerdo con el censo que obra en esta oficina, la citada empresa está dada de alta en el Consejo Regulador y está afiliada al Montepío de San Ginés de la Jara, con un total de tres pensiones, una de viudedad y dos de orfandad, por un importe anual de 304.010 ptas., y un importe actuarial de 2.946.459 ptas."*

Dimos, pues, traslado a la interesada de la información que nos había sido proporcionada, cuya carencia originó la presentación de su queja, sugiriéndole que, con la misma, acudiera a un profesional especialista en derecho laboral que le proporcionara la asistencia necesaria para efectuar la oportuna reclamación a las entidades implicadas.

2.2.2. Siniestralidad laboral en la Construcción.

Comentábamos en nuestro anterior Informe las primeras actuacio-

nes realizadas en la **queja 1783/90**, presentada al final de dicho año por un grupo de afiliados a un Sindicato, que se concretaba en la denuncia del alarmante aumento de la siniestralidad laboral en el Sector de la Construcción dentro de nuestra Comunidad Autónoma, especialmente en la provincia de Sevilla, exponiéndose en la misma determinados supuestos concretos de accidentes laborales ocurridos en la provincia.

Nuestro propósito al admitir la referenciada queja a trámite, más que por efectuar un seguimiento de los casos concretos de los accidentes expuestos, que estaban siendo objeto de investigación judicial, lo que impedía nuestra intervención en virtud de lo establecido en el artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora, era, dada la importancia del tema planteado, iniciar una línea de investigación que nos permitiera acumular una información que nos ayudara a evaluar la problemática expuesta y el posicionamiento de esta Institución acerca de la misma.

Al venir nuestra actuación determinada por el ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma, cuya actividad administrativa podemos supervisar, había en primer lugar, que definir el ámbito normativo y competencial de la Administración Autonómica en la materia a la que la queja se refería.

En primer lugar, la Administración Autonómica, como todos los poderes públicos, está obligada a velar por la seguridad e higiene en el trabajo en virtud de lo establecido en el artículo 40.2 de la Constitución.

Por otro lado, aunque el artículo 149.1 del Texto Constitucional otorga al Estado competencia exclusiva sobre materia de legislación laboral, lo hace «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas».

Por su parte, el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 17.2 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el artículo 149.1.2ª de la Constitución (nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo).

Las previsiones constitucionales y estatutarias permitieron que el

Real Decreto 4043/1982, de 29 de Diciembre, transfiriera competencias y funciones del Estado en materia de trabajo a la Comunidad Autónoma Andaluza y se le traspasaran los correspondientes servicios e Instituciones, y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas. Entre las competencias y funciones que asume la Comunidad Autónoma están, en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo, la fiscalización, a través de la Inspección de Trabajo, de la prevención de accidentes y de la Seguridad e Higiene en el trabajo, cumplimentando la Inspección de Trabajo los servicios que le encomienda la Junta de Andalucía, a la que se transfiere el ejercicio de la facultad de imposición de las sanciones previstas en el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores (infracciones laborales de los empresarios), hoy derogado por Ley 8/1988 de 7 de Abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aunque esa potestad se ejerce a propuesta de la Inspección.

El Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, publicado en el Anexo de la Orden de 28 de Noviembre de 1985, estableció las bases para la utilización eficaz, general e integrada de los servicios de la Inspección, en aras de una colaboración coordinada entre ambas Instituciones.

Así mismo, el Real Decreto 4121/1982, de 29 de Diciembre, transfirió a la Junta de Andalucía las competencias ejercidas por los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que tienen como misión la ejecución de las competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo en el ámbito provincial.

Efectuado el encuadre normativo y competencial de nuestra Administración Autonómica, solicitamos informe a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Trabajo comprensivo de datos estadísticos comparativos de los últimos años a través de los cuales pudiera apreciarse la evolución de la siniestralidad en la provincia de Sevilla en comparación al resto de la Comunidad Autónoma, y medidas preventivas adoptadas para el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Seguridad e Higiene.

Las conclusiones extraídas del informe que nos fue remitido quedaron reflejadas en nuestro Informe anterior, al que nos remitimos, siendo las principales el reconocimiento de un aumento de la siniestralidad en el sector construcción, en cuanto a los datos estadísticos solicitados, y la existencia de

un Plan de Actuación en el Sector de la Construcción de Andalucía, en colaboración entre Consejería de Trabajo, Patronal y Sindicatos, que se había venido desarrollando durante los años 1990 y 1991, en cuanto a nuestra solicitud de información sobre las medidas adoptadas en materia de Seguridad e Higiene.

A la vista de dichas conclusiones, y como quiera que los datos ofrecidos terminaban en 1990, se solicitó en Diciembre de 1991 nuevo informe comprensivo del ejercicio 91, especialmente en lo que pudiera referirse a la ejecución del Plan de Actuación en el Sector al que el anterior informe se refería como proyecto puesto en marcha en el año 1989 articulado en una serie de acciones consistentes en inspección, asesoramiento, vigilancia médica, formación e información, que supuso en el año 90 la dedicación de 34 técnicos de los Centros Provinciales de Seguridad e Higiene.

Tras recordar, en Junio del año 1992, a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social la necesidad de enviar el informe solicitado, nos llegó el mes siguiente, consistiendo el mismo en tres cuadros estadísticos: uno sobre los accidentes ocurridos en los cuatro últimos años referidos al Sector de la Construcción, y limitados a la provincia de Sevilla y a la Comunidad Autónoma Andaluza, otro sobre las actuaciones concretas de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo en relación con el Plan de Actuación al que anteriormente aludimos, y otro relativo al índice de incidencia de accidentes en relación con la población ocupada.

Del cuadro estadístico referido a la evolución de la accidentabilidad laboral del Sector, pudimos sacar las siguientes conclusiones:

1) La accidentalidad aumentó en el último año (1991), aunque se produjo una desaceleración en dicho aumento.

2) Los accidentes mortales, sin embargo, y en lo que a Sevilla se refiere, disminuyeron (de 16 en el 90 a 10 en el 91) aunque aumentaron en la Comunidad Autónoma Andaluza (en adelante CAA).

3) Los leves aumentaron, tanto en Sevilla como en la CAA.

4) Los graves, sin embargo disminuyeron en la CAA aunque en Sevilla aumentaron muy levemente.

5) Como conclusión final, ha habido un aumento, como viene ocurriendo en los últimos años, pero se detecta una desaceleración de dicho aumento.

En cuanto a las actuaciones realizadas en cumplimiento del Plan de Actuación por los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pudimos sacar, igualmente, las conclusiones siguientes:

1ª. El total de técnicos asignados para el año 1991 fue el de 32 para toda la CAA, disminuyendo, pues, en 2 respecto al año 1990, de acuerdo con el contenido del anterior informe.

2ª. También disminuyeron el número de visitas realizadas, ya que en el año 1990 fueron 7.671 y 7.343 en el año 1991.

3ª. Disminuyeron igualmente, y de forma espectacular, el número de reconocimientos médicos: 5.972 en 1990 y 2.600 en el año 1991.

4ª. Aumentaron, sin embargo, las actividades formativas, pasando de 257 en el año 1990 a 360 en el 1991. Almería es la provincia con mayor número de actividades (197) seguida de Sevilla (64).

5ª. En cuanto al número de técnicos asignados a cada provincia, éste varía sensiblemente de una a otra y, sorprendentemente es Córdoba la provincia con mayor número de técnicos (7) mientras que Sevilla sólo tiene 5. La proporción en cuanto al número de empresas visitadas guarda cierta proporción con número de técnicos, encabezada, por tanto por Córdoba, con 2.099 empresas visitadas y 15.001 trabajadores afectados, aunque dicha proporcionalidad se rompe en el caso de Sevilla y Málaga, ya que Málaga, con 3 técnicos realiza 1.355 visitas, mientras que Sevilla, con 5, sólo 1.015.

Como complemento al estudio que veníamos realizando, en plena tramitación de la queja que comentamos, y con motivo de la convocatoria efectuada de la Comisión de Política Social del Parlamento de Andalucía para tratar el tema de la siniestralidad laboral, consideramos conveniente y oportuno, en esta línea de investigación asistir al debate del punto 2º del orden del día de la citada Comisión, convocada para el día 29 de Septiembre de 1992, relativa a la comparecencia del Consejero de Trabajo para informar sobre la siniestralidad en Andalucía y la política de la Consejería al respecto, a petición del Grupo Parlamentario Popular.

De las últimas investigaciones realizadas hemos constatado un aumento de un 3% de accidentes en el año 1991 respecto al 1990 (casi 4.000 accidentes más); dicho aumento constituía una disminución por desaceleración, es decir, aunque aumentaba, disminuía el ritmo de aumento en relación a los últimos años. En cuanto al sector construcción, aumentaron los accidentes leves y los mortales, (aunque en Sevilla, según antes se indicó, disminuyeran) mientras que los graves disminuyeron.

En cuanto a las causas de los accidentes primaban los golpes por caídas de objetos, las caídas y los sobreesfuerzos; en cuanto a los accidentes mortales, muchos de ellos no eran propiamente laborales, aunque relacionados, como los accidentes in itinere o los infartos, es decir, que no quedaban directamente relacionados con una falta de medidas de seguridad, aunque se considerasen accidentes laborales a efectos estadísticos.

En cuanto a los tipos de empresa donde ocurrían, se detectaba una menor incidencia en las grandes empresas con fuerza sindicalista, que exige el cumplimiento de la normativa de Seguridad e Higiene, aumentando, por contra, en las pequeñas empresas, y sobre todo en las subcontratistas.

Las infracciones más generales incidían en el incumplimiento de la normativa relativa a andamios, huecos de escalera, protecciones eléctricas, falta de señalización, falta de protección de maquinaria e incluso falta de reconocimientos médicos. Como consecuencia de las infracciones se realizaron 4.101 actuaciones inspectoras, con sanciones de más de 400 millones de pesetas.

Como se recordará, nuestra intervención al proceder a la admisión a trámite de la queja comentada iba dirigida a obtener la información que nos permitiera evaluar el tema planteado en la misma, para determinar el posicionamiento al respecto de la Institución, estableciendo previamente unas conclusiones que los datos obtenidos nos permiten realizar.

Dichas conclusiones nos han servido de base para formular algunas **Recomendaciones**, y tanto unas como otras han quedado plasmadas en el escrito que, al inicio del año en curso, hemos dirigido al Sr. Director General de Trabajo y Seguridad Social, cuyo contenido se transcribe a continuación:

"Nos dirigimos nuevamente a V.I. en relación con el expediente que

sobre siniestralidad laboral en la construcción mantiene abierto esta Institución a raíz de los escritos presentados por el Sindicato ..., y del que V.I. tiene cumplido conocimiento en virtud de anteriores comunicaciones que sobre el problema planteado hemos venido manteniendo.

Nuestra línea de actuación, hasta el momento, ha sido acumular la suficiente información que sobre el tema planteado pudiéramos obtener, que nos permitiera establecer el posicionamiento al respecto de esta Institución.

*La información obtenida, básicamente proporcionada por esa Dirección General, nos ha permitido establecer unas primeras conclusiones, que, a su vez, nos dan la posibilidad de efectuar determinadas **Recomendaciones**, que pasamos a exponerle al amparo del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución.*

Aunque es incuestionable, a la vista de los datos estadísticos proporcionados, el constante aumento de la siniestralidad laboral en el Sector de la Construcción, en los años a los que se refiere el estudio estadístico enviado, también lo es la evidente desaceleración de dicho aumento, la cual parece coincidir con la mayor dotación de los Centros de Seguridad e Higiene producida en los últimos años, aunque dicha dotación nos parece manifiestamente insuficiente, toda vez que 32 técnicos asignados para toda la Comunidad Autónoma y 5 para Sevilla en el año 1991 (reducidos a 2 respecto al año anterior) resulta un número ciertamente escaso, por lo que nuestra primera recomendación va dirigida a instar una mejor dotación de medios materiales, y sobre todo personales de los Centros de Seguridad e Higiene, por otro lado de exclusiva competencia de esa Consejería, ya que la incidencia del número de técnicos en las acciones efectuadas por los Centros tienen una clara traducción estadística: en el año 1991, con dos técnicos menos, han disminuido el número de visitas realizadas a las empresas y el de reconocimientos médicos efectuados, aunque, por el contrario, hayan aumentado las actividades formativas.

Reconociendo, por otro lado, que el problema de la siniestralidad laboral

no está llamado a ser resuelto exclusivamente desde la Administración, pues requiere la participación de empresas y trabajadores, colectivos en los que se detecta una escasa cultura de prevención del riesgo, puede la Administración, sin embargo, suplir esa ausencia de cultura a través de campañas divulgativas, que echamos en falta. Nuestra recomendación en este sentido va dirigida, por tanto, a instar a su Centro Directivo a la adopción de las medidas oportunas para llevar a efecto campañas divulgativas que permitan el asentamiento de esa cultura preventiva en los colectivos afectados por el problema.

En el estudio realizado se detecta una mayor incidencia de siniestralidad en pequeñas empresas, de débil o incluso inexistente representación sindical, por lo que tenemos que recomendar también que se preste una dedicación preferente hacia este tipo de empresas por parte de los Centros de Seguridad e Higiene, y de la Inspección de Trabajo, a la que deberá exigirse un especial rigor y permanente seguimiento en cuanto a la adopción de medidas de seguridad por parte de aquéllas.

Al margen de las expresadas recomendaciones, consideramos necesario la elaboración de conclusiones sobre el funcionamiento del Plan de Actuación en el Sector Construcción al que se aludía en el primer informe que nos fue remitido por esa Dirección General. El Organo Regional de Seguimiento y Control del mismo debe ser el que las elabore, al haber transcurrido más de tres años desde su implantación.

Finalmente le comunicamos que, sobre el problema planteado, hemos iniciado una nueva línea de investigación dirigida a conocer la incidencia que en el ámbito jurisdiccional penal ha tenido la falta de adopción de medidas de Seguridad, en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de los delitos contemplados en los artículos 348 bis a) y 499 bis del Código Penal, para lo cual tenemos intención de dirigirnos a las Fiscalías de las 8 provincias andaluzas en petición de información sobre las actuaciones realizadas en ese sentido, y cuántas de ellas se han efectuado a instancia de la Administración, de acuerdo con lo prevenido en el art. 3 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

*Por nuestra parte, pues, el Expediente al que el presente escrito se refiere continúa abierto en la nueva línea iniciada, y a la espera de que las **Recomendaciones** efectuadas en el mismo sean seguidas de la adopción de las medidas adecuadas en tal sentido, y en un plazo razonable, tal y como se indica en el apartado segundo de nuestro precepto regulador antes comentado."*

El expediente, pues, continúa abierto, no sólo a la espera de que nuestras Recomendaciones merezcan la solicitada acogida, sino en la nueva línea que tenemos intención de iniciar ante la Fiscalía a que se alude en el escrito cuya transcripción acabamos de efectuar.

2.3. Actuaciones en materia de Seguridad Social y Desempleo.

Aludíamos en la introducción a las actuaciones singulares efectuadas por esta Institución en la tramitación de determinadas quejas cuyo contenido excedía de nuestro ámbito competencial, y que, sin embargo, no habían sido objeto de remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Dichas actuaciones se limitan, normalmente, a la gestión informal, frecuentemente telefónica, con el organismo afectado, siempre ubicado dentro de nuestra Comunidad Autónoma. Nuestra intervención, a meros efectos informativos, suele provocar una respuesta por parte de la Administración, que incide en la cuestión de fondo que se plantea en la queja y que, a su vez, suele provocar una actuación positiva en orden a solucionar una cuestión de índole menor o puramente formal. Así, en la **queja 763/92**, en la que el interesado denunciaba el error que la Tesorería General de la Seguridad Social en Sevilla venía cometiendo desde hacía largo tiempo al ingresar su pensión de jubilación en una sucursal bancaria distinta de la señalada por el pensionista, la gestión telefónica solucionó el problema. Similar actuación requirió la **queja 1647/92**, en la que la interesada denunciaba el retraso en el envío de la cartilla de asistencia sanitaria, que le era muy necesaria, desde que le fue concedida su condición de pensionista; la gestión telefónica confirmó que se le había enviado muy recientemente, informándonos desde la Tesorería General de la Seguridad Social en Córdoba que, caso de no recibirse en breve plazo, porque se hubiera extraviado, se le expediría de inmediato un duplicado, lo que se comunicó oportunamente a la interesada. Igualmente pudimos informar al interesado en la queja **1269/92** que el problema expuesto en la misma relativo

a la inicial negativa de la Oficina de Emigración de la Dirección Provincial de Trabajo de Sevilla a certificar las jornadas trabajadas como emigrante temporero en Francia, sin cuya certificación le era imposible acceder al subsidio del Régimen Especial Agrario, había quedado resuelto al efectuar la citada Oficina la certificación necesaria para acceder al Subsidio.

Sin embargo, la actuación efectuada en el caso de la **queja 1642/91**, iniciada en el ejercicio anterior, supuso una petición de información al organismo afectado -INEM- por sus especiales características. La interesada, participante en un curso de formación profesional ocupacional con cargo al INEM, sufrió durante el mismo quemaduras de diversa consideración, manifestándonos su desconcierto ante su desconocimiento de la persona o entidad responsable de la asistencia sanitaria y posible indemnización derivada del accidente. Siendo nuestro objetivo facilitar a la interesada la necesaria información al respecto, nos dirigimos en petición de la misma al Director Provincial de Sevilla del INEM, contestándonos, con considerable retraso, por cierto, el Subdirector de Formación, que nos informó ampliamente sobre la existencia y alcance de una póliza de Accidentes, formalizada por el Centro Colaborador en cuestión, al establecerse en las subvenciones efectuadas a los Centros Colaboradores del INEM en cursos de formación ocupacional un módulo económico para compensar los costes de seguro de accidentes. Dicha información fue oportunamente comunicada a la interesada, a la que se proporcionaron todos los datos que nos fueron facilitados y se indicaron los posibles derechos y vías para ejercitarlos que pudieran asistirle, con cargo a la póliza referida.

Similar tramitación requirió la **queja 24/92**, en la que un grupo de trabajadores de la Fundación Río Tinto de Huelva solicitaba nuestra intervención ante la falta de pago de salarios de los trabajadores de las Escuelas-taller gestionadas por dicha Fundación. Los fondos de los que dependía el abono de las retribuciones de los trabajadores afectados correspondían al INEM, por lo que el tema planteado excedía de nuestro ámbito competencial, mas la situación planteada -los trabajadores se encontraban encerrados en la sede de la Fundación- merecía una urgente actuación, que se realizó a través de la Dirección Provincial de Huelva del INEM, que nos confirmó el impago denunciado, que se debía, en una parte, al propio retraso de la Fundación en la emisión de las certificaciones-liquidaciones correspondientes al período a liquidar, y en otra, a problemas de Tesorería del organismo librador de los fondos; también nos informó que de parte de la subvención se había dado ya orden de transferencia y que el resto de la misma se gestionaba intensamente ante los

órganos centrales del INEM. Pareciendo, pues, que el problema se encontraba en vías de solución, se informó a los interesados del resultado de nuestras gestiones y se les comunicó que, de producirse nuevos retrasos en el envío de fondos que fuesen imputables al INEM, habríamos de trasladar el problema al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, dada la dependencia de dicho organismo del Gobierno Central.

Así pues, si bien el contenido de las quejas afectantes a materia de Seguridad Social y Desempleo no nos permite la frecuente utilización de este tipo de actuaciones, al requerir normalmente aquéllas una profunda investigación, que necesariamente ha de efectuar el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, la posibilidad de realizarlas en determinado tipo de quejas como las anteriormente reseñadas, permite una rápida solución de los problemas expuestos en las mismas, soslayándose el inevitable retraso que implicaría su automática remisión.

VIII.- ECONOMÍA Y HACIENDA.

1. Introducción.

Desde el punto de vista material, es preciso resaltar que dentro de la rúbrica de este Capítulo se tratan todas aquellas quejas afectantes a competencias que corresponden a la Consejería de Economía y Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y a la Compañía Telefónica.

En el ejercicio correspondiente a 1992, el Área de Economía y Hacienda aparece con un número de expedientes muy superior al de años anteriores debido a las numerosas quejas presentadas, individualmente, por los comerciantes disconformes con la apertura de las grandes superficies comerciales en domingos y festivos.

Consecuentemente, la cifra de 468 expedientes de quejas correspondientes a este Área no puede ser interpretada en el sentido de que hayan aumentado más de un cuatrocientos por ciento las quejas que, individual o colectivamente, han sido objeto de estudio por la Institución, por cuanto por este motivo en concreto las quejas presentadas, hasta el 31 de Diciembre de 1992, han sido 390. Sin perjuicio de ello, cada una de ellas, por haber sido presentadas individualmente, con domicilios distintos y por representantes o propietarios de más de trescientos establecimientos comerciales, ha tenido un tratamiento individualizado.

Por otro lado, es oportuno resaltar que sin contabilizar las quejas antes mencionadas, en este Área se han presentado un total de 78 quejas, por lo que, en todo caso, el número de expedientes tramitados ha decrecido, respecto de los dos últimos ejercicios, toda vez que en 1990 el total de quejas presentadas fue de 83 y en 1991, 85.

En relación con el estado de tramitación de las quejas, cabe significar que el total de quejas tratadas en 1992 ha sido de 498, de las que 30 procedían de años anteriores (en este ejercicio se han concluido 29 de éstas) y 468 se presentaron, tal y como hemos indicado anteriormente, en este año, habiendo sido declaradas no admisibles 85, remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales 22, concluidas 16, encontrándose en trámite 381 (más de trescientas de éstas son relativas al problema del horario del comercio que

fueron presentadas en el mes de Diciembre de 1992).

Respecto de las quejas no admitidas a trámite, hay que señalar, en primer lugar, que en este ejercicio se han declarado como tales un número inusual de quejas: 85, pero que el origen de ello hay que encontrarlo, al igual que se indicaba en la introducción general del Área, en el gran número de quejas presentas por los comerciantes ante el problema que plantea la apertura de grandes establecimientos los domingos y días festivos. Expedientes que no fueron admitidos a trámite, fundamentalmente, por no reunir los requisitos del art. 16, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 Diciembre, por lo que no era posible su admisión a trámite singularizada. En esta situación se encuentran, por ejemplo, las **quejas 2235/92, 2224/92, 2271/92 y 2276/92**, que aparecen sin domicilio al que dirigirnos; en otros casos, como las **quejas 2344/92, 2350/92, 2382/92**, no fueron admitidas por ser anónimas.

Con independencia de estos expedientes, han sido declaradas no admisibles otras quejas, tales como la **1142/92**, en la que el interesado nos indicaba en su escrito que había contratado una póliza de seguro para su automóvil, pero que la Entidad Aseguradora había quebrado, teniendo que volver a contratar una nueva póliza con otra Entidad, por cuyo motivo había perdido 35.000 ptas. La queja no fue admitida a trámite al tratarse de una cuestión de índole jurídico-privada, pero se le informó que podría dirigirse, "*con objeto de requerir información sobre la posibilidad de resarcimiento del desembolso realizado por pago de la póliza a la mencionada Entidad, al Consorcio de Compensación de Seguros, cuyo domicilio ...*".

Por tener también naturaleza jurídico-privada no se admitió la **queja 1772/92** en la que el interesado reclamaba los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia de que, en una estación de servicio, le habían llenado el depósito de gasolina en lugar de gasoil.

Finalmente, cabe resaltar las **quejas 900/92 y 901/92**, en las que, pese a entender que no eran admisibles a trámite, al entender que en la cuestión planteada -relativa al distinto procedimiento seguido en algunas Delegaciones Provinciales para autorizar el cambio de empresas conservadoras de ascensores, no existía irregularidad, pero sí una falta de "*coordinación e iniciativa por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía y Hacienda, organismo con competencia sobre la cuestión planteada, por cuanto la ausencia de normativa específica que regulase el procedimiento de cambio de empresas de aparatos elevadores, ha*

originado situaciones distintas en las Delegaciones de Almería y Málaga, que conozcamos, en la resolución de un mismo asunto, el cual queda resuelto por regulación propia de cada Delegación con las posibles repercusiones en las empresas afectadas a quienes se les exigirán requisitos distintos en cada provincia, con lo que se creará una inseguridad jurídica a los afectados. Para evitar nuevas situaciones como la planteada por Vd. en su queja, así como otras cuestiones derivadas de la aplicación del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención aprobado por R.D. 2291/1985, de 8 de Noviembre, se está estudiando la posibilidad de abrir una queja de oficio, ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía y Hacienda en orden a regular la aplicación del citado Reglamento".

En cuanto a las quejas remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales cabe resaltar los expedientes **384/92** y **1635/92**, en los que los interesados presentaban queja por la aplicación, por parte de la Compañía Telefónica, de un IVA del 15 % en el recibo correspondiente a los meses de Junio y Julio, cuando el incremento no había tenido lugar hasta el día 1 de Agosto.

En el caso de la queja **1420/92**, el representante de una Sociedad Agraria de Transformación planteaba una queja en la que, entre otras manifestaciones, hacía la siguiente:

"(...) el exponente humildemente ya expresó que no le es posible entender como, en un estado de derecho le es dable a la Administración del Estado el crear expectativas de inversión en los particulares, legislando y estableciendo por decreto ayudas y subvenciones, para, posteriormente, olvidar graciosamente las obligaciones que a la propia Administración competen, traicionando la buena fe y la confianza creada en los ciudadanos, que de no ser por aquellas convocatorias de ayudas y subvenciones no hubieran aportado tan importantes inversiones, ni puesto en peligro sus propios bienes y todos los ahorros e ilusiones de su vida"

Hay que resaltar que, en este caso, el expediente había sido remitido, en 1988, a la Dirección General de Incentivos Regionales, del Ministerio de Economía y Hacienda, y en 1992, todavía no se había abonado la subvención solicitada, que era de 70.568.582 ptas., sobre una inversión de 235.228.570 ptas.

Finalmente, fueron también remitidas, por no afectar a la Administración Autonómica, las **quejas 377/92 y 887/92**, presentadas por trabajadores de "Astilleros Españoles S.A.", que pasaron al Fondo de Promoción de Empleo, pasando a cobrar de este Organo y además una cantidad del INEM (subsidio de desempleo para menores de 60 años). Esta cantidad, según afirmaban los interesados y les informaron en la propia Delegación de Hacienda, no estaba sujeta al pago del Impuesto sobre la Renta, pero en las Oficinas de Hacienda no lo admiten así y pretendían efectuarles una declaración paralela, sin querer atender a ningún tipo de argumentos.

No queremos terminar esta introducción sin hacer una breve referencia al grado de colaboración de las Administraciones y Entidades a las que nos hemos dirigido en el ámbito que nos ocupa. En este sentido, hemos de decir que, con carácter general, la Consejería de Economía y Hacienda, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y la Compañía Telefónica de España colaboran en la tramitación de los expedientes, pese a que en numerosas ocasiones, sea necesario reiterar varias veces las peticiones de informe.

En el presente Informe, hay que resaltar, respecto de los Ayuntamientos, la actitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Espartinas que no sólo no contestó a la petición de informe inicial realizada, sino que tampoco lo hizo al Recordatorio del deber de colaboración que por este motivo se le formuló en la queja **735/91**, que se comenta más adelante.

Finalmente, en cuanto a la Consejería de Economía y Hacienda, destacamos que la **queja 632/91**, que, al cierre del Informe del año pasado estaba pendiente de respuesta por parte de dicha Consejería, ha sido, finalmente, incluida en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Ello, por no haber respondido a la Sugerencia formulada por esta Institución a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Sevilla, por cuya causa y a los efectos del art. 29, aptdo. 2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, se le habían elevado los antecedentes del expediente.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

En este apartado incluiremos algunas de las quejas más significativas, ya sean de este ejercicio o de años anteriores pero tramitadas en 1992.

2.1. El problema de los horarios comerciales.

En Diciembre de 1992, se comenzaron a recibir en esta Institución numerosas quejas (a 31 de Diciembre, 392 quejas) en las que los interesados, propietarios, gerentes, representantes, etc., de pequeñas y medianas empresas comerciales planteaban lo siguiente:

"La apertura de grandes extensiones comerciales y grandes almacenes, los domingos y festivos, está creando un malestar generalizado entre medianos y pequeños comerciantes, por la incidencia negativa que estamos sufriendo en las ventas.

La realidad es que los medianos y pequeños comerciantes cada día tenemos menos posibilidades de subsistencia, al aumentar los costos directos e indirectos y menguar los ingresos.

Por otro lado, no hay una ley que regule este desigual comportamiento en nuestra Comunidad Autónoma, lo que nos hace más vulnerables por indefensión.

Antes se nos sancionaba si abríamos. Ahora que cerramos se dan facilidades a otros para que abran.

Creemos que sobre el tema, ese organismo representa, respalda o dirige la actividad comercial de muchos comerciantes y tiene mucho que decir sobre este problema.

Rogamos, por tanto, se proponga o exija una ley que regule este tema y, en tanto, se busquen los cauces necesarios para que estos grandes almacenes y centros comerciales dejen de abrir los domingos y festivos. Ya bastante tiempo tienen abierto de lunes a sábado, pues, como conocen, tiene abierto hasta doce horas ininterrumpidas".

A la vista de estos hechos y de la información que había aparecido en esas fechas, en diversos medios de comunicación, se estimó oportuno, con fecha 28 de diciembre de 1992, hacer llegar, entre otros extremos, al Consejero de Economía y Hacienda, nuestra opinión de que las normas que establezca la Administración sobre la cuestión que nos ocupa (la

regulación de la apertura o cierre de establecimientos que ejercen una actividad comercial de venta, o prestación de bienes y/o servicios al consumidor), deben ir dirigidas, preferentemente, a la protección al consumidor. En efecto, el art. 51 de la Constitución establece que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos». Ahora bien, ni la protección al consumidor, ni la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución Española), se oponen a una ordenación comercial que, respetando las necesidades y hábitos de los consumidores, garantice también los legítimos intereses y aspiraciones de los pequeños y medianos empresarios, teniendo en cuenta, además, que este tipo de comercio representa, de una forma indubitada, la mayoritaria del sector del comercio, cuestión ésta que, en modo alguno, en un Estado Democrático (art. 1.1 de la Constitución Española) puede obviarse. Y, desde luego, si la aparición de nuevas técnicas y de grandes establecimientos comerciales, no solo es inevitable, sino que vienen a prestar un imprescindible servicio al consumidor, no menos importante es el comercio tradicional, o el que desarrollan otros establecimientos con técnicas y características distintas a las de las grandes superficies comerciales, sin cuya presencia no existiría el mercado en el que ha de desenvolverse la libertad de empresa recogida en el art. 38 de la Constitución.

De acuerdo con estos criterios, formulábamos la siguiente **Sugerencia** al Consejero de Economía y Hacienda:

" (...) en el sentido de que, previos los trámites legales y consulta de los sectores implicados (Asociaciones de Consumidores, Confederaciones y Asociaciones de Empresarios y Sindicatos) y sin perjuicio del más estricto respeto a la normativa laboral vigente, se valore la oportunidad de regular la cuestión planteada, así como, si se estima oportuno, otros aspectos relacionados con el horario de estos establecimientos, tales como la hora límite de apertura y cierre de los mismos. Elo, sin perjuicio de las especificidades de algunos establecimientos, como farmacias, estaciones de servicios, cafeterías y confiterías, establecimientos situados en Aeropuertos, etc. y aquellos otros que por prescripción legal o reglamentaria deban tener un horario especial, así como de la posibilidad de que, no obstante declarar, en su caso, inhábil para el comercio los domingos y días festivos, puedan establecerse determinadas excepciones temporales (vgr. fiestas navideñas), en

aras al derecho preferente a la protección al consumidor que, en todo caso, ha de quedar garantizado".

2.2. Servicio Telefónico.

En cuanto a las quejas presentadas por las deficiencias, en la forma en que se presta el servicio, por el importe de las facturaciones o por la inexistencia del mismo, hemos detectado en este ejercicio, tanto a través de las quejas presentadas, como, al igual que ocurre con las quejas antes citadas, por los medios de comunicación, que existe una cierta crispación, rechazo y disconformidad por parte de numerosos usuarios motivada, probablemente, por la implantación de las líneas 900 ó por el aumento de las facturas del servicio.

Por ello, y pese a la limitación de esta Institución en orden a una eventual supervisión de la Compañía Telefónica de España (en adelante CTE), no hemos querido ser ajenos a un problema que afecta a un gran número de andaluces, como son las quejas de éstos contra la citada Entidad. Por ello, y a efectos, en principio, meramente informativos, se ha abierto, la **queja de oficio 2153/92**, con objeto de conocer si, efectivamente, en nuestra Comunidad Autónoma, durante el ejercicio de 1992, han aumentado sensiblemente las reclamaciones ante las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y ante las Direcciones Provinciales de Telefónica. Con este fin, se ha interesado informe a todas las Capitales de Provincias, a otros grandes Municipios de la Comunidad y a las distintas Direcciones Provinciales de la CTE. Informe sobre el que, aún, no hemos obtenido respuesta, al haberse abierto el expediente en Diciembre de 1992.

Por otro lado, pero en relación el tema que nos ocupa, cabe destacar la **queja 1717/92**, presentada por un Grupo Parlamentario, sobre el problema que estaba causando en muchas familias los nuevos servicios de la CTE de la línea 900, sobre horóscopos, chistes, telecomunicación, erotismo, etc., y sobre los que existe poca información para el consumidor, siendo imposible controlar su uso por los usuarios. En definitiva, en el escrito de queja se decía que:

" (...) Son hoy muchas las familias que se encuentran con elevadísimas facturas de teléfono ya que el cobro por la utilización de estas ofertas los efectúa la propia Compañía Telefónica que es quien luego liquida la cantidad correspondiente a la empresa prestataria

del servicio. Pudiera también estar produciéndose una desnaturalización del contrato suscrito entre el usuario y la Compañía al actuar ésta como intermediaria en el cobro de un servicio que no es el contratado".

Aunque el expediente de queja fue remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al no estar la cuestión planteada dentro del ámbito de supervisión de esta Institución, se estimó oportuno hacer llegar a aquélla que compartíamos la preocupación del mencionado Grupo Político Parlamentario con los hechos que describían en su escrito de queja y, de forma muy especial, en lo que afecta a los menores que, en no pocas ocasiones, efectivamente, son los destinatarios directos de estos servicios, llegándose a incluir su publicidad en horas propias de la programación infantil. Asimismo, se le comunicaba nuestro parecer en el siguiente sentido:

"Esta incitación a la utilización de estos servicios ofrece el problema adicional de las dificultades que tienen los padres y familiares para controlar el uso del teléfono para estos fines; si a ello se añade que por parte de las personas y empresas ofertantes de los servicios no existe ninguna obligación de control o autolimitación para suministrar esta información, las consecuencias no son otras que, en no pocas ocasiones, además de utilizarse a los menores de una forma al menos cuestionable, se causan graves perjuicios económicos a los consumidores y usuarios.

Todo ello está exigiendo un mayor control por parte de los poderes públicos de los contenidos y formas en que se realiza la prestación de estos servicios y tal vez el que se facilite por la Compañía Telefónica, sin coste adicional, una clave secreta y vinculada al número del usuario, u otra técnica de control, que permita a las familias, en aras a la protección de la infancia (art. 39 C.E), impedir la utilización de estas líneas por los menores y el acceso de otras personas a las mismas.

Se trata, en definitiva, de hacer compatible la libertad de mercado y de empresa, con la protección a los consumidores y, especialmente, al menor en el acceso, indiscriminado, a determinados servicios, tal y como ocurre en otros ámbitos de la vida ciudadana que han merecido su regulación por las normas de policía administrativa destinadas a la protección del menor, y en

evitación de las consecuencias que la inexistencia de un control mínimo pueda tener para su familia. Con ello, creemos también hacernos eco de una problemática que, cada día más, está afectando a la Sociedad Andaluza".

Por otro lado, se estimó, asimismo, oportuno hacer llegar también a las Direcciones Generales de Consumo y de Atención al Niño, la queja presentada con el deseo de que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas que consideren convenientes para garantizar la protección del menor.

Finalmente, destacamos que se recibió escrito del Excmo.Sr. Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por el que nos enviaba copia del escrito que había dirigido al Excmo.Sr. Ministro de Obras Públicas y Transportes dando cuenta de las quejas recibidas en aquella Institución, entre las que se encontraba la citada en este Informe (**queja 1717/92**) y de la **Recomendación** que, tras hacer una valoración del informe remitido por el Ministerio, se hacía a éste, en el siguiente sentido:

" Que por ese Departamento se adopten las medidas necesarias a fin de que Telefónica de España, S.A., limite el sistema de acceso a los servicios adicionales de información tarifada, o líneas 903, de forma que el mismo sólo se realice mediante solicitud expresa de los abonados o que, en todo caso, se produzca la desconexión de la red que presta este servicio a petición del titular de la línea, sin un coste adicional para el mismo".

2.3. Supresión de la domiciliación bancaria en el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles.

El interesado manifestaba en la **queja 632/92** que en los años 1988 y 1989 había efectuado el pago de la Contribución Territorial Urbana a través de su cuenta en una Caja de Ahorros. En el año 1990, no se le pasó el cargo del recibo actual, sin motivo ni explicación alguna. Al ir a pagar, se le quiso cobrar con recargo, lo que entendía que era totalmente injusto, por lo que presentó escrito con fecha 5 de Diciembre de 1990, del que aún no había recibido contestación alguna en el momento de presentar el escrito de queja.

El criterio que venía manteniendo la Administración era, básicamente, que el art. 90, aptdo. 1, del Reglamento de Recaudación permitía

disponer la invalidez de las domiciliaciones por razones justificadas. Motivos, que fueron expuestos en el tablón de Edictos de Cobranza y publicados en los Boletines Oficiales de la Provincia núm. 213 y 233 de 1990 y 1991, respectivamente. En todo caso, nos comunicaban que se le contestaría, en breve, al recurso.

Por esta Institución se entendió que aunque no existiera infracción al Ordenamiento Jurídico, la suspensión de la domiciliación había ocasionado enormes molestias a los contribuyentes dado que, en las Oficinas de Recaudación, no dieron una respuesta ágil a las consecuencias que provocó la suspensión de esta fórmula de pago, formándose enormes colas que pudieron traer consigo, incluso, que algunos contribuyentes a los que no les fuera posible abandonar su puesto de trabajo durante horas, se les obligara a pagar el Impuesto de Bienes Inmuebles (antiguamente, Contribución Territorial Urbana) con recargo. Pero es que, además, no es necesario hacer un gran esfuerzo para entender que los ciudadanos no pueden ir a ver todos los días los edictos de cobranza o leer los Boletines Oficiales de la Provincia, para comprobar si la Hacienda Pública va a enviar el cobro del recibo a la Entidad Bancaria donde se giraba el año anterior, o si a partir de un ejercicio determinado se ha tomado otra decisión completamente distinta, como fue la mencionada suspensión.

Por ello, no obstante informar al reclamante de que no existía, finalmente, una irregularidad en este cambio de criterio de la Administración, se le comunicó que "*(...) se venía tramitando de oficio la queja 1383/91, dadas las molestias y recargos, que ha representado para gran número de contribuyentes esta decisión del Organismo competente, perfectamente respetuosa con el art. 90.1 del vigente Reglamento de Recaudación, pero no por ello menos gravosa para los administrados*".

En cuanto a la tramitación de la **queja de oficio 1383/91**, y como justificación de la medida adoptada, el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal nos comunicó que el soporte magnético que les envía el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria permitía enviar una carta de aviso de pago a los contribuyentes que posibilita el pago en cualquier Entidad Bancaria, considerando que, prácticamente, este sistema es una domiciliación, pero que ello funcionaría perfectamente "*(...) si todos los domicilios fiscales fueran correctos, cosa que en la práctica no es así (25/30 % de errores)*". A continuación nos informaban, asimismo, que, sin perjuicio de ello, será posible llegar a una domiciliación siempre y cuando desapareciera el impedimento que, hasta ahora, no permitía desarrollar el proceso necesario y

que no es otro que "(...) el llamado número fijo del recibo, que es uno de los datos que aparecen en este soporte magnético, varía de un año para otro, cuando debería permanecer invariable, tal y como el nombre de "fijo" puede hacer pensar. Este número fijo de recibo sería algo parecido al D.N.I. de las personas, y cumpliría la misma función: identificar, en este caso, al inmueble. Dado que es el CATASTRO quien facilita el soporte magnético, tendría que ser ese Organismo quien garantizara la no variabilidad del número en cuestión. Nos consta su dificultad en estos momentos".

Por su parte, sorprendentemente, la Gerencia Territorial del citado Centro nos comunicaba que a ella sólo le correspondía la gestión catastral, estando encomendada la gestión tributaria y recaudatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al Ayuntamiento de Sevilla que, a su vez, lo había encargado al Organismo Provincial citado, y que, por tanto, continuaba la citada Gerencia Territorial:

" Por tanto, esta Gerencia Territorial no tiene ningún tipo de cometido en el cobro del Impuesto. Todos los datos necesarios para el cobro del impuesto aparecen en el correspondiente Padrón, que se entrega al Organismo encargado de su cobro, en fecha previamente pactada."

Como quiera que de la información facilitada se desprendía una importante contradicción en lo que se refiere a las fechas de entrega de los soportes magnéticos con los datos necesarios para el cobro del impuesto, lo que dejaba entrever la falta de coordinación consagrada en el art. 103 de la Constitución Española de 1978, entre ambas Administraciones, se formuló **Recomendación** al Ilmo.Sr. Director-Gerente del Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal en el siguiente sentido:

" (...) que por la Gerencia Territorial de Sevilla del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y ese organismo, de común acuerdo, se dispongan los medios necesarios a fin de que los ciudadanos no vuelvan a sufrir en el próximo ejercicio las mismas molestias padecidas en el presente, facilitándose en lo posible los mecanismos adecuados para la domiciliación bancaria del cobro de las diversas figuras impositivas cuya gestión y recaudación tiene encomendada, poniendo en marcha el proceso de domiciliación contemplado en su sistema informático, debiendo mantenerse éste hasta tanto los interesados no comuniquen alguna modificación

relativa a la cuenta bancaria abierta al efecto".

En el mismo sentido se envió, asimismo, **Recomendación** a la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de Sevilla.

2.4. Expedientes de devolución de ingresos.

En varios supuestos los ciudadanos acudieron en queja a esta Institución como consecuencia del no reconocimiento del derecho a la devolución de un ingreso indebido o de las dilaciones que se estaban produciendo en la tramitación del expediente que se seguía por este motivo. Tal fue el caso de la **queja 735/91** en la que el afectado nos decía que se había producido un cobro indebido, al haberse ejercitado un recargo de apremio, cuando resultaba que con fecha anterior al inicio del período de cobranza ya tenía domiciliados en su banco los recibos. El Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal nos informó que, efectivamente, el reclamante tenía derecho a la devolución, pero, continuaba, que:

" (...) el expediente de devolución del 20 % de recargo de apremio de D. ... ha sido trasladado al Ayuntamiento de Espartinas que es quien debe proceder a devolver la cantidad reclamada por haberse liquidado con anterioridad a dicha Entidad la cantidad objeto de la reclamación".

Por su parte, el Ayuntamiento de Espartinas, aunque no colaboró con la Institución en la tramitación de la queja, hasta el punto de que hubo que formularle un **Recordatorio** del deber legal de colaboración, efectuó, finalmente, la devolución, según nos informó el propio interesado. Por ello, sin perjuicio de dar por concluidas nuestras actuaciones, manifestamos nuestra disconformidad con la actitud mantenida por la Alcaldesa-Presidenta del Municipio de Espartinas e incluimos, por esta causa, la queja en el Informe Anual.

En el caso de la **queja 271/92**, aunque el interesado presentaba una reclamación similar, sin embargo la cuestión incidental que motivó el que no hubiera podido retirar la cantidad adeudada era de otra naturaleza, toda vez que, el Ayuntamiento, en el informe que se interesó, nos comunicó lo siguiente:

" se extendió el pertinente mandamiento de pago o libramiento con fecha

4 de Julio de 1991, desde cuya fecha puede hacerse efectivo por el interesado en Tesorería Municipal" .

De ello resultaba que casi un año antes de que presentara la queja, el débito estaba a disposición del ciudadano, pero que no se le comunicó esta circunstancia.

Ante estos hechos y pese a que estaba resuelta la petición, como quiera que no parece lógico, aunque sea frecuente, que los ciudadanos tengan que personarse una y otra vez en la Administración para recabar información sobre "cómo van" sus peticiones, instancias, recursos, reclamaciones, etc., se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 10, aptdo. 1, del Real Decreto 1163/90, de 21 de Septiembre, por estimar que el órgano competente debió notificarle la resolución por la que se le reconocía el derecho a la devolución de un ingreso indebido y comunicarle dónde podía hacer efectiva la misma.

Finalmente, sólo indicaremos, dentro de este apartado, que existen otros expedientes de devolución en trámite, tales como los relativos a la **queja 2140/90** o el **2700/92**, que se están tramitando con unas dilaciones que contrastan, totalmente, con la facilidad y rigidez con la que la Administración actúa ante los débitos de los ciudadanos exigiendo su pago en plazos límites y con advertencia de recargo. Y es que no tiene sentido que en una Administración de Servicio (art. 103, aptdo. 1, de la Constitución) se establezca un plazo de 15 ó 30 días para el pago efectivo de un débito o de un recargo con apercibimiento de embargo, y cuando, en numerosas ocasiones, se comprueba que éste no es ajustado a derecho, tenga que esperar el ciudadano más de seis meses para que se reintegre la cantidad indebidamente ingresada. Una Administración sensible con los derechos del ciudadano, del contribuyente, no debe permitir estos hechos que en algunos casos, como el de la **queja 1799/91**, han obligado a la Institución a reabrir un expediente ya concluido hacía 10 meses porque la Administración nos había informado, según escrito de 22 de Noviembre de 1990, que:

"(...) únicamente procede acordar la devolución -cuyo derecho a solicitarla ya se había reconocido en 9 de Diciembre de 1986- por lo que en el día de hoy se ha aperturado el correspondiente expediente"

El hecho de que, pese al informe emitido, después de tramitar un

expediente de queja, se haya presentado una nueva reclamación un año después, es suficientemente explicativa de lo que a veces ocurre con los expedientes de devolución de ingresos, y de la distinta actitud, a la que hemos aludido, que tiene la Administración según se trate de exigir o de pagar una deuda.

2.5. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

Durante este año, se han presentado distintas quejas relativas a este Organo, alguna de las cuales hacen referencia a la falta de respuesta de esta Entidad ante escritos presentados por los interesados, tales como fue el caso de las **quejas 27/92, 1689/92 y 1768/92.**

El fondo de algunas de esta quejas no era otro que los diversos errores que figuran en la Base de Datos y la dificultad que tienen los ciudadanos para subsanarlos. De este problema hemos dado cuenta en ejercicios anteriores y no insistiremos en éste, pero parece suficiente para conocer la dimensión del problema el porcentaje de error que daba el Organo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal, según lo comentado en el apartado anterior. A partir de esta información, entendemos el que los ciudadanos, una y otra vez, intenten "poner al día" sus recibos, y en no pocas ocasiones quede su deseo como intento frustrado. La situación es lamentable y las molestias que se crean en el ciudadano importantes. En alguna ocasión hemos constatado que, ni aún habiendo presentado el impreso de rectificaciones, queda subsanado el error.

El supuesto de la **queja 1046/92** fue más singular por cuanto el motivo de la reclamación era, según el reclamante, que *"desde hace 10 años tiene problemas con el Ayuntamiento porque en los recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles, la descripción de la finca no corresponde con la realidad de la escritura de compraventa y las anotaciones en el Registro de la Propiedad"*.

En su informe, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria nos decía, en síntesis, que la transformación reflejada en el plano parcelario se había obtenido en base a los linderos físicos de la parcela, que el Jefe del Servicio del Ayuntamiento había desestimado las alegaciones del contribuyente sin contar con el informe técnico de la Gerencia y que, según el informe de la empresa contratista del catastro, *"(...) la comprobación de medidas de la finca no se pudo llevar a cabo debido a la existencia de problemas de tipo judicial sobre los linderos de la parcela con los propietarios"*

colindantes, no habiéndose dictado sentencia al respecto". El informe terminaba resaltando que la superficie exacta es difícil de determinar y que:

" la decisión de tomar uno u otro dato, parece más bien una cuestión judicial que catastral" .

Ante esta información, la valoración que se hizo por esta Institución fue la siguiente:

" A la vista de lo manifestado en su escrito, relativo a que la superficie exacta de la finca del interesado es difícil de definir dada la discordancia entre las distintas fuentes y que la decisión de tomar uno u otro dato parece más bien una cuestión judicial que catastral, queremos hacerle llegar la opinión de esta Institución.

En el preámbulo del R.D. 1477/89, de 1 de Diciembre, que regula el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, se señala que «la disposición adicional primera del Real Decreto 222/87, de 20 de Febrero, modifica la estructura y funciones atribuidas al Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, que pasa a denominarse Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, quien a partir de ese momento tiene encomendadas las competencias relativas a los trabajos técnicos de formación, conservación y revisión de los catastros, el estudio y coordinación de los sistemas de valoración de los bienes inmuebles, así como la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales» (hoy, Impuesto de Bienes Inmuebles).

Es decir, que asume las funciones atribuidas al antiguo Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, con semejantes facultades y funciones. Siguiendo estas consideraciones, la Disposición Adicional Primera número 9 del citado R.D. 222/87, indica que «En tanto no se desarrollen nuevos procedimientos de colaboración y participación de las Corporaciones Locales en la gestión catastral y de los impuestos inmobiliarios, seguirán en vigor y se entenderán referidos al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, los arts. 12, 13, 14, 15 y 16 del Real Decreto 1279/85, de 24 de julio, de creación del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, así como las disposiciones adicionales y transitorias al mismo».

Pues bien, el art. 13.2 del citado Real Decreto 1279/85, cuya vigencia se declaraba expresamente, dispone que «A las Gerencias Territoriales les compete, la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales en el ámbito espacial de su competencia, así como también de la formación, conservación y revisión de los Catastros Rústico y Urbano para conocimiento actualizado del inventario físico de la propiedad inmobiliaria, de la descripción de tales bienes, su condición jurídica y sus parámetros económicos y de valoración».

Consideramos, en atención a los antecedentes que hemos venido reseñando que las Gerencias Territoriales deben tener en la medida de sus posibilidades un conocimiento actualizado de la condición jurídica de la propiedad inmobiliaria (...)" .

Por todo ello, se formuló **Sugerencia** en el sentido de que si los datos de la escritura de compraventa aportada por el interesado coincidían con los certificados del Registro de la Propiedad, con independencia de la cuestión litigiosa a dirimir por los tribunales, se debía proceder a la modificación de la revisión del catastro urbano en lo que afecta a la finca del interesado, de acuerdo con lo solicitado por el mismo, figurando la extensión que, de acuerdo con la documentación obrante en la Gerencia Territorial, se señale en los correspondientes certificados registrales. Asimismo, en esta resolución, manifestábamos lo siguiente:

" (...) actuar de otra manera, sí podría suponer entrar en cuestiones de índole judicial, al valorar la finca del interesado sobre la realidad existente pero sin apoyo documental alguno, salvo que, por parte de ese Centro, se dispongan de otros datos o pruebas que cuestionen la superficie que figure en la escritura pública y que deban ser tenidos en cuenta con carácter prevalente respecto a dicha documentación."

En su respuesta la citada Gerencia Territorial nos comunica que tras visita de comprobación e inspección realizada a la finca situada en Camino de San Antón con fecha 27 de Enero de 1992, se procede a modificar los planos parcelarios según la medición efectuada, de modo que la superficie y límites de la parcela sufren una leve rectificación que se verá reflejada en los

planos parcelarios de catastro y modificará a la baja el valor catastral. Después de otras aclaraciones sobre los linderos de la finca, se indicaba que cabe señalar que los datos catastrados actuales, no se oponen a los datos que en la escritura están contenidos, pues depende de la interpretación de la misma. Finalmente, se señala:

"Por todo ello con los antecedentes que obran en poder de esta Gerencia y en tanto no se aporte otra documentación más concluyente se modifica la superficie de la parcela según plano nº 2 que refleja los linderos físicos de la finca, haciéndose constar que este hecho no cuestiona la superficie que consta en escritura pública (y en el Registro de la Propiedad) puesto que en ella no figura explícitamente el área o superficie de la finca."

Entendiéndose que esta respuesta suponía la aceptación en lo fundamental de la **Sugerencia** formulada, por más que no supusiera la aceptación de las pretensiones del interesado, se tiene previsto dar por concluidas nuestras actuaciones, comunicando al reclamante que, en todo caso, respecto de las reivindicaciones que tenga sobre el dominio de la finca, puede ejercer las acciones que estime pertinentes ante los Tribunales Ordinarios.

Por último, en cuanto a quejas afectantes a este Centro, resaltaremos la **queja 1208/92** que tenía más trascendencia para el ciudadano por cuanto el motivo de la misma era una equivocación en el cálculo del valor catastral que había motivado el que durante varios años se le perjudicara económicamente en todos los impuestos cuya determinación está, total o parcialmente, en función del valor catastral. En su escrito, este ciudadano nos decía que había solicitado del mencionado Organismo que se subsanaran las anomalías y se procediera a la devolución de lo abonado de más y, a pesar de que el Jefe de dicho Organismo admitió en una entrevista personal, en 1989, que le asistía toda la razón y que le contestarían oficialmente, hasta la fecha, en 1992, no se había solucionado el referido error.

Después de admitirse a trámite la queja, el problema se solucionó, según nos comunicó el propio interesado. Sin embargo, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria no nos había informado al respecto, por lo que tras poner en conocimiento de esta Entidad nuestra disconformidad con este hecho, se concluyeron las actuaciones en el expediente.

2.6. Acceso diferido a la propiedad: exención por primera transmisión.

El interesado exponía en su escrito (**queja 632/91**) que al formalizar escritura pública de compraventa, previa amortización del importe completo de la vivienda donde tiene su residencia, de protección oficial y renta limitada, esa Consejería le notificó el valor catastral de la misma a efectos del pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, del que, según aquél, estaba exento. Presentó recurso de reposición con fecha 18 de Julio de 1990, que quedó desestimado e interpuso la correspondiente reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional.

Como quiera que esta Institución estaba en desacuerdo con la interpretación efectuada por la Consejería de Economía y Hacienda por estimar que existía una inaplicación del contenido del art. 43, A), 2 del Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/68, de 24 de Julio, al denegársele la exención solicitada del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se procedió a admitir a trámite la queja y a formular, seguidamente, **Sugerencia** al Delegado Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Sevilla, a fin de que se interpretara la citada normativa de acuerdo a lo pretendido por el interesado.

Como contestación a esta Sugerencia, la citada Delegación Provincial nos contestó lo siguiente:

" El documento referenciado se encuentra pendiente de resolución por el Tribunal Económico-Administrativo Regional, el cual puede decidir todas las cuestiones que ofrezca el expediente de conformidad con el art. 169 de la Ley General Tributaria, estando encomendadas, con ejercicio separado, a órganos diferentes las funciones de la Administración en materia tributaria en sus dos ordenes de gestión, para la liquidación y recaudación y de resolución de reclamaciones que contra aquélla gestión se susciten a tenor de lo dispuesto en el art. 90 del mismo precepto legal" .

A la vista de este escrito y dado que con el mismo esta Institución entendía que no se respondía, de manera clara y expresa, a la Sugerencia formulada, nos vimos obligados, de acuerdo con el art. 29, aptdo. 2, de nuestra Ley reguladora, a elevar al Consejero los antecedentes del caso a los efectos previstos en el citado precepto de nuestra norma reguladora.

De todo ello, se daba cuenta en nuestro Informe de 1991. En este ejercicio nos limitamos a comunicar que, lamentablemente, el Consejero de Economía y Hacienda no respondió, por lo que, finalmente, hemos **incluido** el expediente de queja 632/91 en el presente Informe al Parlamento de Andalucía.

IX.- SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

1. Introducción.

El Area de Salud y Servicios Sociales se mantiene en la tendencia creciente, ya registrada el año pasado, respecto al número de quejas que de esta materia se reciben. Concretamente este año se han registrado **668 quejas nuevas sobre asuntos de sanidad y de servicios sociales**. Esto significa que el 25 por 100 de las quejas totales que se reciben en esta Institución, afectan a los servicios públicos de estas ramas.

Analizando detenidamente la tendencia de crecimiento, se advierte que **el número de quejas se ha incrementado en un 15 por 100** respecto a años anteriores, quebrándose, en parte, el efecto multiplicador del número de quejas recibidas en el Area, que había acontecido en años pasados. Ya se había observado que desde el año 1989 al 1991, el número de quejas en el Area se había doblado.

Otro dato, que es importante indicar en esta introducción, se refiere al número de quejas tratadas en el Area durante 1992. En el marco del Area de Salud y Servicios Sociales **se han tratado durante el año 1992: 1052 quejas**. Cifra que **representa aproximadamente el 30 por ciento de las quejas tratadas en la Institución**.

También hay que decir, que el nivel del número de quejas que son admitidas a trámite en el ámbito de las que se tramitan, es muy elevado porcentualmente. **Exactamente se han admitido 542 quejas nuevas, que supone el 81 por 100 del total** de las quejas del Area, y además el 30 por ciento de las admitidas en la Institución.

Todos estos datos hay que relativizarlos, en la medida que un problema concreto de gestión de personal, originó la presentación de 300 quejas individuales. Si bien, las cifras generales que se ofrecen son objetivas y específicas.

Respecto a la distribución funcional de las quejas, distinguimos cuatro grupos de materias:

| | |
|---------------------------|------------|
| - asistencia sanitaria: | 113 quejas |
| - gestión administrativa: | 29 quejas |
| - personal estatutario: | 386 quejas |
| - servicios sociales: | 139 quejas |

Por materias concretas, han destacado este año, las quejas referidas a los siguientes asuntos: las listas de esperas, del personal estatutario en general, y de la selección del personal en los procesos selectivos seguidos por el SAS en particular, los reintegros de gastos, la práctica médica, las quejas sobre la situación de los enfermos mentales, respecto al estado de los centros sanitarios, las demoras en los pagos de las pensiones asistenciales, etc..

Abordando las relaciones de colaboración con los organismos objeto de supervisión en el ámbito del área, este año debemos significar que se ha producido un cambio, en el deber de auxiliar, que ha prestado el SAS a esta Institución. En parte, se ha corregido la conducta anticolidacionista del organismo, y se han reducido considerablemente los plazos de remisión de los informes. Sin embargo, esto tampoco quiere decir que durante el año 1992 no hayan surgido problemas de falta de colaboración y se hayan producido incumplimientos a los deberes legales para facilitar la labor de esta Oficina. En concreto, nos hemos visto obligados a formular las siguientes resoluciones, en función a la falta de colaboración recibida:

- Advertencias o Recordatorios del deber legal de colaboración: 100 expedientes de quejas.

- Consejero de Salud: 1
- Director-Gerente del SAS: 93 individuales (de las cuales 73 son colectivas).
 - Gerente Provincial del SAS de Sevilla: 1
 - Director-Gerente del Hospital "Virgen del Rocío": 1
 - Director-Gerente del IASS: 4

- Expedientes que se incluyen en el Informe Anual por no haber remitido el Informe:

- Consejero de Salud: 3
- Consejera de Asuntos Sociales: 1
- Director-Gerente del SAS: 80 (de las cuales 73 son colectivas.)

- Declaraciones de Entorpecimiento y Hostilidad:

Una vez al Director-Gerente del SAS.

Respecto a las Advertencias del deber de colaborar, y a los expedientes que se incluyen en este Informe por no remitir la administración información alguna, se ha de precisar que hay que diferenciar un grupo de 73 quejas individuales, que sin embargo presentan un asunto común. En este caso concreto, el Director-Gerente del SAS nos escatimó la información de 73 ciudadanos, pero es justo decir que se refieren a un único problema planteado. Se presenta esta aclaración, para analizar en su medida las cifras que se aportan. Del conjunto de expedientes de quejas, hemos de destacar especialmente por la falta de colaboración, conforme se describe en la Sección Cuarta del Informe, las siguientes quejas: **980/91 a 1001/91, 895/91 a 944/91**, correspondientes a las 73 reclamaciones colectivas ya comentadas, así como las **quejas 969/90, 682/91 y 509/91**.

A continuación, en el apartado siguiente, se recoge el trabajo realizado en el marco del Area de Salud y Servicios Sociales. Este año, la dación de cuenta, la centramos en orden al conjunto de recomendaciones generales que se han formulado a las administraciones objeto de supervisión. Entendemos que la aportación de nuestras opiniones jurídico-constitucionales, y el propio contenido de las resoluciones constituyen el mejor exponente de la labor realizada en este Area.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Derecho a la asistencia sanitaria.

Este año se ha producido un aumento significativo del número de quejas referidas al ámbito estricto de la prestación de la asistencia sanitaria, tanto en su vertiente organizativa, como en el plano sustantivo de atención sanitaria.

Desde el punto de vista organizativo y funcional de los servicios sanitarios andaluces, se constata la repercusión, en función de los límites presupuestarios, por las restricciones de las inversiones sanitarias, además de la mantenida suspensión de los proyectos organizativos diseñados en desarrollo de la Ley General de Sanidad y las normas autonómicas. En concreto, se estima necesario profundizar en la efectiva implantación de los siguientes dispositivos sanitarios:

- La extensión y generalización de la Red de Atención Primaria. En este sentido, se hace necesario que se proceda a la efectiva implantación de los Centros de Salud y Distritos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza. Ha de significarse que actualmente tan sólo un ligero porcentaje superior al cincuenta por ciento de la población andaluza se beneficia de las nuevas estructuras de reforma sanitaria; el resto recibe la prestación de atención primaria a través de los caducos Ambulatorios.

- En el ámbito de la asistencia especializada, igualmente se constata la persistencia de los Ambulatorios como centros de acogida de esa prestación, sin haberse materializado la transformación en Centros Periféricos de Especialidades. Y en todo caso, se echan de menos los instrumentos de coordinación con la red de atención primaria.

Aparte de los problemas de índole organizativo, respecto al derecho a la asistencia sanitaria, se han recibido muchas quejas relativas al propio contenido de la prestación. En especial, han destacado los siguientes temas: la práctica médica desarrollada; el derecho a la libre elección de médico, el derecho a la prestación de rehabilitación sanitaria; y, en general, sobre la calidad de la atención sanitaria.

A continuación presentaremos el contenido de las quejas más

relevante sobre esta parcela del derecho a la protección de la salud.

2.1.1. El derecho a la prestación de rehabilitación sanitaria.

Ya hemos visto otros años como la prestación sanitaria rehabilitadora se somete a importantes restricciones en el ámbito del sistema sanitario. La limitación de recursos humanos y materiales para desarrollar la función rehabilitadora determina el establecimiento de criterios de dispensación en función de prioridades, que a veces son difícilmente aceptadas por los usuarios, y en especial por los ancianos, que frecuentemente son desposeídos del beneficio de la rehabilitación. Véamos algunas quejas, y las aportaciones que se han elaborado desde esta Institución.

*** Solicitud de tratamiento rehabilitador de anciano de 84 años (queja 278/91).**

El reclamante, en nombre de su padre enfermo, de 84 años de edad, manifiesta que el anciano fue ingresado en el Hospital Universitario "Virgen del Rocío" de Sevilla, el 13 de Febrero de 1991, aquejado de un "derrame cerebral", del que se repuso y al que se le denegó la prestación del tratamiento rehabilitador por considerar los médicos que le atendieron que, dada su avanzada edad, no se la practicarían, en favor de otros pacientes.

Personado en la Dirección del Hospital, le confirman lo anterior y le dan de alta a el 11 de Marzo de 1991.

Efectivamente, el padre del reclamante, de 85 años de edad, fue dado de alta en Marzo de 1991 tras haber sido diagnosticado de Hematoma Hintraparenquinoso un mes antes considerando que *"dada su edad y condiciones clínicas, sólo precisaba rehabilitación pasiva, siendo aleccionada su familia en este sentido"* y habiendo seguido las indicaciones del Departamento de Rehabilitación.

De las actuaciones obradas y manifestaciones no contradichas de la Administración, llegamos a la conclusión que a un paciente de 85 años no se le ha practicado la mencionada rehabilitación, en el centro hospitalario, precisamente y en atención negativa, a la edad del interesado, priorizando la atención y el servicio rehabilitador a otros pacientes de mejor edad.

Sobre estos hechos se elaboraron las siguientes reflexiones:

"Es indudable que al tomar esta decisión se ha efectuado una valoración previa en la que quizá se haya tenido en cuenta la necesidad de adecuar los recursos médico-hospitalarios y la amplia demanda de sus servicios que solicita la población de pertenencia. Y el elemento o factor que ha decidido la prestación o no de los escasos medios rehabilitadores ha sido el de la avanzada edad del paciente.

La dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes son fundamento del orden político y la paz social, y por ello, podemos decir, siguiendo al Prof. Joaquín Aparicio, que el valor dignidad de la persona humana es el «valor axiológico último», de modo que el sistema de garantías que hace jerarquizar los valores constitucionales, no es sino «proyección del sistema axiológico básico constitucional» y por tanto, podemos decir que «cuanto más cerca están estos de la personalidad humana, mayores garantías gozan frente al estado y, por contra, cuanto mayor es su alejamiento de ese valor, menores son dichas garantías».

Y así la Constitución Española encabeza el Capítulo II, de Derechos y Libertades, bajo el pronunciamiento expreso y general de que los españoles son iguales sin que pueda haber discriminación por razón de edad...

Es cierto que este objetivo derivaría ya del propio art. 9.2 de la Constitución Española, que encomienda a los poderes públicos la promoción de la igualdad real o material, pero en el caso concreto de las discriminaciones del art. 14.II, la lucha contra esas discriminaciones «opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos» (Sentencia del Tribunal Constitucional, de 29 de Julio de 1985).".

Por todo lo cual, procedimos a efectuar un **Recordatorio** y la siguiente **Recomendación**:

"Que en la obligada asistencia hospitalaria o rehabilitadora que, esa

Administración haya de prestar, a través del Servicio Andaluz de Salud, no se tengan en cuenta factores ajenos a la propia enfermedad, tales como la edad, dado que tales valoraciones adolecen de manifiesta inconstitucionalidad."

*** Suspensión de las actividades de rehabilitación en caso de baja o vacaciones del personal (queja 184/92).**

La usuaria, madre de una hija con deficiencia mental, viene a denunciar el hecho de que no se proceda a contratar a un nuevo profesional que sustituya a la fisioterapeuta que atiende a la enferma, cuando ésta causa baja, bien por enfermedad o vacaciones, ya que la paralización de las sesiones de rehabilitación está produciendo graves perjuicios en la evolución de la enfermedad de su hija.

La Dirección del Hospital "Torrecárdenas", al informarnos, reconoce la suspensión de la rehabilitación y trata de justificarla en base a las siguientes razones:

*"El hecho de no poder sustituir a la fisioterapeuta que atiende a la enferma, sobre la que versa la reclamación, durante las ausencias por ILT o vacaciones, es una necesidad a la que se ve obligado el Hospital con excesiva frecuencia, por tratarse de un colectivo, el de los fisioterapeutas, que cuenta con pocos profesionales, los cuales, evidentemente, optará por ofertas de trabajo de duración mayor a la que puede suponer una ausencia por vacaciones o por enfermedad. **Consecuentemente, los pacientes pueden verse privados del tratamiento temporalmente**".*

Bien es verdad, que el propio hospital trata de remediar en lo posible esta eventualidad no deseada, y evitar perjuicios asistenciales. De este modo, nos dicen:

"Ante los pacientes que ven interrumpido su tratamiento temporal, por ausencias de personal, el criterio a seguir para mantener el tratamiento de unos y no de otros es la valoración de las probabilidades razonables de obtener o no resultados a corto plazo o viceversa, la consideración de la estabilización o irreversibilidad de

los trastornos patológicos... Si por circunstancias ajenas a la voluntad de esta Dirección, nos vemos obligados a prescindir de los servicios de los posibles fisioterapeutas sustitutos durante las ausencias reglamentarias, ello se procura hacer, ocasionando el menor perjuicio posible al usuario de este Servicio, distribuyendo los pacientes, cuyo tratamiento no deba interrumpirse, entre los restantes compañeros, con la consiguiente sobrecarga, e interrumpiendo el de aquellos para los que no se produzcan perjuicios graves en la evolución de su enfermedad..."

* En la **queja 506/91**, la interesada nos expuso que su madre sufrió una embolia en Julio de 1990. A raíz de este hecho, ha estado sometida a tratamiento rehabilitador en el Hospital General Básico de Antequera hasta Enero de 1991, fecha en la cual, la facultativa le aconsejó no proseguir con el tratamiento. La familia de la enferma estimaba, informada por otros facultativos, que la verdadera razón de la causa de no recibir la prestación sanitaria radicaba en la falta de medios personales y materiales del hospital donde se dispensaba la citada asistencia.

El Hospital sin embargo, defendió que tan sólo las razones médicas recomendaron la suspensión de la rehabilitación

2.1.2. Derecho a la obtención de los productos sanitarios más adecuado al pleno desarrollo de la personalidad.

En este apartado queremos recoger un caso concreto, respecto al derecho de los usuarios de obtener el producto sanitario más adecuado al libre desarrollo de su personalidad y a la máxima consideración a la dignidad humana. Acto seguido vamos a explicar detenidamente la queja.

* **Solicitud de reserbio de oxígeno líquido que permite una mayor movilidad funcional al enfermo (queja 1095/92).**

En el escrito que se presentó en esta Institución se nos expone que el interesado fue diagnosticado de "*enfermedad pulmonar obstructiva crónica, con pulmonales crónicas, necrosis inferior, insuficiencia ventilatoria obstructiva severa e insuficiencia respiratoria global*", precisando de "*oxígeno*

domiciliario", según informa el Médico Adjunto del Servicio de Neumología del Hospital General "Carlos Haya" de Málaga. Igualmente, dicho Doctor informa que el paciente ha sido advertido en la Clínica "Puerta de Hierro" de Madrid, de la posibilidad de disponer de reserborio de oxígeno líquido durante su actividad diaria y que, por tanto, hay que formular la petición a la Administración, acompañada de ese informe.

Así lo hace el interesado el 31 de Octubre de 1991, formalizando la correspondiente solicitud de Prestación sanitaria, a la que incorpora el informe antedicho y presupuesto de la empresa Oxicar del Grupo Vital Aire, (Asistencia a domicilio) que valora el precio final del tanque de oxígeno líquido en domicilio, más petaca, en 2.500 pts/día. Fundamentaba, igualmente, la petición en el hecho de estar aquejado de continuas depresiones y ver totalmente limitada su actividad diaria, al necesitar estar conectado a la bombona de oxígeno gaseoso que pesa más de 30 kgr.

Esta solicitud formal de prestación es denegada el 21 de Noviembre de 1991 mediante manuscrito que lleva firma y sello de la Gerencia Provincial de Málaga y que literalmente reza así:

"Denegar por ser una prestación que no está concertada con el S.A.S. y no presenta ningún informe médico que justifique clínicamente la utilización de Oxígeno líquido."

Ante esta denegación acude el interesado a los servicios del Ayuntamiento de Coín, cuyo Concejal Delegado de Salud solicita que se atienda la petición del interesado, ya que el Ayuntamiento adolece de medios presupuestarios para sufragar tal subvención, y con fecha 3 de Abril de 1992, le contesta la Gerencia Provincial diciendo que:

"He de informarle que tal prestación no se encuentra concertada, por lo que es imposible acceder a su petición."

Respecto a esta incidencia sanitaria puesta en evidencia, esta Institución formula las siguientes consideraciones, que acaban con el dictado de unas **Recomendaciones** y **Sugerencias**:

"A los efectos de la presente nos interesa, ante todo, distinguir entre el

derecho sustancial cuyo disfrute solicita el interesado y las distintas resoluciones que en el mismo han recaído, formulando las siguientes consideraciones:

- 1.- Que el interesado solicitó, utilizando el impreso normalizado al efecto, una prestación sanitaria a la que consideraba tener derecho, el 31 de Octubre de 1991, que fue contestada de forma manuscrita según el tenor literal antes mencionado, y esta comunicación, cuya autoría se desconoce, pese a la firma y el sello que la amparan, justifica la limitación o denegación de lo pedido en base a no aportar informe médico que lo justifique clínicamente ni estar concertado el servicio que se pide.*
- 2.- La persona que suscribe tal comunicación no dice nada acerca de su competencia legal para resolver peticiones ni reconoce autoridad u órgano administrativo o jurisdiccional ante los que poder recurrir, bajo los modos legales establecidos, ya que los omite, pero sí sabe fundamentar las causas del denegar...(sic) y además, hasta la fecha, goza de eficacia administrativa por cuanto ha limitado un derecho subjetivo que todavía está latente.*

Nos hemos detenido en detallar estas actuaciones, no tanto por contradecirlas con el predicado general de que los actos administrativos tienen el valor que legalmente les merece y no el que las partes quieran darle, sino porque con tales distingos interpretativos se está vedando no ya el disfrute de un posible beneficio, sino la posibilidad de acudir, previa reclamación administrativa, a los Tribunales de Justicia, ya que el interesado desconoce a partir de cuando ha de iniciar el cómputo de plazos de procedimiento, ante qué órgano administrativo competente ha de recurrir o si ni tan siquiera ha habido acto administrativo alguno vinculante. Y estas valoraciones debe hacerlas quien clínicamente depende día a día de su conexión a un reserborio de oxígeno gaseoso que pesa 30 kgr.

Estas resoluciones administrativas, pues de otro nombre no pueden calificarse, adolecen de las más elementales garantías jurídicas que el Ordenamiento Jurídico Español establece, ya que se está limitando un derecho subjetivo de una persona que desconoce: el órgano que dicta la resolución, su competencia, órgano y jurisdic-

ción ante quien recurrir en el supuesto de ser definitiva la misma, o si sencillamente se encuentra ante un supuesto de silencio administrativo o ante la posibilidad de instar una nueva petición de acuerdo de imprevisible resultado.

*En definitiva, a nuestro juicio, han provocado una grave indefensión y una mayor inseguridad jurídica. Y por ello, y respecto a la forma procedimental seguida, se formulan las siguientes **Recomendaciones**:*

- 1.- Que en adelante se resuelvan las peticiones de los usuarios del SAS, de esa Gerencia Provincial, conforme a los principios y formalidades administrativas antes enumeradas, con especial atención y tratamiento pormenorizado y detallado de aquellas resoluciones que supongan limitación de un derecho o denegación de expectativas técnico-sanitarias de los pacientes, en consideración al especial respeto debido a su personalidad, dignidad humana e intimidad, que previene la Ley General de Sanidad, velando por el más exacto cumplimiento de las formalidades administrativas que llevan implícitas garantías y seguridad jurídica, cuidando, en todo caso, que el personal que haya de informar a los usuarios no se extralimite en sus funciones y en caso de ocurrir así, se adopten de oficio, inmediatamente, las medidas administrativas pertinentes en orden a reponer la eficacia o seguridad jurídica lesionada.*
- 2.- Que dada la inseguridad jurídica que le ha sobrevenido al interesado respecto a la resolución de solicitud que planteó en Octubre de 1991, se proceda por esa Administración a notificarle fehacientemente si es válida la denegación que se le efectuó en Noviembre de 1991 o si lo es aquélla que esa Gerencia Provincial le dirigió al Sr. Concejal de Salud del Excmo. Ayuntamiento de Coín, que se interesó cívicamente en nombre del usuario, y recibió contestación escrita que adolece de similares defectos jurídicos.*

Y en relación con el fondo del asunto, no podemos olvidar que el denunciante acudió a esta Institución por la angustiada situación que padece al estar clínicamente precisado de oxígeno domiciliario, y que dicho oxígeno le es suministrado, por servicio concertado con una empresa privada, mediante botellas de oxígeno gaseoso

que pesan aproximadamente 30 kgr. Existen otras bombonas de oxígeno líquido cuyo coste/día es de 2.500 pts. y pesan 5 kgr., pero su prestación no se encuentra concertada, actualmente.

La dependencia física de la bombona de oxígeno gaseoso que se proporciona a estos enfermos es tal que debe portarla mediante carretilla a cualquier parte del domicilio y precisa de ayuda ajena para su movilidad funcional. Estas limitaciones inciden de doble manera sobre el sujeto que padece sus consecuencias: físicamente, inhabilitándole para la mayor parte de cualquier actividad laboral y, psicológicamente, postrándole en los más de los casos, a una vida puramente vegetativa ya que su nivel relacional se ve gravemente reducido al núcleo familiar, caso de existir.

Esta Institución es consciente de las limitaciones presupuestarias de la Administración Pública, pero no puede olvidar que tanto la Constitución como la legislación sanitaria establecen y predicen como objetivo del Servicio Andaluz de Salud la humanización en la prestación de los mismos y la máxima consideración a la dignidad personal; y por otra parte, no hemos de olvidar que el costo de una prestación hay que valorarla no sólo en su objetiva cuantía económica, sino en las consecuencias productivas que el beneficiario puede acarrear en el supuesto de no estar permanentemente quieto en su domicilio.

*Por todo ello, se presentó la siguiente **Sugerencia**:*

Que se valore en conjunto las ventajas que para la actividad laboral de un paciente que precisa oxígeno domiciliario supone el disfrutar de una pequeña bombona de oxígeno líquido que le permita una total movilidad funcional y el obligado objetivo que establece el art. 1.º de la Ley 8/86 de 6 de Mayo, del Servicio Andaluz de Salud, en orden a lograr la «humanización en la prestación de los servicios y máxima consideración a la dignidad personal», adoptando cuantas medidas administrativas y presupuestarias sean necesarias para que de forma directa o concertada, se preste a los enfermos aquejados de pulmonale, con insuficiencia ventilatoria obstructiva severa e insuficiencia respiratoria global, la utilización de las bombonas de oxígeno líquido en atención a su posible

recuperación de la actividad laboral y la propia dignidad como ser humano."

2.1.3. Derecho a la libre elección de médico.

El art. 10 de la Ley General de Sanidad, en su apartado 13, marca el derecho de los ciudadanos a «elegir el médico y los demás sanitarios titulados de acuerdo con las condiciones contempladas en esta Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los Centros de Salud». Sin embargo, el desarrollo efectivo de este derecho reconocido legalmente, aún no se ha llevado a cabo en el ámbito del sistema sanitario andaluz.

Y no cabe duda que esta rigidez del sistema, obviando la libertad de elección de facultativos por parte de los usuarios, es generadora de quejas ante esta Institución. Si se quiere obtener una prestación óptima y además lograr un elevado grado de aceptabilidad de los usuarios, la relación médico/enfermo debe sustentarse en un vínculo de confianza. El establecimiento impositivo del facultativo a los usuarios, es habitual que acabe provocando la quiebra del principio de mutua confianza y plena aceptación.

Apreciamos que el usuario sanitario echa de menos este derecho, reconocido legalmente, consistente en elegir libremente al facultativo que más confianza y credibilidad le genere en el ámbito del Area de Salud.

Pero además, resulta, que los cambios organizativos de la pausada reforma sanitaria en el ámbito de la atención primaria, están provocando contínuos cambios de adscripciones de facultativos, en algunos casos alterando una relación médico/enfermo de más de diez años. Este es el caso de la queja que pasamos a comentar.

*** Le cambian el médico después de 10 años de relación profesional (queja 417/91).**

El interesado nos expone que ha recibido un escrito del Distrito Sanitario de Ronda en el que se le comunica la adjudicación de un nuevo médico de cabecera, diferente al que le viene asistiendo desde hace más de

diez años. Refiere, asimismo, que ha manifestado su disconformidad con el cambio de facultativo, pero la administración sanitaria le informa que deberá esperar seis meses antes de solicitar un nuevo cambio. Además, en su carta, el ciudadano nos mostraba su malestar por el trato que había recibido. Nos decía:

*" ... es de resaltar también el cuarto párrafo del expresado escrito donde se dice, que la adjudicación se ha realizado mediante un proceso informático, lo que confirma que no han tenido en cuenta las necesidades personales, eludiendo el contacto personal que necesariamente tiene que surgir a posteriori por medio de reclamaciones, **pues se trata de un asunto entrañable como es el médico de cabecera.**"*

La administración sanitaria justificaba el cambio en orden a la estructuración de reforma:

"... se han creado plazas médicas en Ronda a consecuencia de la apertura de un nuevo Centro de Salud y, como consecuencia de éste, se ha producido una asignación de asegurados a médicos de forma que se adecúen a la distribución de sus respectivas Zonas Básicas de Salud."

Posteriormente el problema de cambio de médico se pudo superar, pero a cambio de suprimirle la asistencia domiciliaria al ciudadano. El SAS nos dijo:

"Dada la disconformidad del usuario con el sistema seguido, fue citado en el Distrito donde se le expuso la posibilidad de continuar con su anterior médico de cabecera, pero con esta opción no se le podía garantizar el derecho a la asistencia domiciliaria al corresponder su residencia a otra Zona Básica, lo cual aceptó."

*** Le cambian la psiquiatra después de 22 años de tratamiento (queja 502/91).**

El remitente nos expone que su esposa viene siendo tratada de su

enfermedad mental desde el año **1969**, por la Dra.... en el Ambulatorio de Nervión (Sevilla). Pero ahora, tras la apertura del Centro de Salud de Utrera, todos los enfermos residentes en este Municipio deberán ser atendidos en el nuevo centro, quebrándose la anterior relación con la psiquiatra. Nos manifiesta que ha venido solicitando en sucesivas ocasiones que su esposa siga siendo atendida por la Dra. en el centro de Nervión, ya que le iba muy bien, y que además el cambio de facultativo está afectando el estado general de la enferma.

El SAS justifica la medida en orden a la nueva estructuración de los dispositivos de Salud Mental. Motivan su actuación en orden a la potestad organizatoria de la administración para gestionar los servicios públicos, y que las medidas conforman una mejora de la prestación sanitaria en su conjunto y mantiene el cambio de facultativa.

*** Los usuarios de los centros no reconvertidos no pueden elegir programas de Zonas Básicas de Salud (queja 1307/92).**

La población dependiente de los centros no reconvertidos se empieza a quejar de las desigualdades de trato que reciben del sistema sanitario. Concretamente este malestar se ha originado ante la carencia de un programa sanitario en el ámbito del Ambulatorio frente a su desarrollo en un Centro de Salud. Una ciudadana se siente discriminada por no poder ser beneficiaria del programa.

"En el escrito de queja la interesada manifiesta que el pasado día 8 de Junio, acudió al Pediatra del Hospital del S.A.S. de la Línea para un control del programa de prevención de salud, el cual le informó que dicho programa se hace en el Centro de Salud de La Velada. Al acudir al día siguiente a dicho centro, le comunican que no le pueden atender ya que por su domicilio, pertenece a otra Zona Básica de Salud que todavía no presta tales servicios."

La administración sanitaria sólo puede decirnos que:

"... Actualmente y de forma progresiva se está llevando a cabo la apertura de zonas básicas de salud. En estas zonas es donde se está llevando a cabo los programas de promoción de salud."

2.1.4. Incidencias en la asistencia sanitaria.

A continuación vamos a dar cuenta de una serie de quejas heterogéneas que se refieren a distintos aspectos de la realidad asistencial del sistema sanitario andaluz. Son quejas que versan sobre la calidad de la atención sanitaria prestada y sobre el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos. Hemos elegidos sólo las más significativas, que reflejen casos que se reproducen colectivamente.

*** Trato desatento y descortés a una usuaria que padece una lista de espera (queja 577/92).**

La ciudadana denuncia el excesivo plazo de tiempo que transcurre desde la realización de una prueba radiológica hasta la cita para consulta (8 meses). Asimismo, denuncia el incorrecto trato recibido por personas pertenecientes al hospital a la hora de protestar por la anterior situación. La señora nos presentó el siguiente relato del incidente.

"Que el día 19 de Febrero de 1992 fuí atendida en el Servicio de Radiología del Hospital Regional "Reina Sofía" de Córdoba, donde se me practicó una mamografía por indicación del Servicio de Obstetricia de dicho Hospital... una vez practicada esta prueba, acudí al servicio donde se dan las citas para las consultas y se me indicó que hasta el 19 de Octubre de 1992 no tendré los resultados de esta mamografía para ver la evolución de la enfermedad y establecer el tratamiento oportuno.

Al parecer excesivo el tiempo de espera, pedí que me indicaran dónde o cómo podría conseguir reducirlo, y me enviaron a la Consulta nº 4 de Obstetricia, ubicada en la 1ª planta del Hospital materno-infantil "Reina Sofía", que es donde se me atiende habitualmente. Una vez allí, y por la enfermera de servicio en ese momento, se me dio por respuesta que "eso quien lo arregla es Felipe González", a lo que yo le pregunté "si este señor se encontraba por allí" A la vista de la situación tan absurda, tuve que volver de nuevo al servicio de citas donde me enviaron esta vez al semisótano para que hablara con el Dr..., encargado de resolver

*estas cuestiones y quien empezó por mostrarme listas de espera para quirófanos, y al cual indiqué que ese no era mi caso, sino que mi problema es que no puedo esperar el resultado de una prueba ocho meses y ante la indicación que le hice de que quería interponer una reclamación me dió solo por respuesta el anotar en una hoja de un bloc de notas mi nombre, sin más datos (ni dirección, ni nº de historia, ni nº de afiliación...). Como esto, a todas luces, es una chapuza, se lo hice ver, a lo que él sólo respondía que "**esto funciona así**" y le respondí que en ese caso para estar tranquila hasta que me den el resultado, debo acudir a la consulta particular de alguno de los médicos que prestan sus servicios en dicho Hospital, pues no hay otra salida. De este modo obtengo unos resultados para finales del 92 y la próxima revisión me la harán seguramente en el 94, a la vista de la celeridad con que se trabaja en los "servicios sanitarios". Ante mi insistencia de formular la reclamación por escrito y de forma reglamentaria para que quedara constancia, me indicó que existían una hoja de sugerencias, las cuales no me parecieron fiables para que se les preste la atención debida."*

*** Las dificultades que padece un usuario de Ceuta para operarse en Cádiz (queja 1379/92).**

En el escrito de queja la interesada manifiesta que su esposo está aquejado desde hace varios años de tetraparesia de origen traumático, permaneciendo inmóvil en silla de ruedas y que en la actualidad padece además de rigidez de codo izquierdo y ambas rodillas.

Mediante Parte de Información suscrito por el Director del Centro de Rehabilitación de Ceuta, S.L., en el que de forma concertada es asistido el paciente, se le expone la necesidad de "*subsananar la anquilosis de codo izquierdo y ambas rodillas quirúrgicamente, dados los logros anteriormente obtenidos.*".

Con fecha 16 de Enero de 1992, el Subdirector Provincial de Asistencia Sanitaria de Ceuta, tramita con informe favorable, la Propuesta de Canalización de Clientes a Centros y Servicios Sanitarios Distintos a los de Referencia y, posteriormente, esa Gerencia Provincial devuelve la solicitud por no "*existir justificación médica para que sea atendido en nuestra provincia.*".

*** Ida y venida de centro a centro (queja 2129/92).**

El interesado manifiesta ser vecino de Priego (Córdoba) y que hace unos 6 años fue intervenido quirúrgicamente en una rodilla, como consecuencia de un accidente laboral, en el Hospital "Infanta Margarita" de Cabra. A este centro acudió de nuevo, recientemente al haber sufrido una recaída, donde fue atendido en el servicio de urgencias.

Al continuar sus dolencias, acudió en consulta externa al ambulatorio de Priego, desde donde fue remitido al ambulatorio del Sector Sur de Córdoba, en donde es asistido en tres ocasiones, y cuyos servicios médicos le remiten nuevamente al Hospital de Cabra, que a su vez le confirma, a través de la Gestoría de Usuarios, que en ese centro no le pueden atender ya que su cupo de pertenencia está adscrito al Servicio Jerarquizado de Traumatología del Hospital "Reina Sofía" de Córdoba.

Acude nuevamente al ambulatorio de Priego y allí *"le consiguen otra cita en Córdoba, como favor especial, para finales de Diciembre."*

*** Suspensión de la actividad asistencial por huelga del personal (queja 1878/91).**

En su escrito de queja, la interesada nos expuso que el 22 de Noviembre de 1991 acudió al Hospital "Infanta Elena" de Huelva para ser atendida en la consulta de ginecología, ya que tenía cita previa. La asistencia sanitaria no le pudo ser prestada por motivos de organización ajenos a la paciente. Sorprendentemente, no se le volvió a dar cita hasta transcurridos tres meses, es decir, la enferma no deberá volver hasta el 3 de Febrero de 1992.

La administración del hospital nos informa lo siguiente:

"Efectivamente, Dña... , tenía cita previa en la consulta del Servicio de Tocoginecología el 22 de Noviembre de 1991. Con la misma fecha comunicó en el Libro de Sugerencias y Reclamaciones, que el citado día no fue vista, dándosele nueva cita el día 3 de Febrero de 1992.

El día 22 de Noviembre de 1991, viernes, fue un día afectado por la

*convocatoria de huelga de personal facultativo, realizada por la Federación Andaluza de Sindicatos y Asociaciones Médicas (FASAM). Los servicios mínimos a mantener en aquella jornada, (se acompaña copia de la Resolución de la Delegación Provincial de Trabajo) no garantizaban explícitamente la asistencia a todos los pacientes citados previamente a consultas. Los facultativos en Servicios Mínimos consideraron aplazable o demorable la visita de Dña..., y por ello no la atendieron. El Hospital montó un dispositivo extraordinario para dar nueva cita, en el menor plazo posible, según la programación de las consultas y las citas ya comprometidas con otros enfermos, **a los pacientes que no fueron atendidos con motivo de la huelga de personal facultativo**. Así pues, el motivo por el que no se atendió el 22 de Noviembre de 1991, fue por la huelga de personal facultativo de ese día."*

*** Enferma terminal de SIDA es propuesta para alta del hospital (queja 2074/92).**

La interesada nos expone que su hija, enferma de SIDA en fase terminal, y anunciada su previsible muerte en un plazo breve, se encuentra ingresada en el Hospital "El Tomillar". Nos alega que en el día de hoy, los médicos del hospital le han anunciado que su hija debe irse del mismo ya que su enfermedad es incurable y ellos no pueden hacer nada.

La señora vive en una vivienda de 40 metros cuadrados con su marido y cuatro hijos de la enferma, de corta edad. Dice que su hija necesita muchas atenciones: no controla la micción, está tuberculosa, etc..., que ella no puede dispensárselas. Además, tiene miedo por el posible contagio, ya que tiene hemorragias, vómitos y tiene que compartir su habitación con sus cuatro hijos.

Se hicieron las oportunas gestiones y se nos informó que, dada la extrema gravedad de su estado, se iba a suspender la decisión. Y que en el caso de estabilización se buscaría una alternativa residencial para tratar de ser remitida.

Aclarando el proceso, se nos dice:

"En la Historia Clínica consta Informe de Alta de ingreso anterior en la Unidad de enfermedades infecciosas del Hospital Universitario

"Virgen del Rocío" (10 de Octubre al 14 de Octubre de 1992) donde señala el diagnóstico de SIDA en grado IV. Al mismo tiempo, el referido informe de Alta señala que "... al no presentar patología susceptible de actuaciones médicas, le remitimos de nuevo a su domicilio".

Solicitando información a los médicos responsables de la paciente en el Hospital "El Tomillar" (Unidad de Respiratorio del Hospital Universitario "Virgen del Rocío"), nos señalan que no existe en la actualidad previsión próxima de alta y que en ningún momento se ha anunciado a la familia alta próxima de la enferma.

La Asistente Social del Centro ha realizado gestiones (aún no concluidas), a solicitud de los médicos responsables de la paciente, orientadas a la localización de una residencia para enfermos de SIDA, en el caso de que la paciente pudiese en un futuro ser alta. Alta que en la actualidad no está prevista."

*** Supresión de la presencia física, en noche y fines de semana, de los médicos en las zonas rurales (queja 1418/92).**

En la citada queja una señora nos comenta:

"que este pueblo ha tenido siempre al menos un médico que residía y prestaba sus servicios a cualquier hora que se le requiriese.

Que como consecuencia de la Centralización de Guardería-Médica planificada por el Servicio Andaluz de Salud, este pueblo se queda sin médico "con presencia física en el mismo" de 8 de la tarde a 8 de la mañana, además de los fines de semana y festivos, estando el usuario obligado a llamar al Centro de Salud de La Luisiana, que se encuentra a diez kilómetros y por una carretera intransitable."

El SAS justifica la retirada del servicio médico de noche y festivos, en razón de la puesta en marcha de los dispositivos de urgencias del Centro de Salud de la zona:

"1º.- La organización de los Servicios Sanitarios en el mencionado

municipio ha sido tradicionalmente dependiente -partido abierto- del municipio de La Luisiana hasta la segregación del municipio de Cañada del Rosal en fechas relativamente recientes, persistiendo después de la segregación y hasta la constitución de la Zona Básica de Salud, un acuerdo entre el personal sanitario para la cobertura de la atención de urgencias de forma centralizada y localizada.

La apertura de la Zona Básica de Salud y la ampliación de los recursos humanos en la misma, terminó con este acuerdo, pasando a realizarse la mencionada atención de forma localizada en el propio municipio.

2º.- Aunque, efectivamente, el horario de Atención Continuada y Urgente comienza a las 20,00 horas hasta las 8,00 horas del día siguiente y durante las veinticuatro horas los días festivos, en el mencionado escrito no se hace referencia a la presencia continuada de al menos un médico y un ATS/DUE durante el resto del horario, existiendo además un teléfono directo con el Centro de Salud y un vehículo de transporte que garantizan la rapidez en la asistencia en el mencionado horario."

2.1.5. La Práctica Médica.

Durante el período al que se contrae el presente informe, y respecto a años anteriores, las quejas sobre presunta mala práctica profesional se han incrementado sustancialmente. Así, se han planteado ante esta Institución un conjunto de quejas, refiriendo errores de diagnóstico y tratamiento en la asistencia prestada por los profesionales sanitarios.

En estos supuestos las actuaciones desarrolladas se dirigen a observar la necesidad de que el órgano administrativo lleve a cabo las investigaciones oportunas, tendentes a determinar las circunstancias que hayan podido concurrir en la asistencia prestada, y a valorar los aspectos que integran la presunta mala praxis, así como la necesidad de informar al reclamante acerca del resultado de la investigación.

En estos casos, una vez que se recibe el informe del hospital, explicativo del incidente médico, y si se mantienen las discrepancias técnicas

sobre las actuaciones llevadas a cabo en la referida práctica, se le informa al ciudadano de los argumentos técnicos que justifiquen la decisión y se advierte de la posibilidad que tiene para recurrir frente a los tribunales de justicia.

Es necesario aceptar que esta Institución no puede definir en cada caso el correcto contenido de la práctica médica ejercitada. Y en este sentido, acreditando que se ha elaborado una información previa sobre la denuncia, y que del resultado de la misma, si no mediara responsabilidad administrativa, se informa al ciudadano, entendemos que se garantiza el derecho del usuario a conocer las circunstancias que han rodeado a la prestación sanitaria recibida, por si considera oportuno ejercer acciones judiciales.

En este sentido, cuando hemos observado discrepancias entre las posiciones del hospital y del usuario, como la ocurrida en el expediente de **queja 1349/92**, le hemos tratado de ofrecer una formulación sobre los elementos que inciden en la determinación de las responsabilidades, al mismo tiempo que le informamos de las acciones que podía emprender. En este caso, le expresamos lo que sigue:

"En cuanto al contenido de dicho informe, y teniendo en cuenta los datos que constan en el expediente, hemos de hacer las siguientes precisiones sobre los factores que, en general, influyen en el éxito de un acto médico, a fin de fundamentar nuestra resolución e intentar, en la medida de lo posible, ilustrarle sobre las vías a seguir para poder ejercitar las acciones que el ordenamiento jurídico le ofrece:

De acuerdo con la doctrina mayoritaria seguida en la materia, se pueden señalar, como factores que inciden, en general, en cada uno de los actos médicos realizados, los siguientes:

- 1.- El Facultativo, con sus circunstancias personales y profesionales. Durante el extenso periodo de formación habrá ido obteniendo una serie de conocimientos y aptitudes, pero pueden ser insuficientes para afrontar las situaciones concretas que se le pueden plantear. Podemos encontrarnos, si así sucede, ante un supuesto de impericia. Si, a pesar de que su formación es suficiente, su actitud en una intervención concreta no es la adecuada, su conducta puede calificarse como negligente o, incluso en muy raras ocasiones, como dolosa.*

- 2.- *El enfermo y su entorno familiar, con sus actitudes, colaboradoras o no, con el propio facultativo y con el centro donde se le dispensa el tratamiento. La influencia de estas personas puede apreciarse en varios aspectos: prestando su consentimiento o no a determinadas intervenciones, presionando para que se realicen otras, o se lleven a cabo de uno u otro modo, etc.,.*
- 3.- *La propia enfermedad que aqueja al individuo. De este modo se puede requerir la intervención de un facultativo ante enfermedades que aparecen como incurables con los tratamientos que, hasta el presente, la ciencia ha logrado descubrir. Otras que, a pesar de ser "curables", están sometidas a un porcentaje de éxito por la incidencia de otros factores no imputables a ninguno de los intervinientes. En fin, podemos encontrar con la concurrencia de otras afecciones o con las condiciones físicas, somáticas, biológicas, etc, del propio paciente, que hacen cobrar cierta veracidad a la afirmación de que "no hay enfermedad sino enfermo".*
- 4.- *El medio en que se produce la intervención del profesional médico. En este terreno pueden incluirse desde la dotación del centro que se pone a su disposición (espacios físicos, tecnología, instrumental, etc.,) hasta la organización del propio trabajo. Por lo tanto, es necesario evaluar si en el caso concreto se ha contado con todo el material necesario para realizar el acto médico con todas las garantías, o se ha debido realizar precariamente. En el aspecto de la organización del trabajo es preciso tener presente que en multitud de procesos, sobre todo hospitalarios, no se produce la actuación de un sólo profesional, sino que su labor se realiza en el ámbito de un equipo, muchas veces de naturaleza interdisciplinar, sucediéndose las intervenciones a lo largo de los turnos que se realizan durante la jornada. A ello hay que unir, también, la incidencia que puede tener en la evolución de una enfermedad la actuación de otros profesionales no facultativos que prestan cuidados al enfermo.*

Por tanto, y en resumen, la valoración de un acto médico debe comprender dos aspectos diferentes pero insolubles:

- *Uno, la autoría del mismo y el procedimiento seguido en su*

consecución, donde se apreciará el exacto ingrediente de la diligencia profesional desplegada o, en su caso, las desviaciones sobre la misma (error, negligencia, desidia, impericia, imprudencia, etc,).

- Dos, la delimitación del resultado conseguido, es decir, si es correcto o no, si se corresponde con la actividad realizada y si han interferido en su producción otras circunstancias que rompan o modifiquen el nexo causal entre ambos.

Con todo ello, se puede concluir que para determinar la responsabilidad de los intervinientes en un proceso médico es necesario evaluar cuál es el grado de participación de cada uno de los factores descritos en el resultado final.

Esa determinación de la responsabilidad, civil o penal de los profesionales que han intervenido, o patrimonial administrativa al tratarse de la prestación de un servicio público, en el asunto objeto de la queja presentada por usted ante esta Institución, ha de dilucidarse en el seno de un proceso judicial, que es donde se encuentran presentes las garantías suficientes de contradicción de las pruebas e informes que cada una de las partes pueda aportar en defensa de sus posiciones, ya que, de acuerdo con el art. 117.3 de la Constitución Española, la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado «corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, ...»

A continuación, vamos a describir, a título ilustrativo, dos de estas quejas presentadas sobre mala praxis profesional, comentando tan sólo la presunta irregularidad médica o sanitaria.

*** Una señora se queda inválida (queja 1364/91).**

El interesado en la queja nos expuso que su esposa fue intervenida en el Hospital de Zamacola de Cádiz, el día 4 de Abril de 1988, por problemas ginecológicos. Desde el día de la operación, la enferma está prácticamente inválida, a pesar de haberse sometido durante un tiempo a rehabilitación.

Manifestaba que según criterio de los facultativos del hospital la causa del mal padecido en la pierna se debió a que durante la intervención se le había cortado un nervio por negligencia médica.

*** Es analizado por los médicos en cinco ocasiones y no le descubren la enfermedad que le provoca la muerte (queja 1600/92).**

El compareciente en queja nos relata las incidencias que padeció su padre antes de que se le diagnosticara la enfermedad que le condujera a la muerte. Concretamente, acudió cinco veces distintas, a diversos dispositivos sanitarios, sin que se le advirtiera la gravedad de la enfermedad. Sin embargo, en una visita al especialista en su consulta privada, en 24 h. le detecta la patología.

Es el propio Hospital "Reina Sofía" de Córdoba, el que nos relata el episodio que sufrió el enfermo. Véamos el proceso:

"La primera vez que D. , fue atendido en nuestro Hospital fue en el Servicio de Urgencias el día 26 de Enero de 1992, estableciéndose el diagnóstico de sospecha de cólico renoureteral derecho y aconsejando su evaluación por el especialista en Urología.

El día 12 de Febrero de 1992 fue atendido por el médico especialista en urología en el Ambulatorio de la Avenida de América, solicitando analítica de orina y radiología simple de abdomen, citándole para revisión posterior.

Posteriormente, el día 17 de Febrero de 1992, y mientras se encontraba en estudio en el Ambulatorio, acudió de nuevo al Servicio de Urgencias, siendo evaluado por el médico de urgencias y por el especialista en Cirugía. Ante la existencia de una exploración con puño-percusión renal derecha positiva y hematuria comprobada en el sedimento urinario, ratifican su sospecha de patología urológica, por lo que es remitido para completar el estudio ya iniciado por el especialista.

El día 20 de Febrero de 1992 fue revisado por el Dr... con los resultados del análisis de orina y radiología simple de abdomen.

El día 21 de Febrero fue asistido por la Dra.... especialista en Aparato Digestivo, en el Ambulatorio de la Avenida de América, quien realiza una historia y exploración completa y solicita ecografía abdominal que fue citada para el día 5 de Marzo.

El día 24 de Febrero de 1992 es evaluado por el Hospital Provincial por el Dr. Gómez, especialista en Urología, por sospecha de neoplasia renal e ingresado el 3 de Marzo. Durante su ingreso se efectuaron estudios analíticos, ecografía abdominal, radiología simple de tórax y abdomen, TAC abdominal, citología por punción-aspiración, confirmándose el diagnóstico de carcinoma renal sarcomatoide con necrosis y calificación interior con adenopatía de hilio renal derecho, retrocavas e intercortocavas e infiltración tumoral del músculo psoas, así como trombosis de la vena renal derecha, metástasis pulmonares y pleurales. La extensión severa de la enfermedad se pudo confirmar por TAC el día 6 de Marzo. El día 26 de Marzo de 1992 se realizó arteriografía renal, con objeto de plantear terapéutica con embolización de la arteria renal que fue desestimada al comprobarse la avascularidad del tumor."

Hay que precisar que la última visita al hospital, se realiza a instancia del facultativo que le había diagnosticado en su consulta privada la gravedad de la enfermedad. Todo este accidentado proceso sanitario duró un mes. Posteriormente, debido al desarrollo del tumor, el paciente acaba muriendo a los cuarenta días.

2.2. Los derechos de los enfermos mentales.

No nos cansaremos de denunciar año tras año, la situación que padecen los enfermos mentales en Andalucía. La falta de intervención administrativa sobre esta realidad sanitaria hace que el problema vaya paulatinamente creciendo y agravándose. Especialmente drámatica es la situación que padecen los jóvenes esquizofrénicos y la problemática que se genera en sus familias.

Otro año más, no nos queda más que recoger el testimonio de los casos que han llegado a esta Institución, para trasladar al Parlamento la pulsación ciudadana sobre la desesperada situación de las familias afectadas.

Entre todas las quejas recibidas sobre la asistencia de salud mental, hay una de ellas que destaca sobre las demás, y pensamos que es representativa de la tipología de la situación que queremos testimoniar: el joven sicótico no atendido por la familia. Es el caso de una persona de unos 30 años de edad, enfermo mental y que vive solo. Este expediente de queja es especialmente significativo, además de por la relevancia social del caso, porque en el mismo se contiene un informe de sumo interés para valorar el alcance del problema que estamos presentando.

Pese al riesgo de ser excesivamente extensos, tenemos la intención de presentar detenidamente el citado caso, para que se pueda analizar directa y personalmente el testimonio que se aporta. Describamos la queja y sus contenidos.

*** Joven esquizofrénico paranoico que vive solo (queja 1220/92).**

Un grupo de personas, vecinos del enfermo, comparecen, y alegan, entre otras cosas, lo siguiente:

".. Que desde hace siete años "conviven" con el Sr., quien habita solo en uno de los pisos de la mencionada Plaza; que sufre de trastorno mental grave, que se caracteriza por una alteración extrema de la personalidad, agitación, ilusiones, delirio y alucinaciones, que alteran de tal forma las respuestas emocionales y la orientación personal que pierde el contacto con la realidad y es incapaz de realizar una actividad social normal.

(...) Que su enfermedad se traduce en parte de una lastimosa degradación física y de una cotidianidad basada en continuos golpes, portazos, roturas de cristales, subidas y bajadas de escalera a una velocidad temible; amenazas directa a mayores y niños...

(...) Que han ido sobrellevando la situación durante estos siete años con una mezcla de respeto, lástima y cariño mientras ha sido posible, pero la situación se agrava por días en cuanto que ahora los niños parecen ser su obsesión y objeto fijo para sus amenazas..."

Los vecinos nos acaban compartiendo que han denunciado la situación del enfermo ante las autoridades sanitarias, judiciales y policiales, e incluso en la prensa, y que nadie les da una respuesta satisfactoria.

En el informe emitido sobre la prestación asistencial dispensada al enfermo, entre otras cosas, se afirma lo siguiente:

"Paciente de 38 años de edad diagnosticado de Psicosis Esquizofrénica de tipo paranoide (C.I.E 10.F 20.0), que consulta por primera vez en nuestro Servicio de Salud Mental en 1981 (Hospital Psiquiátrico de Huelva). Desde esta fecha hasta la actualidad ha tenido 32 hospitalizaciones y desde Octubre de 1988 está siendo atendido por el Equipo de Distrito (E.S.M.D.H.1), en régimen de consulta externa.

El curso evolutivo de su enfermedad es la tendencia a la cronicidad con reagudizaciones frecuentes, su cuadro clínico aunque no remite totalmente mejora con la toma continuada de psicotropos, siempre que alguien se preocupe que tome la medicación, que no ingiera tóxicos, se alimente, etc. Este papel lo venía cumpliendo su madre hasta que tuvo que ser ingresada en asilo. Los hermanos no han podido cumplir esas funciones adecuadamente por diversas razones (sus propias ocupaciones, residir en otros domicilios, dificultades de relación con ellos, etc.).

Actualmente el paciente vive solo, en un piso de su propiedad de la dirección anteriormente citada. En su casa frecuentemente recae, produciendo su conducta gran alarma entre el vecindario que presiona insistentemente para su encierro prolongado.

Por lo antes referido, nos encontramos ante un paciente psicótico joven, con escasas expectativas de curación, resistencia terapéutica, etc., reuniendo el perfil de aquellos pacientes que se beneficiarían de una estructura asistencial intermedia que pudiera asumir internamiento de media-larga estancia. En los últimos meses se ha elaborado, por parte de técnicos de esta Gerencia Provincial, un proyecto para la creación de dicha estructura que aún no ha podido culminar por dificultades de tipo presupuestarias, de espacio adecuados en la provincia, etc."

En el expediente informativo que nos remite la Gerencia Provincial de Huelva se nos da traslado de un informe elaborado por el Responsable de Coordinación de la Unidad Hospitalaria de Salud Mental, que al valorar la situación del referido paciente, al mismo tiempo, evalúa la situación de los enfermos de salud mental en Huelva, con un resultado poco esperanzador:

"Los hechos y circunstancias que se refieren son conocidos por mí y son ciertos en lo sustancial. Personalmente estoy de acuerdo también con los calificativos de la situación ("lastimoso, degradante, vergonzoso"), así como con la exigencia de apertura de centros intermedios.

*Un aspecto trascendente de la situación no contemplado explícitamente en la reclamación, es el riesgo que supone para D.. que, advertido y denunciado en casos similares, ha llevado a graves lesiones e incluso al fallecimiento de los sujetos, **confirmando, también en Huelva, el resultado de otras experiencias de reformas mal ejecutadas y en las que la muerte accidental es uno de los factores que más contribuye a la reducción del número de internados.***

Faltan, pues, los dispositivos, centros o estructuras intermedias, ausencia que, en Huelva, y a mi modo de ver, no depende de carencias de recursos, que los hay, y sobrados, sino de la deficiente gestión de los mismos, así como de incapacidad o falta de voluntad política para ordenar, organizar y rentabilizar los recursos existentes. Esta incapacidad o falta de voluntad se demuestra diariamente en el modo, se conoce y se consiente el deficiente funcionamiento de determinados servicios, o en el incumplimiento de compromisos públicos suscritos por las autoridades sanitarias.

En el caso concreto de D.. como en otros enfermos psicóticos crónicos, las carencias o insuficiencias no pueden ser imputables al desorden e insuficiencia de los servicios sociales, que también condiciona hospitalizaciones psiquiátricas indebidas, ni a la carencia de servicios de atención de enfermería, domiciliaria o psicopedagógicos (ancianos o retrasados mentales que también ingresan aquí). La carencia o insuficiencia es, antes que nada, del dispositivo sanitario especializado."

Entendemos que esta queja, y las valoraciones técnicas que en ellas se recogen, es ilustrativa de la situación que pueden llegar a padecer los enfermos mentales en Andalucía. Lo cierto es que no existen en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza centros residenciales intermedios suficientes para atender estas necesidades asistenciales, y que los profesionales sanitarios se encuentran impotentes para remediar las continuas tensiones que provocan los enfermos mentales descontrolados.

Se ha advertido como las estructuras extrahospitalarias intermedias son mínimas para las necesidades que la deshospitalización forzada ha generado. En un informe sobre el proceso de externalización de los enfermos mentales, se acredita que sólo existen en Andalucía dos Comunidades Terapéuticas: una en Sevilla, con 15 plazas disponibles y 10 ocupadas, y otra en Málaga con 16 plazas disponibles y 11 ocupadas. Es decir, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza existe, tan sólo 25 plazas, en Comunidades Terapéuticas. Dispositivo éste de hospitalización activa, de media y larga duración, que tiene como función primordial: "prestar atención activa y continuada a pacientes derivados desde los Equipos de Salud Mental de los Distritos comprendidos en su ámbito de actuación, cuyos problemas no puedan resolverse en el ámbito ni en las Unidades de Hospitalización de Salud Mental". Ciertamente, tal como denunciaba el responsable de salud mental de Huelva, ante esta falta de dispositivos específicos de atención intermedia, poco se puede hacer con estos enfermos mentales crónicos.

*** Otros casos de enfermos mentales.**

Frecuentemente, las quejas las presentan los propios familiares de los enfermos que se lamentan de las dificultades que en la convivencia diaria con los mismos se les originan. Los familiares estiman que son ellos los que tienen que soportar personalmente, día a día, los desordenados comportamientos, a veces violentos y agresivos, de los enfermos mentales. Habitualmente, los afectados viven en un nivel de crispación familiar muy elevado, dificultándose la convivencia personal. Otras veces, es el propio enfermo padeciendo la marginación social el que pide el ingreso en un centro adecuado. Véamos algunos casos.

- En la **queja 1469/92**, el interesado nos expone que su hijo

padece esquizofrenia sometido a una medicación que combinada con el alcohol que consume produce un comportamiento insoportable para la familia. Reconoce haber puesto en conocimiento de la Guardia Civil tales hechos y por mandamiento judicial se le ingresó 15 días en Psiquiatría del Clínico de Granada, pero, añade "*al salir con permiso o con el alta, todo vuelve a ser igual*". Manifiesta que es imposible convivir con él, pero no encuentra vías para su internamiento, y tampoco puede acudir a centros privados por no permitírsele su economía. El compareciente se queja de la falta de asistencia social y sanitaria a disposición de su hijo y reclama el oportuno servicio de rehabilitación que ofrece el art. 20 de la Ley General de Sanidad.

- En la **queja 1799/92**, un padre nos traslada el problema de su hijo esquizofrénico, que en el mes de Agosto sufrió una fuerte crisis propia de su enfermedad. Alega que se dirigió al Centro de Salud de su localidad para comunicarle al médico la conveniencia de su ingreso en un centro hospitalario, dado que la violencia de la crisis había llegado a tal extremo que incluso golpeó a sus padres. El Asistente Social del Centro de Salud le anuncia que el médico no podrá recibirlo hasta la semana que viene. Después de agotar distintos dispositivos públicos y privados, y transcurrir semanas, el hijo acaba ingresando en un Hospital Psiquiátrico.

- En la **queja 1694/92**, es el propio enfermo mental, quien nos solicita el ingreso en un centro adecuado. Nos dice:

"Padezco una enfermedad llamada esquizofrenia desde hace 9 años y medio, y he estado 9 veces en el hospital psiquiátrico, con un promedio de 2 semanas por estancia.

(...) el motivo de mi carta es que me he convertido en un marginado, con un profundo deterioro social, soy un chivo expiatorio... pido encarecidamente que me ingresen en un centro psiquiátrico de régimen abierto, por tiempo indefinido."

2.3. Las listas de espera.

El apartado de las listas de espera del sistema sanitario andaluz en nuestro Informe Anual se ha convertido en un capítulo obligado en la dación de cuenta de esta Institución ante el Parlamento. El volumen de afectados en las listas de espera, y la repercusión social que las mismas producen, han originado

un incremento significativo del número de quejas recibidas en relación a las listas de espera para acceder a las prestaciones sanitarias. Concretamente en el año 1992 se han tramitado 36 quejas referidas a esta temática. Haciendo notar que el 90 por 100 de ellas fueron admitidas.

Aparte de su aumento, debemos indicar que en esta partida de quejas se concentran aquéllas que encierran los mayores dramas personales que terminan recayendo en esta Oficina. El enfermo expectante, en muchos casos, es una persona que espera la prestación sometido a fuertes dolores e incomodidades graves que la propia enfermedad le produce. Durante el año 1992, nos llamó la atención, en especial, la situación de los enfermos que esperan ser intervenidos de artrosis de cadera, y aquellos jóvenes que padecen escoliosis o desviación de columna. Sobre ambos temas iniciamos sendas quejas de oficio, acabando una de ellas en un estudio específico, del cual el Parlamento ya tuvo conocimiento, y del que aquí extractaremos sus conclusiones.

A continuación daremos cuenta del trabajo realizado en la investigación de las quejas referidas a las listas de espera del sistema sanitario andaluz.

2.3.1. La lista de espera de escoliosis.

A nuestro juicio, no cabe duda, que la lista de espera de escoliosis idiopática, es una de las más duras y amargas que resiente sobre el sistema sanitario andaluz. **La lista, comprende adolescentes de 13 a 16 años, que tienen doblada la columna vertebral**, y necesitan la intervención quirúrgica para recuperar la normalidad fisiológica. **Mientras esta operación llega -actualmente las esperas son superiores a tres años-, el adolescente debe permanecer enconsertado o enyesado de cintura a cuello, noche y día, verano e invierno.** Además, como es lógico, el proceso les condiciona su desarrollo fisiológico y personal, incluso repercute en su proceso educativo. Un padre nos comenta la situación que padece su hijo:

"... las molestias de tener que estar todo este tiempo con un corsé de plástico duro e intranspirable pegado al cuerpo, limitando su desarrollo natural y dificultando muchos movimientos, pudiendo influir también para poder relacionarse con chicos de su edad al no poder practicar ningún tipo de deportes, etc."

La gravedad de esta situación sanitaria puesta en evidencia, nos llevó a iniciar la **queja de oficio 1841/92**, sobre las listas de espera y los tratamientos de los enfermos de escoliosis idiopática. La citada investigación todavía se encuentra en tramitación. Esperamos que en el próximo Informe podamos dar cuenta al Parlamento de los resultados obtenidos, y logremos conocer el número de afectados y las posibilidades del sistema para atenderlos adecuadamente.

Ahora podemos destacar algunos casos individuales sobre los que hemos trabajado, que reflejan la gravedad del problema que presentamos, que más que al derecho a la protección a la salud, afecta a la propia dignidad de las personas.

*** La lista de espera de escoliosis del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla (queja 79/92).**

En el escrito de queja, el interesado nos manifestaba que su hija fue diagnosticada en 1989, a los 15 años de edad, de escoliosis idiopática dorsal derecha y lumbar izquierda, con curvatura de 54º, por lo que fue derivada desde el Hospital "Infanta Elena", de Huelva al Hospital Universitario "Virgen del Rocío", de Sevilla, en cuyo centro se encuentra en **lista de espera, desde comienzos de 1990**, para ser intervenida quirúrgicamente, ocupando el tercer lugar. Igualmente expone que, desde Septiembre de 1991, ya no acude a consulta externa, ya que los estiramientos con escayolamiento, de que ha sido objeto, no le son de utilidad y su hija se encuentra muy afectada psicológicamente. Cuando ha recabado información acerca de la tardanza en operarla se le ha respondido, en alguna ocasión, por parte del Sr. Director del Hospital, que sólo disponían de un quirófano abierto y debía atender a las urgencias, y que los demás estaban cerrados por obras.

En el informe remitido por el Director Gerente del Hospital Virgen del Rocío, se nos comunica lo siguiente:

"Que el Hospital de Rehabilitación y Traumatología cuenta con un equipo de traumatología y cirugía ortopédica especializada en patología de la columna vertebral, que además de atender a las personas que le corresponden por sectorización, es también Centro de referencia para Sevilla y Huelva, lo que provoca demora en las intervenciones

de lista de espera que se priorizan por orden de gravedad o urgencia.

Que la paciente está diagnosticada de escoliosis idiopática dorsal derecha y lumbar izquierda, de tratamiento eminentemente quirúrgico, y que por ello, y en atención a las características de su patología se encuentra entre las primeras en la lista de espera."

De una primera aproximación y contraste formal de las actuaciones, deducimos, a efectos de la presente, lo que sigue:

- 1º.-Que la escoliosis idiopática que padece la joven precisa para su curación de "tratamiento eminentemente quirúrgico".
- 2º.-Que dicha paciente precisa el tratamiento eminentemente quirúrgico desde al menos hace tres años, pero todavía no ha recibido el tratamiento.
- 3º.-Que la interesada era de las primeras en la lista de espera a comienzos de 1992.
- 4º.-Que la interesada sigue siendo de las primeras, ocho meses después, a mediados de Agosto de 1992, "*en atención a las características de su patología*".
- 5º.-Que la escoliosis idiopática es una enfermedad progresiva y en algunos grados de su evolución, provoca graves consecuencias vitales, al tiempo que los jóvenes que la padecen son sometidos a continuos escayolamientos para evitar el progresivo aumento de la curvatura dorsal.
- 6º.-Que por diferentes Directores-Gerentes y Directores Médicos de Hospitales de nuestra Comunidad Autónoma, se nos ha confirmado, a través de otras quejas deducidas respecto a la lista de espera, que la demora en atender a estos pacientes de escoliosis es uno de los temas más lacerantes que padece el Sistema de Salud en Andalucía.
- 7º.-Que esa administración sanitaria, por último, sigue todavía sin saber

cuándo va a poder prestar el servicio quirúrgico que tiene prescrito.

Posteriormente, el 18 de Septiembre de 1992, el padre de la paciente nos comunica telefónicamente que en Julio pasado se interesó nuevamente en el Hospital de Traumatología acerca de la fecha de operación de su hija y el facultativo que la atiende, le comunica que su expediente clínico se ha extraviado o perdido.

Le hacen nuevamente radiografías y se le notifica que sigue igual. El reclamante nos manifiesta su pesadumbre pues desconoce, ya que el expediente se ha perdido, si su hija sigue igual que hace tres años cuando se le diagnosticó la escoliosis con una curvatura de 54^o, o igual que la última vez que estuvo en consulta externa en Septiembre del año pasado.

Por último, el mismo Doctor le comunica que llame el 30 de Septiembre y se le notificará la fecha de la posible intervención o, en su caso, opciones alternativas a efectuar. En todo caso, no se le dan muchas garantías, ya que el equipo que la ha de atender sólo opera dos días en semana y además, tienen que atender las urgencias que tienen preferencia.

En definitiva, ni la paciente ni sus familiares, después de tres años de espera, incertidumbre y hasta desesperación al comprobar el gran deterioro físico, psíquico y moral de su hija, que igualmente ha visto destrozado su desarrollo cultural y el nivel relacional que por su edad tenía derecho a disfrutar, tienen una expectativa cierta de curación, no ya por imposibilidad técnico-hospitalaria, sino por la dificultad organizativa de la Administración en prestar el obligado servicio.

En base a todo lo expuesto, hicimos las siguientes consideraciones, por el simple mecanismo de contrastar lo anterior con el precepto constitucional recogido en el art. 10 de la Constitución Española, que establece que la dignidad de la persona es fundamento del orden político y la paz social.

"Siguiendo al Profesor Joaquín Aparicio en su obra "La Seguridad Social y la protección de la salud", podemos decir que, el valor dignidad de la persona humana es el «valor axiológico último», de modo que el sistema de garantía que hace jerarquizar los valores constitucionales, no es sino «proyección del sistema axiológico

básico constitucional», y por tanto, podemos decir que «cuanto más cerca están éstos de la personalidad humana, mayores garantías gozan frente al Estado y, por contra, cuanto mayor es su alejamiento de ese valor, menores son dichas garantías.».

El sistema constitucional español contempla una concepción dinámica de la salud, tanto en su prevención como en la dotación de medios para recuperarla, en la medida en que es considerada como base para la elevación social y personal del individuo, y, por ello podemos decir, siguiendo al Profesor Mario Pasquini, en su Tratado de Derecho Sanitario que «la dignidad y la libertad constituye el fin primario de la persona humana, cuyo respeto constituye el fundamento del orden político y la paz social.». (Artículo 10 de la Constitución Española).

Y ahora nos preguntamos: ¿se le garantiza el respeto a la dignidad humana a una joven que, próxima a los dieciocho años, lleva tres en diferentes listas de espera programadas y todavía no tiene esperanza cierta de ser intervenida quirúrgicamente, pese a habersele prescrito como único medio de curación?. ¿Garantiza realmente la administración sanitaria dicho respeto a la dignidad humana cuando la demora o tardanza en cumplir sus prescripciones clínicas están provocando una gravísima lesión a otros derechos fundamentales que no puede disfrutar la paciente, al tener que acudir continuamente a Hospitales, para periódicos escayolamientos que no le detienen la enfermedad?. ¿Podrá esta ciudadana recuperar algún día el retraso escolar que padece?. ¿Puede disfrutar de las mismas opciones que el resto de la población de nuestra comunidad disfruta, en orden a obtener un pleno desarrollo de su personalidad?. ¿Es evitable el dolor y grado de postración psíquica y moral que padece?. ¿Confiarán sus familiares en la bondad y eficacia del sistema sanitario cuando, tras necesitar recurrir a otro Hospital, le pierden el historial clínico?».

Para ello hay una respuesta técnica que, previamente, ha sido suscrita por los servicios médicos: la enfermedad precisa de tratamiento quirúrgico y no se le dispensa, no por improbable ineficacia de la operación, sino por inadecuación de medios materiales y personales para poder efectuarla.

Como dice el Profesor Alonso Olea, lo característico de la Seguridad Social no es la existencia de estados de necesidad a los que aliviar, sino el «modo específico de proveer a su cobertura... y ese modo específico tiene desde el punto de vista del sujeto, una característica notabilísima y es que, la parte más sustancial de las prestaciones se entregan bajo el título de un derecho subjetivo y por ello, son jurídicamente exigibles, sin más requisitos que el cumplir las condiciones definidas por la Ley para los sujetos inmersos en el campo subjetivo de protección, independientemente de cualquier otra consideración...». Este rasgo es absolutamente definidor del concepto de Seguridad Social, lo que más auténticamente la separa de la beneficencia, tanto pública como privada.

Es decir, nos encontramos ante un derecho subjetivo con todos los requisitos de poder ser ejercido, garantizado por el ordenamiento jurídico; tutelado constitucionalmente en cuanto fundamento o soporte del resto de derechos fundamentales y, cuya demora en ponerse en práctica, además de dejarlo vacuo y sin contenido, está afectando grave y lesivamente a aquéllos otros derechos básicos que posibilitan un desarrollo pleno de la personalidad, en condiciones de igualdad y no discriminación respecto al resto de los ciudadanos.

Por último, lamentamos que a la tardanza en prestar la obligada asistencia sanitaria le haya sobrevenido otro daño más, cual es la pérdida del historial clínico de la interesada.

No podemos, por ahora, establecer las consecuencias inmediatas que tal pérdida acarreará a la interesada, pero desde luego, tal negligencia o inobservancia administrativa contradice, más gravemente aún, el mandato legal de celeridad y eficacia que nuestra legislación predica y requiere de la administración sanitaria, en cuanto soporte del acto estrictamente médico que antes hemos mencionado."

Visto lo anterior, concluimos que, a nuestro juicio, esa administración sanitaria no se había presentado como garante de la dignidad humana que el Estado está obligado a garantizar a los ciudadanos, ni ha prestado con celeridad y eficacia la obligada asistencia sanitaria, por todo lo cual se procedió

a formular **Recordatorio** de los preceptos constitucionales y legales infringidos en la prestación de la asistencia clínica debida a esta paciente, y a su vez se le presentan las siguientes **Recomendaciones**:

"1.- Que por esa Administración sanitaria se adopten inmediatamente cuantas medidas organizativas sean necesarias, a fin de que garantizándosele el respeto debido a la dignidad humana, que la paciente tiene garantizada constitucionalmente, se le preste la asistencia debida, poniendo en práctica las intervenciones prescritas por esos mismos servicios, sin que sirvan de excusa o demora ninguna otra consideración.

Todo ello en atención a aquél último valor de la dignidad humana, no atendido adecuadamente al llevar esperando tres años una intervención quirúrgica, que es su única salvación y que hasta la fecha no se le ha prestado por limitaciones organizativas de esa Administración Pública; e igualmente, en atención a aquéllos otros derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución y a los que no tiene acceso la joven paciente, o tiene previamente limitados en su disfrute, en tanto subsista el actual desarrollo de su enfermedad.

2.- Que, igualmente, se adopten cuantas medidas sean necesarias para recomponer el historial clínico que se ha perdido, procurándose por esa Administración, la suficiente celeridad y eficacia, en orden a reparar el daño sobrevenido y se le eviten a la enferma continuos desplazamientos desde Huelva, sin obtener beneficio alguno."

*** Acumulacion de listas de espera de escoliosis de paciente derivada a otro hospital para su intervención (queja 869/92).**

En el mes de Abril de 1992, compareció en queja ante esta Institución la reclamante, madre de una joven de 13 años de edad. La interesada nos relata que su hija menor se encuentra aquejada de escoliosis idiopática lumbar izquierda y contracurva dorsal derecha, alcanzando actualmente los 60°, y precisa de urgente intervención quirúrgica, dada la evolución alcanzada por esta enfermedad de carácter progresivo. Asimismo, nos comenta que existía un grave deterioro de la relación médico-enferma, con la consiguiente pérdida de confianza, por lo que solicitaba que su hija fuese operada en Sevilla, ya que, desde Mayo de 1990 en que detectaron la

enfermedad, había sufrido una larga sucesión de penalidades, tanto en el Hospital de Jerez de la Frontera, como en el General de Cádiz, pues tras haber sido escayolada, se descubrió que era alérgica a la escayola, por lo que de poco sirvió la intervención sufrida, cuando se había logrado reducir la curvatura dorsal a 35°.

Tras ser remitida de Jerez a Cádiz y de Cádiz a Jerez, la interesada reconoce haber inquirido sistemáticamente ante el Doctor y ante el cirujano que debía operar a su hija, acerca de la fecha de tal operación o el desarrollo de la enfermedad. Igualmente manifiesta no haber recibido respuestas satisfactorias, ni formalmente adecuadas, al tipo de enfermedad, ni a su solución definitiva, ni a la fecha de intervención.

Habiendo solicitado su traslado al Hospital Universitario "Virgen del Rocío", de Sevilla, fue citada por error para ingresar en el Hospital "Puerta del Mar", de Cádiz, y en dicho centro le fue extendido informe suscrito por el Jefe del Servicio de Traumatología, quien manifestaba que *"en una cirugía de tanta importancia, la confianza en el médico era indispensable y que por ello, era razonable fuera enviada a Sevilla."* Igualmente, expresa su *"ruego a las autoridades sanitarias, pongan los medios para que dicha paciente sea intervenida en otro centro, en el plazo más corto posible, dado que ya ha soportado la lista de espera en nuestro Hospital."*

Solicitado informe de esa Gerencia Provincial, se nos remite en Agosto pasado, diciéndonos que:

"la petición de asistencia fue remitida a la Gestoría de Usuarios del Hospital Universitario "Virgen del Rocío", de Sevilla, el pasado 3 de Abril de 1992. Ante la demora denunciada, esta Dirección Provincial ha contactado telefónicamente con la citada Gestoría de Usuarios, y tras explicar la particularidad de la paciente, así como la necesidad de que se redujera el plazo de lista de espera, debido al tiempo transcurrido en espera de intervención y a la edad de la misma, se ha conseguido sea citada en la consulta de Scoliosis del C.R.T. del Hospital citado el próximo día 31 de los corrientes."

Conviene, asimismo, hacer saber que en Mayo del presente año se dirigió solicitud de preceptivo informe a la Gerencia Provincial de Sevilla, respecto a la solicitud planteada, y se nos contesta del siguiente tenor literal:

"Revisados nuestros expedientes, no nos consta ninguna petición de asistencia de pacientes de otra provincia en nuestros Hospitales."

Por comunicación directa con familiares de la paciente, nos informamos que había sido intervenida en dicho Hospital de Sevilla.

En la **Recomendación** final, que se formuló respecto a esta queja se alegó lo siguiente:

"En principio y a efectos de la presente, podemos establecer las siguientes premisas, a fin de poder efectuar una ponderada valoración:

- 1º.- Que la joven fue diagnosticada de Escoliosis, en Mayo de 1990, a los 12 años de edad, con una curvatura de 45º, y en octubre del mismo año estaba ya en 60º, y tras una intervención que logró reducirla a 35º, y que resultó fallida al ser alérgica a la escayola, se vio rota la debida confianza médico-paciente, tras ser derivada a Cádiz en dos ocasiones, sin obtener resultado efectivo alguno, y por ello, solicitó traslado al Hospital de referencia de Sevilla.*
- 2º.- Que la Dirección Provincial de Asistencia Sanitaria de Sevilla, mediante informe emitido en Mayo de 1992, expresa no tener "petición de asistencia de pacientes de otra provincia en nuestros Hospitales", en tanto que el Director Provincial de Cádiz acredita, documentalmente, haber remitido, el 3 de Abril de 1992, a la Gestoría de Usuarios del Hospital Universitario "Virgen del Rocío", de Sevilla, la correspondiente petición de asistencia, e incluso haber mantenido conversación telefónica con dicha Gestoría, en atención al tipo de dolencia de la paciente, la larga espera acumulada y la edad de la enferma, al tiempo que manifiesta su satisfacción por haber "conseguido que sea citada para consulta, en dicho Hospital, el 31 de Agosto."*
- 3º.- Que por gestión directa de esta Oficina, se ha podido comprobar que la paciente ha sido, nuevamente, escayolada el 16 de Septiembre, en el Hospital "Virgen del Rocío", si bien desconocemos si ha sido*

intervenida quirúrgicamente.

Antes de entrar a valorar lo antedicho, conviene resaltar, en todo caso, y para su especial constancia, lo siguiente:

- * La respetuosa actitud profesional del Jefe del Servicio de Traumatología, del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario "Puerta del Mar", de Cádiz, valorando en adecuados términos la pérdida de la confianza médico-paciente, al tiempo que, tan razonablemente, solicita de las autoridades sanitarias que "pongan los medios para que dicha paciente sea intervenida en otro centro, en el plazo más corto posible, dado que ya ha soportado la lista de espera en nuestro Hospital."*
- * La grave contradicción detectada entre lo que manifiesta la Dirección Provincial de Atención Sanitaria de Sevilla, en Mayo de 1992, respecto a no constarles ninguna petición de asistencia de pacientes de otra provincia en sus Hospitales, en tanto que se acredita todo lo contrario por parte de la Dirección Provincial de Cádiz.*

Lamentamos esta grave contradicción administrativa, cuando lo que se está ventilando es el derecho público de una joven a obtener una eficaz asistencia médico-hospitalaria, pero no siendo ello el motivo de la admisión a trámite de la presente queja, sólo lo resaltamos para su expresa constancia.

El muy largo período de espera que padece la enferma para lograr su tratamiento quirúrgico, los continuos traslados y desplazamientos que tiene que efectuar y la grave repercusión que todo ello conlleva sobre su nivel educativo, y en definitiva, sobre el desarrollo de su personalidad, nos ponen en inmediata conexión con el art. 10 de nuestra Constitución, cuando establece que la dignidad de la persona... el libre desarrollo de la personalidad... son fundamento del orden político y la paz social.

Y debemos hablar de dignidad humana cuando nos referimos a la situación que viene arrastrando una joven de trece años, que diagnosticada hace casi tres, todavía no ha visto satisfecha su solicitud de intervención quirúrgica, que es la que se le ha previsto como única medida eficaz para curar su dolencia, de tan grave riesgo cuando se superan determinados grados de curvatura

dorsal, como a ella le ha ocurrido.

*En la citada resolución se acogen los planteamientos jurídicos constitucionales señalados en la queja anteriormente referida, y se termina formulando las siguientes **Recomendaciones**:*

- "1.- Que por esa Administración sanitaria se adopten inmediatamente cuantas medidas organizativas sean necesarias, a fin de que en todo momento se garantice el respeto debido a la dignidad humana a los pacientes aquejados de Escoliosis, procurando su inmediata intervención clínica en el Hospital de origen o en el de referencia, de modo que se les evite, a tan corta edad, la postración física y moral que padecen, y se les posibilite acceso al disfrute del resto de derechos fundamentales que, como el de educación efectiva y desarrollo libre de la personalidad, tienen derecho a disfrutar y percibir.*
- 2.- Que los pacientes aquejados de Escoliosis idiopática no tengan que sufrir nuevas demoras en las Listas de Espera de los Centros de Referencia, pues ellos no son los responsables de que, para su curación, haya que trasladarles a otros Hospitales, dentro o fuera de su Área de Salud."*

Estas quejas que se han destacado, y el tratamiento preferente que se le ha dado desde esta Institución, pueden darnos una idea de la dificultad y gravedad del problema que presentamos ante el Parlamento. Hay que decir, que el Director Gerente del SAS no ha dado contestación a ninguna de estas Recomendaciones sobre las listas de espera de escoliosis.

2.3.2. La lista de espera de cadera.

Las quejas sobre las listas de espera de prótesis de cadera que soporta el sistema sanitario se han seguido recibiendo durante el año 1992. En las **quejas 973/91** y **1071/92**, esta Institución tuvo la oportunidad de formular sendas Recomendaciones sobre la necesidad de intervenir administrativa y asistencialmente sobre la excesiva permanencia de los usuarios en estas listas de espera. También en las **quejas 609/92** y **2321/92** se constató la elevada

duración de las demoras para ser intervenido de prótesis de cadera.

No obstante, durante este año, el trabajo más importante, lo representa la **queja de oficio 1756/92**, que se desarrolló sobre la situación de las listas de espera de prótesis de cadera en Andalucía, y que se ha presentado en 1993 ante el Parlamento, vía art. 12.2 de nuestro Reglamento, como trabajo monográfico por la transcendencia del tema en concreto.

En este Informe de dación de cuenta de la labor del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 1992, sólo vamos a recoger las conclusiones que se obtuvieron del referido documento, así como las recomendaciones que al hilo se formularon.

En concreto, se dedujeron las siguiente conclusiones:

1.- La finalidad de este trabajo es poner en conocimiento del Parlamento de Andalucía la situación que padecen 1.611 ciudadanos que esperan para ser intervenidos de artrosis de cadera. Justamente éste es el mensaje que queremos trasladar al Parlamento: señalarle que **un conjunto importante de andaluces están soportando una situación personal y familiar muy dolorosa a consecuencia de la incapacidad del sistema sanitario de ofrecerle la intervención** consistente en la sustitución de la cadera.

2.- El presente estudio ha pretendido, comprobar y analizar la situación de las listas de espera de artrosis de cadera en los hospitales andaluces y, al mismo tiempo, reflejar las condiciones personales en las que se desenvuelven los ciudadanos que esperan la prestación sanitaria.

En definitiva, nos interesaba conocer cuál era la realidad hospitalaria de los enfermos que esperan, qué consecuencias médicas o asistenciales reporta la demora, y cuales eran las situaciones sociales y personales de los ciudadanos que soportan las esperas. Básicamente, esto es lo esencial, queremos dar cuenta al Parlamento de las personas que esperan la operación de cadera, y cuál es su coste médico y humano respecto a las personas que padecen las demoras.

3.- Hemos llegado a recopilar la información de la totalidad de los hospitales públicos andaluces que desarrollan intervenciones de caderas. Esto quiere decir que los datos que se aportan sintetizan y centralizan el conjunto de la información producida en los distintos centros hospitalarios.

4.- Partimos de la convicción de que el eje sobre el que pivota la presente investigación es el propio ciudadano que espera la prestación sanitaria demorada. Desde este prisma, hemos querido dirigirnos a los usuarios, persona a persona, y preguntarles directamente, cómo se encuentra, desde cuándo padece la enfermedad, si le duele, si le molesta, y en definitiva interesarnos por su estado de salud y de sus condiciones de vida mientras espera la intervención. La finalidad de esta parte del trabajo de investigación, era doble; de un parte, analizar el perfil de las personas en esperan y conocer directamente por los propios protagonistas cómo vivían todo su episodio médico; y de otra, pulsar el ánimo de las personas frente a la contingencia sanitaria que padecen y respecto al sistema sanitario.

5.- En total, **en estos momentos en Andalucía hay 1.611 personas en lista de espera de prótesis de caderas.**

6.- El Hospital "Reina Sofía" de Córdoba, con 356 pacientes en espera ostenta el récord de lista de espera de cadera de Andalucía.

7.- Córdoba, con una tasa de incidencia del 5,1 supera en más del doble la media andaluza. Granada y Sevilla también rebasan la media autonómica. Por el otro lado, se subraya la beneficiosa posición de Cádiz que, con una población de más de un millón de personas, sólo existen 116 personas en espera.

8.- Anotar **el indicador general, 2,3 de cada 10.000 ciudadanos andaluces se encuentran en espera de ser intervenidos de prótesis de cadera.**

9.- Ocho hospitales soportan listas de espera máximas de más de tres años. Destaca por encima de los demás, el caso del **Hospital de Torrecárdenas, con un tiempo máximo de espera de cinco años** . En esta partida, se encuentran la mayor parte de los grandes hospitales andaluces, tanto los de especialidades como los universitarios. Resalta también la situación de la provincia de Córdoba, con sus dos grandes hospitales colocados en la cabecera de la tabla.

10.- Respecto a los tiempos medios el **Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla** ostenta el primer lugar: la media para ser intervenido es de **dos años aproximadamente**. En este apartado llama la atención la posición del área de Granada, que sitúa sus hospitales de especialidades y universitario en segunda

y cuarta posición, respectivamente, alcanzando una espera media de año y medio.

11.- Resulta que sobre **el conjunto de personas que esperan la prótesis de cadera en Andalucía, el tiempo de espera medio es de 449 días.** Es decir, **un andaluz de media necesita esperar quince meses para ser intervenido de artrosis de cadera en el sistema sanitario público.**

12.- Podemos advertir que respecto a las intervenciones de prótesis de cadera en Andalucía, **la demanda de la población supera la oferta asistencial del sistema sanitario. Prueba de ello, son las 1.611 que se encuentran en lista de espera.** Y que además, la tendencia se orienta hacia un incremento del número de intervenciones. Consecuentemente, se precisa un considerable aumento de las dotaciones asistenciales especializadas en esta patología, o del rendimiento de las mismas, para conseguir la adecuación de la oferta a la demanda.

13.- Se observa que el desequilibrio de estancias medias es muy elevado. En el conjunto de toda Andalucía, resulta que la estancia media en las intervenciones de cadera es de 14,32 días.

14.- El catálogo de criterios, que desde los hospitales se nos han dado para ordenar las prioridades en las listas de espera, es muy variado, aunque en general, con más o menos acierto, todos tratan de garantizar la equidad de la prestación sanitaria, procurando conjugar intereses de difícil resolución.

15.- Cuando un médico decide que una persona enferma de artrosis de cadera debe intervenir para colocarle una prótesis de cadera, se tiene la certeza de que ningún otro método puede solucionar su problema, ya sea mediante la toma de medicamentos, la pérdida de peso, cambio de hábitos y costumbres, o con otro tipo de intervenciones menos drásticas.

16.- **La artrosis de la cadera se manifiesta fundamentalmente por el dolor;** así, será el dolor el primer síntoma que aparezca y será el dolor el que va a marcar toda la evolución de esta enfermedad.

17.- Es fácil ver que, si bien cuando se hace la indicación de una prótesis de cadera ya ha habido una destrucción tal de la articulación que dificulta gravemente la vida normal del enfermo y no existe otra alternativa

terapéutica, no significa esto que sea un punto final en la evolución de la enfermedad, sino que ésta continúa avanzando trayendo negativas consecuencias para el paciente.

18.- Es preferible la intervención en un plazo razonable de tiempo por muy diferentes motivos.

19.- Todo el tiempo que transcurre desde que se ha completado el estudio del enfermo, tanto de su artrosis como de otras posibles enfermedades, y se ha hecho una indicación certera de su tratamiento mediante una prótesis, es un tiempo baldío que ocasiona un sufrimiento completamente gratuito y que de ninguna de las maneras puede ser compensado.

20.- La muestra refleja una **edad media** de las personas afectadas de **66 años**. Se puede afirmar que ésta **es básicamente una lista de espera de personas de edad avanzada**.

21.- Sobre la experiencia, **excluyendo excepciones, la repercusión de esta lista en el mundo laboral es mínima**.

22.- Realmente **la totalidad de la muestra comprende a personas humildes de escasos recursos económicos**. La mayor parte son titulares de pensiones mínimas que no cuentan con más ingresos que la pensión. Son personas que no disponen de la posibilidad de acceder a los dispositivos sanitarios privados para recibir puntualmente la prestación de sustitución de la cadera.

23.- Conocido es que se trata de una enfermedad invalidante, que afecta a una población anciana y de escasos recursos y, por tanto, representa un caldo de cultivo ideal para el ejercicio de una ajustada ayuda social. Sin embargo, los resultados que hemos obtenidos han sido bien distintos.

- Personas que no han recibido ayudas sociales: 92 %
- Personas que han recibido ayuda sociales: 8 %

Como vemos, **la ayuda social apenas llega para estas personas**.

24.- Sobre la muestra, obtenemos **las siguientes condiciones que reúnen las personas que esperan la operación de artrosis de cadera**:

- Es una persona que tiene alrededor de 66 años de edad.
- Vive con su familia o acompañada de otra persona.
- Es un persona que ya no trabaja.
- Es pensionista.
- Dispone de escasos recursos económicos.
- No recibe ningún tipo de ayuda social.

25.- **Los pacientes de artrosis de cadera, que esperan la intervención, por término medio, llevan diez años padeciendo la enfermedad.**

26.- A criterio de todas las personas interrogadas, los dolores son intensos, por tanto fuertes, frecuentes y diarios. Todos se lamentaban del fuerte dolor que padecen.

- El proceso es doloroso: 100 %
- El dolor es intenso: 100 %
- El dolor es frecuente: 100 %
- Se administran analgésicos: 100 %

27.- El enfermo que espera, generalmente, necesita una muleta para poder andar.

28.- En la mayoría de los casos, el ciudadano no reciben información sobre su proceso médico y del tiempo de espera.

29.- A pesar de todo, **el usuario estima que la atención médica es buena.**

30.- **Ninguno de los enfermos entrevistados disponían de recursos suficientes para abonar la operación en una clínica privada.** Queda acreditada la incapacidad económica de los afectados para sufragar la intervención en las instituciones privadas.

Eliminar la lista de espera de cadera en Andalucía a través de la concertación con clínicas privadas costaría alrededor de 3.222 millones de pesetas.

En el estudio específico, se presentaron las siguientes **Recomendaciones:**

"Que por parte de la Administración Sanitaria se impulsen y desarrollen las actuaciones administrativas y asistenciales tendentes a la superación de las situaciones de prolongada permanencia en lista de espera para ser asistido de artrosis de cadera, de tal manera que los ciudadanos andaluces dispongan del efectivo derecho a la protección a la salud que le dispensa el reconocimiento del art. 43 de la Constitución y los preceptos de concordancia de la Ley General de Sanidad.

En este contexto, se recomienda que por parte de la Administración Sanitaria, se adopten, con carácter de urgencia, las medidas asistenciales precisas para que las personas que lleven más de un año esperando la prestación de la sustitución de la cadera, puedan acceder a la misma en un plazo tolerable médica y personalmente."

2.3.3. Las listas de espera de cirugía vascular.

Esta es una de las listas de espera que concentra mayor número de usuarios del total de personas en demora para acceder a las prestaciones sanitarias gestionadas por el SAS. Tanto las intervenciones sobre patologías vanales, como las complejas, relativas a la especialidad de cirugía vascular, se someten a unos plazos de espera elevados. Destacan por encima de las demás, las lista de operaciones de varices. Y dentro de esta especialidad, las incidencias más significativas se originan en la provincia de Granada. Veamos a continuación el trabajo desarrollado en algunas quejas.

En la **queja 1101/91**, un ciudadano se quejaba de la situación que reinaba en el Hospital Universitario de Granada. El usuario estimaba que, desde hace meses, las intervenciones de cirugía vascular se encontraban paralizadas y que ya existía una lista de espera de 2.500 personas, algunas de las cuales llevan más de tres años en espera.

La administración sanitaria rectifica los datos del usuario, pero el panorama que ofrece de la lista de espera no es nada alentador. En concreto, nos ofrecen el siguiente reflejo:

"1º.- Nunca se produjo en este centro paralización de intervenciones

quirúrgicas en cirugía vascular. La cifra de pacientes intervenidos ascendió en 1991 a la cifra de 955.

"2º.- Que en la fecha nos encontramos con una lista de espera centrada en patología venosa (varices) de unos 1500 pacientes.

"3º.- La demora en la programación de intervenciones quirúrgicas referidas a patología venosa, es debida a la absoluta priorización que se establece en relación a pacientes afectos de patología arterial que en su mayoría constituyen las urgencias quirúrgicas de la especialidad.

"4º.- Las medidas adoptadas por la Comisión de Dirección de este Hospital fueron durante el año 91 y principios del 92, las siguientes:

a) Equipamiento de una nueva sala de radiología vascular, con una inversión de 60 millones de ptas. lo que supone aproximadamente el 80% de las inversiones durante el año 91.

b) Aumento de la plantilla efectiva de radiólogos con la contratación de tres nuevos especialistas destinados a la radiología vascular intervencionista.

c) Se ha aumentado el número de camas efectivas ocupadas por pacientes del servicio de vascular y la dotación de un nuevo quirófano diario, pasando de 36 camas a principios del año 91, a una ocupación promedio de 50 camas durante el 2º semestre del año 91 y primeros del 92.

d) Puesta en marcha de un programa específico de cirugía vascular en turnos de tarde, destinado a las intervenciones de varices.

Con todo ello, esperamos dentro del presente año poder invertir la tendencia de crecimiento en las listas de espera y de este modo poder mejorar nuestra respuesta a la demanda existente".

La **queja 1574/92**, volvió a poner en evidencia la situación del

servicio de cirugía vascular del Hospital Universitario de Granada. El interesado nos explica que se personó en la ventanilla de recepción del hospital, con el parte de consulta y hospitalización, para la asignación de fecha de consulta para la sección de cirugía vascular, el pasado día 8 de Julio de 1992, y la recepcionista le asignó consulta para el próximo día 23 de Junio de 1993. El ciudadano acaba comentando:

" ...considerando que la citada recepcionista, no posee conocimientos médicos para evaluar la gravedad de mi afección, es intolerable y una temeridad, (...) el asignar fecha de visita para un año después de la petición de la misma."

A la vista de ello, el Director-Gerente del Hospital nos comunica que lamenta:

" ... la demora existente en la consulta de cirugía vascular debida principalmente a la absorción por parte de nuestro hospital de todos los pacientes pertenecientes a la provincia de Granada, Almería y parte de Jaén de dicha especialidad. No obstante, hemos adoptado medidas para disminuir en lo posible dicha espera."

A tenor de lo expuesto, esta Institución se ha interesado por la situación en concreto de esta lista de espera, y actualmente se encuentra en tramitación una investigación detenida del alcance del problema y la incidencia en los usuarios.

También se han recibido quejas sobre esta especialidad en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla. En la **queja 1496/92**, la usuaria del sistema sanitario se lamentaba de los continuos aplazamientos que le ha impuesto el citado hospital antes de intervenirle quirúrgicamente de reposición de la válvula mitral. A consecuencia de la espera, la enferma padeció varios episodios de derrames cerebrales, de los cuales uno de ellos le llevó a ser intervenida de urgencia.

2.3.4. La lista de espera de catarata.

Dando continuidad al trabajo de investigación elaborado el año anterior sobre la situación de las listas de espera de cataratas en Andalucía (véase el apartado 2.3. del Capítulo IX del Informe Anual de 1991), este año tenemos intención de aportar las consideraciones, que nos remitió la Dirección Gerencial del SAS, acerca de las medidas específicas para resolver la demora de las operaciones de catarata. En fecha de Noviembre de 1992, se nos informa de lo que sigue:

"El Servicio Andaluz de Salud es consciente de la dimensión del problema de las intervenciones de cataratas, tanto de su cuantía como por la circunstancia de incidir sobre un colectivo especialmente desprotegido.

Que las causas que han motivado el gran incremento en los últimos años en la lista de espera para intervención de esta patología son:

- a) Aumento en términos absolutos de la población protegida.*
- b) Envejecimiento de la población y consecuentemente, mayor número de casos de patologías ligadas a la edad.*
- c) Criterios de inclusión en lista de espera para intervención, no adecuado en muchas ocasiones, sin considerar que el diagnóstico de cataratas no implica automáticamente su inclusión en lista de espera, sino solamente cuando la misma se considera madura y no existen otras causas médicas que haga aconsejable su retraso o incluso contraindicación.*

Que, a junio del presente año, el total de pacientes en lista de espera para cataratas en Andalucía era de 9.023 (con la exclusión de dos hospitales que no habían remitido los datos). Esta patología representa algo más del 75% del total de lista de espera oftalmológica y prácticamente el 10% del total de lista de espera quirúrgica de todas las especialidades.

Que, en relación con los datos aportados por esa Institución relativos a lista de espera de cataratas en algunos hospitales de Andalucía en 1991, y que sumaban un total de 6.706, a Junio de 1992, en

esos mismos hospitales, suponen 4.811, es decir, se ha producido una reducción del 15,7%.

Que salvo el Hospital de Huercal-Overa, todos los restantes hospitales del SAS. mantienen actividad quirúrgica oftalmológica, habiéndose superado los problemas anteriores.

Que durante 1991 se produjeron en los hospitales del SAS 18.418 intervenciones oftalmológicas, de las que el 72% son intervenciones programadas, incluyéndose en ella las cataratas. Los rendimientos de los quirófanos para estas intervenciones son de un 66,4%, cifra que consideramos, aunque mejorable, aceptable.

En relación a las iniciativas asistenciales tomadas por los distintos Centros del SAS para acortar las Listas de Espera de Cataratas, éstas son las siguientes:

- * Aumento del número de quirófanos destinados a actividad oftalmológica.*
- * Ampliación del número de días de quirófano disponible.*
- * Estudio preanestésico ambulatorio, en el mayor número de casos posibles, para acortar el período de internamiento.*
- * Mayor utilización de la anestesia local, siempre que las circunstancias clínicas lo permitan. En algunos Hospitales prácticamente se ha llegado al 100%.*
- * Tendencia prácticamente generalizada para la implantación de lentes intraoculares si el paciente lo permite.*
- * Puesta en marcha de programas de hospitalización de corta estancia y hospitales de día.*
- * Contratación de facultativos para aumentar el número de intervenciones o concertación con centros privados.*

Entre las medidas administrativas tomadas están:

* *Centralización e informatización de las listas de espera.*

* *Actualización de las listas de espera.*

*Es importante reseñar que, se toma nota tanto de los **Recordatorios** de deberes legales como de las **Sugerencias** realizadas en su escrito, con ánimo de establecer los mecanismos más oportunos que impidan por un lado incurrir nuevamente en los primeros y por otro subsanar, en la medida que los recursos lo permitan, la situación denunciada. En este sentido, cabe señalar la asignación en los presupuestos para 1993 de una partida específica de 3.000 millones de pesetas, destinadas a actuaciones concretas sobre las diferentes listas de espera y por lo tanto, sobre la de oftalmología, mediante conciertos por procesos con medios ajenos al SAS. De esta manera se espera, al final del ejercicio, haber logrado una reducción de las listas de espera entre el 30 y 40% de su volumen y alcanzar un tiempo máximo de demora inferior al año, en todos los casos."*

Esperemos que estas acciones ayuden a resolver el problema. No obstante, a pesar de las medidas específicas que se van tomando para paliar el volumen de las personas en espera y de los plazos de demora, lo cierto es que los usuarios andaluces se siguen quejando de la espera para ser intervenido de catarata. Véamos algunos casos.

En la **queja 1083/91** el ciudadano describe los episodios que ha tenido que vivir para poder acceder a la prestación sanitaria:

"El reclamante, fue intervenido quirúrgicamente de catarata en el ojo derecho el día 24 de Abril de 1988 por el Doctor ..., en el centro hospitalario Hermanos de San Juan de Dios. En Diciembre del mismo año, fue llamado para ser sometido a las pruebas previas a la intervención quirúrgica del ojo izquierdo, siendo atendido por el mismo Dr. para ser operado en el centro hospitalario anterior, al igual que la primera vez. En Enero de 1989 estaba prevista la entrada en quirófano, la cual se vio interrumpida por el traslado del citado Doctor, razón dada a conocer en el Ambulatorio de la Seguridad Social situado en Nervión al que pertenece el enfermo. A partir de este momento y hasta el 10 de Mayo de 1990, D....

fue asistido por tres Doctores; cada uno de estos doctores sometieron al enfermo a radiografías y pruebas del ojo ya intervenido por el anterior doctor. El 10 de Mayo de 1990 fue citado en el Hospital "Virgen del Rocío". En dicho centro le fueron realizadas las pruebas previas para intervención quirúrgica (incluyendo las pruebas de anestesia), y lo mandaron a casa comunicándole que sería avisado por vía telefónica para el ingreso."

El usuario no fue intervenido hasta el día 29 de Septiembre de 1991.

El ciudadano que presenta la **queja 2109/92** nos refleja las circunstancias personales y sociales que padece mientras espera la intervención de catarata. El interesado, dedicado a labores agrícolas y padre de cuatro hijos menores de edad, expone que el 10 de Agosto de 1991 ingresó en urgencias de ese Hospital por pérdida de visión. Días después fue diagnosticado de catarata por el Servicio de Oftalmología del mismo, estando desde entonces a la espera de una necesaria intervención. De hecho, actualmente tiene casi una pérdida total de visión en ambos ojos.

En el mes de Noviembre de 1992, el usuario nos expresa:

"... dadas las circunstancias especiales de mi familia, yo soy el aporte principal del mantenimiento de la economía familiar. En estas circunstancias de baja y sin poder realizar ninguna clase de trabajo me encuentro en una situación muy delicada. Dado que la operación que tienen que hacerme va para largo, además del tiempo que llevo esperando, estoy en una situación muy delicada de necesidad. Las lista de espera, en mi caso, puede significar que mi enfermedad en los ojos puede hacerse irreversible. Si no se ha prevenido a tiempo, quién será responsable de mi salud y de lo que pueda ocurrirme."

Esta queja aún se halla pendiente de tramitación. Esperamos que la operación llegue antes de que sea irreversible.

Por último destacar la **queja 649/91**, que propició el dictado de una Recomendación por parte de esta Institución. Explicaremos antes el caso. El compareciente, en su escrito de queja, manifiesta que lleva esperando una operación de catarata desde el mes de Junio de 1990. Además, la larga espera le ha provocado graves problemas personales y familiares. De hecho, el usuario se encontraba en Incapacidad Laboral Transitoria desde el mes de Junio de 1.990 y había entrado en una fase depresiva derivada de la invalidez que le afecta, circunstancia sanitaria motivada, según los profesionales que han intervenido en el proceso, por sentirse una carga familiar, ya que necesita de alguien que le ayude para el desenvolvimiento diario, pues su autonomía personal había quedado muy mermada. Además, la familia no contaba con recursos económicos suficientes para gestionar otro tipo de respuesta - no pública - a su problema.

A la vista de los hechos y circunstancias que inciden en el presente caso, una vez formulado el **Recordatorio** de los preceptos infringidos, por la demora del sistema sanitario público andaluz en dispensar la prestación sanitaria a este ciudadano. Se dicta la siguiente **Recomendación**:

"Que se impulsen y desarrollen las actuaciones administrativas y asistenciales tendentes a la superación de las situaciones de prolongada permanencia en lista de espera para ser asistido sanitariamente, de tal manera que los ciudadanos andaluces dispongan del efectivo derecho a la protección a la salud que le dispensa el reconocimiento del art. 43 de la Constitución y los preceptos señalados de la Ley General de Sanidad.

*Además, en concreto, se recomienda **la adopción de medidas específicas para resolver las demoras de las operaciones de catarata, por el desproporcionado tiempo de espera, y por afectar a la población más desprotegida socialmente.***"

En todo caso, esperamos y deseamos que las medidas adoptadas por el SAS, para atajar este grave problema médico y social, consigan el resultado esperado.

2.3.5. Otras listas de espera quirúrgicas.

Además de las listas de espera de las patologías destacadas hasta ahora, también se han recibido quejas sobre las demoras para recibir la prestación sanitaria de otras especialidades. Por encima de las demás destacan, las listas de espera de los servicios de traumatología.

Tanto la patología de artrosis de cadera, como la escoliosis, sobre las que ya hemos comentado, se comprenden en el conjunto de las intervenciones que se realizan en los servicios de traumatología. Pero, aparte de estas patologías, hay otras que también suscitan demoras elevadas. Por ejemplo la artrosis de rodilla. En la **queja 2135/92**, la interesada, de 72 años de edad, nos refiere:

"...sufro de artrosis de rodilla y espero ansiosa ser intervenida en el Hospital "Reina Sofía" de Córdoba, desde hace más de un año y medio, soportando durante este tiempo fuertes dolores que me impiden casi andar".

Más tarde, nos añade:

"...operarme particularmente no puedo, por no tener recursos para ello, si no ya lo hubiera hecho (...) cuando voy a informarme sobre cuándo tengo que volver, me dicen que ya me avisarán y así llevo esperando casi dos años, pero es imposible esperar más."

En la **queja 261/91**, la interesada nos acreditaba que llevaba más de un año esperando para ser intervenida de artrosis de los pies, en el Hospital "Virgen Macarena". Nos comenta que:

"...las informaciones que se reciben del Hospital Universitario son nulas, sólo dijeron en su día que estaba en lista de espera."

Además, alega que el estudio pre-operatorio se lo hicieron hace más de seis meses. Al contestarnos el hospital, confirman que la operación ya se ha llevado a cabo.

En otro expediente de queja, sobre lista de espera de

traumatología, tuvimos la oportunidad de formular una Recomendación al SAS, en relación a la acumulación de pacientes derivados de otro hospital para su intervención. En este caso, y en el contemplado en la **queja 869/92** - destacado en el apartado de las listas de espera de escoliosis -, se contempla como los enfermos derivados de un centro a otro, tienen que padecer las demoras de las listas de espera de los dos centros. Véamos el caso. Se encuentra recogido en el expediente de **queja 1148/92**.

En Mayo de 1992 compareció en queja el reclamante, en cuyo escrito ponía de manifiesto que tras haber padecido un accidente de circulación fue intervenido en dos ocasiones por el Servicio de Traumatología del Hospital General de Huelva. Dos años después y ante las secuelas limitativas que venía padeciendo, acudió a una clínica privada, en Madrid, donde fue nuevamente intervenido y aconsejado de realizarle una segunda, que no se llevó a cabo por falta de recursos económicos y acudió de nuevo a los servicios del S.A.S. en Huelva, siendo remitido, después de dos años de espera, al Hospital de Traumatología de Sevilla, donde le proponen idéntica intervención que todavía no le ha sido efectuada, encontrándose en lista de espera.

Solicitado el informe a la Gerencia Provincial de Huelva, nos confirma lo anteriormente expuesto y especifica los siguientes pormenores:

- "a) Que por el Hospital General de Huelva se realizó propuesta de envío al Centro Especializado -Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla-, que tras examinarle, confirma la necesidad de tal intervención para realizarle una "osteotomía de realineación que al mismo tiempo nos serviría para llevar a cabo un alargamiento... le tenemos en lista de espera, que es otro problema y no pequeño".*
- b) Que el interesado solicitó traslado voluntario, dada la tardanza e imprecisión de la fecha de intervención, a Centros ajenos a la Comunidad Autónoma, que le fue denegada porque la "patología que presenta el enfermo es tratable, terapéuticamente en un Centro de Salud".*
- c) Que en junio pasado el paciente ha solicitado, de nuevo, asistencia sanitaria para su proceso en el Hospital "Infanta Elena" de esa provincia, por indicación del Servicio de Traumatología del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, esperando*

actualmente notificación.

Se desconoce, por último, por no haberse concretado, donde van a realizarse aquéllas intervenciones hospitalarias o los motivos de la nueva espera en el Hospital "Infanta Elena".

A tenor de lo informado, esta Institución dedujo las siguientes consideraciones:

Que el reclamante, desde que sufrió un accidente hace cinco años, viene siendo objeto de diferentes intervenciones que han conllevado un largo período de esperas sucesivas, en cada uno de los centros hospitalarios donde ha acudido o ha sido remitido.

Que tras haber sido intervenido en el Hospital "Infanta Elena" de Huelva, no repuesto totalmente de su dolencia, acudió por su cuenta a una clínica privada que llegó a intervenirle en una ocasión y prescribió una segunda, cuya bondad médica fue igualmente recomendada posteriormente por el Servicio de Traumatología del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, a donde fue derivado por el Hospital de Huelva.

Que hasta la fecha no ha sido intervenido y salvo acumular listas de espera en cada uno de los hospitales a los que ha acudido o ha sido derivado no ha obtenido la curación deseada, no ya por ser técnicamente imposible sino por no haber habido ocasión temporal de practicarla.

A estos hechos difícilmente se les puede aplicar los predicados de garantía y eficacia sanitaria que establece la Ley General de Sanidad y se procede a formular **Recordatorio** de los deberes legales en la prestación de la asistencia sanitaria debida a este ciudadano. Al mismo tiempo las siguientes **Recomendaciones**:

"1.-Que se adopten cuantas medidas organizativas sean necesarias a fin de que el interesado sea intervenido cuanto antes, tal como se le ha prescrito, teniendo en cuenta el largo período de espera que ha soportado hasta la fecha y teniendo en cuenta en todo caso, que padece unas lesiones ocasionadas hace cinco años.

2.-Que en lo sucesivo se adopten medidas de coordinación eficaz en orden a evitar que se acumulen los tiempos de espera cuando, dentro o fuera del Area de Salud, los pacientes son derivados a otros centros y tienen igualmente que sumar espera a la que ya arrastraban de origen."

Por último en este apartado queremos incluir la resolución adoptada en otra queja sobre lista de espera.

La **queja 1002/91** promovida por la reclamante se refiere a la permanencia de su hija en lista de espera para ser intervenido en el Centro de Quemados de Traumatología en el Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla.

La hija de la compareciente llevaba esperando la operación desde hace más de **cuatro años**. La niña se encuentra en lista de espera desde los primeros meses de 1987, pendiente que hubiera cama libre en el Departamento de Quemados del Hospital "Virgen del Rocío". Además, esta demora le ha ocasionado importantes repercusiones psicológicas, que pudieron haberse evitado si la prestación sanitaria se hubiera dispensado puntualmente.

Se acaba formulando un Recordatorio de los preceptos infringidos y una Recomendación general sobre la adopción de las medidas precisas para revolver tal contingencia sanitaria.

2.3.6. Las listas de espera para pruebas de diagnósticos.

No sólo las intervenciones quirúrgicas, sino también determinadas pruebas de diagnóstico se someten a importante demoras en el ámbito del sistema sanitario público. Este año podemos destacar tres casos bien significativos.

*** La lista de espera para efectuar una ecografía en el Hospital General de Jerez de la Frontera de Cádiz (queja 853/92).**

En el mes de Abril de 1992, compareció ante esta Institución el reclamante mediante escrito donde manifestaba lo siguiente:

" ...tras ser asistido en el Centro de Salud de Villamartín se me hizo una

radiografía y se comprobó que "padecía anomalías" en el estómago e hígado, y fui remitido al especialista mediante el correspondiente volante de asistencia, en enero de este año." Parece ser que el especialista estimó oportuno realizar una ecografía, y cuando solicita la correspondiente cita en el Hospital General de Jerez de la Frontera, le comunican que se la podrán hacer dentro de un año. Cuando manifiesta su extrañeza por tanta tardanza se le anuncia que "no sólo tardaría un año, sino probablemente más de dos años."

Solicitado el preceptivo informe al Director-Gerente del Hospital General de Jerez de la Frontera, el mismo nos informa de lo siguiente:

"Con fecha de 10 de Enero de 1992, solicitó ecografía abdominal en el Servicio de Radiología de este hospital, a través de un p-10 de su especialista de zona. Dicha petición fue de carácter ambulatorio ordinario.

En dicha fecha se encontraba averiado el ecógrafo del Servicio de Radiología de este Hospital, avería que no fue resuelta hasta Mayo de 1992, no pudiendo realizarse las ecografías de enfermos hospitalizados, siendo derivados a otros centros del SAS y centros concertados.

Los actuales recursos de ecografía de este hospital son insuficientes para absorber la demanda de estudios de pacientes hospitalizados y ambulatorios de toda el área hospitalaria de Jerez.

La capacidad actual del único ecógrafo del Servicio de Radiología es de 15-20 ecografías/día, capacidad que es saturada con las necesidades de estudios de pacientes hospitalizados, no pudiendo dar respuesta a las más de 100 peticiones/mes de estudios ambulatorios.

Por dichas razones existe una lista de espera de alrededor de 4.000 peticiones de estudios ecográficos ambulatorios, con un tiempo de espera superior a 36 meses."

Por último, nos indica que:

"las peticiones ambulatorias no demorables se están remitiendo a otros centros de la provincia y concertados..."

Agradeciendo la sinceridad y transparencia con que el Director Gerente nos contesta, procedimos a valorar los hechos:

"En principio, desconociendo el sistema interno de atribución de competencias para adquirir bienes en el seno del SAS, es significativo el grado de "impotencia" que muestra el Director Gerente del Hospital para poder resolver el problema de la lista de espera de ecografía. Destaca la falta de la capacidad gestora del hospital para asumir contingencias económicas de menor rango. Es difícil comprender cómo el responsable hospitalario no dispone de recursos económicos suficientes para solventar una pequeña inversión, cuando nos desenvolvemos en presupuestos millonarios.

No obstante, a nosotros lo que nos importa es el resultado, que el tipo de gestión que el SAS desarrolla, produce respecto a la tutela del derecho a la salud de los ciudadanos andaluces. Y en este aspecto, los datos del caso estudiado son suficientemente clarificadores:

- 4.000 personas en lista de espera para realizar la prueba de diagnóstico.*
- Una previsión de tres años para recibir la prestación.*
- Y una demanda mantenida que supera ampliamente la oferta que el hospital presta al área hospitalaria que atiende.*

Ciertamente, la realidad de los datos que se nos aportan, escapa a nuestra comprensión. No se entiende cómo el Hospital de Jerez sólo dispone de un ecógrafo y cómo se tarda meses en arreglar una avería. Ignoramos el sentido que puede tener médicamente el realizar una ecografía a los tres años de ser indicada.

Lo que queremos destacar es la incapacidad que ha mostrado el sistema

hospitalario para reaccionar frente a la eventualidad sanitaria producida por la rotura del ecógrafo. Han tenido que acumularse hasta 4.000 peticiones para que se proceda a derivar enfermos a otros centros sanitarios, y en todo el caso el conflicto sigue sin resolverse, con los graves inconvenientes que esta carencia de medio de diagnóstico produce en los procesos médicos de los enfermos."

A la vista de los hechos y circunstancias que inciden en el presente caso, formulamos **Recordatorio** por la demora del sistema sanitario público andaluz en dispensar la prestación sanitaria a el interesado, y por mantener 4.000 personas en lista de espera para realizar una prueba de ecografía. Y se le presentó las siguientes **Recomendaciones**:

- "1.- Que con carácter de urgencia se adopten las medidas oportunas para eliminar o reducir, en todo caso, la lista de espera de las personas que se ven sometidas a las demoras actuales, de tal manera que los ciudadanos andaluces dispongan del efectivo derecho a la protección a la salud que le dispensa el reconocimiento del art. 43 de la Constitución y los preceptos señalados de la Ley General de Sanidad.*
- 2.- Que se adopten las medidas necesarias para que el Hospital de Jerez se dote del conjunto de ecógrafos precisos para atender puntualmente la demanda asistencial de la población que tiene adscrita."*

*** Lista de espera para el ecocardiograma (queja 1286/92).**

Otro caso, es el registrado en esta queja. En la comparecencia, el interesado, en Junio de 1992, manifiesta que a su esposa, diagnosticada de valvulopatía mitroaórtica con estenosis mitral, le fue solicitado un ecocardiograma con fecha **5 de Febrero de 1991** por el Jefe del Servicio de Cardiología, del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, sin que hasta la fecha le haya sido realizado ni siquiera se le haya fijado fecha aproximada para su necesaria realización. En el expediente de queja se acredita que la prueba no se pudo desarrollar hasta el **30 de Junio de 1992**.

*** Demoras para el Rayo Láser (queja 1434/91).**

El interesado exponía que tiene problemas en su vista debido a la diabetes que padece. El Oftalmólogo de Huelva que lo ha venido atendiendo, le comunicó el día **21 de Agosto de 1991**, la **necesidad urgente** de que fuese trasladado a Sevilla para someterse a tratamiento con Rayo Láser. También refería que en multitud de ocasiones se había dirigido a la administración sanitaria en demanda de la asistencia sanitaria que precisa con urgencia, sin que se le diera una explicación sobre la demora. Posteriormente, el SAS nos informa que la administración de Laserterapia Oftalmológica del ciudadano se inicia el **13 de Enero de 1992**.

2.3.7. Las listas de espera del Hospital de La Línea.

A raíz de la visita de inspección que giramos al Hospital de La Línea, en queja promovida por la Plataforma Cívica en defensa del Hospital, constatamos la situación en la que se encuentran las listas de espera del citado hospital. Previamente, es conveniente expresar que se trata de un hospital comarcal, de unas 200 camas, y que se desenvuelve en unos niveles asistenciales medios respecto al ámbito de la Comunidad Autónoma.

En este contexto, registramos las siguientes informaciones y datos:

A fecha de 31 de Diciembre de 1991, el Director-Gerente nos facilita un planing del número de usuarios que se encuentran en espera de ser intervenidos, apareciendo como número global la cifra de **1.415 personas**. Pero además, a la vista del problema de la infrautilización de los quirófanos por la falta de anestesistas, al menos en el mes de Diciembre de 1991, el problema va a más. Concretamente, durante el mes se han incorporado a las listas de espera 58 personas y han sido intervenidas 6. Esto significa que en el mes de Diciembre se han incrementado las listas de espera en 52 personas en números absolutos.

- Por área de especialización, los pacientes en espera son las siguientes:

- cirugía general: 762

| | |
|------------------|-----|
| - traumatología: | 221 |
| - ginecología: | 52 |
| - oftalmología: | 109 |
| - urología: | 111 |
| - O.R.L.: | 107 |

- Los tiempos medios de espera son los siguientes:

| | |
|--------------------|----------|
| - cirugía general: | 273 días |
| - traumatología: | 238 " |
| - ginecología: | 96 " |
| - oftalmología: | 234 " |
| - urología: | 229 " |
| - O.R.L.: | 102 " |

- En la información que se nos facilita consta que los tiempo máximos de espera en todas las especialidades - menos en ginecología - son superiores al año. Incluso hay determinadas unidades que consumen más de dos años antes de que el ciudadano reciba la prestación sanitaria. Por ejemplo, las de hernias.

- Además, habría que añadir las **595 personas** que se encuentran en lista de espera de consulta externa, en cirugía ambulatoria.

- Del conjunto de las 4.157 intervenciones que se llevaron a cabo en el hospital durante el año 1991, 1.287 provenían de los servicios de urgencias. Además, viendo la evolución de otros años, se comprueba que el número de intervenciones en 1991 ha descendido respecto a 1990, año en el que se realizaron 4.429 operaciones.

- Hay otro dato, que nos parece paradójico. Más de 2.000 personas en lista de espera, mientras que el hospital tiene una tasa de ocupación sobre el 65 por 100. Esto puede dar idea del nivel de infrautilización de los quirófanos a consecuencia de la falta de anestesistas. Por eso decíamos que la falta de anestesistas era el cuello de botella de la labor asistencial del

hospital. Si no hay anestesista, no hay intervenciones y consecuentemente, las listas de espera siguen creciendo.

El Director-Gerente del Hospital nos explica que para reducir las listas de espera, ofrece el traslado a centros concertados, concretamente a la Clínica "San Rafael", en Cádiz. El año pasado se remitieron 249 personas. También derivan enfermos hacia otros centros hospitalarios del propio SAS. Y que tratan de ir depurando las listas de espera para actualizarla ordinariamente. Nos afirma que el ciudadano está informado del tiempo de espera y que en la medida de sus posibilidades intenta garantizar alternativas.

2.4. Las urgencias medicas.

La prestación sanitaria de urgencias contrariamente a lo que podría pensarse no genera la presentación de quejas en un volumen significativo. Posiblemente la inmediatez del acto médico urgente, y la transitoriedad de la relación enfermo-institución sanitaria condicione esta circunstancia deducida. Por esta razón, durante el año 1992, esta Institución propició una investigación de oficio sobre la situación del servicio de urgencia de un hospital sevillano, y se aprovecharon otras visitas para observar el estado de las dependencias de urgencias en los centros hospitalarios. Pasamos a dar traslado de lo actuado.

En los últimos meses esta Institución había venido constatando el malestar reinante en la opinión pública respecto al estado en el que se encontraba **el servicio de urgencias médicas del Hospital Universitario "Virgen Macarena" de Sevilla**. En concreto, la denuncia social enfatiza su contrariedad respecto a la masificación que soportan los usuarios, la continua presencia de camas en los pasillos, y las graves incomodidades que padecen quienes utilizan los servicios sanitarios de urgencias del citado hospital.

Esta Institución, acogiendo la inquietud de la opinión pública, decidió promover la **queja de oficio 1203/92**, sobre el estado del servicio de urgencia médica en el Hospital Universitario "Virgen Macarena" de Sevilla, y se inicia el trabajo de supervisión de la asistencia sanitaria de urgencia prestada por el SAS en el hospital de referencia.

Con esta finalidad se organizó una visita de inspección el pasado día 19 de Mayo de 1992. Se pretendía comprobar "in situ" el estado general de las instalaciones, la ocupación efectiva de los pasillos, y la actitud de los

usuarios ante el nivel de confortabilidad que le prestaba el hospital.

A continuación trataremos de describir con rigor lo que presenciamos en la visita, en base a nuestras propias impresiones. Además, en este contexto, presentaremos los datos que obtuvimos sobre la ocupación del servicio de urgencia el día que lo visitamos, y daremos traslado de las manifestaciones y reacciones de los usuarios con los que conversamos.

La verdad es que la visita, realmente, fue impactante. A priori, entendíamos que la ocupación de los pasillos por enfermos en observación, era una situación coyuntural, transitoria, y con una incidencia relativa. Pero lo que descubrimos fue una situación bien distinta. Pasamos a describirla:

1.- En **la planta baja** se ubican las instalaciones de admisión, clasificación y el bloque de consultas. Parece ser que las dependencias eran provisionales hasta la futura reubicación en el nuevo emplazamiento. A nuestro juicio apreciamos los siguiente:

* En general el estado de limpieza de la planta era deficiente. Tanto el suelo como las paredes mostraban un estado de suciedad latente. También había basura acumulada en los rincones.

* El aire acondicionado apenas funcionaba con eficacia. La temperatura era elevada; se padecía el calor.

* La sala de espera -más bien parecía un distribuidor- se situaba en el centro de las habitaciones que constituyen el bloque de consulta y en el pasillo central de tránsito. El único mobiliario que existe es un conjunto de butacas, que en un número escaso, a tenor de las personas que permanecían en pie, se distribuyen en la sala de espera y en el pasillo. En los momentos en los que estuvimos presentes, la sala, sin estar masificada, estaba ocupada de personas que esperaban ser atendidas por primera vez o aguardaban los resultados de las pruebas analíticas que se le realizaron. En el estrecho espacio de la sala de espera convivían los enfermos, algunos sentados, otros acostados en camillas y un resto de pie, y los familiares. En general la circulación de personas en la zona era muy elevada. La sala de espera carecía de cualquier otro tipo de comodidad.

2.- En **la primera planta** se ubica la Zona de observación de cirugía.

Cuando visitamos la planta nos encontramos con un panorama ciertamente impresionante. Ya desde el distribuidor de la escalera y ascensores, las camas se amontonaban unas tras otras ininterrumpidamente. El pasillo estaba absolutamente ocupado por camillas dispuestas en batería. En la disposición de las camas no se hacía diferenciación alguna entre los enfermos, convivían en un espacio mínimo - en el distribuidor había cinco camas juntas, sin separación entre ellas -, hombres y mujeres, ancianos, politraumatizados, y enfermos de toda índole. Los enfermos se situaban tal como iban llegando, ocupando cualquier zona.

El ambiente, tal como nos manifestaron los usuarios interrogados, era ciertamente depresivo. La densidad de personas y camillas era tan elevada que la circulación por la planta se hacía intransitable. Además coincidimos en el momento en que se distribuía la comida, y en muchos momentos el pasillo quedaba absolutamente bloqueado. Los familiares de los enfermos se concentraban en los pocos espacios vacíos en donde no había camilla, o en las habitaciones de servicios de la planta. Todos permanecían en pie, acompañando estoicamente a los enfermos que se encontraban en esta dramática situación.

En el pasillo abarrotado, por la densidad de personas y la falta de eficacia del sistema de refrigeración, el calor era sofocante, y lo mismo ocurría en las habitaciones. Muchas señoras intentaban aliviar el calor con abanicos.

Los profesionales sanitarios y auxiliares apenas podían desenvolverse físicamente en la planta. La mayoría se concentraban en una habitación. A simple vista, la labor de los profesionales se realizaba en un ambiente sumamente agobiante e incómodo.

3.- La **tercera planta**. Zona de observación de medicina interna. Esta planta presentaba un panorama muy similar a la anteriormente descrita. Se hallaba masificada y repleta de camas en los pasillos. La situación era idéntica a la planta primera, aunque no tan congestionada.

Concretamente, a tenor de los propios partes del hospital, el pasado día 19 de Mayo, se encontraban **37 personas en los pasillos**. Parece ser que este día fue pésimo para las urgencias del hospital. El dintel de la tasa de ocupación del 100 por 100 del número de camas disponibles en habitaciones de observación, se superó abiertamente.

Es curioso, pero en los propios partes del hospital, sobre la situación diaria de la observación, se recoge una casilla para "pasillos". Como se aprecia, las camas en los pasillos, no representa una situación coyuntural ni esporádica en la realidad de las urgencias del hospital.

De los datos que disponemos, se confirma que más de la tercera parte de los enfermos de observación, ese día se ubicaron en los pasillos:

Camas de observación en habitaciones: 66

Camas de observación en pasillos : 36

También obtuvimos los datos de la semana anterior, sobre las camas en los pasillos:

- Día 11-5-1992: 26 camas
- Día 12-5-1992: 19 camas
- Día 13-5-1992: 19 camas
- Día 15-5-1992: 19 camas

Estos datos nos dan una idea del carácter estructural de las camas en los pasillos en el hospital visitado.

Otro punto que es importante señalar es la elevada permanencia de los enfermos en el estado de observación. Había casos alarmantes. Dos señoras pendientes de ser operadas de vesícula llevaban ingresadas en urgencias desde el pasado 30 de Abril. Es decir **veinte días en observación pendientes de ser pasadas a planta**. En el parte de guardia, constaba que con referencia al día de 19 de Mayo, 33 personas habían ingresado en urgencia hacía más de 48 horas.

Ya hemos aportados nuestras impresiones sobre la situación que encontramos en las urgencias del hospital, y se han facilitado los datos más relevantes que obtuvimos. Ahora queremos dar traslado de las manifestaciones que nos expresaron algunos usuarios que padecían estas circunstancias.

Vamos a ofrecer información de forma literal, con la finalidad de pulsar el ánimo de los afectados.

En la visita, por invitación de los directivos del hospital, seleccionamos a los dos casos de llevaban 20 días en observación. Y después elegimos al azar un enfermo que se hallaba en el pasillo. Vamos a dar traslado de los comentarios de los usuarios del sistema sanitario que ese centro directivo gestiona.

*** Caso 1º.-**

Entró en urgencias el día 29 de Abril a las 6 de la tarde. A la 1,30 horas de la madrugada pasó a la planta de observación de medicina interna. Y al día siguiente fue trasladada a la planta de observación de cirugía, exactamente el día 30 de Abril de 1992. Está pendiente de ser operada de vesícula. Padece fuertes dolores e infección.

Nos manifiesta lo siguiente:

- " *No tengo asignado médico que se ocupe de mí. Cada día me ve un médico distinto*".
- " *No hay cama en planta, y tengo que esperar aquí hasta que halla una vacía. Espero sin saber cuando me tocará a mí.*"
- " *Estoy depresiva, harta de esperar, quiero pasar a planta y que me operen. Estoy muy nerviosa*".
- " *El pasillo me deprime*".
- " *Me dijeron que me fuera a mi casa* "
- " *La situación es vergonzosa*".
- " *Los propios médicos me dicen que denuncie al juzgado de guardia*".
- " *La situación es irresistible*".
- " *Llevo 20 días sin almohadas. No hay mantas*".

- " *La comida es fatal. Paso hambre*".
- " *La habitación y el servicio se limpia. Se limpia*".
- " *Es imposible dormir de noche por el ruido y ajetreo del pasillo*".
- " *El aire acondicionado apenas funciona. Tengo que estar con el abanico*".

*** Caso 2º.-**

Al igual que la enferma anterior, entró en urgencia el mismo día 30 de Abril de 1992. Está pendiente de ser operada de vesícula. Padece dolores e infección. Nos recibe llorando, y nos dice:

"me han amenazado de echarme del hospital por haberme venido de Badajoz"; "me han dicho que por qué me he venido de Badajoz."

Entre ella, y las vecinas de habitación nos explican la historia. Parece ser que la beneficiaria, residente de Camas, y por tanto adscrita a ese hospital, se encontraba de vacaciones en Badajoz cuando enfermó, y fue trasladada al centro hospitalario "Virgen de Macarena". El P.10 o documento de derivación venía de Badajoz. Según su versión, esto motivó que el Jefe de Servicio de Urgencia, le reprochara su presencia en el hospital. Según nos manifiestan, esa misma mañana, del día 19 de Mayo, el Jefe del Servicio de Urgencias le advirtió que debería irse a Badajoz. Nos comenta, que *"...me dijeron que si no me iba, tendría que esperar mucho para ser operada..."*

Respecto a su situación en la planta de observación y sus experiencias en el hospital, nos dice que reitera lo expresado por su compañera de habitación. Con la única diferencia de que ella se ha traído la almohada de su casa. A modo de resumen y despedida, expresa: ***"...llevo un mes sufriendo, amargada, depresiva..."***

*** Caso 3º.-**

Entró en urgencia el día 15 de Mayo de 1992. A la 1 de la

madrugada pasó a observación de cirugía. Tiene la cadera rota. LLeva cinco días en un extremo del pasillo. Le acompaña su esposa, la cual permanece impasible de pie su lado, apenas puede moverse, tiene otra cama al lado, no dispone de comodidad alguna. No tiene intimidad, hace sus necesidades en la cama, en medio del pasillo, como el resto de enfermos que permanecen en estas zonas.

Cuando conversábamos con él, se disponía a comer. La mujer trataba de situar la bandeja de la comida a los pies de la cama, no tenía ningún otro sitio. La comida se hacía incómoda y difícil. Otros para comer se ayudaban de algunas sillas libres que habían logrado obtener, algunos incluso tenían que apoyar la bandeja en el suelo.

Nos cuenta lo siguiente:

- *" Estoy pendiente de subir a planta, para que me operen. Tengo la cadera rota "*.
- *"LLevo aquí cinco días aparcado. En los cinco días no me ha visto ningún médico. Desde que subí a observación no me ha visto nadie."*
- *"No sé cuando subiré a planta. No me dicen nada. No me entero de nada."*
- *"Estoy desesperado, quiero que me operen."*

Dejamos de preguntarle para no acentuar más la situación. A partir de aquí, no quisimos seguir hablando con más enfermos para evitar mayores dramas que no supiéramos exponer. En general, el ambiente era muy tenso, difícil de asumir para personas con sensibilidad.

Sobre estas manifestaciones no queremos aportar nada. Entendemos que se explican por sí mismas. Son ilustrativas del grado de desesperación y humillación que presenciamos.

Se nos antoja que sobre esta realidad descrita, podríamos formular un Recordatorio de los deberes legales prescritos en muchas normas de concordancias, pero entendemos que lo registrado aquí supera el ámbito de las

obligaciones legales para adentrarnos en el espacio de los derechos fundamentales, y afectar al artículo portada de todos nuestros derechos constitucionales: Artículo 10º.- «La dignidad humana de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.».

Apreciamos que no queda ya comprometido el derecho a la salud, sino que nos enmarcamos en el reconocimiento de la "dignidad humana".

También se visitaron las nuevas instalaciones que se encontraban pendientes de ser inauguradas. Sobre ellas nos reservamos su estudio para otra ocasión. Pero hay un hecho que nos llamó la atención. Como hemos visto el pasado día 19 de Mayo, entre habitaciones y pasillos se encontraban 102 personas en observación, y según parece las nuevas instalaciones, que no disponen de más de 40 camas, tienen que asumir la misma presión asistencial. La verdad es que no comprendemos la fórmula y tampoco los directivos del hospital que no supieron darnos una explicación razonable sobre la nueva organización. Lo único que adujeron es que se incrementarían las camas de plantas de cirugía y medicina interna, y esto permitiría reducir el tiempo de espera en observación. En todo caso, quedamos emplazados para volver a comprobar cómo funcionan las nuevas dependencias.

Resumiendo, esta Institución quiso actuar frente a un caso denunciado por la opinión pública, investigando la gravedad del problema y verter nuestras apreciaciones sobre el asunto, en orden de la tutela de los derechos fundamentales.

A la vista de la gravedad de los hechos analizados, esta Oficina decidió formular al Director Gerente del SAS un Recordatorio del contenido del art. 10 de la Constitución, y una **Recomendación** general con el siguiente contenido:

"Que se adopten las medidas organizativas y asistenciales precisas para que la actividad sanitaria del centro visitado y del resto del dispositivo público sanitario, se desarrolle dentro de los márgenes del respeto a la dignidad humana y a la intimidad de las personas, corrigiéndose situaciones contrarias a ellas, como las detectadas.".

Respecto a esta constatación por parte de la Institución, el SAS nos remite un escrito, en el que, entre otras cosas, nos dice:

"... Con la nueva unidad, abierta tan sólo 8 días después de la visita cursada al centro y cuyas instalaciones fueron conocidas durante la inspección, se pone fin a esta etapa de transitoriedad y provisionalidad, forzosa para la realización de las obras sin interrumpir la asistencia, que han producido situaciones no deseadas, como las constatadas en su escrito.

Como Usted conoce, la realización de obras de mejora en instalaciones sanitarias, tanto de nueva planta como de reforma, es un proceso complejo que consume tiempo y no es realizable con la inmediatez que los ciudadanos reclaman y nosotros deseáramos y en todo caso están sujetas y limitadas en su ejecución a las partidas presupuestarias que el Parlamento de Andalucía asigna al efecto, siendo esta limitación de recursos en numerosas ocasiones el principal obstáculo con el que nos encontramos a la hora de adecuarnos a las demandas de la sociedad."

Por parte del organismo se contaba con la esperanza de resolver el problema con las nuevas instalaciones. Sin embargo, ya a inicios de 1993, hemos recibido de nuevo una queja sobre la situación de las urgencias del Hospital "Virgen Macarena". Un ciudadano nos comenta que:

"el pasado día 25 de Enero de 1993, ingresó un familiar (...) en el Hospital Macarena por urgencias, hoy y después de varias gestiones para conseguir una cama en observación, que le dieron el 26 sobre las 14 ó 15 horas, y su traslado a planta posteriormente lo ha conseguido. Pero enfermos que ese día y después estaban en urgencia, como mi familiar, continúan con la situación, en sillas o camillas, aparcados en la puerta de observación y la sala de espera de urgencia para consultas, varios pasillos y un ascensor, que no para de abrir y cerrar la puerta, pegaditos a la pared para no molestar ni estorbar, con dolores, recién operados, etc."

* Continuando con nuestras investigaciones sobre el funcionamiento de los servicios de urgencia, aprovechamos la visita al Hospital de La Línea para estudiar cómo se desarrollan las urgencias en este centro. Los promotores de la queja habían denunciado el colapso de las urgencias. Nos expresaron que el domingo anterior a la visita, la urgencia de puerta no pudo resistir la presión asistencial. Y que muchos enfermos quedaron en los pasillos y otros fueron dados de alta apresuradamente. Y declararon que la sala de urgencia no reunía unas mínimas condiciones de espacio y habitabilidad.

Esta Institución sobre el servicio de urgencia del hospital pudo registrar la siguiente información:

*"Durante el año 1991, 55.000 personas han utilizado las urgencias médicas del Hospital de La Línea. Esta cifra implica que el 58 por 100 de la población receptora de los servicios del hospital han acudido al servicio de urgencia. Como vemos, hay una alta frecuentación de la utilización de los recursos sanitarios, en especial accediendo a través de las urgencias. En la memoria de la Dirección del Hospital de 1990, se dice: "**La presión de urgencias es así mismo elevada, 81,7 por 100, lo que condiciona la actividad programada, con el consiguiente alargamiento de la lista de espera**". Además, el 12 por 100 de los enfermos urgentes acaban siendo ingresados. De las 4.157 intervenciones que se realizaron el año pasado, 1.287 fueron de urgencias.*

Los problemas más graves del servicio de urgencia vienen condicionados por dos circunstancias:

- Por la sede física en donde se presta el servicio: espacio reducido, masificación, falta de sala de espera, dificultad de circulación, etc. Y en general, la mala ubicación de las dependencias que ya hemos explicado en el apartado anterior.

- Por la enorme presión asistencial que resiste, -según la Memoria del hospital, el servicio recibe una media de 140 pacientes/día- y en razón de la irregular ordenación funcional de los servicios. Hay unidades, en especial medicina interna y traumatología, que presentan una tasa de ocupación muy elevada -92 por 100 y 85 por 100, respectivamente-, y que no soportan los nuevos ingresos que les vienen de urgencia. Ello ocasiona el colapso de las urgen-

cias y el mantenimiento de los enfermos en observación más tiempo del deseable. Cuando visitamos el hospital un anciano llevaba 48 horas en observación, esperando una cama libre en planta. Por falta de camas, generalmente de medicina interna, el tiempo de espera en observación es muy elevado. Sin embargo, otros servicios mantienen una tasa de ocupación muy baja. Por ejemplo, el servicio de pediatría, que para evitar la permanencia de los niños en el servicio de urgencia son llevados directamente a planta."

2.5. Los centros sanitarios.

En este punto vamos a recoger el trabajo elaborado sobre las quejas que se han formulado en relación con el funcionamiento y el estado de los centros sanitarios de la red pública de asistencia pertenecientes al SAS.

La primera reflexión que debemos presentar en relación al estado de los centros sanitarios, es declarar el sustancial incremento del número de quejas referidas a las incomodidades que padecen los ciudadanos que acuden a los centros sanitarios. Esta realidad ya fue puesta en evidencia en el Informe del año pasado. Habíamos dicho, que a nuestro juicio, "*... el ciudadano no soporta bien tal reducción de su calidad de vida mientras permanece en un hospital*". Concluíamos notando que "*... Los ciudadanos valoran críticamente el estado de masificación y deterioro de las instalaciones de urgencias, de las habitaciones repletas de camas en los hospitales y en general soportan mal las inclemencias de habitabilidad que le ofrece el hospital*".

El progresivo deterioro de las instalaciones sanitarias, por el natural curso del tiempo, sin realizar las inversiones necesarias para conservar las dependencias, está provocando que los centros sanitarios subsistan en condiciones de precariedad y escasez. Este efecto se observa, especialmente acentuado, en los Ambulatorios no reconvertidos, que vienen padeciendo una dejadez mantenida desde años, y en los hospitales más antiguos.

Además, el aumento de los niveles asistenciales, así como la creación de nuevos servicios que los avances médicos están produciendo, conducen al estiramiento de las condiciones de habitabilidad de los hospitales. Hemos visto, como los pasillos se convierten en habitaciones, como se sacan salas de esperas de los distribuidores y, en definitiva, como se colapsa el

hospital por acoger los nuevos servicios. Ello lleva como resultado una masificación de los hospitales, en donde se observan, como acontecimiento cotidiano, las camas en los pasillos, una excesiva circulación de personas, y ascensores congestionados.

Como vemos, la reducción de los niveles de inversión pública en el sector está repercutiendo ostensiblemente en el deterioro de los establecimientos sanitarios, y en la pérdidas de las condiciones de habitabilidad de los mismos. Este es un proceso que se acentúa día a día.

También en este apartado, hemos incluido las aportaciones que hemos realizado en relación a otros centros de índole sanitario, como son las farmacias, las ópticas y las ambulancias.

A continuación presentaremos el trabajo que hemos realizado sobre cada una de estas realidades, en el curso del año, y respecto a las quejas recibidas, destacando las resoluciones más importante que hemos formulado a la administración sanitaria.

2.5.1. La masificación de los hospitales.

El principal problema que soportan actualmente los centros hospitalarios andaluces, en cuanto estructura física, es la masificación de personas y servicios que padecen. En general, son centros construidos y diseñados para resistir menor presión asistencial de la que actualmente tienen asignada. Esta continúa ampliación de los servicios y funciones de los hospitales provoca la masificación de los mismos, máxime cuando no se disfruta de capacidad para invertir en adaptaciones o nuevas instalaciones. En dos investigaciones llevadas a cabo por esta Oficina, la primera a instancia de parte, en el Hospital de La Línea, y la segunda de oficio, en los servicios de urgencias del Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla, hemos tenido la oportunidad de describir el nivel de masificación e incomodidad que padece el usuario sanitario. Véamos detenidamente uno de estos casos.

* **La masificación del Hospital de La Línea.** Quizás el mayor problema que aqueje al Hospital de La Línea sea la estrechez de su edificio para atender la presión asistencial que resiste. El edificio, que está situado en una zona densamente urbanizada y poblada, fue construido en los años 70

respondiendo a las necesidades estructurales de la asistencia sanitaria que se venía realizando en esa década, y en general se edificó con materiales de mala calidad. Desde su construcción el inmueble no ha recibido más que pequeñas reparaciones de mejoras y mantenimiento, pero básicamente su estructura y diseño se mantienen intactos. El hospital se pensó y construyó para el ejercicio de una prestación sanitaria especializada limitada. Hoy día, el número de actos médicos que se realizan en el centro se ha multiplicado enormemente respecto a lo que se concibió. En los últimos diez años, el número de consultas externas, de urgencias, de intervenciones, y en general de prestaciones sanitarias, se ha incrementado sustancialmente, comprometiendo la resistencia del edificio frente a la presión asistencial que hoy soporta.

Realmente, el edificio tal como se conserva no puede acoger dignamente al conjunto de servicios sanitarios que se oferta a la sociedad de La Línea y sus alrededores. Vamos a matizar esta apreciación.

En la visita el Director-Gerente nos manifestaba que a pesar de la masificación del hospital la labor asistencial no estaba afectada, ni quedaba comprometida por la escasez de espacio del que disponen. Nosotros entendemos que la valoración del responsable sanitario es correcta. A nuestro juicio, la labor asistencial del Hospital de La Línea se desarrolla dentro de la normalidad. Incluso los indicadores asistenciales del hospital pudieran ser considerados como buenos, en relación con el contexto regional. Y este dato es importante remarcarlo para evitar cierto alarmismo que se puede generar en la población receptora de los servicios sanitarios. La prestación sanitaria urgente está garantizada, y la asistencia ordinaria y programada están sujetas a demoras similares al resto de los hospitales de la Comunidad Autónoma. En definitiva, el hospital se desenvuelve en el mismo tono asistencial que el conjunto de la asistencia especializada en Andalucía.

Esto no significa, ni mucho menos, que el hospital no tenga problemas, lo que queremos explicar es que las limitaciones del edificio afectan especialmente a la forma y la calidad de la prestación, no a la asistencia misma.

Antes de avanzar, vamos a describir lo que hemos visto en la inspección del recinto hospitalario:

- Planta Baja: compuesta por los servicios de administración, hematología, laboratorio, sala de limpieza y ascensores, consultas externas, radiografías, escalera de incendios, ecografía, análisis clínicos, telefonía y

aseos.

El espacio donde se desarrolla toda la actividad sanitaria es excesivamente reducido, especialmente el laboratorio de hematología, cuyo servicio se encuentra en la misma zona que la administración. El personal no puede realizar cómodamente su trabajo. La dependencia está hacinada de personas y llena de material por todas partes. Las condiciones de trabajo son pésimas: no hay ni espacio, ni tranquilidad para realizar la función sanitaria.

También las consultas externas se hallan demasiado apretadas y concurridas. A horas punta se masifica de personas. Las condiciones de habitabilidad no son buenas: falta luz, espacio y necesita una renovación del mobiliario.

Tampoco el usuario dispone de mucho espacio. La sala de espera general del hospital era de dimensiones totalmente inadecuada para el volumen de personas que frecuentan el hospital. Además, se constata una falta de servicios en toda la planta, de los dos que hay, el de señoras se encontraba cerrado.

- Planta Semisótano: Se encuentran en esta planta la cafetería, cocina, acceso a urgencias, sala de espera de UVI, sala de observación, mortuorio, consulta de urgencia, quirófano de urgencias, almacén y lavandería.

La cafetería es bastante amplia, compuesta de dos zonas, una para el personal que presta servicios en el Centro y otra para los visitantes. Se veía limpia y en buenas condiciones de salubridad.

La cocina ha sido totalmente reformada y, aunque todavía no se encontraba funcionando, tanto el espacio como los nuevos aparatos eran correctos. Esta renovación ha costado, según nos manifiestan 80.000.000 de pesetas. La cocina reflatada queda funcional, espaciosa y cuenta con los últimos adelantos para facilitar el trabajo de los empleados. La comida que ese día se servía en el hospital era aceptable y los enfermos no se quejaban de ella.

El resto de los servicios que se encuentran en esta planta están en una situación de hacinamiento total. La situación de esta planta, si cabe, es mucho más grave que la de la baja.

Las urgencias están en un lugar de dimensiones ridículas. Las

camas están amontonadas, apiladas unas al lado de las otras. Los enfermos conviven sujetos a espacios mínimos y en estas condiciones no es posible respetar una mínima intimidad. El trabajo de los profesionales se realiza de manera incómoda.

La sala de espera de los enfermos urgentes es ciertamente deprimente. Es un pasillo de escasísimas dimensiones, no más de 8 m², sin luz, cerrado por dos puertas laterales. Los enfermos se ubican en bancos laterales. Cada vez que tiene que pasar una camilla se tienen que levantar para dejarla pasar. Y de vez en cuando se ven sorprendidos por el tránsito de un cadáver que se dirige al mortuario.

La lavandería carece de las mínimas condiciones de salubridad e higiene para que se pueda desarrollar actividad laboral alguna. En verano, dadas las altas temperaturas que se alcanzan y ante la falta de ventilación del local, los trabajadores tienen que desarrollar su actividad por la noche. Se observa que la maquinaria es obsoleta.

La zona de vestuarios o taquillas es una pequeña habitación en la que es imposible vestirse. Las taquillas están viejas, estropeadas, lo que provoca que la mayoría del personal vaya con el uniforme desde sus domicilios.

El almacén es nuevo, amplio y parece que va a solucionar uno de los problemas básicos del Hospital, cual es que muchos materiales permanezcan repartidos por el hospital, especialmente en los huecos de las escaleras, etc.

- Primera Planta: Se encuentran cirugía, compuesta por 2 quirófanos, las consultas externas que no han sido posible albergar en la planta baja y la zona de hospitalización. Las habitaciones están compuestas de 3 camas y el espacio es adecuado, aunque se constata la antigüedad de las camas, armarios y sillones que en la misma se ubican.

- Segunda Planta: Sección de pediatría, maternidad, prematuros y rehabilitación.

El servicio de pediatría dispone de habitaciones con 3 ó 4 camas, sala de juegos y sillones especiales para que las madres puedan acompañar a los hijos. No se puede decir que el espacio fuese excesivamente reducido.

La zona de maternidad estaba compuesta por habitaciones de 3 camas. Las incubadoras para los prematuros estaban algo apretadas.

Como grotesca podríamos calificar la situación de la sala de rehabilitación. Paradójicamente, la situación en verdad está provocada por la buena voluntad de los gestores del hospital. Hasta hace poco tiempo los enfermos que necesitaban prestaciones de rehabilitación tenían que acudir al Hospital de Algeciras. El Director del hospital, contando en su plantilla con rehabilitadores y fisioterapeutas, quiso evitar el traslado de los enfermos, e intentar facilitarles la asistencia. Pero se encontró con el problema básico del hospital: el centro no disponía de espacio suficiente para acoger la unidad. Al final, se decide realizar el trabajo en una diminuta sala de unos 20 m², que no reúne las mínimas condiciones de espacio que las necesidades de rehabilitación requieren. Lo cierto es que la función asistencial se realiza en unas extremas condiciones de estrechez y que el trabajo se tiene que realizar por turno, ya que no caben en la sala más de dos o tres personas a la vez. Además, todo se complica, porque una extensión lateral de la misma sala es utilizada por los enfermos de cáncer que se someten a tratamiento ciclostático, cuya administración produce vómitos y náuseas. Sólo el buen ánimo de los profesionales que allí prestan servicio puede aliviar las diarias incidencias que en tales circunstancias lógicamente se originan.

- Tercera Planta: Esterilización, farmacia, UCI y medicina interna.

La UCI se encuentra también totalmente masificada, hay 8 camas en un lugar excesivamente reducido. La circulación de camillas por la zona es realmente difícil.

En el servicio de medicina interna, el más concurrido, con una tasa de ocupación que supera el 90 por 100, la circulación de personas es excesiva.

- Cuarta Planta: Almacén, capilla, sacristía, capellán, biblioteca, comedor de médicos, zonas de servicios, salón de estar de médicos y habitación para cada uno de los servicios del hospital.

Esta planta es una zona de desahogo, infrautilizada. Cuando la visitamos se encontraba totalmente deshabitada, nadie transitaba por esta planta. El desangelo de este área pasaría más desapercibido si se encontrara en

otro hospital menos limitado espacialmente. Pero dentro de este ambiente de estrecheces, no se comprende la amplitud que se destina a los servicios de descanso del personal médico. Parecía incomprensible que, dados los problemas de espacio que tiene el hospital, se destine una planta entera del mismo, es decir, el 20 por 100, a ubicar lo descrito anteriormente.

El personal también padece la estrechez del hospital. Siendo escueto, a nuestro juicio los mayores problemas se registran en torno a las dificultades que la limitación espacial impone a la labor profesional. No es que falten las comodidades, sino que la actividad se presta en muchos casos en un claro ambiente de incomodidad. Además estas restricciones de espacio provocan que algunas de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo no se puedan adoptar. El estado de las taquillas-vestuarios del personal, así como los servicios, es realmente deplorable.

Algunas dependencias - estamos pensando en la lavandería - no resistirían la más somera inspección de las medidas de seguridad e higiene.

Básicamente, esto es lo que vimos sobre la realidad espacial del hospital. A modo de conclusiones sobre el nivel de masificación del hospital, se presentan las siguientes consideraciones:

- A nuestro juicio, la actual estructura física del hospital no es válida para acoger funcionalmente el conjunto de prestaciones sanitarias que el sistema oferta a la localidad.

- Los más perjudicados de esta limitación física son los propios beneficiarios. Es exagerada la penuria de espacio y de dotaciones habilitadas para atender a los usuarios de la sanidad. La falta de salas de espera, servicios y zonas de esparcimiento apenas existen en el hospital. Esto provoca un alto nivel de circulación interna de personas por las habitaciones y pasillos. Hemos visto a los beneficiarios concentrarse en los distribuidores de los ascensores -en las plantas, éstos son las únicas salas de espera que existen-, y en los pasillos.

- También es justo indicar las dificultades añadidas que representa esta alta densidad de ocupación para el trabajo cotidiano de los profesionales que prestan sus servicios en el hospital. La falta de taquillas, la penuria de espacio y la circulación interna de usuarios complica el servicio.

- Y por último, respecto a la masificación, indicar que hay una

serie de servicios que se desenvuelven en unos niveles extremos: el departamento de hematología, el servicio de rehabilitación, la Unidad de Cuidados Intensivos, etc.

Consideramos que ya nos hemos extendido suficientemente. No podemos analizar detenidamente cada uno de los puntos que se nos han formulado y hemos tratado de concentrarnos en aquellos aspectos que nos parecían más importantes. Estamos seguros que la corrección de estos elementos estructurales traerá consigo la superación de los pequeños incidentes.

Respecto a la situación de masificación que padece el hospital, esta Institución procedió a formular la siguiente **Recomendación**:

"Que la administración sanitaria asuma con carácter prioritario y urgente la readaptación del Hospital de la Línea, como medio de superación de las deficiencias sanitarias que se han tratado de poner en evidencia, en especial la masificación del hospital que padecen usuarios y profesionales".

*** La masificación en las urgencias del Hospital "Virgen Macarena".**

Como ya explicamos anteriormente, esta Institución giró visita de oficio para comprobar el grado de masificación que padecía el servicio de urgencias del citado hospital. Lo actuado y la descripción de lo observado se contienen en el apartado sobre las urgencias médicas al cual ahora nos remitimos.

Aparte de estos dos casos específicos de masificación hospitalaria, vamos a presentar otra queja que se produce como consecuencia de los niveles de masificación de los hospitales y ante la falta de comodidades de los mismos.

*** La pérdida de enseres personales en el Hospital de Torrecárdenas.**

En la **queja 1833/91** el interesado se dirige a esta Institución,

exponiendo que en Diciembre de 1990 fue ingresado en el Hospital Torrecárdenas tras sufrir un accidente. Una vez que se llevó a cabo el ingreso se procedió, por el personal al servicio del Centro Hospitalario, a guardar la ropa del enfermo.

Refiere, asimismo, que a la mañana siguiente cuando solicitó sus enseres, fue informado por la enfermera que la ropa no se encontraba en el lugar donde se había guardado.

Ante tal eventualidad, el interesado presentó la correspondiente reclamación, recibiendo por respuesta un escueto escrito firmado por el Director-Gerente, en el que se le comunicaba lo siguiente:

"...se ha realizado una búsqueda minuciosa de los objetos que menciona en su reclamación, sin haber obtenido resultado favorable por el momento. En caso de que sean encontrados, se le comunicará oportunamente".

Concluye exponiendo el interesado que hasta la fecha, no se ha procedido a la devolución de sus ropas ni de compensación alguna por la pérdida de las mismas.

A la vista de los hechos expuestos en el escrito de queja enviado por el reclamante, así como de la información dada por la administración del hospital, esta Oficina apreció que en este caso se ha producido un funcionamiento irregular por parte del Centro Sanitario al no custodiar debidamente y con la diligencia adecuada las propiedades del enfermo. Por ello, no es admisible que el enfermo sufra las consecuencias de la negligencia del hospital, así como tampoco puede considerarse adecuada, por lo breve y escueta, la respuesta que se da a la reclamación formulada.

Consecuentemente, esta Institución procedió a formular a **Advertencia** sobre las normas de responsabilidad administrativa. Y al mismo tiempo considerando que, en este caso se ha producido un funcionamiento anormal de la Administración Sanitaria, y que el daño producido al reclamante es efectivo, individualizado y evaluable económicamente, se procedió a formular **Sugerencia**, en el sentido de que se procediera de modo inmediato a indemnizar al interesado con una cuantía equivalente al valor de los enseres que fueron extraviados.

Esta Sugerencia fue expresamente aceptada por el Director Gerente, y atendiendo a lo sugerido procedió a abonar al usuario el valor de los enseres personales sustraídos.

2.5.2. Los Centros de Radiodiagnósticos.

En este punto, queremos presentar el trabajo desarrollado en la **queja 337/92**. Concretamente en nuestra resolución final se valora la situación de los centros de radiodiagnóstico de la provincia de Sevilla, que, pensamos, es extensible al resto de la Comunidad Autónoma.

Ante esta Institución compareció el interesado, como responsable del sector de Sanidad de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores de Sevilla, mostrando la preocupación sindical por las condiciones en que se prestaba el servicio de radiodiagnóstico a la población que recibe asistencia sanitaria en la provincia.

Denunciaba, en concreto,:

- 1.- Deficiencias en la instalación y mantenimiento de los equipos; en los centros de Salud y Ambulatorios, sobre todo.
- 2.- Ausencia de control sobre instalaciones de titularidad privada, concertadas o no.
- 3.- Falta de formación del personal para su manejo y, sobre todo en turnos de tarde, manipulación por trabajadores no cualificados.
- 4.- Insuficiencia de las medidas para la protección contra radiaciones de los propios trabajadores y de los usuarios.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite.

Una vez cumplimentada la petición de información a la administración afectada, como fundamento de nuestra resolución, realizamos algunas consideraciones:

" 1.- Respecto a las Instalaciones:

Por la administración se afirmaba que: "Todas las instalaciones de rayos X de uso médico de los centros asistenciales del S.A.S. se encuentran actualmente en situación administrativa legal... ", distinguiendo las que, a la entrada en vigor del R. D. 1891/1991 (el día 4 de Mayo de 1992), tienen concedida, o se encuentra en trámite, su Autorización de puesta en marcha, de las que no están en esa situación.

Las primeras, efectivamente, se encuentran amparadas por las previsiones de las disposiciones transitorias primera y segunda del citado Real Decreto. La flexibilización de los requisitos exigidos por esta norma respecto a la anterior, en lugar de la "Autorización de puesta en marcha" la simple "Declaración de puesta en funcionamiento", hace que se entienda que las instalaciones que cumplieron lo más, tener Autorización de puesta en marcha, hayan cumplido lo menos, su Declaración de puesta en funcionamiento.

Consecuentemente con esto, la inscripción en el Registro previsto en el artículo 9º del citado Real Decreto se producirá de oficio por la Dirección General de la Energía como "instalaciones declaradas".

Las segundas son, se dice, " Un pequeño número de aparatos, casi todos de reciente instalación, para los que se tiene un plazo de dos años a partir del 4 de Mayo de 1992, para su declaración preceptiva según el R.D. 1891/1991." Si bien es correcto afirmar que la disposición transitoria cuarta del Real Decreto citado permite un plazo de dos años para su adaptación a la nueva normativa, por cierto, a contar desde el 4 de Febrero de 1992, puesto que se establece como día inicial de cómputo el de la publicación del Real Decreto y no el de su entrada en vigor, sería deseable que, en todo caso, su cumplimiento se hiciera en un plazo menor para poder gozar de la tranquilidad de que se encuentran en perfectas condiciones.

Posteriormente se nos dice que "la práctica totalidad de los equipos radiológicos...poseen contratos de mantenimiento...", sin especificar las razones que hacen que los restantes no los tengan.

Sería deseable que se arbitraran las medidas necesarias para conseguir que la totalidad de los equipos tenga el mantenimiento que sus características requieran, a fin de que su utilización ofrezca la garantía de que no se van a producir incidentes no deseados.

Después se nos afirma que una copia del plan de emergencia de cada instalación se encuentra en poder del responsable de la misma y otra en el de la Gerencia Provincial, lo que, por sí mismo, no garantiza su conocimiento por todo el personal que las manipula. Sería, por tanto, conveniente que su conocimiento se extendiera.

Con respecto a las instalaciones radiológicas de titularidad privada se afirma la no competencia de la Administración Autonómica para su control. Para ello se subraya que, de acuerdo con el artículo primero de la Ley 15/1980, reguladora del Consejo de Seguridad Nuclear, éste es el único Organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica. Todo lo más que se hace en este campo es que "el S.A.S. en los pliegos de condiciones para la concertación incluye el condicionante de que las instalaciones a concertar se encuentran debidamente regularizadas ante el C.S.N."

Ante esta afirmación, es necesario traer a colación la normativa que permite que, desde esa Delegación Provincial como máxima autoridad sanitaria en la provincia, se ejerza un control sobre las actividades privadas de este carácter:

a) El artículo 30 de la Ley General de Sanidad, dentro del Capítulo V, nominado "De la intervención pública en relación con la salud individual y colectiva", del Título Primero, establece el sometimiento a la inspección y control por las Administraciones Sanitarias competentes de " Todos los Centros y Establecimientos sanitarios".

b) Dentro del Real Decreto 1132/90, de 14 de Septiembre, por el que se regulan las medidas fundamentales de protección radiológica de las personas sometidas a exámenes y tratamientos médicos, su artículo 4 dice que «con independencia de lo previsto en el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, (...) y sin perjuicio de las competencias de autorización,

control e inspección, que puedan corresponder a otros organismos, todas las instalaciones de radiodiagnóstico, radioterapia, y de medicina nuclear serán objeto de vigilancia estricta por parte de la Administración Sanitaria competente en cuanto a los criterios de calidad en radiodiagnóstico, radioterapia y medicina nuclear para garantizar la protección radiológica del paciente.».

c) En el aspecto más específico de la salud laboral de los trabajadores que presten sus servicios en los centros sanitarios de titularidad privada, la propia Ley General de Sanidad, en el apdo. 3 del art. 21, establece que «las competencias previstas en este mismo artículo se llevarán a cabo bajo la dirección de las autoridades sanitarias, actuando coordinadamente con las autoridades laborales y los órganos de participación, inspección y control de las condiciones de seguridad e higiene en las empresas.».

2.- En cuanto al Personal dirigente o manipulador de las Instalaciones:

En el escrito inicial de la queja, la FSP-UGT expresaba su preocupación por la escasa o nula preparación del personal que manipulaba estas instalaciones en horarios de atención continuada de urgencias, pues en los turnos ordinarios la situación se encontraba normalizada.

Con el objeto de conocer el alcance exacto de esta denuncia, se incluyó en la petición de informe la demanda de la relación nominal del personal, tanto dirigente como manipulador, de las instalaciones. Esta relación no fue aportada. En su lugar, aparece en el informe como respuesta, la afirmación de que: "Prácticamente todos los manipuladores de aparatos de rayos X, en el sector sanitario público de la provincia de Sevilla, han tenido la oportunidad de participar en dichos cursos" (refiriéndose a los de capacitación, homologados por el C.I.E.M.A.T., de acuerdo con el C.S.N.).

Desde esta Institución hemos de dar cuenta de esta disparidad de pareceres existente entre la Administración y los promotores de la queja, encareciendo al S.A.S. que continúe con el esfuerzo de formación específica que hasta ahora ha realizado, para que el personal que en algún momento manipule estas instalaciones goce

de la preparación suficiente como para eliminar los riesgos de sobreirradiación, tanto del paciente, como propia.

Por otra parte, y más específicamente, en su consideración como "trabajadores profesionalmente expuestos", en la queja se manifestaba que por parte del Servicio Andaluz de Salud no se estaban cumpliendo todos los deberes legales previstos para su protección: obligación de sometimiento a examen previo de salud, medición de las dosis recibidas a través de la instalación de dosímetros individuales, registro de esas dosis anualmente y examen anual para determinar la calificación como apto o no a dichas personas, etc

Examinado el R.D. 53/92, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, se pueden destacar como medidas fundamentales de vigilancia de estos trabajadores, entre otras, las siguientes:

- 1º.- Realización de un **examen de salud, con carácter previo**, a toda persona que vaya a ser destinada a un puesto de trabajo que implique riesgo de exposición para comprobar su aptitud para el mismo al no encontrarse incurso en ninguna de las incompatibilidades legalmente determinadas. (Art. 41, párrafo primero).*
- 2º.- Obligación de que los trabajadores que pertenecen a la categoría A utilicen **dosímetro individual durante toda la jornada laboral**. Para los trabajadores de la categoría B, no es obligatorio siempre que se cuente con dosimetría de área.*
- 3º.- Obligación de registrar todas las dosis recibidas durante la vida laboral de los trabajadores profesionalmente expuestos en un **historial dosimétrico individual**. En caso de cese, el empleador ha de facilitar una copia al trabajador. (Art. 34). Este historial debe figurar expuesto en su protocolo médico. (Art. 39).*
- 4º.- Realización, como mínimo **una vez al año, de un examen de salud** para poder comprobar que siguen siendo aptos para ejercer sus funciones. (Art. 41, párrafo segundo). El resultado de este examen será la calificación del trabajador como apto, apto en determinadas condiciones, o no apto.*

5º.- *Abrir a cada trabajador profesionalmente expuesto un **protocolo médico** donde se registre la información referida a sus destinos profesionales, el resultado de su examen de salud previo, los reconocimientos periódicos o eventuales y su historial dosimétrico. Este protocolo se archivará durante 30 años después del cese del trabajador y estarán a disposición del mismo y de la autoridad competente.*

Por parte de la Delegación Provincial del SAS se nos informaba, sin remitir los datos concretos que le pedimos, que:

"Todo el personal profesionalmente expuesto de los centros sanitarios del SAS posee dosímetro personal... tanto los de la categoría A como aquellos de categoría B en cuya zona de trabajo no se garantice la dosimetría de área. ... Por tanto, también poseen historial dosimétrico. ... Durante los cursos de capacitación, los trabajadores adquieren los conocimientos necesarios en materia de protección radiológica... Los servicios de Medicina Preventiva de los Hospitales Universitarios "Virgen del Rocío", "Virgen Macarena", y "Valme", efectúan los exámenes de salud, previos, periódicos y extraordinarios sobre los trabajadores profesionalmente expuestos de sus respectivas áreas. El área correspondiente al Hospital de Osuna está cubierta provisionalmente por el H.U. "Virgen del Rocío".

Al igual que en la ocasión precedente, esta Institución debe reflejar las contradictorias noticias que nos llegan desde las diferentes fuentes.

3.- Sobre la protección del paciente y población en general:

En la petición de informe se incluyó la pregunta: ¿Se realizan dosimetrías de área en las zonas accesibles, salas de espera, etc.?

En la respuesta se afirma que:

"Los servicios de Protección Radiológica de los grandes hospitales han efectuado dosimetría de área en las instalaciones de su área hospitalaria para evaluar la caracterización de las diferentes zonas

o hacer frente a situaciones especiales.

A la pregunta: ¿ Qué medidas se adoptan para controlar la irradiaciones que recibe un paciente a lo largo de un proceso médico para evitar que éstas sean excesivas? se nos responde que:

"Está prevista la implantación en la sanidad andaluza de la cartilla radiológica personal... El C.S.N. en colaboración con los Servicios de Protección Radiológica de los Hospitales ya ha puesto en marcha algunas implantaciones piloto."

Recibimos con satisfacción la adopción de esa medida. La Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 3 de Septiembre de 1984 (84/466/EURATOM), de acuerdo con su art. 6, ya incluía en su Anexo una serie de recomendaciones prácticas entre las que se encuentra la dirigida a permitir a los profesionales bajo cuya responsabilidad se realizan los actos médicos que utilizan radiaciones ionizantes, tener información relativa a los exámenes y/o tratamientos radiológicos anteriormente aplicados al paciente, en la medida en que éste lo acepte. Por tanto, sería deseable que, si esas experiencias se han estimado como positivas, se impulsara su generalización en el más breve plazo posible, acompañada de campañas de información a la población destinataria sobre su uso y utilidad.

Como final del cuestionario de preguntas, se preguntaba: ¿ Se realizan estimaciones anuales de dosis que puede recibir la población ?.

El contenido del informe en este punto (La estimación de la dosis anual a la población es actualmente el fruto de varios trabajos de investigación. Las técnicas rodadas en los mismos, el registro de las exploraciones y tratamientos, y la cartilla radiológica permitirán a medio plazo sistematizar éstas estimaciones por parte de los servicios de Protección Radiológica), nos hace percibir la necesidad de abundar en los trabajos dirigidos a proporcionar una adecuada protección a los ciudadanos.

Con todo lo anterior, a la vista del escrito inicial de queja, del informe aportado por la Gerencia Provincial, así como de la normativa aplicable,

esta Institución formuló las siguientes **Recomendaciones**:

"Respecto a las Instalaciones:

- 1ª.- Se aceleren los trámites administrativos a cumplir por ese órgano para que, lo antes posible, las instalaciones dependientes del mismo hayan sido inscritas como "Instalaciones declaradas".*
- 2ª.- Se proporcione el mantenimiento adecuado a la totalidad del parque radiológico para fines de diagnóstico médico dependiente de esa Gerencia.*
- 3ª.- Se evalúe la posibilidad de que, a la vista de los artículos 30 y 21.3 de la Ley General de Sanidad y 4 del Real Decreto 1132/90 citados, se produzca la intervención de ese órgano en el control de las instalaciones de titularidad privada ubicadas en la provincia de Sevilla.*

En relación con el Personal:

- 4ª.- Se ponga el máximo celo en el estricto cumplimiento de los deberes que impone la normativa vigente sobre las medidas a adoptar para la protección radiológica de los trabajadores profesionalmente expuestos, procurando que sean conocidas suficientemente por ellos, destacando principalmente:*
 - * Formación adecuada en materia de protección radiológica antes de iniciar la actividad (art. 18 del Reglamento sobre protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes).*
 - * Clasificación en la categoría A ó B según sus condiciones de trabajo. (Art. 19 del mismo Reglamento).*
 - * Exámenes de salud, uno previo al inicio de la actividad, otros al menos con periodicidad anual, con la consiguiente calificación como apto, apto en determinadas condiciones o no apto. (Arts. 41 y 44).*
 - * Provisión del dosímetro individual para los que lo requieran, obligatoriamente los de la categoría A y, si no hay dosimetría de*

área o de zona suficiente, para los de la B, con el posterior reflejo de las dosis en el historial dosimétrico individual. (Arts. 31, 32 y 34).

- * Apertura a cada trabajador profesionalmente expuesto de un protocolo médico donde se registre la información requerida, archivándolo durante 30 años después del cese del trabajador y poniéndolo a disposición del mismo y de la autoridad competente. (Art. 45).*

Relativo a los Pacientes y Población en general:

5ª.- Se aceleren los trabajos conducentes a la implantación generalizada de la cartilla radiológica, si ésta se considera como la medida más adecuada al contenido de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 3 de Septiembre de 1984 (84/466/-EURATOM), acompañándola, en su caso, de campañas de información a la población destinataria sobre su uso y utilidad.

6ª.- Igualmente, se impulse el desarrollo de los trabajos dirigidos a la estimación de las dosis que pudieran ser recibidas por los ciudadanos, con el fin de proporcionarles una adecuada protección".

Asumiendo la Recomendación, la Gerencia Provincial de Sevilla declara lo siguiente:

"Nos complace comunicarle que las actuaciones en materia de protección radiológica, desarrolladas últimamente por el Servicio Andaluz de Salud, se encuentran dentro de la línea configurada por el conjunto de sus recomendaciones.

La Dirección General de Asistencia Sanitaria mediante su Programa de Protección Radiológica y como continuación del trabajo ya realizado en la Gerencia Provincial de Sevilla, ha emprendido la coordinación de todos los esfuerzos y actividades orientados a garantizar la calidad y la protección radiológica en sus instalaciones de radiodiagnóstico.

Se ha elaborado un censo de todas las instalaciones radiológicas públicas de Andalucía. En el mismo figura una valoración de su estado.

Se dispone igualmente de relación cuantitativa de personal, distribuido entre aquellas personas que han realizado cursos de postgrado en materia de protección radiológica y aquéllas que no.

Se ha elaborado el documento "Infraestructura necesaria para garantizar el uso seguro y adecuado de las radiaciones ionizantes en las instalaciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud", en el que se divide el territorio andaluz en doce áreas radiológicas, en cada una de las cuales se encomienda la protección radiológica a un servicio o unidad cuya estructura, funciones y medios también se definen. A la provincia de Sevilla le corresponden dos de tales áreas y los Servicios de Protección Radiológica correspondientes ya se encuentran autorizados por el Consejo de Seguridad Nuclear y ubicados en el Hospital Universitario "Virgen del Rocío" y Hospital Universitario "Virgen Macarena". Asimismo, se incluyen 30 Unidades Médicas Especializadas, cuatro de ellas en Sevilla y de las que tres son ya operativas.

Se ha elaborado y dotado económicamente un plan de formación en materia de protección radiológica que incluye 32 cursos de capacitación y afecta a unos 800 profesionales, en toda Andalucía y para 1993. Siete de tales cursos, corresponden a la provincia de Sevilla."

2.5.3. Las Clínicas Concertadas.

Un año más, los responsables de las clínicas concertadas promueven quejas por la deudas que tiene contraído el SAS con ellos. Una Asociación de Empresas Hospitalaria Privadas se quejaba ante la crítica situación por la que atraviesa el sector sanitario privado en Sevilla. Estimaban que ello era consecuencia de:

"... las cuantiosas deudas que el SAS tiene contraídas con estas empresas sanitarias y las nulas expectativas de solución, tanto en el pago de lo atrasado como en las garantías de futuro, hace que las entidades bancarias nos hayan cerrado las vías ordinarias de

financiación con el consiguiente corte, por parte de los proveedores de los suministros médico, y la imposibilidad de abono de los salarios a los médicos y personal sanitario, por lo que el desenlace de la situación es inmediato y alarmante". (queja 558/92).

La misma Asociación, meses más tarde presentó la **queja 1535/92**, donde denunciaban el agravamiento de la situación y la repercusión en relación con los enfermos de diálisis renal. Nos decían:

"El pasado mes de Febrero, pusimos en su conocimiento la difícil situación por la que atraviesa el sector sanitario sevillano vinculado al SAS. Desgraciadamente no se ha hecho prácticamente nada por quien o quienes debieran y la situación ha ido empeorando hasta tal punto que ha tenido que cerrar la única clínica concertada de Sevilla. Y ahora son los pacientes de diálisis renal los que se encuentran en situación crítica, sin vislumbrar ninguna salida, puesto que profesionales, proveedores y bancos se niegan a seguir manteniendo una situación caótica provocada por el impago de sus deudas por el SAS, que hace oídos sordos a cualquier reclamación y sin dar ningún tipo de solución."

La Consejería de Salud, dando contestación a la petición de informe respecto a estas quejas, y en general, en relación a las deudas del organismos con las clínicas privadas, nos expresa lo siguiente:

"Lógicamente es del máximo interés para esta Consejería conseguir que el Servicio Andaluz de Salud, normalice su situación financiera, muy especialmente en lo relativo a sus proveedores y contratistas. A este fin, en los Presupuestos de 1992 se dio la máxima prioridad al Programa económico destinado al pago de Concertos con empresas sanitarias (Programa 3.1.E "Asistencia Concertada" del Presupuesto del S.A.S.), que se ha incrementado en un 19,11% en el año 92 respecto al 91, pasando de los 15.596 millones de pesetas a 18.577 en 1992.

Indudablemente esta situación no conseguirá llegar a un nivel satisfactorio, hasta el próximo año 1993, en el que esperamos que

las negociaciones sobre financiación de la deuda sanitaria y generación de presupuestos reales, que se mantienen actualmente con el Gobierno Central, nos permitan una mejor solvencia económica".

Esta Institución, a la vista de lo anterior, estimó hacer las siguientes consideraciones:

- 1º.- Independientemente de la cuantía exacta de la deuda que mantiene el Servicio Andaluz de Salud con las empresas asociadas, hemos de constatar la existencia del derecho de los empresarios con los que se concierte la prestación de servicios públicos al pago de las prestaciones realizadas (art. 73 de la ley de Contratos del Estado), así como el correlativo deber legal de la Administración de satisfacer sus deudas en el plazo de tres meses desde el reconocimiento de la obligación (art. 47 de la misma ley, en relación con el 27 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma). La garantía legal del abono de los intereses, si se excede el citado plazo, no exime de la anterior obligación.*
- 2.- En el informe se habla de los esfuerzos realizados en el ejercicio presupuestario de 1992, así como de las previsiones para el próximo año 1993, con el objetivo de alcanzar mayor solvencia económica para el S.A.S.. Es deseable, por todos, que esas previsiones se cumplan para evitar el riesgo de deterioro en la prestación de asistencia sanitaria que el organismo realiza con medios ajenos.*

A tenor de lo considerado, nos vimos en la obligación de formular **Recordatorio** de los preceptos legales infringidos.

2.5.4. Las ambulancias.

Irregularidades en el traslado de los enfermos desde sus domicilios hacia los centros sanitarios por medio de las ambulancias, ha provocado las quejas de algunos ciudadanos. Vamos a presentar una de ellas.

El motivo que da origen a la **queja 811/92** se fundamenta en los siguientes hechos que relata la interesada:

"A la 1.45 había dado a luz una niña en el Hospital de Antequera. Al parecer, en el parto se produjo absorción de meconio.

A las 8 horas le comunican que han de trasladar al bebé hasta Málaga porque en este hospital carecen de equipos adecuados para tratar el evento.

A las 9.10 horas se solicitó, por el Servicio de pediatría, una ambulancia para proceder al traslado hasta el Hospital de referencia.

Eran las 12 horas cuando llegó el vehículo, comprobándose que carecía de anclajes adecuados para transportar una incubadora, a pesar de lo cual se decidió no demorar más el traslado ya que el estado del paciente era grave".

La Gerencia Provincial del SAS en Málaga nos informa de que la empresa gestora del servicio no dispuso de vehículos libres hasta la hora mencionada, y se reconoce la ausencia de anclajes adecuados para el traslado de incubadoras, a pesar de así exigirlo el pliego de explotación que rige el concierto suscrito.

Sobre estos hechos se estimó conveniente formular la siguiente **Recomendación:**

"1º.- Se realice con prontitud una inspección que compruebe que las ambulancias que operan en el ámbito de esa Gerencia cuenten con los mencionados anclajes, de acuerdo con las condiciones que sirvieron de base para la adjudicación de las correspondientes contrataciones.

2º.- Se adopten las medidas correctoras necesarias previstas en la normativa sobre contratación administrativa respecto al vehículo que en ese momento se presentó a la realización del servicio careciendo de los anclajes exigidos.".

A principios del año 1993, la Gerencia Provincial de Málaga acredita lo siguiente:

"Habiéndose realizado la inspección de todos los vehículos ambulancias concertadas con esta Gerencia Provincial del SAS, por motivo del escrito formulado por el Defensor del Pueblo Andaluz, sobre problemas surgidos opor falta de anclaje para incubadora en las ambulancias concertadas en el Hospital de Antequera. Se ha podido verificar que tanto estas ambulancias de Antequera: "Las Cumbres", como las demás ubicadas en Málaga y provincia disponen de anclaje para incubadora y cumplen los requisitos mínimos exigidos según su dotación y clasificación como ambulancias asistidas/asistible o no asistida."

2.5.5. Las farmacias.

Aparte de un conjunto de quejas individuales, ha destacado durante el año 1992, la **queja** colectiva **537/92**, presentada por la Asociación de Vecinos de "Bahía de Palmones", y la **queja 1841/91**, presentada por el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) sobre el traslado de la oficina de farmacia de Los Palmones.

Se incide en un tema que no es nuevo, como es la delegación de la resolución de los expedientes de autorización y traslado de oficinas de farmacia de la Consejería de Salud en favor de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos.

Veamos cómo se ha desarrollado el caso, y cuál es nuestra opinión sobre este asunto, en aras a la defensa de la salud pública como derecho social.

En el escrito, los interesados nos denuncian una supuesta falta de previsión del Colegio de Farmacéuticos de Cádiz, al conceder el traslado de la Farmacia de la Barriada de Palmones y dejar, por tanto, sin este servicio a ese núcleo de población, a la vez que expresa la utilización que practican algunos farmacéuticos de la localidad, recurriendo y agotando los plazos con el ánimo de dejar sin servicio a esta barriada desde el pasado mes de Abril de 1991.

En el informe solicitado al Colegio de Farmacéuticos nos comunican que, con fecha 31 de Julio de 1989, se dictó Resolución autorizando el traslado de la Oficina de Farmacia de la Barriada de Palmones a Los Barrios, y dicha Resolución, tras diferentes fases administrativas, se encuentra pendiente de decisión judicial, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Igualmente, nos informan que, al amparo de la firmeza administrativa de dicha Resolución, la titular interesada, solicitó y obtuvo del Excmo. Ayuntamiento de Los Barrios la correspondiente licencia de Apertura en Los Barrios, por lo que *"si el Ayuntamiento hubiese querido que no se quedara Palmones sin farmacia, sólo hubiese tenido que denegar dicha licencia..."*, por lo que se *"efectuó la apertura oficial en Los Barrios, con la total anuencia del Ayuntamiento, el día 15 de Abril de 1991."*

Ese mismo día, tres farmacéuticos solicitaron autorización para establecer oficina en la Barriada de Palmones y un cuarto pidió autorización de traslado de la suya de Los Barrios, a Palmones (barriada). Por Resolución acordada por el Colegio, en Agosto de 1991, se concedió el traslado solicitado, pero no tuvo éxito porque, llegado el momento, el solicitante no pudo demostrar titularidad jurídica alguna de local en el que ubicar la Oficina de Farmacia.

Ocurrido esto y tras la correspondiente actuación colegial, se acumularon todas las peticiones y se resolvió concediendo la autorización a uno de los solicitantes. Pero esta autorización ha sido recurrida por los otros solicitantes y por otros farmacéuticos más, personados a este efecto en el procedimiento.

Igualmente se nos informa que la Barriada de Palmones de la localidad de Los Barrios, todavía sigue sin Oficina de Farmacia pero, en cambio, tiene asegurada *"su asistencia farmacéutica, correcta y suficiente"*, al haber abierto un botiquín de urgencia, en núcleo rural (de los previstos en la Orden de 20 de Febrero de 1962), desde el 3 de Mayo de 1991, sólo 18 días después de haber sido clausurada la Oficina de Farmacia.

Por último, el Colegio Oficial de Farmacéuticos expone su discrepancia con las manifestaciones del Sr. Alcalde de Los Barrios y manifiesta en todo caso, haber obrado dentro de los preceptos legales.

Por su parte, la Consejería de Salud, corrobora la existencia del Botiquín, *"al haber sido autorizado provisionalmente, por la Delegación*

Provincial de Salud de Cádiz, previa solicitud del Alcalde de Los Barrios, aunque tal autorización está aún pendiente de la autorización del Sr. Consejero de Salud."

Y, en otro orden de cosas, nos remite al Derecho aplicable al caso, recordándonos la nulidad de pleno derecho de la Orden Comunicada de 3 de Abril de 1986, por Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de Marzo de 1990, que suspendía la delegación de la resolución en determinados expedientes de traslado de Oficinas de Farmacia por los Colegios Oficiales de las provincias de Andalucía, por lo que en el presente caso de traslado de Farmacia, la competencia de resolver le corresponde al Colegio de Cádiz, según lo previsto en el Decreto 909/78, de 14 de Abril.

Por otra parte, se detalla la normativa aplicable, tanto la relativa a transmisión e integración de Oficinas de Farmacia (Decreto 909/78, de 14 de Abril), como la referente a delegación de competencia (Resolución de 30 de Noviembre de 1978, de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica y Orden de 1 de Marzo de 1982, de la Junta de Andalucía).

Conviene hacer constar, que no era nuestra voluntad, ni nos está permitido legalmente, por imperativo de lo dispuesto en el art. 17.3. de nuestra Ley Reguladora, entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que está pendiente una resolución judicial. Pero también debemos preestablecer que el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía nos comisiona para, en nuestra labor de tutela de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución, supervisar la actividad de la Administración autonómica, velando por la estricta observación de aquellos derechos, sin olvidar en ningún momento que «el interés social público que implica la dispensación de medicamentos debe ser prevalente sobre los intereses privados de los Farmacéuticos, por muy respetables que éstos sean, no pudiendo olvidarse que las Oficinas de Farmacia desarrollan una función de servicio público», servicio público impropio como lo califican entre otras las sentencias de 28 de Mayo y 28 de Septiembre de 1983 (Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de Julio de 1985).

Bajo este punto de vista y el precepto constitucional contenido en el art. 43, respecto a la obligación del Estado de tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, presentamos las siguientes consideraciones:

- *Que en la Barriada de Palmones, del municipio de los Barrios, había una Oficina de Farmacia, cuya titular solicitó traslado y le fue concedido, al núcleo de Los Barrios, el 15 de Abril de 1991, y desde dicha fecha no cuenta con Oficina abierta, si bien goza provisionalmente de un botiquín de urgencia, previsto para núcleos rurales, a solicitud del Alcalde de Los Barrios, desde el 3 de Mayo de 1991.*
- *Que la Barriada Los Palmones no ha sufrido alteración territorial o de población sustantiva, ya que el propio Colegio Oficial de Farmacéuticos llegó a autorizar traslado inverso de otro Farmacéutico desde el núcleo de Los Barrios a la Barriada de Palmones, si bien se produjo un desistimiento implícito del interesado una vez concedida la autorización, y posteriormente ha habido nuevas solicitudes, cuya resolución definitiva se encuentra sub-iudice, tras diferentes fases administrativas de recursos e impugnaciones entre los, formalmente, afectados.*
- *Que esta Institución no debe entrar en apreciaciones de valor o subjetivas manifestadas contradictoriamente entre el Colegio de Farmacéuticos de Cádiz y el Ayuntamiento de Los Barrios, si bien el primero goza de Delegación Administrativa para actuar, en aplicación del art. 9.2 de la Resolución de 30 de Noviembre de 1978, de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica, que fue ratificada por Orden de 1 de Marzo de 1982, de la Junta de Andalucía, y el segundo tiene interés legítimo, pues desde la promulgación de la Constitución «se ha extendido la legitimación a la defensa de los intereses legítimos, debiendo entenderse por interés legítimo, según la doctrina tradicional, el que tienen aquellas personas que, por razón de la situación objetiva en que se encuentran, son titulares de un interés propio...» y en este ámbito de intereses, no cabe duda que se encuentran los Ayuntamientos, en materia tan incidente sobre la sanidad local, como puede ser el despacho de medicamentos a los vecinos, la cual no puede por menos de ser encuadrable entre los fines esenciales de la Corporación, a la que corresponde, según el art. 5 de la Ley de Régimen Local, carácter representativo de la integridad de la vida social (Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de Julio de 1985. R.A. 3598).*
- *Que el botiquín de urgencia con que se atiende a la población de la Barriada de Palmones no es, por sí, lo mismo que una Oficina de Farmacia, en la que se presta de ordinario el servicio farmacéutico (art. 6 de la Orden Ministerial, de 12 de Julio de 1967), sino que supone, en este caso,*

cualesquiera que sea la razón de su existencia, una autorización provisional y sustitutoria.

- *Que dicha situación provisional perdura desde el 15 de Abril de 1991 y los Farmacéuticos que han intervenido, tanto con su solicitud de traslado o de apertura, o, en su caso, con recursos de reposición, alzada o jurisdiccionales, son, a su vez, miembros o componentes del mismo Colegio Profesional que por delegación expresa, ha de resolver.*
- *Que dicha competencia delegada les viene atribuída por la Orden de 1 de Marzo de 1982, antes citada, dada la nulidad de pleno derecho de la Orden Comunicada de 3 de Abril de 1986, por Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de Marzo de 1990, que suspendía la delegación de la resolución de determinados expedientes de traslado de Oficinas de Farmacia por los Colegios Oficiales de las provincias de Andalucía, por lo que es de aplicación el Decreto 909/78, de 14 de Abril, al caso que nos ocupa.*
- *Esta "Delegación" fue una vez suspendida y dejada sin efecto por la Consejería de Salud y Servicios Sociales, mediante la antedicha Orden Comunicada de 3 de Abril de 1986, pero por Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de Marzo de 1990, se declaró la nulidad de pleno derecho por no atenderse, en su elaboración, al procedimiento establecido al efecto y sobre todo, en cuanto al requisito de su publicación.*

Es decir, que al menos ha habido un momento concreto en que la administración sanitaria ha tenido voluntad expresa de cancelar o suspender dicha delegación y debe entenderse, lógicamente, que tal suspensión obedecía a razones de público interés general. Y para mejor entender los fundamentos de tal nulidad, conviene relatar los de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla (apelada) y que son aceptados por el Tribunal Supremo en un doble sentido:

«Porque la delegación (Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica, de 30 de Noviembre de 1978), ratificada por la Junta de Andalucía mediante Orden publicada el 1 de Marzo de 1982, no es una auténtica delegación (según reiterado criterio jurisprudencial) sino que es propia de la desconcentración de funciones producida al amparo del meritado art. 9, del Decreto 909/78, de 14 de Abril, y por ello, si la

Junta de Andalucía quiere atraer nuevamente para sí la facultad resolutoria de los expedientes en cuestión, «habría de hacerlo a través de una nueva reglamentación organizatoria, al tratarse de una reordenación competencial inter-administrativa, y no mediante un simple acto administrativo no publicado en la Gaceta Oficial. En suma, si aceptamos la postura de la tesis desconcentradora, llegamos a la conclusión de la necesidad de una norma jurídica, siquiera sea de nivel jerárquico reglamentario...».

«Más también llegaríamos a la misma conclusión, esto es, la necesidad de norma jurídica y no de simple acto..., simplemente fijándonos en los efectos que se pretenden conseguir con la orden impugnada... y sin que sea preciso traer aquí a colación la teoría de la distinción entre acto administrativo y Reglamento.».

En definitiva, sólo unos defectos formales han impedido que por la Consejería se rescataran las competencias cuyo ejercicio ha intentado conseguir sin éxito, por impedimento administrativo, pero en cambio, deben prevalecer los criterios o motivos que fundamentaron tal decisión, y que lamentamos desconocer, por el ya mencionado motivo de su no publicidad.

Por otro lado, conviene significar que el recurrente de dicha Orden Comunicada no fue otro que el propio Consejo General de Colegios Farmacéuticos, cuya competencia en la materia siguen disfrutando y cuyas resoluciones han propiciado continuos y sistemáticos recursos, dando lugar a una prolija y reiterativa jurisprudencia, así como una mayor dilación temporal en resolver definitivamente los expedientes, beneficiando quizá los lícitos intereses colegiales pero, en detrimento, tal vez, del más genérico interés común cuya promoción tienen encomendadas las diferentes Administraciones Públicas.

De cuanto antecede podemos concluir que, la permitida y sistemática práctica de formular o deducir recursos para, llegado el momento, desistirse expresamente de lo autorizado o no disponer de los más elementales requisitos con los que perfeccionar la autorización (tales como por ejemplo, disponer de un local para poder abrir una farmacia), y propiciar así nuevas autorizaciones que del mismo modo son también recurridas, sistemáticamente, por los demás participantes, no le debe venir atribuida la competencia a órganos colegiales cuyos miembros, en el lícito ejercicio de su particular derecho, no tienen, de por sí, la obligación de velar por el interés social común, como sí lo está obligada la Administración Pública. Por ello, quizá, la Administración

intentó rescatar tales competencias, si bien lo inadecuado del medio legal utilizado, devino en inoperante e ineficaz la decisión adoptada.

Por todo esto, la Institución procedió a formular **Recordatorio** de los preceptos vulnerados y sometimos a la valoración y criterio de la Consejería la siguiente **Sugerencia**:

"Que por esa Consejería se considere la oportunidad de, con la urgencia que el caso lo requiere, rescatar las competencias que, vía delegación o desconcentración, disfrutan y administran los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, en cuanto a expedientes de apertura y traslados de tales Oficinas, y adoptando cuantas medidas técnicas sean adecuadas a fin de que tal voluntad, no devenga ineficaz por limitaciones jurídicas formales que, tanto la Audiencia Territorial de Sevilla como el propio Tribunal Supremo ya han señalado."

Hay que indicar, que la citada Sugerencia ha sido acogida favorablemente por la Consejería de Salud, la cual nos remite la siguiente nota:

"Que por la Consejería de Salud, actualmente se está estudiando este tema, dentro del marco, tanto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, como del futuro Decreto por el que se regulará el registro y acreditación de los Centros Sanitarios, actualmente en elaboración y que próximamente será sometido a la consideración del Consejo de Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma."

2,5.6. Las ópticas.

El 10 de Marzo de 1992, compareció ante esta Institución la Delegada Provincial, en Sevilla, del Colegio Nacional de Opticos, mediante escrito de queja por el que denunciaba la inhibición de las diversas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Salud en atajar el intrusismo profesional practicado por aquellos establecimientos que incumplen la obligación de contar con un óptico diplomado, de acuerdo con el Decreto 97/90, de 13 de Marzo, y que sólo se inspeccionan los Centros que solicitaron correctamente autorización de apertura y funcionamiento, y cuentan con Opticos Diplomados al frente. A dicho escrito acompaña relación por provincias,

de 50 establecimientos que, por incumplimiento de tales normas han sido denunciados ante el Juzgado correspondiente o ante las correspondientes Delegaciones.

Instado el proceso sumarial con el ánimo de poder valorar los hechos mencionados, deducimos lo siguiente:

1.- Que en nuestra Comunidad Autónoma existen al menos 50 ópticas que, estando abiertas al público, han sido denunciadas por incumplir los requisitos legales de aplicación que esa Consejería conoce y no se ha levantado la correspondiente Acta de Inspección.

2.- Que en dichos establecimientos se viene prestando asistencia óptica por personal no especializado o que no posee titulación legal habilitante para prestar dicho servicio.

3.- Que los denunciados de tales hechos no han recibido la oportuna satisfacción legal respecto al derecho público que han deducido, ni se les ha notificado la resolución administrativa que ha debido recaer, respecto a los hechos denunciados.

En función de estos datos, formulamos las siguientes consideraciones:

- Que por imperativo legal, los establecimientos de óptica o secciones de esta especialidad en Oficinas de Farmacia tienen la consideración de centros sanitarios y, en consecuencia, les serán de aplicación lo dispuesto en los arts. 29 y 30 de la Ley General de Sanidad, respecto a su autorización de apertura y control de funcionamiento.

- Que al frente de los mismos deberá estar un Optico Diplomado, con los estudios y titulación necesaria que establece el art. 2 del Decreto 1387/61, de 20 de Julio.

- Que el art. 17.2 de nuestra Ley Reguladora, encomienda con especial distinción para que esta Institución vele porque la Administración Autonómica resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

A la vista de lo anterior, concluimos que la administración sanitaria no se presentó frente al usuario como auténticamente garante de los derechos sanitarios que le garantizan que la prestación sanitaria, sea cual fuere su nivel y categoría, habrá de estar atendida por personal debidamente cualificado, incumpliendo así la obligación de inspeccionar los centros de Optica o secciones de Farmacia.

Igualmente, podemos afirmar que no se ha dado traslado, al denunciante o denunciados de tales hechos o irregularidades, de las resoluciones administrativas que, en su caso, se hayan podido producir.

En su consecuencia se dictó **Recordatorio** de los preceptos vulnerados y le efectuamos las siguientes **Recomendaciones**:

- "1.-Que por parte de esa Consejería se adopten cuantas decisiones oportunas sean necesarias a fin de que las correspondientes Delegaciones Provinciales cumplan con el ineludible deber de vigilar y controlar los establecimientos sanitarios, cuya consideración legal poseen las Opticas y servicios de óptica de las Oficinas de Farmacia, efectuando a tal fin, la correspondiente labor de Inspección, bien de Oficio, bien a instancia de parte.*
- 2.-Que en el caso de producirse denuncia de particular respecto a la falta de requisitos legales en algunos de estos establecimientos sanitarios, se dé traslado de las actuaciones o, en su caso, resolución definitiva que haya recaído en el expediente en cuestión."*

La Consejería de Salud asumiendo las Recomendaciones, nos informa que ha mantenido reuniones con el Consejo Nacional de Opticos y que han acordado lo siguiente:

- "1.- Agilizar y potenciar los mecanismos de inspección de la administración sanitaria ante los establecimientos que incumplen la normativa vigente.*
- 2.- Elaboración y envío al Colegio Nacional de Opticos de la situación*

administrativa de las denuncias presentadas.

3.- Establecimiento de cauces ágiles de información entre el Colegio Nacional de Ópticos y las diferentes Delegaciones Provinciales para el seguimiento de las denuncias presentadas."

Esperamos que la adopción de estas medidas contribuya a clarificar el sector de las ópticas en Andalucía.

2.6. La participación comunitaria en los servicios de salud.

La participación de la comunidad en los servicios públicos de salud se constituye como un principio rector del sistema de salud concebido en la Ley General de Sanidad. El art. 10. apto. 10 del mismo texto legal, indica que «todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias: 10.- A participar, a través de las instituciones comunitarias, en las actividades sanitarias, en los términos establecidos en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen.».

En el ámbito de este marco legal, la Comunidad Autónoma, formalmente, en un conjunto de disposiciones normativas, ha creado distintas instituciones canalizadora de la participación comunitaria: Consejos de Salud, a nivel de Distrito, Área de Salud y Comunidad Autónoma, así como las Comisiones de Participación Social en cada Área Hospitalaria. Pero la verdad, es que estos reconocimientos formales no se han llevado a la práctica. Durante este año 1993, esta Institución tiene la intención de valorar esta temática de oficio.

Al carecerse de la vertebración participativa indicada normativamente, entendemos que se deben de propiciar y cuidar las acciones de participación comunitaria que surgen espontáneamente del tejido social, en torno a la realidad sanitaria. Durante el año 1992, tuvimos la oportunidad de valorar un acontecimiento de esta naturaleza en la **queja 1656/91**, concretamente respecto a la creación de una Plataforma Cívica en Defensa del Hospital de La Línea. A continuación explicaremos el proceso, y daremos cuenta de nuestras aportaciones.

Por esta Institución se tramitó una queja presentada por los

representantes de la Plataforma Cívica en Defensa del Hospital de la Línea, en la que denunciaban, de una parte, el presunto incumplimiento por el SAS del compromiso de entregar a esa Entidad el Plan Rector. De otro lado, denunciaban graves deficiencias asistenciales, que han sido objeto de estudio aparte.

Junto al escrito de queja aportaban una amplia documentación, en la que destaca un Informe Asistencial del Hospital de La Línea elaborado por la Junta Facultativa, en el año 1989, otro informe producido por la Hermandad de Donantes de Sangre y diversos comunicados y noticias de prensa sobre la queja.

Admitida la queja a trámite, se decidió, igualmente, que era recomendable realizar una visita de investigación al Hospital de La Línea; y ello, por dos razones: la primera para conectar con los comparecientes de la queja y solicitarle una concreción de la misma, y la segunda para disponer de la posibilidad de supervisar, por parte de los Asesores de la Institución, el Centro Hospitalario.

El día 4 de Febrero de 1992 se mantiene una reunión entre los Asesores del Defensor y los portavoces de los grupos sociales representados en la Plataforma. Se pretendía oír las quejas de los comparecientes antes de visitar el hospital.

Los Sindicatos se quejaban del escaso nivel de participación que el SAS le ha otorgado en la Comisión Técnica de Estudio. Se sentían discriminados por la Asociación de Facultativos, que, según esta fuente, carecía de la legitimación legal necesaria para intervenir en el proceso de negociación de las relaciones laborales en el Hospital.

Además, constatamos un importante nivel de desconfianza hacia el centro asistencial por parte de los miembros de la Plataforma. La organización lleva más de tres años tratando de buscar soluciones que permitan reacondicionar el hospital, sin haber obtenido hasta ahora logros reales que compensen el esfuerzo desarrollado por el movimiento social, y ello ha generado una cierta frustración. Esta circunstancia hay que ponerla en relación con el curso de los acontecimientos en torno al Plan Rector que se ha gestado en los últimos años en la localidad.

La historia se desencadena en 1989, cuando los facultativos del

hospital entregan un manifiesto en el que se hacen constar las graves deficiencias por las que atraviesa el Centro, sobre todo de carácter estructural y falta de personal. A la vista de esta denuncia, y con la intención de "salvar" el Centro, se crea la Plataforma ("*que tuvo el antecedente en una movilización popular, unos años antes, con ocasión de un intento de clausurar la Unidad de Vigilancia Intensiva (UVI) del Hospital*"). Posteriormente, en una reunión entre la Plataforma, el director del Centro y el Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Cádiz, se informa por parte de la autoridad sanitaria que se ha encargado a un Gabinete Técnico Especializado un Plan Rector, que debería estar terminado en Enero de 1990, en el se contemplaría de forma seria y completa todas las necesidades y reformas que habría que acometer en el hospital.

El Plan Rector se finaliza en Diciembre de 1990 y se promete su entrega en Enero de 1991. Pero ante el cambio de los responsables de la Delegación - según manifiesta la Plataforma-, se decide por el nuevo equipo que el estudio sea tratado como un documento técnico, que pertenece a la Administración, y que no se dará traslado del mismo a la Plataforma.

En Enero de 1991, se decide por la Delegación Provincial de Salud crear una Comisión de Estudio del hospital. De esta manera, el anterior Plan Rector es rechazado y se suspende su virtualidad.

Por parte del Director Gerente del Hospital se nos ofrecen las siguientes razones para suspender la aplicación del Plan Rector:

- No se contemplaba en el Plan Rector la cesión del Hospital Municipal. Si bien ya se conocía que se iba a verificar la cesión del inmueble, cuando se confecciona el Plan, la cesión era formal y tan sólo una parte iba ser destinada para la asistencia hospitalaria, el resto estaba previsto ocuparlo por los servicios de atención primaria.

- Los arquitectos que redactan el Plan Rector no contemplaron la posibilidad de readaptar el Hospital Municipal.

- Se estimaba que era demasiado ambicioso. Se pretendía ordenar cosas no básicas. No se establecían las prioridades. Las habitaciones de tres camas pasaban a tener dos. Se destinaban demasiadas camas a pediatría, a tenor de la tasa de natalidad. Y, en definitiva, se detectaron errores estructurales importantes.

Todas estas circunstancias han determinado, a juicio de la administración, que el Plan Rector sea revisado y adaptado a las nuevas orientaciones.

En esos momentos, el asunto presenta el siguiente discurrir: el SAS ha firmado un Convenio con los grupos políticos mayoritarios en la localidad sobre la continuidad del hospital y su readaptación. Se han mantenido reuniones con la Asociación de Facultativos del hospital y se han iniciado los contactos con un Gabinete de Arquitectos para que elaboren un nuevo Plan que recoja las últimas novedades. Por tanto, se está a la espera de la elaboración del nuevo proyecto por parte del nuevo equipo técnico.

Estos cambios de criterios sobre el destino del hospital han desorientado a la Plataforma, que lleva tres años expectante ante el futuro del centro. Por otra parte, este grupo del movimiento social que ha venido aglutinando la reivindicación de los ciudadanos respecto al futuro del Hospital, ha recibido de "facto" - por parte de la administración sanitaria - legitimidad para intervenir en los foros donde se han negociado los planes de readaptación del hospital y, de hecho, se le ha venido informando del proceso seguido. Este reconocimiento informal de la Plataforma ha permitido que los miembros directivos se hayan atribuido una presunción de representación institucional, y en la práctica han venido participando incluso en la Comisión de Seguimiento del Plan Rector. En realidad, nos estamos desarrollando dentro de los márgenes de la representatividad directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Observada la realidad desde esta posición de representación colectiva que ostentaba la Plataforma y a la vista de la aceptación que por parte del SAS se producía, ellos consideran que la nueva administración sanitaria quiebra unilateralmente esta distribución de la representación, en base al interés del SAS de desligarse y separarse de anteriores compromisos. Esto lo manifiestan abiertamente:

"En relación con esta Comisión, nuestra Plataforma ha venido manteniendo que su constitución y su cometido respondía al intento del SAS de eludir sus compromisos adquiridos anteriormente con la Plataforma y en concreto de no dar difusión pública al contenido concreto del Plan Rector. El desarrollo de los trabajos de la citada Comisión Técnica, ha venido a demostrar estos hechos,

por cuanto, al parecer, se ha llegado a acuerdos sin que los integrantes de la misma conozcan el contenido del Plan Rector. Acuerdos que no se han dado a conocer de forma pública y que por informaciones parciales podemos deducir que en cuestiones fundamentales están bastante alejadas de las previsiones y recomendaciones aconsejadas en el citado Plan Rector."

El análisis que ofrece la Plataforma es claro: en primer lugar, ellos lideraron el movimiento social en defensa del hospital ante la falta de iniciativas institucionales; en segundo lugar, ellos fueron aceptados como interlocutores válidos por el SAS - concretamente, por sus autoridades a nivel provincial y del propio hospital - y han participado en todo el proceso de gestación del Plan Rector; y tercero, que en 1991, cuando se finaliza el Plan, presencian un cambio de actitud de la administración sanitaria, en un doble sentido; rechazando su presunta legitimidad para participar en la negociación y desligándose de los compromisos tomados hasta entonces.

Analizadas de este modo las cosas, esta Institución está en disposición de ofrecer sus consideraciones sobre la cuestión litigiosa:

"Tenemos que convenir con la administración que el Plan Rector es un documento técnico, es un estudio previo a una definición de inversiones, y que tales actos pertenecen al ámbito de la potestad organizativa de la propia administración. Sobre este respecto no apreciamos duda; el Plan Rector es el instrumento que la propia administración se ha dado para recoger las valoraciones técnicas en torno a la readaptación del hospital, y podrá cambiarlo y alterarlo cuantas veces considere conveniente, conforme a las consignaciones presupuestarias que establezca o en razón de la ordenación funcional que diseñe para el área de salud. A nuestro juicio, la cuestión se centra en el derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos de su entorno y en analizar la trayectoria de este derecho en el proceso llevado a cabo por el SAS para definir las líneas maestras del futuro hospital.

Lo primero que nos llama la atención es la alternancia de representaciones que reconoce y utiliza el SAS para concensuar los contenidos de la readaptación del hospital. La administración

sanitaria ha venido aceptando, hasta 1991, a la Plataforma como instrumento de representación colectiva de los ciudadanos en el ejercicio del "derecho a participar en los asuntos públicos". Posteriormente, rechaza la representación directa de los ciudadanos organizados en torno a la Plataforma y convenia las soluciones del hospital con los grupos políticos de la localidad, es decir, opta por la representación política. Antes de ofrecer nuestra valoración sobre esta alternancia en la representación queremos aportar una serie de reflexiones sobre el contenido de la representación directa.

- *Es habitual que las Plataformas aparezcan como fenómeno organizativo del movimiento social allí donde la realidad impone unas condiciones socio-económicas que son rechazadas por los ciudadanos y tal actitud reivindicativa no es oportunamente canalizada a través de los representantes institucionales. Generalmente, estas Plataformas Ciudadanas se crean cuando la respuesta institucional, o no se da, o no reacciona con la eficacia necesaria para generar credibilidad ante la ciudadanía. Ante este dilema, y frente a problemas sociales muy importantes, la ciudadanía, haciendo uso de su derecho a participar en los asuntos públicos que proclama el artículo 23 de la Constitución, se moviliza y se organiza en aras a la defensa de sus intereses más genuinos.*
- *Nosotros vemos estos movimientos como instrumento de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y en este nivel estamos afectando a una de las piezas clave de los fundamentos del estado democrático. La soberanía popular, base de la democracia constitucional, se expresa o realiza justamente a través de la participación activa de los ciudadanos en la gestión y decisión de los asuntos públicos. Se ha dicho (Garrido Falla) que «el derecho que este artículo regula no es, por tanto, un derecho o libertad pública más, sino la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado.» Es más, a nuestro juicio la aparición de estos movimientos sociales denotan el vigor del sentimiento de participación y democracia de los ciudadanos.*
- *Concretando, en el Campo de Gibraltar este movimiento ciudadano está vivo y se ha manifestado en distintos aspecto de la vida política y*

social de la ciudad. Los graves indicadores de la incidencia del desempleo, la pobreza y la droga en la localidad, han contribuido en gran medida a provocar esta inquietud social. De hecho, así nos consta porque esta Institución ha tenido contacto con ellos, existen otras Plataformas en la localidad, que movilizan otros intereses sociales, así: la Coordinadora contra la Droga, etc.

*En este contexto, alabamos la decisión de la administración sanitaria al aceptar a la Plataforma como vehículo de la participación directa de los ciudadanos. Compartimos su profunda visión constitucional al dar contenido efectivo al artículo 23 y propiciar la participación real de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta es una acción que contribuye a la maduración y consolidación del estado democrático y participativo. En sintonía con esta avanzada interpretación constitucional que realiza la administración sanitaria, al reconocer a la Plataforma como instrumento de participación de los ciudadanos, y respetando la línea marcada por el propio SAS, esta Institución entiende que la Plataforma queda legitimada para intervenir y participar en el proceso de readaptación del hospital. No olvidemos que la participación comunitaria es un principio rector del sistema sanitario público: **artículo 5º de la Ley General de Sanidad: «Los Servicios Públicos de Salud se organizarán de manera que sea posible articular la participación comunitaria a través de las Corporaciones Territoriales correspondientes en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución.».***

Lo que no llegamos a comprender, si se quiere ser coherente con los propios actos, es el cambio de actitud de la propia administración sanitaria. Parten de un reconocimiento de la Plataforma para intervenir en la definición de las obras de mejoras del hospital y se le permite que participen incluso en órganos de seguimiento de los acuerdos. Y después, el SAS se desentiende de la Plataforma y opta por los órganos de representación política: los partidos políticos. De esta manera, rechaza el Plan Rector elaborado a impulso de la Plataforma y firma un Convenio con los grupos políticos para encargar un nuevo Estudio de obras de readaptación del hospital.

En el proceso se advierte que este cambio de opción por la

representación institucional sólo se desarrolla parcialmente, por cuanto, si bien participan los partidos políticos, a los Sindicatos - los legítimos representantes legales de los trabajadores - se les excluye de la negociación, en beneficio de una Asociación de Facultativos orientada a la defensa de sus intereses profesionales. Realmente el asunto ya no cuadra; si se desplaza la participación directa -cosa que no nos parece bueno- por la participación institucional, coherentemente habrá que respetar las reglas del orden constitucional."

En consecuencia, y en base a la información y argumentos utilizados, esta Institución formuló la siguiente **Recomendación**:

"Que se reconozca el derecho de la Plataforma Cívica en Defensa del Hospital de La Línea a participar e intervenir en el proceso de readaptación del hospital. Que, igualmente, se reconozca el derecho a la información de los asuntos que afecten a la definición de las líneas maestras del futuro del hospital."

2.7. La gestión administrativa del SAS. Los reintegros de gastos.

Los procedimientos administrativos de gestión de los reintegros de gastos sobre servicios asistenciales prestados al margen del sistema sanitario público continúan promoviendo quejas de los usuarios. Las razones básicas de estas quejas se agrupan en tres motivos:

- La producción de silencio administrativo, y amplias demoras en la resolución de los expedientes de reintegros de gastos.

- Ausencia de información al interesado y falta de formalidad en la sustanciación de los procedimientos.

- Y sobre la oportunidad de los criterios con que el SAS valora la urgencia vital o la carencia de recursos propios para atender la contingencia sanitaria. Se aprecia, como ya hemos advertido otros años, una excesiva rigidez sobre el literal de la ley, obviándose, a veces, los criterios más flexibles mantenidos jurisprudencialmente. Seguimos defendiendo que sería

recomendable que la administración sanitaria ampliara la cobertura de los reintegros de gastos, acogiendo los supuestos tutelados por el orden judicial, comprendiendo aquellas situaciones producidas por defectos de funcionamiento o estructurales del sistema, errores médicos, la falta de dispositivos específicos, las elevadas demoras en lista de espera, etc.

El segundo de los motivos, la falta de formalidad de algunos expedientes de reintegros de gastos, nos motivó a iniciar queja de oficio sobre esta irregularidad administrativa puesta en evidencia en las quejas. Concretamente, a través de la **queja de oficio 1655/92**, justificábamos nuestra intervención de la siguiente manera:

"Durante este año, en esta Institución han proliferado las quejas referidas a los procedimientos administrativos desarrollados para la aprobación de los reintegros de gastos de las prestaciones sanitarias obtenidas fuera del sistema público andaluz. Sin entrar a valorar, en esta oportunidad, los criterios sustantivos seguidos por el SAS para estimar en su caso las peticiones de los interesados, lo que nos llama la atención es la ausencia de formalidades que adoptan las Gerencias Provinciales para rechazar las peticiones de derecho.

Hemos advertido, al menos respecto a las Delegaciones Provinciales de Sevilla, Málaga y Cádiz, que las peticiones del derecho al reintegro de gastos son rechazadas por escritos informales y ajenos a los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo. En muchos casos la informalidad es extrema, las resoluciones no son motivadas, son producidas por funcionarios sin competencia acreditada - nos referimos a la administrativa, no a la profesional - y no se le informa al administrado de los recursos que contra dichas denegaciones caben conforme a la ley, o cuando se hace se establecen unos plazos muy reducidos. Hemos visto casos, incluso, en los que se desestima una petición aportando el estricto argumento de "no procede", sin más."

El año próximo intentaremos profundizar sobre esta realidad administrativa, y estaremos en condición de formular las Sugerencias y Recomendaciones que sean adecuadas para la mejora de la actividad administrativa.

A continuación, y con la finalidad de ofrecer el alcance de las deficiencias detectadas en los procedimientos administrativos de reintegro de gastos, pasamos a presentar las quejas, y las resoluciones más significativas, que se han estudiado durante el año 1992.

*** Reintegro de gastos ocasionado por tratamiento psicológico privado (queja 657/92).**

La tramitación de esta queja tuvo su origen en el escrito que nos dirigió el interesado para exponernos que se le había suspendido el reintegro de gastos para el tratamiento psicológico de su hijo desde el mes de Julio de 1991, sin habérselo hecho saber por escrito.

En el informe remitido se hace un relato de los acontecimientos, que consideramos pertinente reproducir, pues nos ilustra suficientemente sobre lo sucedido:

"El interesado viene formulando reclamaciones mensuales de reintegro de los gastos ocasionados con motivo del tratamiento psicológico privado seguido por su hijo y beneficiario, desde Diciembre de 1986.

Dichas reclamaciones venían siendo resueltas favorablemente, dado la imposibilidad de impartir el tratamiento que precisaba el paciente en los servicios sanitarios públicos, efectuando revisiones periódicas en los Centros de Salud Mental dependientes de este Organismo.

Con fecha 10 de Julio de 1991 le fue enviado Parte de Consulta y Hospitalización (modelo P.10) al usuario, dirigido al Centro de Salud Mental correspondiente, al objeto de revisión del proceso padecido por su hijo, comunicándole a su vez la aprobación de su anterior solicitud de fecha 8 de Julio de 1991 (tratamiento correspondiente al mes de Junio 1991).

En fecha 7 de Agosto de 1991, se recibe nueva solicitud de reintegro de gastos correspondiente al tratamiento realizado durante el mes de Julio de 1991, por importe de ptas. 26.880., y dado que el no

*aportaba el informe que le había sido solicitado, le fue reiterado el mismo con fecha **27 de Agosto de 1992**, indicándole plazo de presentación de 10 días (de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo), informando el asegurado que tenía cita para revisión en **Septiembre de 1991**.*

*El **11 de Septiembre de 1991**, formula nueva reclamación (Agosto 1991), que al igual que las dos anteriores queda pendiente de que el paciente pase la revisión solicitada, produciéndose la misma con fecha 18 de Septiembre de 1991.*

*Con fecha **24 de Septiembre de 1991** se resuelve desfavorablemente por considerar que, "aún cuando el informe facilitado por el Equipo de Salud Mental de fecha 18 de Septiembre de 1991, finaliza aconsejando la continuación con el tratamiento privado, especifica antes que dicho tratamiento puede y es prestado por una entidad escolar, por ser de esa índole el problema presentado, calificándolo de adecuado aunque insuficiente.*

Ante ello, consideramos que, lo que procede, es requerir del ámbito escolar toda la atención precisa, pero no significa que estemos ante una necesidad sanitaria."

*Con fecha **17 de Octubre de 1991**, se le comunica al asegurado dicha Resolución (fecha de aviso de recibo)."*

A la vista de los hechos expuestos, y para una mejor comprensión de la dación de cuentas, vamos a dividir el tratamiento entre el reintegro de los gastos anteriores y el de los posteriores a la notificación de la resolución desfavorable de 24 de Septiembre que, basada en el informe del Equipo de Salud Mental, se produjo el 17 de Octubre de 1991.

En cuanto a los primeros, es decir, los anteriores a la notificación de la resolución denegatoria, hay que tener en cuenta que la conducta de la familia se guió, en todo momento, por la presunción de que el SAS accedería al pago mensual de los gastos ocasionados por el tratamiento, tal como venía sucediendo desde Diciembre de 1986.

En el reintegro de Junio, se le adjuntó una remisión al Equipo de

Salud Mental para proceder a una revisión del estado de su hijo. Para cumplimentarla, la familia solicitó la cita previa que le fue fijada para el 18 de Septiembre de 1991, por lo que hay que considerarla como una actuación diligente y conforme a la buena fe.

Los pagos de los gastos de Julio y Agosto fueron anormalmente retrasados hasta contar con el informe que debía emitir el Equipo de Salud Mental, haciendo soportar al ciudadano una demora no imputable a él.

La citada resolución, con todo, se puso en conocimiento del interesado el día 17 de Octubre de 1991, con varios meses de retraso desde la justificación de los gastos, y no en pocos días como venía siendo habitual.

La denegación se basaba en el contenido del informe del Equipo de Salud Mental, concediendo a la situación de 18 de Septiembre de 1991 efectos de varios meses atrás, contrariando, con ello, el principio de no retroactividad de los actos administrativos desfavorables contenido en el art. 45.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en consonancia con la garantía que para las disposiciones establece la Constitución en su artículo 9.3.

En cuanto al reintegro de los gastos producidos con posterioridad a la notificación de la resolución denegatoria hicimos, asimismo, las siguientes consideraciones:

- a).- En la propia resolución se reconoce que el equipo de Salud Mental aconseja la continuación del tratamiento privado, ya que el que recibe del E.A.T.I., aunque adecuado, es insuficiente, por lo que, si se estima el consejo como acertado, no hay razón para contradecirlo.
- b).- A pesar de ello, la resolución es denegatoria, por considerar que no se trata de un problema sanitario, sino de un problema de índole escolar que ha de encontrar su respuesta en este ámbito.
- c).- La situación en la que se coloca al ciudadano es la de no encontrar más respuesta de los poderes públicos a su derecho a la protección de la salud que la de una "**insuficiente**" atención por el E.A.T.I., ya que, independientemente de qué Administración Pública esté obligada a prestarla, se le deniega una prestación sin ofrecer una alternativa sustitutiva satisfactoria.

Con esta actitud entendemos que se comprometían seriamente los derechos constitucionales a la protección de la salud y a la protección de los niños, de acuerdo con los tratados internacionales que reconocen sus derechos.

Esta protección a la salud mental tiene su desarrollo legal en el artículo 20 de la Ley General de Sanidad, donde, después de fijar como base la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general, se establece que uno de los principios de actuación de las administraciones sanitarias será el de, en coordinación con los servicios sociales, la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de salud en general.

A tenor de todo lo expuesto, se dirigen al SAS las siguientes **Sugerencias:**

- " 1.- Se modifique el criterio seguido en el abono de los gastos producidos con anterioridad a la notificación de la resolución denegatoria de los mismos, en el sentido de que se dé una respuesta favorable a tal abono, toda vez que se han producido bajo el amparo de una actuación administrativa uniforme que ha creado un precedente digno de ser respetado.*
- 2.- Siga prestando la atención complementaria que se venía dando al pequeño, independientemente de cuál sea la naturaleza de la misma, mientras que le pueda ser ofrecida una respuesta integral por parte de otra Administración, si se estima que esto último es lo más adecuado."*

Sobre estas Sugerencias remitidas al Director Gerente del SAS, no se recibió contestación alguna.

*** Reintegro de gastos de traslado de un paciente a Hospital de Granada (queja 630/91).**

En Febrero de 1992 compareció en queja ante esta Institución el reclamante, mediante escrito en el que ponía de manifiesto que su esposa hubo de trasladarse desde Almería a Granada en Mayo de 1990, con motivo de una intervención de litotricia, ya que la ciudad de Almería no disponía de medios

públicos técnico-hospitalarios para la realización de tales intervenciones. A raíz de dicho traslado, procuró el reintegro de los gastos ocasionados, a los cuales tenía derecho y reclamó en varias ocasiones de la administración el abono de los mismos, y, habiendo obtenido infructuoso resultado, acudió a esta Institución.

De los hechos narrados por el interesado y el informe obrante en las actuaciones nos interesa resaltar, previamente, lo siguiente:

- 1.- Que el reintegro de gastos fue solicitado, por primera vez, en Mayo de 1990 y la propuesta de pago de los mismos ha sido efectuada en Mayo de 1992, es decir, justo dos años después.
- 2.- Que el origen de los gastos ocasionados y que fueron objeto de reclamación tuvo lugar en la necesidad de trasladar a su esposa enferma para una intervención hospitalaria que los ciudadanos de Almería no podrían recibir en sus Hospitales de pertenencia por adolecer los mismos de tales medios técnicos.

Al valorar conjuntamente lo expuesto, podemos considerar que difícilmente se ha dado una respuesta administrativa eficaz y acelerada a quien ha tenido que soportar un gasto, sobrevenido a su previa discriminación, de tener que trasladarse a otra provincia porque sus hospitales de pertenencia no tienen lo que otros andaluces poseen.

- 3.- Que el reintegro de gastos instado por el reclamante fue, en todo caso, resuelto favorablemente con fecha 26 de Noviembre de 1991 y no se pudo abonar durante el ejercicio de 1991 *"por insuficiencia de crédito en la aplicación económica correspondiente"* y tal razonamiento técnico jurídico es difícilmente comprensible por quien devengó un reintegro de gastos dieciseis meses antes y por causas no imputables a su voluntad.

Visto lo anterior, deducimos que, a nuestro juicio, la Gerencia Provincial no obtuvo una excesiva efectividad en la salvaguarda de los derechos del ciudadano, reponiendo con eficacia los gastos o sobrevenidos que se han derivado de una actuación sanitaria que no se ha podido prestar en el Hospital de pertenencia del ciudadano, y en consecuencia, se procedió a formular **Recordatorio** de los preceptos referido a la tramitación del reintegro de gastos instado por el reclamante ante la Gerencia Provincial.

Al mismo tiempo, se formulan las siguientes **Recomendaciones**:

- "1.- Que se adopten cuantas medidas organizativas y presupuestarias sean necesarias para reintegrar eficaz y aceleradamente los gastos ocasionados a los usuarios de la red sanitaria del SAS, con especial atención a aquéllos que han sido ocasionados en virtud de traslados que sean debidos a limitaciones técnicas en los propios hospitales de pertenencia.
- 2.- Que se procure resolver de forma inmediata tales reclamaciones a fin de que no se acumule su resolución cuando el ejercicio presupuestario se encuentra cerrado y se demore su liquidación hasta obtener la preceptiva autorización de la Consejería de Hacienda."

La Gerencia Provincial de Almería aceptando la Recomendación, nos da traslado de la siguiente información:

- "1.- El importe del reintegro solicitado por el Sr., se le hizo efectivo el día 1 de Julio del presente año.
- 2.- Tomamos nota de las recomendaciones que en su escrito nos hace y que observaremos escrupulosamente, en la medida que de nosotros dependa.
- 3.- Damos cuenta de su escrito a nuestros Servicios Centrales a fin de que tengan en cuenta las recomendaciones que de su escrito, a ellos atañen y las observen en la medidas que les sea posible."

*** Retraso en la tramitación de expedientes de reintegro de gastos (queja 129/91).**

De los datos aportados en el informe solicitado por esta Institución a la administración competente, acerca de los hechos presentados en la queja, se comprobaba que la interesada solicitó el reintegro de gastos con fecha 19 de Abril de 1990, y que se resuelve el expediente de reintegro de gastos con fecha 18 de Abril de 1991, notificándole la resolución denegatoria el día 21 de Mayo de 1991.

A la vista de estos hechos expuestos, esta Institución, manifestó **Advertencia** de los preceptos infringidos.

*** Abono de dietas por estancia de acompañante de enfermo desplazado a provincia distinta de su origen (queja 1077/92).**

En el mes de Mayo de 1992, compareció un ciudadano manifestando que hubo de acompañar a su esposa, desde Huelva a Barcelona, donde fue intervenida en el Hospital Clínico, según orden de asistencia, Circular 6/81, y habiendo solicitado las correspondientes dietas, le fueron denegadas, tras producirse diversos actos administrativos.

En el escrito de queja incorporaba varios documentos acreditativos de las distintas, confusas y contradictorias fases administrativas que sustentaban su queja y que habían acabado con la extemporánea denegación de su solicitud de reintegro de gastos.

Estos actos administrativos los podemos ordenar cronológicamente de la siguiente manera:

En Noviembre de 1990 acompaña a su esposa, como se ha dicho anteriormente, al Hospital Clínico de Barcelona, y solicita en su consecuencia, las correspondientes dietas (400 pts./día).

El 30 de Enero de 1991, el Jefe del Sector de Asistencia Especializada le deniega el reintegro de gastos ya que *"la asistencia sanitaria se ofrece bajo normativa de la Circular 6/1981, que en su instrucción 6.2 establece que los gastos de desplazamientos y estancias ocasionados, correrán a cargo del propio asegurado"*. No obstante, la Orden de Asistencia 7.556 del Institut Català de la Salut, Area de Gestió específica, bajo Circular 6/81, establece que el traslado se hará en taxi a cargo de la Seguridad Social.

En el transcurso de estas actuaciones recibe notificación suscrita por el Sr. Secretario Provincial, quien muestra *"su conformidad con la denegación de reintegro de gastos, por cuanto la normativa vigente no nos autoriza abonar más allá de 400 pts./día"*.

Al mismo tiempo, presenta: *"sus más sinceras disculpas por no*

haber atendido su anterior reclamación del día 27 de Diciembre, debido a un error por nuestra parte, sólo justificable, por el hecho de que en aquellos momentos -como Vd. seguro que recordará- nos encontrábamos realizando en este edificio algunas obras de reparación y mantenimiento, debido a las cuales se produjo un cierto desorden -inevitable en cualquier obra- que hizo que su reclamación se haya traspapelado durante algunos meses. Sin otro particular y esperando sepa disculparnos por el error cometido..."

Continúa el interesado realizando las gestiones pertinentes para la obtención del prometido reintegro de gastos y con fecha 24 de Julio de 1991 recibe nueva notificación del mismo Jefe de Sector de Asistencia Especializada, quien le manifiesta no poder acceder a su solicitud de reintegrarle 563.260,-pts. correspondientes a los gastos ocasionados durante la asistencia médica prestada a su esposa en el Hospital Clínico de Barcelona, ya que lo que le "correspondería en su caso abonar, serían los importes correspondientes a dietas y gastos de desplazamiento que reglamentariamente figuren autorizados, los cuales podrá solicitar en la Unidad de Traslado de Enfermos de esta Gerencia Provincial que le indicará la documentación a aportar."

El 28 de Octubre de 1991, el Director Provincial Accidental de Gestión Económica, le comunica que los gastos correspondientes al traslado a Barcelona: "ya han sido tramitados por esta Unidad, estando actualmente pendientes de abono. En cuanto al importe de las dietas que también reclama Vd. en su escrito, le comunicamos que estamos a la espera de que el Hospital Clínico nos indique que allí no le han sido abonadas. En ese momento procederemos a su abono."

Más adelante, y con fecha 31 de Enero de 1992, le es notificado por el Jefe del Area de Atención al Usuario, que para poder abonarle las mencionadas dietas, tanto las de Julio de 1991 como las de Enero de 1992, "es necesario un certificado del Hospital que justifique que allí no le han sido abonadas dichas dietas, el cual solicitamos por escrito al centro en Septiembre de 1991 y no hemos recibido, a pesar de haber transcurrido 4 meses desde la petición; por lo que hemos pensado que sería más rápido si Vd. lo solicita personalmente cuando asista a revisión dentro de dos meses."

Consigue, al fin, el interesado dicho certificado, en el que se hace constar que su esposa: "Dña... viene recibiendo asistencia sanitaria en el Hospital Clínico de Barcelona, desde el 13 de Noviembre de 1990, autorizada

mediante Orden de Asistencia, Circular 6/81, y desde entonces nunca han sido presentadas al cobro en este Area de Gestió del Institut Català de la Salut, las dietas a las que tiene derecho."

Y por fin, el 4 de Mayo de 1992, la misma responsable del Area de Atención al Usuario, le comunica ahora, entre otras cosas, que *"consultada la normativa vigente no procede el abono de las dietas en su caso..."*.

Desde la Gerencia Provincial del SAS de Huelva se nos informa de la siguiente forma:

"los gastos por desplazamientos y dietas se gestionaban por esta Gerencia Provincial hasta la llegada y aplicación práctica en nuestra provincia de una NOTA INTERIOR de los Servicios Centrales del S.A.S., relacionada con los criterios a aplicar en materia de dietas y transportes, adjuntando fotocopia. Igualmente se nos contesta que si esta misma Gerencia le había reconocido el derecho a percibir las mencionadas dietas es porque se habían basado "en los criterios de aplicación que se tenían con anterioridad a la llegada de esta Nota Interior de los Servicios Centrales del S.A.S. que pretende homogeneizar la respuesta administrativa en todas las Areas de Salud."

Antes de seguir adelante, conviene resaltar desde este momento que la mencionada Nota Interior tuvo entrada en la Gerencia Provincial del SAS de Huelva el 6 de Noviembre de 1991, es decir, varios meses después de habersele reconocido implícitamente el derecho a percibir las dietas, tanto por el Jefe del Sector, por el Sr. Director Provincial Accidental de Gestión Económica y por la propia Jefe del Area de Atención al Usuario, en su primera notificación favorable al interesado.

Hecha esta previa aclaración conviene igualmente decir que no se entró a valorar el alcance o eficacia jurídica de la mencionada Nota Interior, al menos en cuanto suponga una modificación o limitación de derechos ya reconocidos, que se entraría en todo caso en el ámbito de la interpretación jurisdiccional. Pero sí quedó demostrado que por parte de la Administración Sanitaria en Huelva respecto al caso que nos ocupa, sobre las dietas del reclamante, se ha reconocido, tras muchas dilaciones e interpretaciones contradictorias, un

derecho del que después y, de forma unilateral, ha sido desposeído, cuando se recibe una nota interior, que al amparo de la Circular de 20 de Abril de 1981 de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, reguladora de la materia, sostiene criterio totalmente opuesto al que hasta la fecha sustentaba la Gerencia Provincial de Huelva.

Sin entrar a valorar acerca de la aplicabilidad y efectos de la mencionada circular respecto al caso que nos ocupa, estimamos que, vista la sucesión de hechos y actos administrativos antes enumerados, procedía formular **Recordatorio** de los preceptos infringidos, por la tramitación y ulterior denegación de las dietas solicitadas por el reclamante y que habían sido devengadas por acompañamiento de su esposa al Hospital Clínico de Barcelona, a quien unas veces se le ha denegado el derecho, otras reconocido y nunca informado acerca de ante qué centro debía ejercitar su derecho y que, por último, le fue denegado por la misma unidad administrativa que anteriormente se lo había reconocido.

A su vez se le formula la siguiente **Recomendación**:

- "1.- Que en lo sucesivo se mantenga un único criterio respecto al abono de dietas, distinguiendo su concepto del de reintegro de gastos por traslado y del mismo modo, se le haga saber a los afectados, como acompañantes de enfermos trasladados bajo Orden de Asistencia, Circular 6/81, que el percibo de dietas deberá solicitarse del Centro de destino.*
- 2.- Del mismo modo, que se adopten medidas urgentes para que el reclamante pueda percibir las dietas cuyo derecho ha tenido reconocido y no se le ha ejecutado, coadyuvando, en todo caso, con el interesado ante la Administración sanitaria de la Generalitat de Catalunya a fin de que dicho derecho le sea hecho efectivo, en base a la Circular de 20 de Abril de 1981, de la Dirección General del INSALUD, que la Gerencia Provincial del SAS de Huelva, manifiesta ser de aplicación."*

La Dirección Gerencial SAS parece ser que no está de acuerdo con nuestros planteamientos, ya que dando contestación a la Recomendación presenta un escrito que, entre otras cosas, manifiesta lo siguiente:

"Consideramos en fin que las actuaciones administrativas se han desarrollado con arreglo a los principios de economía, celeridad y eficacia aún cuando los actos administrativos generados a instancias del usuario han sido numerosos y planteados frecuentemente de una forma irregular, dificultando el proceso."

Más tarde expresa que, a juicio del SAS, no ha habido incumplimiento normativo alguno y que entiende que los recursos disponibles se han utilizado adecuadamente para dar cumplimiento a los principios dispuestos en la Ley del SAS.

*** Solicitud de reintegro de gastos para desplazamiento de paciente al Hospital de La Paz de Madrid (queja 444/91).**

La interesada promovió queja porque la Gerencia Provincial le había denegado el reintegro de los gastos necesarios para el desplazamiento de la paciente al Hospital de La Paz, en Madrid, a pesar de que los facultativos de La Línea así lo habían aconsejado por considerar que allí podría recibir un tratamiento más adecuado a su enfermedad.

La administración sanitaria nos remite un informe, dándonos cuenta de los hechos:

"En el mes de Abril de 1991 se recibe una petición de traslado a Madrid, Hospital "La Paz", con un informe en el que textualmente se expone: "Para estudio y posibilidades terapéuticas en esta fase precoz de la infección por HIV, se recomienda sea vista en el Centro de Homofilia del Hospital - La Paz de Madrid."

Ante la falta de argumentación, por parte del facultativo que firma el informe, de las razones que obligan a enviar a esta paciente a dicho centro, se realizan llamadas telefónicas tanto a La Línea como a Madrid.

El día 13 de Marzo de 1991 se comunica telefónicamente con el Hospital "La Paz", Servicio de Hematología, Unidad de Hemofilia y se habla con una persona que se identifica como la Dra. ..., adjunta de

dicho servicio.

Leído el informe y comentado el caso, considera que la paciente no se beneficia en nada de la asistencia en esa Unidad, ya que los estudios diagnósticos están hechos, no existe un tratamiento especial para la fase precoz de la infección HIV, pudiéndose realizar éste en los servicios de hematología (u otros) de los centros asistenciales y por último las revisiones periódicas que debe realizar la paciente, también se pueden realizar, como hasta ahora, en el hospital de su localidad.

En resumen toda la atención de esta paciente se puede realizar en esta provincia sin necesidad de trasladarse a ningún centro superior."

Después del estudio de los escritos remitidos por la interesada y del informe recibido, presentamos las siguientes consideraciones:

1.- En el informe se nos dice que el método para valorar la calidad de la prestación sanitaria que se le puede dispensar en el centro al que se le remite, por decisión de un facultativo dependiente del SAS, ha sido el de una llamada telefónica.

Ante este proceder, recordamos que el principio de producción escrita de todo actuar administrativo, recogido en el art. 41 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se extiende a todos los actos del procedimiento, cobrando mayor relevancia cuando se trata de informes que van a servir de fundamento a resoluciones administrativas denegatorias de derechos, después de confrontarlos con pareceres contrarios que sí han usado esa forma de expresión.

2.- En la resolución denegatoria que se le notificó a la interesada no aparecen suficientemente explicitados los motivos por los que se produce, pues no se ofrecen razones que contradigan las contenidas en los informes que acompañaban a la solicitud, y, además, faltan los fundamentos de Derecho.

El artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo prescribe que «serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos».

En relación con él, el artículo 93.3 de la misma ley dice que «la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorpore el texto de la misma». El juego de estos dos arts. permite deducir la obligatoriedad de incorporar el contenido de los informes a la resolución, si son determinantes de la denegación del derecho.

Hemos de recordar que la motivación de los actos administrativos, entre otras, cumple la función de dar a conocer claramente el fundamento de la decisión, posibilitando, de una parte, la impugnación del interesado y, de otra, el posterior control jurisdiccional pleno, con todos los datos, sobre si el acto se ajusta o no a Derecho.

Esta función, por tanto, involucra preceptos constitucionales como el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1) o el control jurisdiccional de la actuación administrativa para someterla a la ley, al derecho y a los fines que la justifican (artículos 103.1 y 106.1).

3.- En la referida notificación se ofrece la posibilidad de recurso ante el Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, en un plazo de siete días hábiles, sin mencionar la norma que reconoce esta posibilidad y regula el citado plazo, por lo que puede producir indefensión.

A tenor de lo expuesto, esta Institución consideró que la actuación de la administración sanitaria era acreedora de una **Advertencia** sobre los preceptos infringidos.

Y además, con carácter específico, le **Sugerimos**:

"... que acceda a los reintegros de gastos que han sido solicitados por la interesada, haciendo posible su derecho a exigir de la Seguridad Social aquella asistencia sanitaria «que no desmerezca de la mejor que pueda obtenerse dentro de nuestras fronteras, considerada la sanidad privada», tal como ha reiterado la jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de Diciembre de 1988).

Sugerimos, igualmente, el seguimiento de este criterio en todas aquellas solicitudes que pueda presentar la afectada en el curso de la enfermedad de su hija."

Tan sólo nos queda constatar que la citada Advertencia y Sugerencias no fueron contestadas por el Director-Gerente del SAS.

*** Reintegro de gastos ante la situación de la lista de espera de oftalmología (queja 25/92).**

El ciudadano nos expuso que precisaba de modo urgente, que por los servicios del SAS se le realizara una vitrectomía. Sin embargo, según le han informado, deberá transcurrir bastante tiempo hasta que se le preste la asistencia sanitaria requerida, debido a la larga lista de espera que existe para esta técnica. Refería también, que dado que anteriormente perdió de forma completa la visión de uno de los ojos, la tardanza en recibir la asistencia le está causando graves perjuicios de toda índole. Concluye exponiendonos que con fecha 10 de Abril de 1991, solicitó el reintegro de gastos ocasionados por la intervención quirúrgica a la que debió someterse, sin que hasta la fecha la administración haya procedido a dar respuesta a su reclamación.

Acreditados los hechos, esta Institución procedió a formular una **Advertencia** por la inobservancia de los preceptos legales al Director Gerente del SAS. En la resolución decíamos:

"Esta advertencia encuentra su origen en la petición formulada por el interesado en fecha 10 de Abril de 1991, para que se le abonara el reintegro de gastos ocasionados por la intervención quirúrgica de un ojo, en clínica privada, dada la tardanza en operarle en el Hospital "Virgen de Macarena" de Sevilla, y que no ha sido resuelto hasta Marzo de 1992."

Para analizar el alcance de la irregularidad detectada, vamos a dar traslado de parte de la resolución denegatoria del organismo sanitario, al referir los antecedentes de hechos:

"El 31 de Diciembre de 1990 el Oftalmólogo de zona del Sr. extiende documento P-10 para ingreso en el Hospital "Virgen Macarena", por desprendimiento de retina. Acudió el 1 de Enero de 1991 a urgencias de ese hospital, donde ingresó y quedó a la espera de intervención. Al no obtener seguridad en la fecha en que sería intervenido, y habiéndole advertido su Oftalmólogo de zona que el problema era urgente, solicita alta voluntaria el 3 de Enero de 1991, y es intervenido el 4 de Enero de 1991.

El día 10 de Marzo de 1991 solicita reintegro de gastos ocasionados por esa intervención.

El 21 de Febrero de 1992 se resuelve la petición desestimándola."

Como vemos, el proceso que se desarrolló presenta las siguientes secuencias: el oftalmólogo le indica al interesado, con carácter urgente, la intervención de vitrectomía; resulta que el referido hospital padece de una importante lista de espera en el servicio de oftalmología; el ciudadano, a la vista de la demora que le aplica el hospital para prestarle la intervención urgente, decide acudir a un centro privado. Posteriormente trata de obtener el reintegro de los gastos ocasionado por la operación que el sistema público no le prestó. Dos años más tarde le contestan denegándole el reintegro.

*** Demoras para abonar los reintegros de gastos.**

- **Queja 1111/91.** El compareciente en queja nos expuso que el día 10 de Septiembre de 1990 solicitó a la Gerencia Provincial del SAS de Cádiz el reintegro de gastos de locomoción de 6.000 pesetas. Refiere, asimismo, que el pasado mes de Marzo recibió un escrito de la administración sanitaria, comunicándole que el reintegro había sido aprobado, y por tanto se procedería a su abono. Sin embargo, el SAS no puede justificar el pago efectivo hasta el día 14 de Noviembre de 1991.

- **Queja 230/91.** En este caso el interesado expone que el día 8 de Noviembre de 1990 su esposa tuvo que ser trasladada desde el Hospital "Virgen Macarena" a su domicilio en La Línea de la Concepción. Manifiesta que el traslado, a instancia del SAS, se hizo en taxi, y que en fecha de Julio de

1991 aún no había recibido el abono de la cantidad adeudada. El SAS nos informa que el día 27 de Septiembre de 1991 se tramitó la orden de pago de los gastos de transporte de taxi. Sin embargo, ante una nueva queja del ciudadano porque no cobraba, se comprobó que el pago no se hizo efectivo hasta el día 13 de Febrero de 1992.

2.8. Los derechos de los consumidores.

Con respecto al ejercicio de la potestad administrativa dirigida a velar por la protección de los consumidores y usuarios, este año destacamos las siguientes quejas más significativas:

*** Reclamaciones de usuarios frente a la compañía sevillana de electricidad (queja 324/91).**

La queja la formula el Alcalde de Córdoba, haciéndose eco de las 165 reclamaciones que se habían presentado ante la OMIC, denunciando la presunta actuación irregular de la Compañía Sevillana de Electricidad, por los recibos girados en los primeros meses del año a los usuarios cordobeses.

En su escrito, el Excmo. Sr. Alcalde expone:

" Que el Organo de Mediación Provincial del Servicio Eléctrico de la provincia de Córdoba, reunido el día 15 de Enero de 1991 -según consta en la acta de la citada reunión-, es informado por el representante de la Cía Sevilla "... de la puesta en marcha en nuestra provincia del Plan Integral de Clientes, que ha sido llevado a cabo en otras provincias, haciendo hincapié que en la provincia de Córdoba, le ha correspondido una mala época teniendo en cuenta las bajas temperaturas y que por tanto se produce un aumento de consumo, así como, el modificar en el B.O.E la entrada en vigor del aumento del coste de energía."*

** Que como consecuencia de la implantación del Plan Integral de Clientes en la provincia de Córdoba, y coincidiendo con las nuevas tarifas para el año 1991, la Compañía Sevillana puso al cobro recibos que sobrepasaban con creces las liquidaciones mensuales*

que venía facturando, llegando a incrementar los recibos en 20 ó 25 días más. Ello representó un aumento muy significativo del precio de los recibos que facturó Sevillana en los primeros meses del año a los cordobeses.

- * Que con fecha de 26 de Febrero de 1991 la Asociación de Consumidores y Usuarios de Córdoba remite una carta a la Delegación Provincial de Salud, Servicio de Consumo, protestando por la actuación de Sevillana en razón del aumento de los recibos, y entiende "... que dicha compañía atenta contra los derechos del consumidor agravándolo económicamente en aras a sus beneficios."*
- * Que el día 13 de Marzo de 1991 se reúne de nuevo el Organo de Mediación Provincial del Servicio Eléctrico. En la citada reunión se trata exclusivamente el asunto de las subidas de Sevillana, y se adoptan una serie de acuerdo en aras a la defensa de los usuarios cordobeses. Una de las medidas consistía en lo siguiente: " Que la Cía Sevillana enviará una carta a cada uno de sus clientes en la que explicará de forma pormenorizada la causa de la facturación anormalmente en el último recibo."*
- * Que con fechas de 25 de Marzo, y 5 de Abril, de 1991, la Teniente Alcalde de Bienestar Social del Ayuntamiento de Córdoba remite sendos oficios a la Delegación Provincial de Salud, denunciando la falta de cumplimiento de Sevillana del acuerdo adoptado en el Organo de Mediación, en la reunión celebrada el 15 de marzo pasado, al no remitir las cartas informativas a los ciudadanos afectados".*

Advertido de los hechos tal como se relacionaron, a esta Institución lo que más le importaba era garantizar el predicado del artículo 51: «Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.».

En desarrollo de este mandato constitucional, y para el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, se encuentra en vigor la Ley 5/1985, de 8 de Julio, de Consumidores y Usuarios de Andalucía. En el contenido de la

presente norma, se deducen una serie de mandatos que inciden directamente en el caso objeto de estudio. En concreto, se destacó toda la normativa de concordancia que incide en el caso que se nos planteó. Después lo que procedía analizar era advertir si en el marco de la legislación destacada la actuación del departamento administrativo fue la más adecuada a la vista de los hechos acaecidos.

Realizando este ejercicio de supervisión de la actuación administrativa, a nuestro juicio, apreciamos que las funciones encomendadas a los poderes públicos en la legislación aplicable, han sido ejecutadas con falta de previsión por parte de la Dirección General de Consumo, órgano que representa a la administración pública autonómica en el marco de la protección de los intereses de los consumidores. Trataremos de justificar nuestra apreciación.

Inicialmente estamos de acuerdo con las aclaraciones de la Dirección General respecto al Órgano de Mediación Provincial del Servicio Eléctrico. Sin tener que entrar a analizar la naturaleza jurídica del citado órgano, es prudente aceptar que no se trata de un departamento administrativo dependiente de la Consejería de Salud, y que por parte de la Dirección General de Consumo, ésta no se sienta representada por la citada unidad de mediación. Pero en realidad, esta aclaración pone en mayor medida en evidencia la falta de intervención de las propias autoridades de consumo. Porque al margen de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del órgano de mediación, por el departamento de consumo, que conste en el expediente de queja, no se ha adoptado ninguna otra medida en defensa de los derechos de los usuarios y consumidores.

Es precisamente la falta de intervención de las autoridades de consumo lo que provoca la queja de los comparecientes. Y consta en el expediente que la Delegación Provincial de Salud, Servicio de Consumo, recibió un escrito de la Asociación de Usuarios y Consumidores manifestando su disconformidad con la actuación de la Compañía Sevillana de Electricidad. Y que se sepa, no se acredita ninguna intervención administrativa por parte de la Delegación Provincial, encaminada a la defensa de los consumidores.

Tal como manifiesta el Director General de Consumo en su informe:

"El problema ha surgido porque ha coincidido la aplicación de este sistema con la entrada en vigor de las nuevas tarifas publicadas en

el BOE y con el aumento de consumo como consecuencia de las bajas temperaturas registradas este invierno, todos estos factores han sido determinantes de la anómala situación producida y cuyas consecuencias no eran previsibles cuando se planteó llevar a cabo el desarrollo del PIC, tal como consta en la información aportada por la Compañía Sevillana...".

En este resumen se detecta claramente lo sucedido, la implantación del PIC coincidió con el aumento de las tarifas y con el invierno, y provocó el desmedido incremento tarifario. Pero no podemos estar de acuerdo con la apreciación de que esto "*no era previsible*".

Evidentemente, el invierno implica una bajada de temperatura siempre, y la revisión de las tarifas se realiza en los primeros meses del año desde hace ya mucho tiempo. Entendemos que estas dos constantes debían ser tenidas en cuenta a la hora de programar el PIC. De ahí la falta de prevención que se le imputa a la administración de consumo.

A la vista de estas circunstancias, y a tenor de lo prolijo de la legislación, apreciamos que la actuación administrativa en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, en el presente caso se relajó y ha adolecido de una falta de previsión para adelantarse a las consecuencias que posteriormente se depararon. Entendemos que este control se debería haber extremado ante un servicio esencial como es la electricidad, y además llevado a cabo en régimen de monopolio.

Es nuestro criterio que el mandato del artículo 51 de la Constitución, y el desarrollo legal previsto en la Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía, no ha sido garantizado en todo su contenido en el presente caso objeto de estudio.

Por todo lo expuesto, consideramos que con el proceder de la Dirección General de Consumo se ha vulnerado el precepto constitucional, por lo que esta Institución, formuló **Advertencia** por infracción del artículo 51 de la Constitución: «Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.».

*** Inspección de negocio de temporada por servicio de consumo (queja 1824/91).**

El interesado puso de manifiesto, ante esta Institución, que en Agosto de 1991 y tras haber efectuado y abonado una consumición con un precio que consideraba desorbitado, formuló hoja de reclamación contra un establecimiento de heladería de Sanlúcar de Barrameda. De dicha hoja de reclamación dió traslado a la Delegación Provincial de Salud de Cádiz, de forma inmediata e igualmente envió dos cartas solicitando se le informara acerca de su reclamación a las que tuvo respuesta en Noviembre de 1991, y en la que, por el Jefe de Servicio de Consumo de esa Delegación, se le notificaba el archivo de su denuncia ya que, personada en el mencionado local la inspección correspondiente, a fin de practicar la oportuna diligencia, comprobaron que *"el mismo se encuentra cerrado en la actualidad, toda vez que es una actividad de temporada."*

Del informe solicitado por esta Institución se dió traslado extracto al interesado a fin de que manifestase lo que estimase oportuno, en su personal valoración. Efectuada la misma, insiste en su extrañeza ante la tardanza en efectuar la inspección en el local denunciado y reitera que el local está nuevamente abierto desde, al menos, Abril del presente año por así haberlo comprobado personalmente.

De las actuaciones realizadas quedó claro que:

- 1º.- El denunciante planteó su hoja de reclamación el 25 de Agosto de 1991, en la que manifestaba su disconformidad con el precio de unos helados y que el intento de inspección, por parte del Servicio de Consumo de esa Delegación Provincial se efectuó el 24 de Octubre de 1991, es decir, 60 días después de los hechos denunciados.
- 2º.- Que dicha Inspección resultó fallida por estar cerrado el local objeto de denuncia.
- 3º.- Que parece ser que cuando esa Delegación Provincial tiene conocimiento de que el local denunciado es de temporada *"se prioriza la comprobación de los hechos, pero en los casos que así no ocurre, este dato no se conoce hasta el momento de inspeccionar el establecimiento in situ"*, como ha ocurrido en el presente caso.

4º.- Que por parte de esta Administración no se está llevando a cabo ninguna actuación administrativa ni se han podido comprobar los hechos, pero no obstante *"lo tendrán en cuenta para sucesivas actuaciones."*

De la valoración conjunta de los hechos denunciados y de la actuación administrativa practicada, deducimos las siguientes consideraciones:

- 1.- Que el Servicio de Consumo ha intentado efectuar su obligada Inspección 60 días después de haberse formulado la correspondiente hoja de reclamación, nº de control 0248604.
- 2.- Que el Servicio valora la iniciación de su actuación no en función de los hechos a inspeccionar sino desde que tiene conocimiento de ellos por servicio de correos, un mes después.
- 3.- Que la denuncia presentada ha sido archivada sin haber intentado de nuevo, una vez reabierto el local, la inspección obligada.
- 4.- Que se tendrán en cuenta los hechos para sucesivas actuaciones a través de campañas de control organizadas, pero no se ha abierto el preceptivo expediente sancionador al haber quedado sin inspección efectiva los hechos denunciados.
- 5.- Que ha quedado vacío y sin contenido el derecho del consumidor de recibir la indemnización y reparación efectiva del daño y perjuicio ocasionado.

Visto lo anterior, deducimos que, a nuestro juicio, esa Administración de consumo no ha obtenido una excesiva efectividad en la salvaguardia de la legalidad, y no se ha presentado como garantía real de apoyo al consumidor frente a las actitudes abusivas, por lo que se procede a formular **Recordatorios** de los preceptos legales vulnerados en la tramitación de la reclamación planteada por el interesado ante esa Delegación Provincial.

Al mismo tiempo se presentan las siguientes **Recomendaciones**:

"1.-Que en adelante se adopten cuantas medidas administrativas y de organización sean necesarias a fin de que por la Administración de Consumo no se deje sin comprobación, en tiempo y forma eficaz, los hechos denunciados por los consumidores."

Y a tal fin,

2.-Que se articulen y adopten medidas de gestión concretas, de entre las muchas que la Administración posee, a fin de dar valor eficaz a las inspecciones, comprobando desde origen si los locales a inspeccionar son negocios de temporada, las fechas de apertura y cierre de los mismos, y en todo caso, procure evitar el coste administrativo de una inspección en otra localidad, sobre todo si se trata a locales que expenden frutos de temporada o helados, en orden a dar una efectiva y eficaz función indagatoria y probatoria a la inspecciones programadas.

3.-Que se resuelva conforme a derecho la denuncia planteada por el reclamante, dándole traslado de la Resolución definitiva recaída en el expediente, o en su defecto, actuaciones de control llevadas a cabo respecto a los hechos por él denunciados."

*** Otras quejas de los consumidores y usuarios.**

- **Queja 323/92.**- El interesado expone que con fecha de 10 de Octubre de 1991, presentó ante el Servicio de Consumo de la Delegación Provincial de Salud de Málaga, hoja de reclamación contra un hipermercado, ante la inexistencia de un producto anunciado como oferta. Expresa. asimismo, que a pesar de haber transcurrido 4 meses desde la presentación de la denuncia, no ha recibido respuesta por parte de la Administración.

La Delegación Provincial después de inspeccionar el centro comercial nos dice que:

"... este tipo de actuaciones se pone en conocimiento de las empresas denunciadas a fin de que se eviten de la mejor manera posible, y que extremen el cumplimiento de la normativa en cuanto a publicidad de precios, de ofertas y de hojas de reclamaciones."

- **Queja 1637/92.** Falta de información al consumidor.- La interesada nos comenta que con motivo de la compra de un chándal, presentó

hoja de reclamación en la oficina de información al Consumidor del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, en fecha de 3 de Mayo de 1991, afirmando que no ha recibido más que evasivas por parte del responsable del Servicio de Consumo de la Delegación Provincial de Málaga.

Puestos en contacto con la Delegación Provincial, nos confiesan que la empresa de confección no aceptó ningún tipo de mediación por lo que decidió archivar el expediente, y que además no se había notificado a la ciudadana. A principios de Diciembre nos anuncian que darán traslado de la decisión a la interesada. Sin embargo en Febrero de 1993, la compareciente nos dice que aún no le han notificado nada.

- **Queja 1031/91.** En este expediente el interesado viene a denunciar los abusos, que, a su juicio, se vienen cometiendo por parte de algunos ciudadanos y empresas al presentarse al mercado como Agentes de la Propiedad, sin estar facultados para ello, con el consiguiente perjuicio que este fraude supone para los consumidores. Manifiesta que con fecha de 8 de Julio de 1991 presentó escrito ante la Delegación Provincial de Salud de Málaga, denunciando las circunstancias descritas, sin que a los cuatro meses pasados, la administración haya procedido a dar respuesta alguna al referido escrito.

Parece ser que la Delegación canalizó la queja concreta hacía la vía judicial por afectar al intrusismo profesional, sin ser competencia propiamente de la administración de consumo.

2.9. El personal estatutario.

Como ya explicamos en la parte introductoria de este Area, las quejas referidas a materias sobre el personal estatutario al servicio de las Instituciones Sanitarias del SAS, se han incrementado durante el año 1992 significativamente. Pero lo más importante, no es tanto el aumento del número de quejas, como el nivel y el alcance de las irregularidades detectadas en el ámbito de nuestra labor de supervisión. A tenor de nuestro trabajo, hemos apreciado que las lesiones a los principios constitucionales y jurídicos, han sido más intensas, en el ámbito del proceso de selección del personal por parte del SAS. Posteriormente daremos cuenta del trabajo realizado, y el Parlamento podrá advertir el grado de las infracciones jurídicas y constitucionales que han sido registradas a lo largo del año 1992, en los procesos para acceso a la función pública del personal estatutario del SAS.

A continuación, iremos presentando nuestras aportaciones, formuladas a través de los Recordatorios y Recomendaciones, en distintas fases de la gestión del personal estatutario.

2.9.1. La selección del personal estatutario.

En el Informe del año pasado, en la introducción del Capítulo IX, expresábamos que *"... especialmente, han crecido las quejas en torno a los procedimientos de selección del personal que el SAS ha desarrollado durante el año en curso. En estos instantes, tenemos que presentar la salvedad de que los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en estos expedientes de queja no se van a poder incorporar a este Informe, sobre todo debido a la tardanza del SAS en dar contestación a nuestras solicitudes de información (...) Esperamos que el año que viene podamos dar cuenta del trabajo de supervisión que hemos desarrollado"*. Cumpliendo con nuestro compromiso, este año queremos dar cuenta de todo el trabajo que hemos elaborado sobre las quejas que se han formulado respecto a los procedimientos de selección del personal estatutario por parte del SAS.

A continuación, presentaremos las resoluciones más importantes que hemos formulado sobre este apartado:

*** Documentación exigida para la participación en pruebas de ingreso en el grupo de gestión de función administrativa de instituciones sanitarias convocadas por el SAS (quejas 1740/91 y 1741/91).**

En la queja, la interesada nos exponía que había presentado solicitud para participar en las pruebas para el ingreso en el grupo de Gestión de Función Administrativa de Instituciones Sanitarias convocadas por el Servicio Andaluz de Salud.

Entre la documentación exigida en las bases de la convocatoria para la participación en las pruebas se encontraba la fotocopia compulsada del título académico oficial correspondiente. Ella no pudo aportarlo en ese momento porque no había sido expedido por la Universidad, como así se acreditaba en la certificación suscrita por el Secretario de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Sevilla.

A pesar de esta certificación, el SAS decidió excluirla de la realización de las pruebas al publicar la lista de admitidos.

Al estimarse que estos hechos podrían encontrarse entre los supuestos en que nuestra ley reguladora lo permite, se admitió a trámite y se solicitó el preceptivo informe al Servicio Andaluz de Salud.

Después de haber sido reiterado en una ocasión, se nos remite para comunicarnos que se possibilitó a la interesada participar en las pruebas selectivas, salvando las dificultades que se le habían presentado al no poder aportar la titulación que las bases de la convocatoria exigían.

A la vista de la problemática surgida por la exigencia previa de acreditación de la titulación necesaria para concurrir a las pruebas selectivas para el acceso a los diferentes grupos y categorías de personal estatutario de la Seguridad Social convocadas por ese Organismo, esta Institución planteó las siguientes consideraciones:

"1.- De acuerdo con el artículo 18.2 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 2223/1984 de 19 de Diciembre, para ser admitido y, en su caso, tomar parte en la práctica de las pruebas selectivas correspondientes, bastará con que los aspirantes manifiesten en sus instancias que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas.

Una vez realizadas las pruebas, y propuestos por los Tribunales Calificadores los aspirantes que las superaron, éstos, conforme a lo dispuesto por el art. 21 del mismo reglamento, contarán con veinte días naturales para aportar los documentos que acrediten las condiciones de capacidad y demás requisitos exigidos en la convocatoria.

2.- Iguales previsiones normativas, en cuanto a la exigencia de acreditación de la titulación correspondiente una vez superadas las pruebas selectivas y no como condición para concurrir a ellas, se contienen en el artículo 17 I reglas 8ª y 12ª y II reglas 5ª y 8ª del Estatuto de Personal no Sanitario al Servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social."

Teniendo en cuenta lo anteriormente reflejado, esta Institución procedió a formular **Advertencia** de haber vulnerado los preceptos antes aludidos.

Por otra parte, y considerando la necesidad de que en próximas convocatorias puedan utilizarse otros criterios que se acomoden mejor al contenido de las normas reguladoras de la selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas, se dirige **Sugerencia**:

"Por las mismas razones arriba expuestas, si bien reforzadas en la actualidad por las previsiones del art. 6º. Dos, en relación con el 9º Tres y 12 Cuatro, del Real Decreto 118/91, de 25 de Enero, le sugerimos que en la elaboración de las bases de convocatoria de sucesivas pruebas selectivas para el acceso a grupos y categorías de Personal Estatutario al servicio de la Seguridad Social se tengan en cuenta estas consideraciones, estableciendo la exigencia de acreditación de la titulación correspondiente una vez se hayan superado las mismas".

*** Solicitud para participar en pruebas selectivas de personal subalterno del SAS. Requisitos de forma en la solicitud e interpretación de los datos de la misma (queja 29/92).**

En el escrito de queja la interesada nos expone el tratamiento que recibió cada una de las dos solicitudes que presentó para participar en la convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a diferentes categorías de personal subalterno del estatuto de personal no sanitario dependientes del SAS (Resolución de 27 de Marzo de 1991, BOJA nº 25 de 9 de Abril).

Para la de la categoría de plachadora, ante la falta de especificación de la interesada sobre cuál de los apartados del acceso libre era el elegido, se optó por considerarla como de procedimiento general siguiendo el criterio estadístico de que el 95 % de los solicitantes así lo hicieron.

Para la de la categoría de lavandera, se decidió tratarla como de procedimiento general basándose en la precedente, sin tener en cuenta que en este caso la solicitante sí había indicado expresamente que optaba por el cupo

reservado a minusválidos.

También se adjunta escrito enviado a la interesada como respuesta a la petición que ella realizó ante el Presidente del Tribunal de Oposiciones del personal subalterno en Córdoba para que le fuera revisada la puntuación total del proceso selectivo, teniendo en cuenta los servicios prestados.

Se desestima la petición por considerar que no presentó reclamación a la lista definitiva de admitidos al examen.

A la vista de los hechos expuestos, esta Institución, formula **Sugerencia y Advertencia**.

La primera de ellas tiene su fundamento en la posibilidad de realizar una interpretación del contenido de las instancias más acorde con la verdadera intención de la solicitante y más favorable al ejercicio de derechos.

La segunda en que no se han cumplido los **requisitos formales** de constatación y notificación de los actos administrativos.

El contenido de las Sugerencias dirigidas fue específico para cada una de las categorías a las que concurrió la interesada:

A) Para la categoría de planchadora:

En la solicitud se observa que, efectivamente, no está marcada ninguna de las modalidades del acceso libre, pero en el apartado 4 (datos para el concurso), constan como servicios prestados tres años y cuatro meses, extremo que se justifica con sendos certificados suscritos, uno, por el Subdirector Económico Administrativo del Hospital "Infanta Margarita" de Cabra con el visto bueno del Gerente Provincial el 20 de Abril de 1991, y otro, por el Administrador de los Ambulatorios de la Seguridad Social de la Provincia de Córdoba el 4 de Noviembre de 1985, y que acompañan a la solicitud.

La duda razonable sobre cuál sería la voluntad de la solicitante pudo resolverse haciendo uso de la facultad recogida en la base 3.6 de la convocatoria, concediendo un plazo de diez días para que fuese ella la que subsanase la deficiencia, o de otra manera, realizando una mera consulta

telefónica que después se hiciera constar fehacientemente.

Pero, a falta de las anteriores decisiones, aún pudo haberse realizado una interpretación más favorable al ejercicio de los derechos reconocidos al ciudadano, ya que el hecho de hacer constar los servicios previos prestados, y acreditarlos documentalmente, posibilita deducir que su voluntad es que, tal como recoge la base 1.5 de la convocatoria en consonancia con reiterada jurisprudencia constitucional que permite tenerlos como mérito exigido en el art. 103.3 de la CE., se le valoren los mismos y que, por lo tanto, se le considere como aspirante con puntuación de fase de concurso (1.4.2).

La anterior interpretación nos parece más coherente que aquella que, basada en la aplicación de criterios estadísticos mayoritarios que, lógicamente, no tienen por qué coincidir con la voluntad de la interesada, le priva del derecho a que se le valoren los citados servicios.

B) Para la categoría de lavandera:

En este caso, la solicitud no deja lugar a dudas ya que se encuentra claramente señalado que la opción elegida, dentro del acceso libre, es la de cupo de reserva de minusválido. Por ello es incomprensible que se pretenda torcer su voluntad inscribiéndola en la opción de procedimiento general, máxime si se tiene en cuenta que en la documentación aportada figura la resolución de la Unidad Provincial de Valoración de Minusválidos de Córdoba de 28 de Mayo de 1977 en la que se le reconoce esta condición con carácter permanente.

No parece razonable el hecho de pretender que lo querido en ambas ocasiones sea la misma cosa, cuando ni lo expresamente indicado ni la documentación aportada eran iguales, causando con ello un grave perjuicio a la aspirante.

También acompañaba a esta solicitud los mismos certificados de servicios previos prestados, en concordancia con lo expresado en el apartado 4 del anverso, por lo que cabe hacer las mismas consideraciones que en el caso A en cuanto a su valoración. El artículo 38 de la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos, exige en su apdo. 3 que sean tratados en igualdad de condiciones con el resto de los aspirantes, entendiéndose, así, que deben reconocerse los servicios prestados de igual manera que a aquellos otros que no tienen minusvalía.

Por todo lo anterior:

"Se le Sugiere, al departamento administrativo, que adopte una posición favorable a computar los servicios previos prestados por la solicitante en el resultado final de las pruebas, bien con ocasión de recurso administrativo de reposición o recurso contencioso administrativo, o bien iniciando revisión de oficio de la resolución final de las pruebas. Todo ello respetando los procedimientos legalmente establecidos, cuidando especialmente de dar audiencia previa a los posibles afectados".

Al mismo tiempo, se formula **Advertencia**, respecto a los preceptos infringidos sobre las normas de procedimiento administrativo. Y en concreto se le anuncia que:

"A pesar de no exigirse un contenido de la forma escrita de manera explícita, sí el uso extendido impone para los actos definitivos un mínimo de identificación y certeza del poder ejercitado en el acto, huyendo de fórmulas equívocas como "se informa" que ocultan el verdadero carácter de resolución administrativa. Ese uso establece la siguiente forma:

Encabezamiento, con identificación de la autoridad que emite el acto; preámbulo, con los actos preparatorios (instancias, informes, pruebas, propuestas) y las normas legales de competencia y de fondo, en su caso, en que el mismo se funda; motivación, si es preceptiva; resolución propiamente dicha; lugar, fecha y firma de la autoridad competente.

En el supuesto de resolver por delegación, se hará constar esta circunstancia, según el art. 93.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La necesidad de cuidar la corrección en el contenido de la notificación del acto está justificada por la implicación de principios como el de la buena fe o auténticos derechos fundamentales como es el derecho a una tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, ya que la ausencia de los datos sobre el agotamiento de la vía administrativa, recurso procedente, órgano y plazo para

interponerlo obstaculiza al interesado el acceso al consiguiente recurso contencioso administrativo, pudiendo producir indefensión".

*** Derecho a acceder al expediente de valoración en concurso oposición y obligación de resolver (queja 622/91).**

Del estudio del informe solicitado a la Administración con motivo de la tramitación de esta queja, así como de la documentación aportada por el interesado en su escrito, se deducía lo siguiente:

A) El interesado solicita ser admitido en el concurso-oposición para optar a una plaza de Médico General, convocada por Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de 4 de Octubre de 1988 (BOJA de 14 de Octubre de 1988).

B) Una vez hechos públicos los resultados del Concurso por los Tribunales, el interesado, de conformidad con lo dispuesto en la base 7.2 de la convocatoria, solicitó "conocer" la calificación de su expediente, mediante escrito de 18 de Noviembre de 1989, presentado ante la Gerencia Provincial del SAS en Jaén.

C) Por Resolución de 6 de Abril de 1990 (BOJA de 17 de Abril de 1990) se acuerda la adjudicación de plazas del concurso de referencia. Contra la citada resolución, el 8 de Mayo se interpone el correspondiente Recurso de Reposición, por el autor de la queja, obteniendo respuesta por parte de la Administración, con fecha 26 de Septiembre de 1990.

D) Posteriormente, y con carácter no preceptivo, se le concedió al afectado la posibilidad de formular nuevo Recurso de Reposición, circunstancia que se llevó a cabo, el 2 de Octubre de 1990, sin que hasta la fecha se haya dado respuesta al reseñado Recurso. No obstante, ese Organismo en el informe de la Administración alega lo siguiente:

"En ningún caso, la Administración ha impedido que el interesado tenga acceso a la vía jurisdiccional competente, dado que la Ley, ante el silencio administrativo permite tal acceso por el transcurso del tiempo que hubiera tenido que resolver".

Del análisis de los hechos expuestos, así como de las circunstancias que concurren en el presente caso, se deduce que las peticiones del reclamante eran dos distintas, que se concretaban en lo siguiente:

A) conocer su expediente de calificación, según consta en el escrito de fecha 18 de Noviembre de 1989.

B) impugnar la resolución del SAS por la que se resuelve el concurso-oposición.

Pues bien, a pesar de que la Administración Sanitaria ha dado respuesta al primero de los recursos presentados, que no al segundo de ellos, en ningún momento se ha pronunciado sobre la petición formulada por el Sr. acerca de conocer su expediente de calificación, a pesar de que la primera solicitud se realizó dentro del plazo establecido en la convocatoria del Concurso.

A juicio de esta Institución, se ha efectuado una interpretación errónea por parte del Servicio Andaluz de Salud, en relación con el escrito de 18 de Noviembre de 1989, según el cual, lo que se solicitaba en el cuerpo del mismo, no era otra cosa que «conocer» el expediente de calificación, según le facultaba la base 7.2 de la convocatoria. Ese Organismo interpreta esta petición como una Reclamación, y así se hace constar en el Considerando III de la Resolución de 26 de Septiembre de 1990: "*Que, entendido el escrito del interesado con fecha 18 de noviembre de 1989, como reclamación.....*". No obstante, la intención del interesado, no era aquélla, sino la de simplemente conocer su expediente, entendiéndose por tal, la posibilidad de tener acceso al mismo.

Esta circunstancia descrita, esto es, su voluntad de conocer el expediente de calificación queda puesta en evidencia en todos los escritos que el interesado dirige al Servicio Andaluz de Salud, según los cuales, se impugna la resolución por la que se adjudican las plazas, incluyéndose siempre el deseo de conocer el ya tantas veces mencionado expediente de calificación.

Efectivamente, como se alega en el informe solicitado por esta Institución, la interpretación de la base 7 no significa la remisión a los interesados de su expediente, sino el acceso a los mismos en el lugar donde se encuentren depositados. Y, si bien es cierto que nunca se negó al reclamante la posibilidad de acceder a su expediente, no es menos cierto que en ningún

momento se le dió respuesta expresa a su petición formulada por escrito en el sentido de poder conocer todo lo relativo a su expediente de calificación, a pesar de que la mencionada petición se realizó dentro del plazo legal establecido.

Por otro lado, y en relación con la falta de respuesta a su segundo Recurso de Reposición presentado, se advierte un incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual «...la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración en dictar una resolución expresa.». En el mismo sentido se recoge en el artículo 38.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Y ello es así porque, a pesar de que el interesado tenía abierta la vía jurisdiccional, en los plazos establecidos en el artículo 58 de la LJCA, lo cierto es que el incumplimiento de la obligación legal de resolver por parte de las Administraciones Públicas, impuesta en los reseñados preceptos, constituye un funcionamiento anormal del servicio.

A la vista de lo expresado se procedió a formular **Sugerencia** en los siguientes términos:

"PRIMERO.- Que por parte del Servicio Andaluz de Salud se permita al interesado conocer su expediente de calificación de los resultados del Concurso-Oposición, regulado por Orden de 4 de Julio de 1988, que fue solicitado, dentro del plazo legal establecido al efecto, mediante escrito el 18 de Noviembre de 1989, reiterado el 8 de Mayo de 1990, y el 2 de Octubre del mismo año.

SEGUNDO.- Que, en cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 94.3 de la LPA, y artículo 38.2 de LJCA, se proceda a resolver el Recurso de Reposición planteado por el reclamante con fecha 2 de Octubre de 1990, y que hasta la fecha no ha obtenido respuesta alguna por parte de la Administración Sanitaria".

Con fecha de 22 de Noviembre de 1992, el SAS nos contesta afirmando que aceptan la **Sugerencia**, y han dado el siguiente cumplimiento:

"1.- Con fecha de 29 de Septiembre pasado, se le remitió escrito al Sr. por el que se le concede un plazo para la revisión de su expediente. Habiéndose personado el interesado en estas depen-

dencias ha quedado cumplida la primera de las sugerencias formuladas.

2.- En cuanto a la segunda sugerencia, fue satisfecha por Resolución de la Dirección Gerencia del SAS de 22 de Julio de 1992."

*** Legalidad sobre el Pacto Sindical sobre la regulación del sistema de selección de personal de centros asistenciales del SAS.**

Este asunto ya se trató el año pasado, en el apartado 2.6. de esta misma Area del Informe, con la denominación de "Un Pacto Sindical que sustituye a una Orden del Consejero de Salud". Lo que ocurre es que los hechos denunciados no han cambiado, y que esta causa ha seguido atrayendo un conjunto de quejas de ciudadanos que se sentían perjudicados con este proceder del SAS.

Además el Director Gerente del SAS, reconociendo la situación de irregularidad, se comprometió con esta Institución a normalizar la regulación en el mes de Octubre de 1991. Posteriormente, con ocasión de otros Recordatorios similares, nos expresó que la norma se materializaría en el mes de Abril de 1992. Pero lo cierto es que en el mes de Febrero de 1993, la situación denunciada se sigue desarrollando al margen de la legalidad.

En concreto, le volvimos a reiterar lo siguiente (**quejas 844/91 y 242/91**):

"1.- La provisión interina y el nombramiento de sustitutos en las plazas correspondientes a dispositivos asistenciales de la Seguridad Social en Andalucía venía rigiéndose por la Orden de 24 de Junio de 1985, dictada por la entonces Consejería de Salud y Consumo y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 68 de 5 de Julio.

2.- Esta norma cumplía los requisitos formales necesarios para considerarla como tal, respetando los principios constitucionales de seguridad jurídica y de publicidad, y permitiendo conocer a todos los ciudadanos que pudieran verse afectados por ella cuáles eran sus derechos y deberes en la materia.

3.- *La sustitución de esta normativa por los sucesivos pactos con las centrales sindicales que se han ido suscribiendo, vulneran, a nuestro juicio, los principios mencionados por las siguientes razones:*

- a).- *Los citados pactos carecen del carácter de norma jurídica elaborada por el órgano que tiene la competencia para ello.*
- b).- *No tienen rango adecuado para regular la materia que los ocupa, pues afecta a las relaciones estatutarias que unen a la Seguridad Social con sus empleados.*
- c).- *No han sido publicados en el BOJA, por lo que no puede tener efectos erga omnes, sino sólo entre las partes firmantes.*
- d).- *Sustituye, de facto, a una norma jurídica anterior, sin existir una derogación expresa."*

En el mes de Diciembre de 1992, nos vuelven a decir que están pendientes de publicar un Decreto que regule la selección del personal para el SAS. Según manifiestan, se ha elaborado un proyecto de Decreto con las bases y los baremos que deben regir las futuras convocatorias de plazas. El mismo está siendo objeto de negociación con las Centrales Sindicales, que una vez ultimada se materializará en una disposición normativa que se publicará en el BOJA. Esperamos que realmente esto llegue a ser así pronto.

*** El SAS impone sanciones sobre la contratación temporal en bases a los Pactos Sindicales (queja 847/92).**

En la citada queja descubrimos cómo el SAS impone sanciones a los ciudadanos, de no ser contratados durante un tiempo, en función de lo contenido en el Pacto Sindical anteriormente referido.

Véamos el caso.

1.- El día 1 de Abril de 1992 se oferta por la Gerencia Provincial del SAS de Huelva una contratación para Auxiliar de Enfermería que es adjudicada a la persona que ocupa el segundo lugar en la lista de contratacio-

nes.

2.- Posteriormente, la candidata que precedía a la seleccionada se dirige a esa Gerencia para conocer cuáles son las razones que le han privado a ella de esa contratación, a pesar de ocupar el primer lugar en la citada lista. Se le contesta que existe una norma de régimen interno en la que se prevé una sanción de 60 días sin contratación a aquel trabajador que renuncie a un contrato o se encuentre en otra circunstancia que no sea la de baja por maternidad.

3.- Como ella estuvo en situación de Incapacidad Laboral Transitoria (I.L.T.) a partir del 30 de Diciembre de 1991, mientras persistía una contratación desde principios de mes en el Hospital "Manuel Lois", el Presidente de la Mesa de Contratación le había sancionado de acuerdo con esa normativa interna.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, realizando la consiguiente petición de informe a la Gerencia Provincial del SAS de Huelva.

Cumplimentándola, se nos dice, en síntesis, y a los efectos que desde una perspectiva constitucional interesan, que el hecho de no realizarse oferta de contratación a la interesada durante dos meses se debe a la aplicación del artículo octavo del Pacto Regional de 15 de Octubre de 1989 que faculta a las Mesas Provinciales para establecer este tipo de sanciones cuando un inscrito solicita no ser llamado y posteriormente retira esa petición. Justifica la medida como un freno a la picaresca de retrasar las posiciones en el listado para obtener contrataciones de mayor duración.

Teniendo en cuenta lo anterior, realizamos las consideraciones que siguen:

"1.- Parece ser que, para el SAS, el sistema de selección del personal para las ofertas temporales de empleo en sus centros asistenciales, se contiene en los Pactos Sindicales destacados. Sin embargo, el sistema de provisión interina y nombramiento de sustitutos del personal de Instituciones Sanitarias del SAS, normativamente, está regulado por la Orden de 24 de Junio de 1985, de la Consejería de Salud y Consumo (BOJA nº 68, de 5 de

Julio). Sin que nos conste que la citada Orden esté derogada, ni que los referidos Pactos Sindicales hayan sido publicados en algún Boletín Oficial. Es por ello que, jurídicamente, sólo es aceptable la estricta aplicación de la Orden del Consejero de Salud, siendo necesario que el SAS se ajuste a los preceptos establecidos en ella.

- 2.- *Es lógico aceptar que las Centrales Sindicales puedan participar en la determinación de los criterios de selección de las ofertas temporales de empleo que se produzcan en el SAS, y sobre ello, no tenemos nada que objetar, muy al contrario. Sin embargo, lo que no nos parece asumible es que por la vía de la negociación colectiva se puedan alterar disposiciones normativas en vigor. **El mecanismo de la técnica negocial no puede quebrar los principios de legalidad, seguridad jurídica y publicidad de las normas que presiden el sistema jurídico proclamado en la Constitución Española.***
- 3.- *En todo caso, y sea cual sea el instrumento jurídico utilizado para la regulación de esa contratación temporal, es necesario tener presente el contenido del párrafo 1 del artículo 25 de la Constitución Española, que prohíbe las sanciones por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente. **El término "legislación" debe interpretarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como norma con rango de ley.** (Cfr. por todas, la Sentencia de 29 de Marzo de 1990, dictada por la Sala 1ª del Tribunal en el recurso de amparo 370/88).*

Por todo ello, a la vista de los hechos expuestos, el informe emitido y las consideraciones realizadas, esta Institución, procedió a formular **Advertencia** sobre los preceptos jurídicos vulnerados.

*** Reubicación de interinos prevista en los pactos sindicales (queja 1876/91).**

A través de otro Pacto Sindical, el SAS estableció un sistema de reubicación de interinos que fueron desplazados por la ocupación reglamentaria

de las plazas provisionalmente cubiertas.

El caso es el siguiente:

En el escrito que la interesada dirigió a esta Institución, expone que su hijo, el 17 de Diciembre de 1990 firmó un contrato con el SAS para sustituir a un facultativo. Esta sustitución se prolongó hasta el 20 de Junio de 1991, fecha en la que se dió por finalizada la relación laboral al incorporarse el titular sustituido.

Refiere, asimismo, que se pudo comprobar que la plaza no había sido cubierta por el facultativo al que sustituía sino por un segundo, con la peculiaridad que este último facultativo, no se encontraba en la bolsa de trabajo.

En el informe que la Administración nos remitió, se nos dice que el cese del sustituto ha sido motivado por el cumplimiento del Pacto suscrito por el SAS con las Centrales Sindicales de fecha 26 de Enero de 1990 por el que se garantiza la reubicación, en plazas de A.P.D., de los Interinos desplazados como consecuencia de la Resolución del Concurso de Traslado de Sanitarios Locales.

Se confirmaba que a través de este Pacto Sindical se le garantizaba a los interinos estabilidad laboral, a pesar de cubrirse reglamentariamente la plaza que venía ocupando transitoriamente, con el lógico perjuicio que ello representaba para otros titulares y candidatos de la bolsa con mejor derecho. Sobre ello, le formulamos al SAS una **Advertencia** por considerar que en las actuaciones administrativas llevadas a efecto en el presente caso se han vulnerado los preceptos legales y reglamentarios de aplicación.

*** 300 Auxiliares Administrativas de Instituciones Sanitarias del SAS reclaman pruebas simplificadas en las oposiciones.**

Este caso ha acumulado el mayor número de quejas de todo el Area. Casi 300 auxiliares administrativos de las Instituciones Sanitarias del SAS se dirigen, en el mes de Febrero, a esta Institución, reclamando la intervención de la misma, para hacer cumplir el Pacto Sindical que les garantizaba la simplificación de las pruebas selectivas para acceder a la plantilla del SAS.

Decíamos simplificación de las pruebas selectivas, porque, entre otras cosas, el Pacto Sindical de 7 de Marzo de 1991, contenía para el SAS los siguientes compromisos:

- " 2.- *Adoptar las medidas legales necesarias para corregir las bases publicadas, en el sentido de suprimir la penalización por respuestas erróneas, aclarando que la multiplicidad de respuestas se entenderá como dos únicamente y que las preguntas de la fases de oposición se adecuarán al perfil de la plaza que se opta.*
- 3.- *Garantizar la presencia de los Sindicatos representativos del Sector durante todo el proceso de la fase de oposición, la participación con voz y voto en el Tribunal Central y en los Tribunales periféricos, en el desarrollo de sus funciones, incluida la elaboración del contenido de las pruebas".*

Como vemos, a través del Pacto Sindical, el SAS se comprometía a corregir las bases de convocatoria anteriormente publicadas y a garantizarle la simplificación de las pruebas, además de concederle a los Sindicatos que los mismos participaran, incluso, en la elaboración de las preguntas.

Paradójicamente, las quejas se terminaron cerrando al acreditarse que la actuación del tribunal calificador era correcta, y por tanto, no se apreció irregularidad administrativa que justificara el dictado de una resolución que nos posibilita el art. 29 de nuestra Ley. Pero lo curioso fue que, en el devenir de la tramitación de la queja, se observaron ciertas actuaciones de los Servicios Centrales del SAS, y sobre su política de Pactos Sindicales, que merecen ser destacadas en este Informe Anual. Pasamos a presentar el caso, y anotar las consideraciones que trasladamos a las afectadas para justificar nuestra decisión.

Como habíamos dicho, la queja venía referida a la actuación administrativa llevada a cabo por el SAS en el proceso selectivo para cubrir plazas del grupo auxiliar administrativo de la función administrativa de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. En concreto se solicitaba nuestra intervención para "*que sea revisado el examen y en caso de haber superado la mitad del ejercicio, se reconozca el derecho a pasar al segundo examen*", entendiendo que se "*conculca gravemente los derechos y se hace sentir al Cuerpo de auxiliares administrativos discriminados del resto*".

El problema se centraba en la legitimidad del Tribunal Calificador para determinar el nivel de preguntas acertadas para conceder el aprobado del primer examen. Las bases de la convocatoria dice que «Se calificará de cero a treinta puntos. Para superar el ejercicio será preciso obtener un mínimo de 15 puntos». En este marco dispositivo es el tribunal calificador quien deberá precisar la proporcionalidad entre el número de preguntas respondidas correctamente y la asignación de la puntuación.

Entendíamos que no era necesario ofrecer un estudio jurisprudencial sobre la discrecionalidad técnica de la que disponen los tribunales a la hora de valorar los exámenes. Tan sólo aportamos una reflexión pacífica mantenida reiteradamente por la jurisprudencia:

«... existen razones técnicas y prácticas que justifican plenamente el amplio poder concedido a los tribunales examinadores, cuando éstos tienen que valorar, a base sólo de sus conocimientos científicos y técnicos, el nivel de los participantes a través de los ejercicios realizados dentro del propio proceso de oposición; poder que se ha venido considerando como una competencia técnica, necesitada en su desarrollo de un margen inevitable de discrecionalidad, no revisable dentro del núcleo esencial de la función que se les ha sido asignada, ... discrecionalidad que se acepta como cosa irremediable, ya que de lo contrario se necesitaría constituir otro tribunal sobre el primero que, a su vez, suscitaría en sus decisiones, las mismas dudas y perplejidades, lo que atentaría al principio de seguridad jurídica» (sentencia de 28 de Noviembre de 1984). En definitiva, «... para calificar los ejercicios teóricos o prácticos de una oposición, el tribunal goza de una soberanía y discrecionalidad inevitable que no consiente objeción, contradicción o revisión por parte de la administración llamada a aprobar su propuesta, ni por la jurisdicción contenciosa...» (Sentencia de 17 de Abril de 1986).

Con estos argumentos no cabe duda de que el tribunal calificador dispone de legitimidad para determinar el nivel de aprobados en la oposición.

Así las cosas, nos vimos obligados a decirle a las afectadas que esta Institución estimaba que la actuación administrativa desarrollada por el

tribunal calificador respecto a la correcciones del primer ejercicio de las pruebas selectiva, no ha implicado vulneración de los derechos fundamentales garantizados en nuestra Constitución, circunstancia que nos permitiría proseguir nuestra intervención en aras de la tutela del restablecimiento del derecho infringido.

Sin perjuicio de lo anterior, sí comprendemos la actitud de reclamación a la vista de lo que ha sucedido en el resto de las oposiciones gestionadas por el SAS. No cabe duda que el organismo sanitario, aparte de reconocer los servicios prestados a los interinos y contratados, ha tratado de simplificar sustancialmente la dificultad de las pruebas selectiva para facilitar el acceso de las personas con servicios previos. En este esquema se han venido desarrollando las oposiciones de las categorías que señala: celadores, pinches, lavanderas, peones, etc. Pero no es un recurso que nosotros podamos utilizar, el alegar precedentes administrativos que pudieran no ajustarse estrictamente a los principios constitucionales en juego. El principio de igualdad y no discriminación alegado sólo puede operar en el margen de la pura legalidad como ha señalado el Tribunal Constitucional.

Es lógico que se hayan generado unas expectativas a la hora de pensar que las cosas iban a suceder igual que en el resto de oposiciones gestionadas por el SAS, pero el desarrollo de cada proceso selectivo depende de cada tribunal calificador.

Esta Institución, respecto a los procesos selectivos, queda especialmente vinculada por los principios rectores de la Constitución, según los cuales los ciudadanos tienen «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» (artículo 23) y «el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad». Desarrollándonos en este contexto constitucional entendemos que la actuación del tribunal calificador fue correcta.

En resumen, resultaba que un Tribunal calificador, obviando el Pacto Sindical que ofrecía las "facilidades" a los interinos, aplicó rigurosamente los principios constitucionales de capacidad y mérito, concediendo el aprobado sólo a los mejores exámenes. Ello provocó el suspenso de una gran parte de interinos, que confiados, por lo que había ocurrido en el resto de oposiciones que el SAS había convocado, y en base al dictado del propio Pacto Sindical, estaban esperanzados en lograr el éxito en las oposiciones. A su vez, estos interinos reclamaron al SAS, el cumplimiento del Pacto Sindical.

Pensamos que los interinos que se dirigieron a esta Oficina, comprendieron nuestra posición de defensor de los principios constitucionales, y aceptaron que no acogieramos sus planteamientos.

2.9.2. Los concursos de traslado del personal estatutario.

La paralización de convocatorias de los preceptivos concursos de traslado del personal estatutario, lleva ya varios años provocando un importante número de quejas. Especialmente significativas, son las referidas a los andaluces que trabajan fuera de nuestro ámbito territorial. Además la presencia de los andaluces fuera del territorio autonómico, en parte, ha sido propiciada por el mismo SAS, que ha tenido suspendidos durante 4 ó 5 años los procesos de selección del personal. Este hecho ocasionó que un número considerable de andaluces tuvieran que acudir a las convocatorias del INSALUD para acceder a los cuerpos estatutarios, con la esperanza de que una vez obtenida la plaza, vía concurso de traslado pudieran regresar a sus poblaciones de origen. Pero paradójicamente, cuando han logrado su plaza, e intentan participar en los concursos, ahora el SAS los suspende. Parece ser, que la razón obedece a que los concursos estaban suspendidos hasta que no se resolviera la Oferta Pública de Empleo de 1990, y como el SAS ha necesitado más de dos años para materializarla, en total los funcionarios estatutarios llevan tres años sin poder moverse de sus destinos.

Veamos la investigación que llevamos a cabo, en dos quejas concretas que se nos presentaron sobre este asunto, y cuales fueron nuestras aportaciones.

En el escrito inicial que motivó la **queja 598/92**, el interesado nos decía que se encontraba trabajando en el Hospital "Príncipe de Asturias" de Alcalá de Henares (Madrid), tras aprobar las oposiciones para personal subalterno. Sus reiteradas peticiones de traslado hacia Hospitales dependientes del SAS en la provincia de Jaén no tuvieron respuesta positiva, primero por no llegar con anterioridad al mes de Septiembre de 1990 y, después, por encontrarse paralizados los concursos de traslado debido a la publicación de la Oferta Pública de Empleo del SAS. Había realizado también peticiones de comisiones de servicio para poder obtener el deseado traslado y así reunirse con su mujer, que se encontraba en Ubeda y esperando un hijo.

Una vez remitido el preceptivo informe solicitado por esta Institución, se nos dice que, a partir de la publicación de la Oferta Pública de Empleo del SAS para 1990, se recibieron instrucciones concretas desde los Servicios Centrales del organismo en el sentido de tramitar, conforme a la normativa estatutaria anterior, aquellas solicitudes de traslado que hubieran sido presentadas con anterioridad a la citada publicación, absteniéndose de tramitar las presentadas con posterioridad a ella.

En la **queja 1043/91**, la interesada, casada, con dos hijos, domiciliada en Córdoba, nos exponía que trabajaba en el Hospital Comarcal de Cabra como telefonista desde 1983. Una vez superado el período de prueba, realizó reiteradas peticiones de traslado hasta la capital en la que residía con su familia, sin que por parte del SAS se le hubiera dado respuesta a ellas.

Estudiadas las quejas y a la vista de los informes del SAS que venían a ratificar los extremos ya puestos en evidencia, formulamos las siguientes consideraciones:

" 1º.- Con la reforma introducida en la provisión de plazas vacantes de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social por el art. 34.4 de la ley 4/90 y el Real Decreto 118/91 que la desarrolla, se instaura un sistema inspirado en iguales principios que los que dan sentido a la legislación que rige la provisión de vacantes en el resto de las Administraciones Públicas. Elo es así, no sólo por la aplicación de las previsiones de supletoriedad recogidas en el apartado 5 del artículo 1º de la ley 30/84 sino, ahora también, por la aplicación directa de las normas aludidas.

2º.- Este sistema gira sobre el pivote de la Oferta Pública de Empleo que cada Administración Pública está obligada a hacer en cada año, si tras la aprobación de su presupuesto anual existen plazas vacantes dotadas presupuestariamente. En ella, por tanto, se incluirán las plazas vacantes que no hayan sido cubiertas por los restantes sistemas de provisión entre las personas que ya se hallen al servicio de la misma, o de otras Administraciones si así se prevé. La publicación de la Oferta obliga a la subsiguiente convocatoria de las pruebas selectivas para permitir el acceso a la Función Pública y posibilitar la promoción interna.

- 3ª.- *Por lo tanto, el círculo formado por: convocatoria de provisión por traslado-Oferta Pública de Empleo-convocatoria de pruebas selectivas, cumplido en cada anualidad, debe convertirse en el rector de la provisión de las plazas vacantes en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social para dar cumplimiento al desarrollo legal del Derecho Fundamental al acceso a funciones y cargos públicos que el artículo 23 de nuestra Constitución reconoce a los ciudadanos.*
- 4ª.- *El desbordamiento de los plazos previstos para la resolución de la oferta pública de empleo de 1990, la primera, la no publicación de las correspondientes a los años 1991 y 1992, así como la ausencia de convocatoria de los preceptivos concursos de traslado entre el personal estatutario ahora dependiente del Organismo, nos lleva al convencimiento de que no se están cumpliendo los deberes legales impuestos en la materia."*

Por todo ello, la Institución, formuló **Advertencia** de que *"las actuaciones llevadas a cabo en el presente caso no se ajustan a la normativa sobre provisión de puestos de trabajo en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social"*.

En la **queja 598/92**, el SAS nos viene a dar respuesta a esta problemática, y nos expresa lo siguiente:

"La publicación del Real Decreto 118/1991, de 25 de Enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social ha supuesto la derogación de todos los sistemas de selección y provisión vigentes en los correspondientes estatutos.

En este sentido, se ha elaborado un proyecto de Decreto con las bases y los baremos que deben regir las futuras convocatorias, contemplando en el mismo los sistemas de provisión de plazas de todas las categorías estatutarias, y respetando todos los preceptos normativos mencionados en su Advertencia.

Por otro lado y a tenor de lo dispuesto en la Ley 7/1990 sobre

Negociación Colectiva y Participación en la determinación de las condiciones de los Empleados Públicos, así como la Disposición Transitoria Novena del mencionado Real Decreto, las bases generales de las convocatorias y los baremos se fijarán previa negociación en la correspondiente Mesa Sectorial, encontrándose en dicha fase el proyecto mencionado.

Una vez finalizada la negociación se procederá a publicar en el BOJA las bases de convocatoria y en los términos previstos en la misma, así como la periodicidad que se regula en ella se procederá a convocar concursos".

Estos argumentos ya nos lo viene repitiendo hace dos años. Esperemos que este último anuncio se haga efectivo.

2.9.3. La promoción profesional del personal estatutario.

Respecto a la promoción profesional de los empleados públicos de las Instituciones Sanitarias del SAS, este año, hemos tenido la ocasión de valorar detenidamente un Pacto Sindical firmado por el SAS, sobre la promoción de las auxiliares administrativas.

Tenemos interés en incluir en este Informe Anual la mayor parte de la Resolución final que dictamos sobre estos expedientes de quejas, para que el Parlamento pueda valorar el alcance y la naturaleza del Pacto suscrito por el SAS.

Sobre este asunto se presentaron una serie de quejas denunciando las ventajas que ofrecía el Pacto a las citadas auxiliares administrativas que, a través de acuerdo, se convertían en administrativas. Pero de entre todas, destacamos dos quejas para formular nuestra opinión sobre el asunto.

En la **queja 1119/91**, la interesada, al presentar la queja, alegaba lo siguiente:

"... que es auxiliar de enfermería y dispone de un título de Grado Medio, pero no tiene posibilidad de promoción profesional. Sin embargo, los auxiliares administrativos han sido integrados colectivamente

en el grupo administrativo. Viene a denunciar por discriminación e ilegal el Pacto Sindical suscrito por el SAS y los Sindicatos más representativos en el sector, sobre la promoción profesional de las auxiliares administrativas de las instituciones sanitarias, de fecha 9 de Abril de 1991. Estima que el citado pacto atenta al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución".

El otro interesado, en la **queja 829/91**, incide igualmente en la misma problemática, y nos alegaba:

"Estas ventajas benefician a los fijos y perjudica al personal laboral del SAS, al cual represento, provocando un ambiente hostil entre compañeros y una intensa frustración creada por unos Acuerdos entre Consejería de Educación y SAS y Centrales Sindicales..."
"Por otra parte, sólo se beneficia al personal fijo con categoría de auxiliar administrativo, habiendo otros colectivos, igualmente fijos en dichas Instituciones Sanitarias, que para obtener el reconocimiento de nueva situación laboral han tenido y tienen que obtener la titulación académica correspondiente, en los distintos Centros o Institutos de Formación Profesional, y según las normas que para éstos señala la ley".

Admitidas las quejas, se solicitaron sendos informes al SAS. Los informes remitidos vienen a justificar legalmente la competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza, y en concreto el SAS, para constituir la Mesa Sectorial de Salud en Andalucía y la legitimidad para suscribir Pactos y Acuerdos. Y además, analiza el Real Decreto 118/1991, en cuanto a la posibilidad de alterar la regla general sobre el porcentaje máximo a efectos de determinar el número de plazas que se incluyen en el sistema de promoción interna.

Una vez que hemos advertido el procedimiento seguido en la gestión de las quejas, procedimos a centrar el estudio de este asunto en el análisis de la constitucionalidad y legalidad del Pacto suscrito entre el SAS y los Sindicatos del sector. Como tutores de los ciudadanos en el ámbito del ordenamiento constitucional vamos a aportar nuestras consideraciones jurídicas sobre la legitimidad del Pacto, su alcance y contenido. A este fin, procedimos a

estudiar los siguientes puntos:

- 1.- Validez de los Pactos Sindicales suscritos.
- 2.-El principio de legalidad y el Pacto Sindical suscrito.
- 3.-El Pacto Sindical y el respeto al principio de igualdad previsto en el art. 14 de la Constitución.

Con carácter previo, es necesario expresar que, cuando nos referimos a los Pactos Sindicales, si no se especifica otra cosa nos referimos al conjunto de documentos que añadidos al original Pacto, complementan al mismo. En concreto, la compareciente nos remite fotocopia de los siguientes documentos:

* Pacto que suscriben las Centrales Sindicales firmantes en el ámbito de la mesa sectorial de sanidad de la Comunidad Autónoma con el Servicio Andaluz de Salud, que afecta a los auxiliares administrativos estatutarios fijos con plaza en propiedad, de 9 de Abril de 1991.

* Acuerdo específico entre el Servicio Andaluz de Salud y la Consejería de Educación y Ciencia para la realización del Plan de Formación para el personal no sanitario y auxiliar de enfermería de instituciones sanitarias del SAS, de 8 de Abril de 1991.

* Propuesta de la Administración al personal auxiliar administrativo para su integración en el grupo C de administrativo. Marzo de 1991.

* Acciones específicas de formación encaminadas a la promoción profesional del personal auxiliar administrativo de instituciones sanitarias del SAS. Marzo de 1991.

Dicho esto, pasamos a analizar cada uno de los puntos anteriormente planteados.

- 1.- Validez de los Pactos Sindicales suscritos.

El art. 30 de la Ley 9/1987, de 12 de Mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del

personal al servicio de las administraciones públicas, redactado de conformidad a la Ley 7/1990, de 19 de Julio (en adelante LOR), establece la constitución de Mesas de Negociación en las que estarán presentes los representantes de la administración pública correspondiente y las organizaciones sindicales más representativas.

Seguidamente, en su art. 31, la Ley dispone que «se constituirán Mesas Sectoriales de negociación para la negociación colectiva y la determinación de las condiciones de trabajo en los sectores específicos que a continuación se relacionan: (...) - para el personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas.»

La constitución de las Mesas Sectoriales se configura como el instrumento para la determinación de las condiciones de trabajo en el seno de los sectores específicos. En este contexto legal, desarrollo del art. 103.3 de la Constitución, se enmarca la creación de la Mesa Sectorial de Sanidad para la Comunidad Autónoma Andaluza.

Así pues, estos artículos 30 y 31 de la LOR acreditan la legalidad y legitimidad de la constitución de la Mesa Sectorial de la Sanidad en Andalucía. Esta es una cuestión previa, que no se discute.

La cuestión objeto de análisis se centra en el estudio de los Pactos suscritos en el mes de Abril sobre los auxiliares administrativos, en el seno de la citada Mesa Sectorial. Antes de concretar los mismos, vamos a destacar la legalidad sobre los requisitos que deben observar estos Pactos y Acuerdos Sindicales.

Inicialmente, procede determinar el ámbito de la negociación de las Mesas respectivas. Es el art. 32 de la LOR, el que establece el marco normativo: «Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada administración pública, las materias siguientes:». A continuación se establecen diez apartados concretos, sobre las condiciones laborales, profesionales y sindicales del personal de las administraciones públicas.

En este ámbito de negociación, específicamente la regulación de los Pactos queda establecida en los arts. 35 y 36 de la LOR:

- art. 35: «Los representantes de la administración... y Sindicatos a que

hacen referencia los arts. 30 y 31.2 de la presente ley, podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Los Pactos se celebrarán sobre materia que correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vincularán directamente a las partes.

... Los Pactos y Acuerdos deberán establecer las partes intervinientes y el plazo de vigencia, así como su ámbito personal, funcional y territorial».

- art. 36: «Los Acuerdos aprobados y los Pactos celebrados se remitirán a la oficina pública a que hace referencia la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de libertad sindical y serán de inmediato publicados en el "Boletín Oficial del Estado" o diarios oficiales correspondientes».

Escuetamente, éste es el contexto normativo. Recapitulando esquemáticamente los requisitos legales, nos quedaría que los Pactos y Acuerdos Sindicales dictados al amparo de la legalidad descrita deberán observar los siguientes requisitos:

* Los Pactos sólo podrán regular aspectos comprendidos en el ámbito de materias previstas en el art. 32 de la LOR.

* Los Pactos sólo podrán regular materias que correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba.

* Los Pactos deberán establecer un contenido mínimo imprescindible legalmente: partes intervinientes, plazo de vigencia, ámbito personal, funcional y territorial.

* Los Pactos para obtener validez jurídica deberán remitirse a las Oficinas Públicas previstas en el art. 4 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), y se publicarán en los boletines oficiales.

Entendemos que los Pactos Sindicales suscritos al amparo de esta realidad legal deberán cumplimentar estos requisitos formales y materiales.

Procede, pues, examinar seguidamente la adecuación de los Pactos Sindicales suscritos por el SAS con la legalidad descrita. Comencemos observando la cumplimentación de los requisitos formales, reservando el análisis de los aspectos materiales al estudiar el principio de legalidad y los Pactos más adelante.

Desde el punto de vista formal, lo que llama la atención, esencialmente es la ausencia del requisito de la inscripción y publicación de los citados Pactos. Como veíamos, el art. 36 de la LOR ordena que los pactos se remitan a la oficina pública prevista en el art. 4 de la LOLS y que se publiquen en los diarios oficiales. Al menos que a nosotros nos conste, los citados Pactos Sindicales no han sido publicados en el BOJA; desconocemos si se han remitido a la oficina pública, ya que en el informe que nos remiten se obvia la realidad formal de la cuestión, pero intuimos que tampoco este requisito se ha cumplimentado, ya que en caso contrario la propia oficina pública - el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales - hubiera ordenado su publicación como es preceptivo.

Entendíamos que el principio de publicidad de los Pactos Sindicales ordenado por la norma señalada condiciona la eficacia jurídica de los citados pactos frente a terceros. Al participar la Administración, como garante del interés público relevante, el Pacto Sindical, por afectar a competencias y atribuciones de carácter público, queda sometido a los principios jurídicos declarados en el artículo 9.3 del texto constitucional. De tal modo que, a nuestro juicio, el incumplimiento del art. 36 de la LOR, representa una infracción contra los Principios de Publicidad de las Normas y de Seguridad Jurídica proclamados en el art. 9.3 de la Constitución, y lleva implícita la nulidad de los acuerdos adoptados sin las garantías prescritas legal y constitucionalmente.

En síntesis, en este contexto jurídico, apreciamos que la ausencia de la publicidad de los Pactos Sindicales suscritos por el SAS, comportan la nulidad de los acuerdos adoptados, por infracción del art. 36 de la LOR, y vulneración de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas.

2.- El principio de legalidad y el Pacto Sindical Suscrito.

Lo primero que llama la atención al estudiar el contenido del Pacto Sindical suscrito es la parquedad jurídica que se utiliza para justificar el texto. La verdad es que el Pacto adolece de exposición de motivos que lo justifique, y de la aportación de los argumentos jurídicos que lo sustentan.

Con imprecisión se denomina: «Pacto... que afecta a los auxiliares administrativos estatutarios y fijos con plaza en propiedad». En realidad, apreciamos que la finalidad del Pacto es garantizarle la llamada «integración» del personal auxiliar administrativo de instituciones sanitarias en el grupo de la función administrativa, es decir el pase del grupo D al C. En el texto queda claro que es «decisión de la administración del SAS integrar definitivamente en el grupo C a todo el personal auxiliar administrativo...»

Estudiando el Pacto en su totalidad, se aprecia que, si bien inicialmente se refiere a una integración de funcionarios, en realidad se utiliza formalmente la técnica de la promoción interna para obtener la finalidad perseguida por el Pacto, como es el pase al grupo superior. Ello se deduce de los procedimientos establecidos en fases en el Pacto.

La sustancia del Pacto radica en la siguiente afirmación: "**La decisión de la administración es la de integrar definitivamente en el grupo C a todo el personal auxiliar administrativo...**". Según este documento, el SAS decide integrar a una categoría de funcionarios estatutarios en el grupo superior. La presente oferta de integración que el SAS otorga a los auxiliares administrativos de las instituciones sanitarias, a nuestro juicio, atenta al principio de legalidad y sometimiento de la Administración al Derecho. Entendemos que el proceso de integración es una materia de reserva de ley, y que por tanto sólo por norma legislativa se podrá prever la posibilidad de integrar funcionarios. Todo esto dicho en términos genéricos, sin comentar aún el tipo de integración que formaliza el SAS. Es por ello, que entendemos que el SAS se atribuye competencias que escapan a su nivel de atribución en materia de personal, y consecuentemente "la decisión" del SAS vulnera el principio de legalidad previsto en el art. 9.3 de la Constitución.

Pero además, la decisión del SAS, no sólo adolece de falta de legitimidad, sino que también es impropia jurídicamente. Trataremos de explicar esta consideración. Como decíamos, el SAS llama «integración» a la decisión de «ascender de grupo» a los auxiliares administrativos, pero en realidad utiliza la técnica de la promoción interna como procedimiento de conformación de la decisión del organismo. Realmente, la aplicación de la promoción profesional

que realiza el SAS es, cuando menos, atípica. El art. 22 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de medidas para la reforma de la función pública regula a la promoción interna del siguiente modo:

«Las administraciones públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros del inmediato superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio para las Administraciones Públicas o el órgano competente de las demás administraciones públicas».

A nuestro juicio, el sistema que establece el SAS en el Pacto Sindical se aparta de esta definición legal. Vamos a apuntar nuestras razones:

* En el Pacto Sindical se oferta la integración o promoción interna tanto a los que poseen el título acreditativo del grupo C, como a aquellos que no están en posesión del título para acceder al grupo C. Esta segunda posibilidad es inviable legalmente para obtener la promoción interna. Para lograr la finalidad perseguida en el Pacto, es decir el ascender a la totalidad de las auxiliares administrativas, se articula una vía excepcional de consecución de la titulación.

* En segundo lugar, se dispone que se ofertará el 100 por 100 de las plazas por el procedimiento de la promoción interna. El aumento del porcentaje legal del 50 por 100 está previsto en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 118/1991, de 25 de Enero, sobre selección del personal estatutario y provisión de plazas de las Instituciones Sanitarias:

« ... tales reglas generales podrán alterarse para las convocatorias de una determinada categoría, cuando ello se derive una mayor racionalización del proceso de provisión de plazas, aconsejadas por la estructura socio-laboral del colectivo de profesionales que puedan acceder a las convocatorias, y en tal sentido se acuerde en la correspondiente mesa sectorial prevista en la Ley 9/1987, de 12 de Junio.»

El aumento del porcentaje, como vemos, es viable normativamente; lo que llama la atención es la falta de motivación de la decisión adoptada, en el sentido de aportar las condiciones y razones que aconsejen la medida, y sobre todo, la eliminación de la posibilidad del acceso por selección libre; el aumentar al 100 por 100 las plazas convocadas para promoción interna representa, en realidad, asistir a un proceso de integración efectivo que, así lo entendemos, escapa de los esquemas previstos en el Real Decreto de selección del personal estatutario.

* En tercer lugar, se anuncia una simplificación de las pruebas selectivas. Se dice: «Se reducirán en un sólo ejercicio tipo test, con sólo dos respuestas alternativas». A este respecto podemos destacar la Sentencia 67/1989, de 18 de Abril, del Tribunal Constitucional, que al fundamentar estima que: «no se lesiona el principio de igualdad el que el tiempo de servicio sea el único mérito valorable en la fase de concurso y la ponderación que la base da a ese mérito en la fase de concurso, pero se ha estimado que esas reglas eran compatibles con el art. 23.2 de la Constitución, porque no trataban de favorecer desproporcionadamente a determinados aspirantes en perjuicio y con exclusión de otros aspirantes legitimados para acceder a las plazas, dejando que las posibles capacidades y méritos personales de los aspirantes "de fuera" se mostrasen en fase de oposición».

Sería aceptable admitir el reconocimiento de los servicios previos, sin embargo, a nuestro juicio, si además ello va acompañado de una excesiva simplificación de la fase de oposición, reduciendo las pruebas a un único examen, y al ser éste de tipo test con sólo dos respuestas alternativas, consigue así el mismo efecto práctico de concesión de ventajas y privilegios y de restricción de competencia - que aquí ni la hay-, que perseguía la práctica de pruebas restringidas para el acceso a la función pública que fue suprimida por la legislación estatal. En este sentido, en base a la interpretación constitucional, estimamos que la excesiva simplificación de las pruebas selectivas, representa una desigualdad de trato, que ha de ser estimada como arbitraria e incompatible con los principios de capacidad y mérito, y por tanto contraria al art. 23.2 de la Constitución, y que lesiona el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

* Además, en el Pacto se ofrecen a los Sindicatos el ejercicio de unas competencias que, a nuestro juicio, denotan la dejación por el organismo de potestades administrativas. Se dice que «los Sindicatos participarán en la

elaboración de cuestionario de preguntas del ejercicio.» Como cuestión previa, es conveniente puntualizar que los Sindicatos, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, son Asociaciones jurídico-privadas. Aunque los Sindicatos cuenten con el reconocimiento constitucional sobre su existencia (art. 7 y 28 de la Constitución) adquieren personalidad jurídica-privada, y disponen de naturaleza asociativa civil. Sobre estos aspectos nos remitimos al libro: "El Sindicato, naturaleza jurídica y estructura" de la Prof. María Fernanda Fernández. De ahí que consideremos que la participación de los Sindicatos en la elaboración de las pruebas selectivas, excede del ámbito de las competencias que la legalidad otorga a los mismos (art. 6 de la LOLS y art. 32 de la LOR), y que, por tanto, entendemos que presenciamos un supuesto de dejación de competencias y atribuciones por parte del SAS.

En nuestra opinión, estos indicadores jurídicos denotan la verdadera intención del organismo de proceder a una efectiva integración del personal auxiliar administrativo, y para ello utiliza la técnica jurídica de la promoción interna como instrumento de formalización de la integración ofertada. Esta decisión, como advertíamos, atenta al principio de legalidad previsto en el art. 9.3 de la Constitución.

La espina dorsal de la Administración del Estado de Derecho es, sin duda, el principio de legalidad, que implica el sometimiento de toda la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. El principio de legalidad se articula a través de la técnica de atribución de potestades:

«La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la administración no puede actuar simplemente» (García Enterría).

A modo de resumen de este punto, estimábamos que los Pactos Sindicales suscritos por el SAS, de fecha 9 de Abril de 1991, infringen el principio de legalidad.

3.- Los Pactos Sindicales y el respeto al principio de igualdad

previsto en el art. 14 de la Constitución.

El profesor Alonso García sostiene que el principio de igualdad «es orden público constitucional para las actuaciones de los poderes públicos» y nuestro Tribunal Constitucional ha aceptado, sin vacilaciones, la vinculación del legislador al principio de igualdad y el funcionamiento de este principio como límite a la acción legislativa sometida al control del propio Tribunal. Y así, en Sentencia de 2 de Julio de 1981 afirma que «la igualdad jurídica reconocida en el art. 14 de la Constitución vincula y tiene como destinatario, no sólo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al legislador».

El límite, por tanto, en el ejercicio de la potestad normativa se despliega en relación con todos aquellos poderes, estatales o sociales, a los que les está reconocida la facultad de crear normas. En otras palabras, la expresión "Ley" debe entenderse en sentido amplio, abarcando también a los reglamentos en el ámbito del principio de igualdad.

Yendo más allá, la regla de la igualdad en el contenido de la ley puede predicarse de la negociación colectiva, a la que el Tribunal Constitucional contempla como origen de verdaderas y propias fuentes del derecho laboral que, como tales, deben someterse a la regla común y así lo recoge en Sentencia del Tribunal Constitucional 31/84, de 7 de Marzo.

Es claro que el pacto suscrito entre Administración y Sindicatos y cuya aplicación y consecuencias ha dado origen a la tramitación de la presente queja, debía haber estado presidido por su estricta adecuación a tal principio constitucional de igualdad y ello porque la vinculación a la Constitución la debía haber estructurado de dos maneras: positivamente, asegurando que la legitimación para introducir diferenciaciones descansa en una habilitación expresa de la Constitución y negativamente, deduciendo que ni la legitimidad del hecho, ni la finalidad de la medida, ni el factor diferencial, ni la propia medida diferenciadora, sean incompatibles con la Constitución.

Difícilmente puede predicarse de tales pactos que su articulado haya respetado positiva o negativamente el principio de igualdad ya que:

- 1) Elimina radicalmente la posibilidad de presentación libre, pues se acuerda cubrir el 100% de las plazas, por el régimen de promoción interna.

- 2) Se reducen las pruebas a un solo ejercicio, tipo test, con sólo dos respuestas alternativas, dejando sin valor real la eficacia del examen en cuanto instrumento técnico de valoración de conocimientos y de respeto a la igualdad y al mérito y capacidad.
- 3) Se instrumentalizan medidas organizativas, tales como conceder dos horas diarias, en jornada de trabajo, a aquellos auxiliares administrativos que aún no tenían titulación suficiente para que asistiesen a las actividades formativas encaminadas a la consecución de la titulación suficiente para acceder al grupo C.
- 4) Se les garantiza a dichos auxiliares administrativos, no sólo cobrar la totalidad de la jornada, sino también percibir los emolumentos del grupo C, aún sin haber aprobado, ni, por tanto, accedido a dicho grupo, por el mero hecho de acudir a los cursos de formación y presentarse a las pruebas de acceso; beneficios éstos vedados al resto de funcionarios públicos, y a los que tampoco pueden acceder el resto de ciudadanos, ya que sencilla y positivamente se acuerda excluirlas.

Como dijimos anteriormente, siguiendo a los profesores Rodríguez-Piñero y M. Fernanda Fernández López: «las razones suficientes para justificar como factor diferencial los criterios específicos prohibidos, han de ser de similar rango a la disposición del art. 14 que los prohíbe: han de basarse en una habilitación constitucional expresa, y esto puede hallarse ya sea en un precepto concreto, o en la habilitación general contenida en el art. 9.2 de la Constitución Española para realizar las medidas necesarias a fin de conseguir la igualdad sustancial de los individuos y grupos, que es también el no prevalecer discriminados.».

Desde este punto de vista, es evidente que no se ha respetado el principio de igualdad y que se ha practicado una evidente discriminación favorable para un grupo de personas cualificadas por un determinado factor, cual es la pertenencia a un determinado grupo funcional.

Esta Institución es conocedora de la obligación legal a la que está contraída la Administración Pública en orden a promover y promocionar profesionalmente a los empleados públicos, pero también es sabedora de que tal aspiración no ha de conculcar lo preceptuado en el art. 14 de la Constitución

Española en garantía de la igualdad, sin que por tanto la discriminación positiva hacia un sector social para procurar su promoción imponga la lesión del derecho de la generalidad, o de aquellos otros que no gozan de determinado status administrativo.

Observando la promoción desde otra perspectiva, hemos analizado el histórico proceso de reivindicación laboral de los Auxiliares Administrativos de las Instituciones Sanitarias, en aras a la consecución de la conversión deseada en Administrativo. Este es un proceso que se produce con el dictado de las Ordenes Ministeriales de 28 de Mayo y 30 de Junio de 1984. El Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 3 de Julio de 1991 (R.A. 5866), relata el episodio jurídico:

«La reorganización, estructural y administrativa, producida en el seno de la Seguridad Social española, en virtud del Real Decreto-Ley de 16 de Noviembre de 1978, hubo de conllevar una adscripción del personal, hasta entonces, incluido en los distintos entes o servicios comunes de aquélla dentro de los nuevos organismos creados, lo que obviamente, dio lugar a un trasvase de personal, al que, no obstante, se les respetaron los derechos adquiridos conforme a la Disposición Adicional 1º-4º de la norma legal, precedentemente señalada. Fruto de esta modificación organizativa operada en el seno de la Seguridad Social y de la consecuente adecuación normativa que la misma impuso son, sin duda alguna, las Ordenes Ministeriales de 28 de Mayo y 30 de Junio de 1984 que, ahora, se invocan como generadoras de un tratamiento jurídico desigual, susceptible de quebrantar el derecho fundamental de igualdad, consagrado en el art. 14 de la Constitución Española. En efecto, al establecerse en éstas últimas disposiciones, de rango reglamentario, cuatro distintos grupos dentro de lo que, en ellas, se viene a denominar "función administrativa" en el seno de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, adscribiéndose al grupo 3º, "administrativo", a aquel personal que, procedente de los antiguos entes gestores o servicios comunes, en la actualidad, realizan, en dichas Instituciones Sanitarias, tareas administrativas de análoga significación a las que desarrollan, en las mismas, los hoy recurrentes, como Auxiliares de Asistencia, más tarde denominados Auxiliares Administrativos, a quienes, sin embargo, expresamente, se les encuadra en el grupo 4º, "Auxiliar Administrativo",

se suscita el problema de la adecuación de las normas reglamentarias de referencia al principio de igualdad establecido en el art. 14 de la Constitución Española».

Como vemos, los Auxiliares Administrativos de las Instituciones Sanitarias han venido planteando judicialmente el reconocimiento de la desigualdad de trato respecto a los funcionarios de la Seguridad Social, y por tanto, la integración en el grupo Administrativo. Sin embargo, tal planteamiento no ha sido acogido favorablemente por el Tribunal Supremo, sino todo lo contrario, firmemente desestimado. En este sentido, véanse las Sentencias del Tribunal Supremo, en unificación de doctrina, de fecha 22 de Marzo de 1991 (R.A. 1892) y de 3 de Julio de 1991 (R.A. 5866).

Más concreta, es aún la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Febrero de 1992 , que rechaza la conversión de los Auxiliares Administrativos de las Instituciones Sanitarias en Administrativas. La Sentencia fundamenta lo siguiente:

«La disposición transitoria primera de la Orden de 28 de Mayo de 1984... ordena que los auxiliares administrativos de Instituciones Sanitarias sujetos al Estatuto de personal no sanitario que se encuentren, a la entrada en vigor de la orden, desempeñando sus funciones en las citadas Instituciones Sanitarias, serán integrados automáticamente en el Grupo de Auxiliares Administrativos. Como los recurrentes son todos auxiliares administrativos de Instituciones Sanitarias sujetos al Estatuto del personal no sanitario, **es evidente que la orden citada no les concede la posibilidad de integrarse en el grupo administrativo, aunque estén en posesión del Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.**»

"En la referida disposición transitoria 1º del apartado 1.2 de la Orden, regula la integración del personal funcionario que en la actualidad presta servicio de carácter administrativo en las Instituciones Sanitarias en el grupo tercero: "administrativo" y, en grupo 4: "auxiliar administrativo" a los auxiliares de asistencia que se llaman posteriormente "auxiliares administrativos" y aunque ambos grupos realicen en la actualidad tareas similares, y tuvieran un régimen parecido de ingreso en sus diversos escalafones, **ello**

no conduce a situaciones que exijan un tratamiento idéntico pues, la diversidad de reglamentaciones y de cometidos profesionales asignados a uno y otro colectivo originariamente, "revela una diferenciación entre ellos que no ha de quedar empañada por la circunstancia de un ulterior acoplamiento de personal en función de la organización experimentada en los Servicios de la Seguridad Social".»

Queda claro que por la vía de la desigualdad de trato, que alegaban las recurrentes respecto a los funcionarios de la Seguridad Social, **la conversión pretendida ha sido rechazada por el Tribunal Supremo.**

Pero es más, la integración profesional, también ha sido previamente reclamada, a través del mecanismo de la clasificación profesional del art. 23 del Estatuto de los Trabajadores, e igualmente fue desestimada por el Tribunal Central de Trabajo.

Existen antecedentes jurisprudenciales que rechazaban la integración del referido personal en el grupo de administrativo por la vía de la clasificación profesional del art. 23 del Estatuto de los Trabajadores. Concretamente, la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (Sala 1^o) de 29 de Marzo de 1989, fundamentaba lo siguiente:

«la actora ostenta la condición de personal estatutario de la Seguridad Social, con la categoría de auxiliar administrativa de las Instituciones Sanitarias de ésta, y pretende se le reconozca que pertenece al denominada Grupo de Gestión de este personal no sanitario de las Instituciones Sanitarias dichas, o subsidiariamente al Grupo Administrativo, en razón a que, según su criterio viene desarrollando las funciones propias de estas categorías. Pero la demanda ha de ser totalmente desestimada pues los número 1 y 2 del art. 23 del Estatuto de los Trabajadores, no son aplicables, de ningún modo, al personal estatutario de la Seguridad Social, por lo que es obvio que en esta especial clase de personal no es posible acceder a una categoría superior a la que tiene reconocida, en base a venir desempeñando las funciones de esa categoría superior; **la única posibilidad que este personal tiene de obtener una categoría más elevada es mediante las pruebas, requisitos y trámites que a tal respecto se establecen en los art. 15 y siguiente**

del Estatuto del Personal no Sanitario de la Seguridad Social... Y como no consta, en ningún momento, que la demandante haya superado esas pruebas ni cumplido esos requisitos, sino que basa exclusivamente su acción en el hecho de llevar a cabo funciones que, según ella afirma, corresponde a dichas categorías superiores que se reclaman, es evidente que no puede prosperar».

Haciendo síntesis del proceso histórico referido, resulta que **las pretensiones de los auxiliares administrativos, de "integrarse", "convertirse" o "reclasificarse" en Administrativos, han venido siendo desestimadas insistentemente por la doctrina jurisprudencial.**

En este contexto de disciplina jurídica y jurisprudencial, apreciamos que la decisión del SAS de admitir la integración vía negociación colectiva se aparta de los principios legales, constitucionales y jurisprudenciales aportados en este escrito. La negociación colectiva no puede vulnerar el marco legal, ni atentar a los principios constitucionales.

A modo de recapitulación, a nuestro juicio, resulta que:

a) La ausencia de la publicidad de los Pactos Sindicales suscritos por el SAS, comportan la nulidad de los acuerdos adoptados, por infracción del art. 36 de la LOR, y vulneración de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas.

b) Los Pactos Sindicales suscritos por el SAS, de fecha 9 de Abril de 1991, atentan al principio de legalidad, denotando una infracción a los preceptos jurídicos señalados anteriormente.

c) No se ha respetado el principio de igualdad y se ha practicado una evidente discriminación favorable para un grupo de personas cualificadas por un determinado factor, cual es la pertenencia a un determinado grupo funcional.

d) Los Pactos Sindicales al convertir a los auxiliares administrativos en "Administrativos" se apartan de la doctrina jurisprudencial.

En base a estas consideraciones, se formula al SAS un **Recordatorio** sobre los preceptos constitucionales y legales vulnerados, así mismo, se le aporta la siguiente **Recomendación**:

- "1.- Que ordene el establecimiento de las directrices necesarias para que la Negociación Colectiva del organismo con los Sindicatos se desarrolle en el marco de la estricta legalidad y los principios constitucionales que orientan al Estado de Derecho.
- 2.- Que ordene publicar todos los Pactos o Acuerdos que ese organismo celebre en aplicación de la Ley sobre órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, conforme prescribe el art. 36 de la misma, con el objeto de que queden garantizados la seguridad jurídica y el principio de publicidad de las normas.
- 3.- Que se suspenda la aplicación de las Resoluciones y actos administrativos originados en virtud del Pacto Sindical suscrito por ese organismo con fecha de 9 de Abril de 1991. Y en concreto se deje sin efectos la aplicación de la Resolución de 31 de Julio de 1992, del Servicio Andaluz de Salud, por la que se convocan pruebas selectivas para el sistema de promoción interna para el ingreso en el Grupo Administrativo de Función Administrativa del estatuto de Personal no Sanitario dependientes del Organismo, publicada en el BOJA nº 82, de 22 de Agosto".

2.9.4. La integración del personal proveniente de las Diputaciones.

La integración de los recursos humanos provenientes de los dispositivos sanitarios de las Diputaciones en la red pública del SAS, ha provocado un conjunto de quejas relativas a las dilaciones sufridas por los funcionarios en los procedimientos administrativos para el reconocimiento efectivo de la propia integración del personal, y sobre atrasos retributivos que se han producido.

A resultas de la investigación llevada a cabo sobre estas quejas, esta Institución tuvo la oportunidad de dictar una serie de Resoluciones que ahora destacamos en este Informe Anual.

En concreto, dos expedientes de queja, centralizan la mayor parte

de las consideraciones que presentamos en este tema.

* En la **queja 559/92**, la compareciente denunciaba el retraso en resolver su solicitud de integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social presentada en Junio de 1990, tras su traspaso a la Junta de Andalucía desde la Diputación Provincial de Granada. La solicitud fue reiterada el 27 de Agosto de 1991, tras publicarse el Decreto 116/91, que corregía los errores advertidos en las relaciones adjuntas al anexo del Decreto 127/90, pero sin obtener tampoco respuesta.

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra Ley reguladora así lo permite, se procedió a admitir la queja a trámite, y solicitar informe a las administraciones implicadas. Una vez cumplimentados estos últimos, y como fundamento de nuestra resolución, hicimos el siguiente relato de hechos y consideraciones:

"1º.- El origen de la presente queja se encontraba en la no integración de la interesada en el régimen estatutario de la Seguridad Social, a pesar de que en el momento de producirse el traspaso de medios personales desde la Diputación Provincial de Granada a la Junta de Andalucía, la relación jurídica que une a la interesada con su empleador es la funcionarial, tal como ha quedado suficientemente acreditado con la rectificación que se ha realizado por el Decreto 116/91.

2º.- A pesar de ello, en los listados que aparecían adjuntos al anexo del Decreto 127/90 de 2 de Mayo (BOJA nº 46, de 1 de Junio de 1990) por el que se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias, funciones y servicios de las Diputaciones Provinciales de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén y Sevilla en materia de salud, la interesada figuraba como «personal laboral eventual».

3º.- Acogiéndose a la posibilidad que se establecía en la Orden de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de 6 de Junio de 1990 (BOJA nº 49, de 12 de Junio de 1990), por la que se regulaba la integración de este personal transferido en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social, formula opción en favor de esta integración.

4º.- *En el informe aportado se decía que:*

"... el Servicio Andaluz de Salud, como mero ejecutor de lo dispuesto en la repetida Orden de 6 de Junio de 1990, no puede integrar en el régimen estatutario de la Seguridad Social a quien lo solicita con base en ella, pero sin encontrarse incluida en su ámbito de aplicación, aún en el supuesto de que su no inclusión se deba a un error".

Esta actitud se mantiene en base a dos argumentos fundamentales:

- a) El Decreto 127/90 hace constar en su artículo 2º que el traspaso de estas funciones, «así como los servicios y los bienes, derechos y obligaciones, personal y créditos presupuestarios que figuran en las Relaciones adjuntas al Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias,»(...) lo es (...) «en los términos y condiciones que allí se especifican».*
- b) La Orden de 6 de Junio de 1990 reguló la integración de este personal transferido en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social «reservando esta posibilidad en su art. 1 para el personal funcionario de carrera y laboral fijo así traspasado por el Decreto 127/90 y excluyendo expresamente de esta posibilidad en su art. 2º entre otros, al personal laboral que no tuviese la condición de fijo. La interesada, pues, no se encontraba afectada por el ámbito de aplicación de esta Orden dado que en el Decreto 127/90 aparecía traspasado como personal laboral eventual...».*

Estos dos argumentos no justifican en sí, el silencio mantenido por el citado organismo frente a la solicitud de integración, pues la Ley de Procedimiento Administrativo establece la obligación de resolver todas las instancias dirigidas a la Administración en materia de su competencia, art. 70.1, no sirviendo de excusa de esta obligación la utilización de la técnica del acto presunto en virtud del silencio administrativo, art. 94.3. La respuesta expresa debió darse por la Dirección Gerencia del SAS dentro de los seis meses previstos por la Orden de integración en su art. 12 (en su defecto, igual plazo establece el art. 61.1 de la LPA).

Por otra parte, argumentábamos que, a esa resolución expresa, en el caso de ser negativa, debió añadirse, por tratarse de la denegación de un derecho subjetivo, la correspondiente motivación, de acuerdo con el art 43.1 a) de la citada ley.

5º.- Como dice el propio informe:

"... una vez comprobada la existencia de errores y omisiones en el Anexo del Decreto 127/90, así como en las relaciones de personal, se produjeron las oportunas correcciones y modificaciones del listado de personal mediante nuevo Decreto, esta vez el 116/91, de 4 de Junio (BOJA nº 53, de 29 de Junio de 1991), en el que ya aparece la interesada con el carácter de funcionaria y la misma categoría de auxiliar de clínica".

Entendiendo que por fin se habían superado las dificultades formales para proceder a su integración en el régimen estatutario correspondiente de la Seguridad Social (la relación adjunta al anexo del Decreto 127/90, en lo que a la interesada se refiere, ya aparecía con el contenido con que debió hacerlo en un principio) y teniendo en cuenta que quedaba de manifiesto que el supuesto material, ser funcionaria de la Administración de origen, se encontraba presente en el momento de elaboración de la relación rectificadora, la interesada presenta un nuevo escrito el 27 de Agosto de 1991 pidiendo que se le otorgue validez a la opción formulada en Junio de 1990. Esta petición no fue expresamente resuelta, por lo que cabe hacer, respecto de ella, las mismas consideraciones que en el precedente punto 4º.

6º.- Este actuar es justificado en el informe suscrito por la Dirección Gerencia del S.A.S. de la siguiente manera:

"La disposición final de este Decreto (refiriéndose al 116/91) señalaba su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA, razón ésta por la que no resultaba aplicable al personal que aparecía reseñado por primera vez o con modificaciones respecto del Decreto 127/90, la Orden antes referida de 6 de Junio de 1990. (...) El error, ciertamente, se corrigió pero operando esta corrección a partir del 30 de Junio de 1991, por lo que razones puramente temporales impiden aplicar la Orden de 6 de Junio de

1990, como pretende la interesada, tanto en su escrito de 26 (nº 27) de Agosto de 1991 como en otro de 12 de Marzo de 1992, que igualmente ha formulado".

Los errores en el listado adjunto al Anexo del Decreto 127/90, fueron conocidos por los organismos públicos intervinientes en el proceso de traspaso poco tiempo después de abierto el plazo de opción, pero no se decidió subsanarlos hasta pasado un año, a través del Decreto 116/91. En esta disposición se dice que han quedado «comprobadas determinadas omisiones y errores en el anexo al citado Decreto» (en referencia al 127/90, de 2 de Mayo), pero no se rectifican por la técnica propia de la corrección de errores, sino por la de la modificación del anterior Decreto. Esto hace que no realice la previsión explícita de que los efectos de la corrección operada se retrotraigan al momento en que se produjeron dichos errores, sino que, al regularlas de una manera indeferenciada con las modificaciones, se difieren hasta la entrada en vigor del propio Decreto, prevista para el día siguiente a su publicación en el BOJA.

Con todo esto, la interesada asiste a un interminable retraso en el ejercicio de un derecho (su integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social), para el que cuenta con el supuesto material para ejercerlo desde Junio de 1990, por unos motivos totalmente ajenos ella.

7º.- En el citado informe también se nos da noticia de que se encuentra actualmente en fase de preparación una nueva Orden que permita que las personas que han sido afectadas por el Decreto 116/91 puedan ejercitar su derecho de opción a integrarse en el régimen estatutario de la Seguridad Social que corresponda."

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ante la falta de respuesta de la Administración a las sucesivas peticiones formuladas por la interesada, esta Institución, procedió a formular **Advertencia** por considerar que, en las actuaciones llevadas a cabo por el organismo sanitario se había vulnerado los preceptos de aplicación. Al mismo tiempo, se aportan unas **Sugerencias**:

"1.-Que se valore la oportunidad de completar los trámites necesarios

para que, a la mayor brevedad, se llegue a producir la publicación de una norma por la que se abra el plazo para ejercitar la opción de integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social a las personas de los Centros e Instituciones Sanitarias de las Diputaciones Provinciales transferidos a la Junta de Andalucía que han sido afectadas por el Decreto 116/91.

2.- *Que se estudie la posibilidad de incluir en esa norma, en base al principio de retroactividad de los actos administrativos favorables al ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, la previsión de conceder a las opciones que formulen aquéllos que sufrieron errores administrativos, que no les sean imputables, en las relaciones adjuntas al Anexo del Decreto 127/90, efectos desde el momento en que se hubiera llevado a cabo su integración de no haberse producido los mismos".*

* En otro supuesto de integración del personal de las Diputaciones, concretamente en la **queja 1715/91**, en el escrito que el interesado dirigió a esta Institución se ponía de manifiesto el grave perjuicio que miles de trabajadores integrados en el SAS, por Decreto 127/90 y Orden de 6 de Junio de 1990, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, venían sufriendo al no ver actualizadas sus nóminas de forma definitiva, ni cobrando los atrasos pertinentes y, en algunos casos, no haber recibido aún la Resolución de integración al Régimen Estatutario.

Del contenido del informe solicitado a la Administración sólo se dedujo una parcial contestación al contenido de lo que se solicita, pues nada se decía acerca del retraso en la actualización de haberes, ni de la fecha de cobro de los correspondientes atrasos ni de las causas de no haber sido emitidas algunas Resoluciones de integración.

Sí, en cambio, se nos hace una breve consideración respecto a plazas legales y porcentaje aproximado de integraciones efectuadas, debemos suponer que en aplicación de la Ley 11/87, de 26 de Diciembre (Disposición Transitoria Segunda), Decreto 50/89, de 14 de Marzo, Ley 6/85, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, Orden de 6 de Junio de 1990 y Decreto 127/90, de 2 de Mayo.

Igualmente, se nos dice que:

"lo que también puede ocurrir, es que hubo profesionales que no solicitaron, dentro de los plazos previstos, y que en la actualidad, después de cambiar de criterio, desearían solicitar su integración en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social. Para ellos se está elaborando una nueva Orden, que será objeto de estudio en Mesa Regional con las Centrales Sindicales".

En esos momentos ya le comentamos que lamentábamos la escasa y poco orientativa información que nos remitían y que no nos hubieran podido ilustrar acerca de las causas en resolver definitivamente la integración prevista, en la legislación arriba indicada, ni en arbitrar el adecuado plan administrativo para lograr, en tiempo y plazo útil, el imperativo legal de integración, al igual que las obligadas medidas financieras para actualizar los haberes o publicación de plazos previstos para eliminar la inseguridad jurídica sobrevenida.

El art. 8 del Decreto 50/89, por el que se regula el traspaso de servicios entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales, establece que los funcionarios de carrera que, como consecuencia de la redistribución de competencias, pasen a prestar servicios de una a la otra, se regirán por las siguientes reglas:

- «a) Pasarán a depender orgánica y funcionalmente de la Administración a la que sean transferidos, integrándose en la Función Pública de la Administración receptora o en el régimen estatutario del Servicio Andaluz de Salud.
- b) En sus Cuerpos o Escalas de origen, permanecerán en una situación administrativa de servicios en otras Administraciones Públicas, que les permitirá mantener respecto de ellas todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en la Legislación Básica del Estado y la Ley 6/85, de 28 de Noviembre.
- c) Se les respetará el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado de personal que tuviesen reconocido.»

Asumida como competencia propia de la Junta de Andalucía la materia de Salud (arts. 26 y 27 de la Ley 11/87, de 26 de Diciembre) y ultimado el proceso transferencial establecido en el Decreto 50/89 antes mencionado, se dicta el Decreto 127/90, de 2 de Mayo, por el que se aprueba el Acuerdo de 2 de Abril de 1990, relativo a la propuesta de traspaso de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de Salud.

Además, conviene señalar que la Orden de 6 de Junio de 1990, por la que se aprueba la integración del personal de los centros e instituciones sanitarias de las Diputaciones Provinciales, transferidos a la Junta de Andalucía, autoriza en su art. 1 que, el afectado pueda integrarse en los correspondientes regímenes estatutarios de la Seguridad Social, en los términos y condiciones que se establecen en esta Orden y garantizando, en todo caso, al personal funcionario que no se integra en el régimen económico y jurídico que se derive de su situación de origen, en los términos previstos en la Ley 11/87 y Decreto 50/89.

Vistas así las cosas, se advierte que quedan sin resolver aquellos casos, que:

"por sus especiales características y peculiaridades, obligan a solicitar documentación bastante prolija" y que, en todo caso, todavía no se ha elaborado una "nueva Orden, que será objeto de estudio en Mesa Regional con las Centrales Sindicales", para aquellos otros afectados "que solicitaron, con posterioridad a los plazos iniciales, su integración".

Por todo lo que antecede, podemos estimar que la administración no ha cumplido eficazmente los objetivos que a sí misma se había otorgado como medio de lograr una mejor adecuación de los recursos humanos, integrándolos de la forma prevista y distribuyéndoles ab initio, según Ley, por lo que se les ha acarreado intranquilidad respecto a su futuro profesional e inseguridad jurídica, en todo caso.

Por todo lo cual, efectuamos el oportuno **Recordatorio** de las normas infringidas y la siguiente **Recomendación**:

"Que por esa Dirección Gerencia se articulen cuantas medidas sean necesarias a fin de resolver, de forma eficaz y definitiva, tanto las solicitudes de integración, planteadas en tiempo y forma, en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social, sin más dilaciones, priorizando el trámite de la documentación requerida, así como aquéllas otras que por haber sido planteadas extemporáneamente, necesitan de Orden especial reguladora, y todo ello en aras de la seguridad jurídica de los afectados, y de la eficacia y celeridad que la legislación exige de esa Administración".

La Dirección Gerencia del SAS nos comunica que:

*"Asumiendo el **Recordatorio** de deberes legales en su totalidad, así como la **Recomendación** efectuada, manifestamos que por la Consejería de Salud y el Servicio Andaluz de Salud, se están realizando todas las actuaciones posibles para finalizar el proceso de integración en los Regímenes Estatutarios de la Seguridad Social, del personal transferido de los Hospitales de las Diputaciones que lo hubiesen solicitado, estando pendiente éste, de la convocatoria que de forma inmediata va a realizar la Consejería, de la Comisión Regional de Integración, cuyo orden del día incluye tanto el informe sobre la situación actual del proceso de integración como el examen del proyecto de Orden de desarrollo del Decreto 116/91, de 4 de Junio".*

2.9.5. Los complementos retributivos.

En relación a la realidad retributiva del personal estatutario del SAS, destaca en el año el trabajo realizado en la **queja 1158/91**, sobre la aplicación del complemento de productividad para el personal de Instituciones Sanitarias. La queja venía firmada por cerca de 800 firmas.

Comparecieron en queja, la reclamante y otros 796 empleados más de los Centros Sanitarios de la provincia de Huelva, mediante escrito donde manifestaban su total disconformidad con los criterios de distribución y aplicación del complemento de Productividad/90, en base a tres criterios:

a) Por ser discriminatorio respecto a la mayoría de los empleados, como

ATS, Auxiliares de Enfermería, Celadores, etc., poniendo como ejemplo las diferentes cantidades asignadas a cada categoría profesional:

| | |
|-------------------------|----------------|
| . Directores de Centro: | 1.100.000 pts. |
| . Jefes de Enfermería: | 780.000 pts. |
| . Subjefe: | 550.000 pts. |
| . Supervisores de Area: | 350.000 pts. |
| . A.E.: | 17.172 pts. |
| . D.U.E.: | 21.860 pts. |

No se abona, en ningún caso, al personal que efectúa sustituciones.

b) Porque la circular que distribuye complemento traza una línea divisoria entre concepto y situaciones concretas (Baja maternal, ILT, Accidentes de Trabajo...), desvirtuando el carácter unitario con que debe valorarse toda prestación profesional.

c) Porque se instaura un sistema de distribución atentatorio a la dignidad del profesional y falta de respeto al enfermo, al basarlo en la actitud del primero respecto al segundo.

Solicitado el informe, el SAS nos indica lo siguiente:

"Que el sistema retributivo implantado por Real Decreto Ley 3/87, de 11 de Septiembre, establece que el factor variable de este complemento de productividad está directamente relacionado con la "consecución de objetivos de calidad, así como el compromiso en actividades y programas de carácter institucional" y, por tanto, en aquellos Centros sanitarios que hayan establecido objetivos a cumplir a lo largo de todo el año, «la asignación se realizará de acuerdo con el grado de cumplimiento de los citados objetivos. En aquellos Centros que no dispongan de tales objetivos concretos a alcanzar a lo largo de todo el año, la distribución se realizará en base a "indicadores asistenciales de las distintas unidades» y a la «participación en actividades y programas» de Asistencia Especializada y en Atención Primaria."

Por otra parte, constaba en esta Institución que con fecha 9 de

Abril de 1991, se reunió la Mesa Sectorial del SAS y en dicha reunión la representación sindical (CEMSATSE, CSIF, CC.OO. y UGT) rechazó de plano y por unanimidad la propuesta de "productividad variable año 90", así como la "propuesta de incentivación para 1991 (productividad año 91)", en base a que la incentivación debe ser objetivamente administrada, marcando objetivos para todo el personal, sin distinción de categorías. Por ello, rechazan la productividad variable y solicitan una negociación que contemple la especial dedicación, la responsabilidad y preparación técnica de los puestos de trabajo, incentivándolos y contemplándose unas plantillas.

Antes de seguir adelante, debemos afirmar que la presente queja tiene cabida dentro del ámbito competencial que nos viene atribuido por el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al encomendarnos la supervisión de la actividad de la Administración, en orden a tutelar los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución, y entre los que se encuentran los de igualdad y no discriminación.

Debemos establecer previamente los fundamentos legales, de doctrina y jurisprudencia, en torno a la concepción y aplicación del mencionado complemento; Y así, brevemente, podemos decir lo que sigue:

- 1.- El art. 23.3.c) de la Ley 48/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece que el denominado complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.
- 2.- El art. 2 del Real Decreto Ley 3/87, de 11 de Septiembre, establece igualmente el complemento de productividad destinado a la remuneración del especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas. La determinación individual de su cuantía se efectuará dentro de las dotaciones presupuestarias previamente acordadas y de conformidad con la normativa vigente.
- 3.- Este mismo Decreto establece, distinguiéndolo del anterior, el complemento de atención continuada, destinado a la remuneración del personal para atender a los usuarios de los Servicios de Salud, de manera continuada incluso fuera de la jornada establecida.

- 4.- El Tribunal Supremo, en repetidas ocasiones viene estableciendo que el carácter de tal complemento impide aplicar a todas las retribuciones complementarias el mismo criterio, pues unas son ordinarias y otras especiales, y la especialidad viene dada, en el caso de la productividad, porque no debe aplicarse un mero automatismo «entre correlación y equiparación y en base exclusivamente a una descripción de funciones y cometidos equivalentes», sino que habrá de atenderse al superior rendimiento individualizado, actividad extraordinaria y el interés o iniciativa del funcionario (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de Junio de 1987, R.A. 3982).
- 5.- El mismo Tribunal, reconoce por otro lado, que «en las retribuciones en las que se contempla la productividad de los funcionarios, cuerpos o escalas, ha de existir una cierta discrecionalidad en la Administración, concedora del funcionamiento de cada uno de los Servicios; lo que no es causa alguna de discriminación, sino de trato adecuado según las circunstancias de cada caso» (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Noviembre de 1983).
- 6.- Por otro lado, conviene resaltar, siguiendo al mismo Tribunal, que dicha discrecionalidad de la Administración, una vez reconocido el derecho al disfrute o participación del complemento, queda limitada a su cuantificación, y a tal fin, recuerda como «sumamente ilustrativo el art. 5.1 del Real Decreto 211/82, de 1 de Febrero (del Régimen Retributivo de los Funcionarios de Administración Local), en cuanto establece que la cuantía anual del incentivo de productividad que perciba un funcionario no podrá ser superior al 100%, ni inferior al 50% del sueldo que le corresponda durante idéntico período» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Octubre de 1986).

A estos efectos, debemos entender por sueldo a las retribuciones básicas, pues el mencionado Decreto prescribe en su art. 2.1. que «las cuantías de las retribuciones básicas correspondientes a la proporcionalidad y el grado inicial de los cuerpos, grupos, subgrupos y plazas de los funcionarios de la Administración Local serán las mismas que las fijadas para los cuerpos, escalas y plazas de la Administración civil del Estado, con idéntica proporcionalidad y grado inicial».

Podemos, por tanto establecer, como criterio rector de la presente, que la discrecionalidad de la Administración en orden a fijar la cuantía de las retribuciones del complemento de productividad es inherente a la concepción y estructura del propio complemento, junto al resto de requisitos antes mencionados.

Pero también es cierto que, el Tribunal Supremo fija, ya en 1986, que dicha discrecionalidad debe guiarse por algún criterio unificador que impida la arbitrariedad, y a tal fin, considera que «una vez declarado el derecho de los funcionarios (recurrentes) al incentivo de productividad postulado... queda limitada (la discrecionalidad) únicamente a su cuantificación dentro de los límites que el art. 5.1 del Real Decreto 211/82 señala».

En este caso, la Administración sanitaria ha fijado la cuantía y los titulares que podrán acceder a su disfrute, bien por la vía de contribuir a la consecución de objetivos previamente acordados con la dirección de su centro, relacionados con la consecución de objetivos de calidad, así como el compromiso en actividades y programas de carácter institucional, o bien, a través de los indicadores asistenciales de las distintas unidades y a la participación en actividades a valorar, y que son de público conocimiento para los interesados.

No vamos a entrar a valorar expresiones o conceptos retributivos, quizás tan poco afortunados, como "compromiso", o "actividades a valorar" que, en principio, contradicen severamente el concepto legal del incentivo objetivado, pero sí podemos dar por cierto cuáles son las categorías profesionales y las cantidades que cada uno va a percibir según detallamos al principio de la presente queja.

Vista la relación de grupos y categorías profesionales y las cantidades que se distribuyen, llama la atención la cuantía y/o porcentaje con que se asignan, pues al menos es llamativo que, dentro de la participación del mismo programa el Director de Centro perciba 1.100.000 pts. y el D.U.E. 21.800 pts, o lo que es lo mismo, una diferencia proporcional del 5.032% cuando la que existe por grupo de pertenencia en retribuciones básicas sería como máximo de un 11,68%.

Y hacemos esta llamada de atención, no tanto por la discrecionalidad, que en este campo específico la Ley confiere al administrador público ni

tampoco por el poco rigor objetivo con el que la conceptúa y distribuye, sino por lo alarmante de una pretendida proporcionalidad.

No puede entenderse que, dentro de un mismo programa de "objetivos de calidad" o "programas de carácter institucional" unos obtengan tanto y otros tan poco, salvo que el programa en sí o las actuaciones que se relacionan como a valorar, no sean tal vez de aquéllas que deban entrar en el campo de lo excepcional o poco ordinario para ser merecedoras de la aplicación de este concepto o incentivo retributivo. Pero tampoco compartimos la disconformidad en que técnicamente la basan los representantes de los trabajadores, ya que predicán del complemento de productividad un criterio que no es el adecuado al que sostiene el Tribunal Supremo, en su aplicación e interpretación, y por otro, porque en la Mesa Sectorial del SAS, de fecha 9 de Abril de 1991, suscriben unos Pactos cuya valoración Institucional que nos merece, se efectúa en la **quejas 1119/91** y **829/91**, que han sido oportunamente tramitadas.

El art. 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía nos comisiona para supervisar la actividad de la Administración Autonómica, velando por la tutela efectiva de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución, y uno de ellos es el de igualdad y no discriminación recogido en el art. 17. Y en este ámbito constitucional, es llamativo el desmesurado o, al menos, poco adecuada la proporción con que se distribuye el complemento entre los aspirantes a su disfrute. La discrecionalidad de la Administración que se examina no contradice el precepto constitucional cuando es instrumento formal de corrección de desigualdades materiales o es instrumento objetivo para lograr el deseado buen funcionamiento de la Administración Pública, mediante la lógica incentivación económica del funcionario, pero sí se convierte en discriminatoria cuando el instrumento legal es usado inadecuadamente, permitiendo, consintiendo o provocando el rechazo de los agentes productivos por una desproporcionada o descompensada retribución de los mismos, acarreado subsidiariamente, un logro imperfecto de los objetivos marcados.

El legislador, tanto en el Real Decreto Ley 3/87, de 11 de Septiembre, así como en la Ley 48/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en la Ley 6/85, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, entre otras disposiciones, articula dicha incentivación mediante una motivación económica que debe ser objetivamente proporcionada en su distribución, pues, si de forma contraria se hace, no sólo no se logra el objetivo deseado, sino que además se aleja a sus autores del fin que se persigue.

Por ello el Tribunal Supremo acoge, como "*sumamente ilustrativo*" el criterio de topes máximos y mínimos que recoge el Decreto 211/82, de 1 de Febrero, a fin de provocar una mejor distribución de las retribuciones sin menoscabo de la discrecionalidad que la Administración posee en este tema, y procurando en todo caso, una más ajustada y proporcional distribución de las retribuciones, con el marcado objetivo de evitar la discriminación, y procurar la igualdad de trato.

Así y bajo este punto de vista, los profesores Rodríguez-Piñero y Ma^a Fernanda Fernández-López sostienen que:

«mientras que la igualdad de trato se limita a comprobar la arbitrariedad o no del motivo de diferencia utilizado, su no arbitrariedad, en la prohibición de discriminación junto a la discriminación directa que contempla ese criterio formal de diferenciación, se admite también la llamada discriminación indirecta, camuflada, disimulada o no ostensible, en la que sobre la base de elección caprichosa de otros criterios de distinción aparentemente neutros se llega, de hecho, a un resultado discriminatorio.»

Y continúan los mencionados autores:

«Cuando nuestra Constitución habla de discriminación "alguna", se está refiriendo a todo tipo ("any Kind") de discriminación, lo cual no puede significar referencia a las causas o razones, las cuales se contienen en la frase siguiente, sino la forma misma de realizarse la discriminación, y, dentro de ello, para evitar burlar el mandato constitucional, tanto a las discriminaciones directas como a las indirectas».

Por todo lo cual, y previa valoración conjunta de cuanto antecede, pudimos deducir que, a nuestro juicio, la Administración sanitaria no ha conjugado correctamente el derecho constitucional de igualdad y no discriminación con aquel otro precepto legal que la autoriza a distribuir con discrecionalidad el complemento de productividad establecido para programas específicos o actividades a valorar, habiendo producido un resultado administrativo contradictorio al deseado, por inadecuación de objetivos y medios de conseguirlo, por lo que, procedemos a formular **Recordatorio** de los preceptos

constitucionales puestos en juego. A su vez, se estimó oportuno presentar las siguientes **Recomendaciones**:

1.- *Que por esa Administración se adopten cuantas medidas sean oportunas a fin de que, en lo sucesivo, la distribución discrecional de la cuantía del complemento de productividad, se efectúe conjugando adecuadamente los requisitos de dicho complemento y una mínima proporcionalidad del mismo, entre categorías, cuando de programas de actuación concreta se trate o de actividades asistenciales o de otra índole, que deban estar debidamente especificadas o tasadas. Y todo ello, con una doble finalidad:*

a) la de la justicia distributiva adecuando lo más ajustadamente posible el esfuerzo individual y los logros conseguidos.

b) la de evitar agravios comparativos cuya percepción individual suele repercutir negativamente en la dedicación del trabajo, del que lo ha de prestar, y en su consecuencia, en el resultado de la gestión administrativa.

2.- *Que en lo sucesivo, y a la hora de acordar o catalogar los trabajos sujetos a complemento de productividad y su retribución, se eviten expresiones o definiciones tales como "compromiso en actividades y programas...", que por su carácter de generalidad e indefinición contradicen una elemental especificación y concreción, a fin de evitar inseguridad jurídica y rechazo colectivo por parte del personal llamado a efectuar tales trabajos incentivados".*

Debemos comunicar que la citada Recomendación no fue aceptada por el SAS. El citado organismo, por medio de su Director Gerente, en escrito de 28 de Enero de 1993, nos expresaba que:

"En cuanto a las Recomendaciones efectuadas, tomamos nota de las mismas para tenerlas en cuenta en la aplicación de normas ya existentes y en la elaboración de las nuevas que surjan".

Sin embargo, a continuación, se nos presentan algunas consideraciones por las que justifican el mantenimiento de los actuado.

En el escrito referido, el organismo sanitario, abstrayéndose de la legalidad recordada, motiva el reparto de la productividad, a nuestro juicio, con marginalidad de los principios de igualdad y no discriminación, en base a los mecanismos de incentivos, a través de la retribución, que operan en las empresas privadas, y en función de la responsabilidad. En concreto, en un momento se nos dice:

"Puestos a comparar con otros conjuntos humanos que no sean sólo los funcionarios, en el mundo de la empresa el complemento de productividad de los directivos está muy por encima del 30 por 100 de los emolumentos totales, cuando en nuestros directivos las cantidades percibidas en concepto de productividad están por debajo del 15 por 100.

Téngase también en cuenta que la responsabilidad de un auxiliar de enfermería es sobre algunos pacientes (y muy parcial, nunca global) y la de un directivo es sobre los miles de pacientes que tienen ingresados en un hospital o las decenas de miles que pueden pasar por el mismo. En cuanto a manejo de recursos económicos o humanos podemos estar hablando de miles de millones de pesetas y miles (hasta 7.000 y más) de trabajadores de un gran hospital. Entre tener 1 subalterno a su cargo y tener 7.000, ¿no va 7.000 por 1, o lo que es lo mismo, un 700.000 por 100?. Sin embargo, no se nos ocurre establecer paralelismo.

Se prima sobre todo la toma de decisiones que conllevan logros de objetivos de producción. Esta toma de decisiones es efectuada en un 99 por 100 por directivos y facultativos. El trabajo en sí mismo, lo pagamos con los sueldos y complementos fijos".

Como vemos, referido al complemento de productividad, el departamento sanitario prescinde de los esquemas retributivos marcados en la legislación sobre el personal funcionario estatutario, para hacer uso, respecto de los directivos, de estructuras salariales de otra naturaleza, con el efecto de distribuir las partidas más elevadas entre éstos.

2.10. Los menores.

Respecto a la protección de los menores de edad se continúa echando de menos la anunciada Ley de Menores de Andalucía, que venga a definir las líneas maestras de la intervención administrativa en este sector, necesitada de criterios de integración y coordinación entre las distintas administraciones públicas competentes en la materia.

Asimismo, se mantiene el vacío normativo en relación con la precisa regulación de los centros de asistencia a los menores. No tanto ya, por la importancia del instrumento jurídico en sí, como por la efectiva adscripción de recursos presupuestarios para la apertura y puesta en funcionamiento de los centros.

Respecto a nuestra obligación en la dación de cuenta ante el Parlamento, este año, podemos aportar las siguientes informaciones sobre el trabajo desarrollado:

*** La mendicidad infantil en Granada (queja de oficio 1795/92).**

Con fecha 25 de Septiembre pasado, apareció en el Diario Ideal, de esa ciudad, en la sección de Opinión, una carta al Director suscrita por un socio de la Asociación "Kamelamos Nakerar", y que suscintamente recogemos:

"En los jardines del Triunfo, llevan tiempo cuatro niños de corta edad, que se ven obligados como medio de subsistencia, al robo, al engaño y a la mendicidad... hasta altas horas de la madrugada, mendigando y pidiendo algún cigarrillo para fumar. Estos chicos pasan hambre, no asisten a la escuela... Ante mis ojos vi como robaron a un turista distraído la mochila... Nadie se paró a pensar que si quieren comer, tienen que sacar su pan de alguna manera... etc... Estos niños están al cargo de una mujer que también se encuentra en la calle, embarazada de ocho meses y durmiendo en la calle... pero no son sus hijos..."

Dada la corta edad de estos menores y su posible situación de abandono, hizo que por esta Institución se procediera a abrir la **queja de oficio 1795/92**. A la vista, de la situación, presumiblemente errática de los menores,

se solicitó vía tele-fax, remitido el día 5 de Octubre, el preceptivo informe, tanto a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales como a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Granada, requiriendo de ambas administraciones, lo siguiente:

"1.-Si alguna autoridad o instancia administrativa ha puesto en conocimiento de esa Delegación tales hechos, y en caso afirmativo, medidas adoptadas o, las que piensen tomar, en caso contrario.

2.-Situación familiar o de amparo legal en que se encuentra."

Y además, a la Delegación Provincial:

"3.-Posible conocimiento que el órgano jurisdiccional competente tenga de estos hechos."

Con fecha 24 de Octubre, se nos remite por parte del Excmo. Ayuntamiento, vía fax, dicho informe suscrito por el Suboficial de la Policía Local, y que literalmente dice así:

"Que en relación a la nota de prensa publicada en el Diario Ideal de esta ciudad el día 25 de Septiembre de 1992, esta Policía Local ha montado servicio especial nocturno de la patrulla dedicada al tema de menores, siendo su resultado infructuoso, no se ha localizado a dichos menores. Por otro lado, dado que en la nota de prensa no daban datos de identidad de los mencionados menores, no podemos decir si la Policía Local de Granada ha tenido alguna intervención con ellos en otras zonas y horarios".

Seis días después, el 30 de Octubre de 1992, informa la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, del siguiente tenor:

"1.- Que ninguna Autoridad o Instancia Administrativa ha puesto en conocimiento de esta Delegación los hechos a que se refiere su escrito.

- 2.- *Que a través del Departamento de Recepción, Estudio y Diagnóstico del Servicio de Atención al Niño, se han hecho gestiones ante los técnicos del "Programa de Mendicidad Municipal", ante la Policía Local y el grupo de Menores (GRUME), para conocer si existe constancia de los hechos reseñados.*
- 3.- *Que por ninguno de estos Organismos, implicados en las gestiones antes mencionadas, se nos ha comunicado el que tuvieran conocimiento de tales hechos."*

Igualmente, y a requerimiento de esta Institución, se recibió el día 1 de Diciembre pasado comunicación escrita del autor de la carta al Director del periódico Ideal, quien ratifica el lugar por el que deambulaban los menores, así como que días posteriores a la aparición de la noticia en la prensa, se personaron algunos agentes de la Autoridad, quienes dialogaron con los niños, que días más tarde desaparecieron del lugar. Igualmente, lamenta no haber tomado identificación alguna de los chicos, pero también lamenta no haberlo hecho con el número de placa de los agentes policiales que vio intervenir.

Por todo ello, y después de ofrecerle nuestras consideraciones generales respecto a la atención a los niños mendigos - las cuales ya se trasladaron al Parlamento en el Informe del año pasado -, sólo nos quedó constatar y lamentar el retraso o lentitud con que las administraciones implicadas han abordado la comprobación de los hechos puesto en su conocimiento, y hayan podido dejar sin eficacia alguna el objetivo inicial de la queja de oficio.

*** La situación de los menores en la Residencia Infantil "Príncipe Felipe" de Córdoba (queja 1627/91).**

Compareció en esta Institución la Diputada Provincial y Teniente Alcalde del Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Córdoba, mediante escrito donde expone que el pasado mes de Agosto procedió a visitar la Residencia Infantil "Príncipe Felipe", lugar que alberga, por orden de la Consejería de Asuntos Sociales, a menores que han sido declarados en situación legal de desamparo e, igualmente, viven en este Centro niños procedentes de los antiguos Colegios Provinciales.

Tras la visita al reseñado Centro, la compareciente advierte una serie de irregularidades en la marcha y funcionamiento del Centro, que se concretan en las siguientes:

- "A) Numero elevado de niños que permanecen en el Centro durante la época de vacaciones de verano.*
- B) Los menores rebasan con creces el tiempo de abandono que marca el Código Civil.*
- C) Falta de personal técnico cualificado en el Centro, concretamente de Asistente Social, quedando el cuidado de los niños a cargo de Educadores y Puericultores.*
- D) La falta de asistencia a los niños por parte del Equipo de Menores del Instituto Andaluz de Servicios Sociales.*
- E) La falta de normativa autonómica sobre delegaciones de los Centros e Instituciones que son subsidiarios de Protección y Acogimiento de Menores."*

Ante los hechos denunciados por la Teniente Alcalde del Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Córdoba, esta Institución decidió enviar a un equipo de Asesores a la Residencia "Príncipe Felipe", con objeto de comprobar "in situ" las anomalías denunciadas en el escrito de queja y, en general el funcionamiento y la marcha del Centro.

Los extremos que fueron analizados por los Asesores se centran en 4 puntos fundamentalmente: sobre el estado general del Centro, respecto al personal que presta servicios en el mismo, sobre la situación de los menores que se encuentran alojados en la Residencia y, por último, todo lo relacionado con los contactos y relaciones que por la Dirección del Centro se mantiene con las Administraciones Públicas, en concreto con la Diputación Provincial de Córdoba y con la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales.

Respecto al primer punto objeto de análisis, debemos manifestar que, tras una inspección ocular por todas las dependencias del Centro, pudimos comprobar que el estado físico de la Residencia es muy aceptable. Así, cada planta del Centro esta destinada a ubicar un grupo de menores, dependiendo de

la edad de los mismos. Existen tres grupos: el de lactancia que comprende menores de 1 día de edad hasta dos años; el grupo de maternal que comprende los niños que poseen entre dos y cuatro años, y por último está el grupo de aquéllos que han cumplido ya los cuatro años. Cada planta cuenta con habitaciones, cuartos de baño, comedores y salón de juego, incluso para los de más edad, existe una pequeña sala de estudio. Además es de destacar que el Centro posee una enfermería así como una serie de habitaciones individuales destinadas a albergar a aquellos niños que se encuentran enfermos y deben ser aislados del resto de los compañeros. Por otro lado, debemos manifestar que tanto los sistemas de calefacción como de aire acondicionado parecían estar en perfecto estado de conservación.

La capacidad real de la Residencia "Príncipe Felipe" asciende a unas 160 plazas, encontrándose actualmente en el Centro unos 53 niños, por lo que en ningún caso puede decirse que existía masificación del Centro. Este número se reduce considerablemente en la época de verano, en concreto el mes de Agosto de 1991 se encontraban viviendo de 16 a 18 niños.

En cuanto al personal que presta servicios en la Residencia, pudimos comprobar que la plantilla de trabajadores estaba formada por cuatro religiosas, cuatro puericultoras y una asistente social con dedicación parcial. A juicio de la Dirección del Centro, la proporción entre los empleados y el número de menores que residen en el Centro es adecuada. No obstante, a juicio de esta Institución se nota en falta un equipo multidisciplinar compuesto por psicólogos, asistentes sociales y letrados que siga de cerca la evolución y desarrollo de los menores que viven en la Residencia. Este extremo será convenientemente analizado posteriormente.

Otro aspecto de sumo interés que fue analizado por esta Institución, versa sobre el tiempo de permanencia de los niños en la Residencia "Príncipe Felipe". En este sentido, se nos informa que cuando el Acogimiento se lleva a efectos con el consentimiento de los padres o tutores, el tiempo de permanencia de los menores puede ascender a 2 ó 3 meses, en cambio, cuando existe oposición por parte de las personas que tiene encomendada la patria potestad del menor y, en consecuencia, corresponde resolver el acogimiento al órgano jurisdiccional, el tiempo de permanencia puede llegar a ser de dos años. A nuestro juicio, el tiempo de permanencia del menor en la residencia es excesivo, y si bien es verdad que la integración en el seno de una nueva familia debe realizarse con la máxima cautela para evitar posibles fracasos que redundarían en perjuicio del menor cuyo bienestar es fundamental,

consideramos que si existiera un seguimiento más continuo y directo por parte del equipo multidisciplinar de la Administración, el ya reseñado tiempo de permanencia se vería acortado de modo considerable. Sobre este aspecto debemos añadir que cuando la Administración Autonómica envía oficio comunicando el ingreso del menor, salvo en contadas ocasiones, no se determina el tiempo máximo que los niños han de permanecer en la Residencia.

Por otro lado, es de alabar la flexibilidad que muestra el equipo directivo del Centro en cuanto a la relación de los menores con sus padres ya que éstos pueden acudir a visitar a los menores en cualquier momento del día y cuantas veces sean necesarias.

El último aspecto que fue analizado en la visita girada por el equipo de Asesores, se refiere a la relación que mantiene el Centro con las diferentes Administraciones Públicas, así como con el Ministerio Fiscal. Para ello, debemos dejar sentado que la Consejería de Asuntos Sociales, concretamente la Delegación Provincial en Córdoba, ostenta la tutela de los menores que han sido declarados en situación de desamparo, mientras que la guardia y custodia de los mismos la conserva la Diputación Provincial de Córdoba. Se advierte, en este punto, que la base legal que faculta esta disgregación de funciones se encuentra en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 281/88, de 13 de Septiembre según el cual «las Entidades Locales que ejerzan funciones de protección de menores, podrán seguir ejerciéndolas en los términos del presente Decreto, hasta tanto sean desarrolladas las previsiones legales en materia de asunción y delegación de competencias, establecidas en los Títulos II y III de la Ley 11/1987, de 26 de Diciembre, de relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales y el Título III de la Ley 2/1988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía.». No obstante, pese al tiempo transcurrido desde que se promulgó la citada norma, no se ha elaborado ninguna normativa que desarrolle estos extremos y concrete y especifique las competencias de cada Entidad en tales casos.

En cuanto al personal de la Delegación de Asuntos Sociales, se advierte que no tienen establecidas visitas periódicas al Centro, sino que sólo acuden al mismo cuando se plantea algún problema. Parece ser que semanalmente el equipo multidisciplinar se reúne con los directores de los centros para analizar la situación de cada menor. Además, recientemente se ha implantado un nuevo sistema de comunicación entre el Centro y la Delegación Provincial; así, semanalmente, se informa a ésta última acerca de los menores que han

sido recogidos por sus padres en el fin de semana o se ha preguntado por ellos, así como aquellos otros que han debido permanecer en el Centro ya que nadie se ha interesado por ellos. Por otro lado, el Ministerio Fiscal se persona en la Residencia "Príncipe Felipe" al menos una vez al semestre para cumplir la función que tiene encomendada por ley, concretamente en el artículo 174 del Código Civil.

A tenor de los hechos observados esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, procedió a formular **Sugerencias** en el siguiente sentido:

A la Delegación Provincial de Servicios Sociales de Córdoba:

- "1.- Que por esa Administración Pública se lleven a cabo las medidas administrativas necesarias para que el tiempo de permanencia de los menores en la Residencia sea el estrictamente indispensable, con objeto de que éste sea reintegrado en el seno familiar, o bien, sea integrado en una nueva familia, a través del procedimiento de acogimiento familiar o, en su caso, adopción. Y ello, con objeto de que la Residencia aparezca como un mero instrumento de integración familiar, según prescribe el Decreto 281/88, de 13 de Septiembre sobre adopción y protección de menores.*
- 2.- Que se faciliten los recursos económicos y humanos necesarios a fin de que en la Residencia "Príncipe Felipe" exista una asistenta social cuya dedicación al Centro sea a tiempo completo y no a tiempo parcial como viene ocurriendo actualmente, así como un psicólogo cuya labor permita seguir de cerca y a diario la evolución de los menores desde su ingreso."*

A la Consejería de Asuntos Sociales:

- "3.- Que por parte de esa Consejería de Asuntos Sociales y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.2 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se proponga al Consejo de Gobierno la elaboración de un nuevo marco legal en materia de asunción y delegación de competencias en materia de protección de menores, dando cumplimiento así al mandato contenido en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 281/88, de 13 de Septiembre*

sobre adopción y protección de menores."

*** Retraso en el abono de los servicios concertados con Instituciones auxiliares de atención al niño (quejas 1113/91 y 221/92).**

Este es un problema que ya se presentó en el Informe del año pasado -en el epígrafe 2.11 del Capítulo IX-, pero que se ha seguido produciendo durante el curso del año 1992. En el mes de Junio de 1992 formulamos **Advertencia** de inobservancia de los preceptos legales, en relación con las bajas cuantías que, para su mantenimiento y sustento, reciben las Instituciones Auxiliares de la Consejería de Asuntos Sociales en materia de Atención al Niño, así como el desmesurado retraso en percibir tan pocas cantidades.

Esta Advertencia tiene su origen en los hechos expuestos por reclamantes y que encuentran su última causa en el sistemático retraso en abonarles los servicios prestados, incumpliendo el Convenio de Colaboración suscrito entre ambas partes, habiéndose llegado al extremo de mantenerlos impagados de Enero a Agosto, con grave perjuicio para el sostenimiento personal y material de los centros.

Igualmente, les planteamos una **Recomendación** en orden a que por la Dirección General de Atención al Niño:

"Se adopten cuantas medidas organizativas sean necesarias para que el nuevo sistema de pago por Anticipo de Caja fija no sólo imponga una mayor agilización administrativa sino que, en todo caso, se procure dar cumplimiento fiel y exacto a lo suscrito, vía convenio, entre esa Consejería y las entidades colaboradoras, las cuales podrían tener derecho incluso, caso de pedirlo, a ser resarcidas con interés de demora en los supuestos de retraso en el pago, dado el carácter de obligación periódica que reconoce el convenio regulador, según previene el art. 27 de la Ley 5/83, de 19 de Julio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma."

La Dirección General de Atención al Niño aceptando la Recomendación nos da cuenta de las gestiones que han realizado para resolver los retrasos de pago:

"Le comunicamos que por parte de esta Dirección General se ha llevado a efectos las gestiones necesarias para agilizar el pago de Instituciones Auxiliares, modificando para el año en curso la modalidad del pago mediante el anticipo de caja fija.

El presupuesto de este año es una cantidad estimada suficiente para hacer frente al costo de los menores en Instituciones Auxiliares, posteriormente se han cumplimentado las gestiones administrativas para la subsiguiente desconcentración crediticia, con lo cual las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales disponen de viabilidad para hacer frente a los adeudos que se le presenten, aún cuando depende administrativamente de la agilidad y liquidez de que dispongan las Delegaciones Provinciales de Hacienda.

Consultadas las Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales de nuestra Comunidad, constatamos que el retraso en el pago a las Instituciones Colaboradoras se mantiene en el año en curso, debido fundamentalmente a que las Delegaciones de Hacienda no hacen las reposiciones de fondo para hacer frente a los gastos que se le presentan, con la debida celeridad, según es preceptivo por la Orden de 22 de Enero de 1992, sobre gestión y control de las operaciones de anticipos de caja fija.

Dado que conocemos en esta Dirección General los retrasos que soportan las Instituciones Auxiliares, y que las gestiones efectuadas han ido en la línea de hacer cumplir la Orden de 23 de Abril de 1991 de la Consejería de Asuntos Sociales, por esta Dirección General se ha transmitido copia de su escrito a la Consejería de Asuntos Sociales, Viceconsejería y Secretario General Técnico, para su conocimiento y efectos oportunos."

Esperamos que no se vuelvan a producir estos retrasos de pagos durante 1993.

Por último, es satisfactorio reconocer el esfuerzo efectuado para incrementar las cantidades conveniadas para el mantenimiento de los menores objeto de protección tanto en régimen de Residencias como para Hogares Funcionales.

*** Los procedimientos desamparo.**

Durante este año se han seguido recibiendo un número considerable de quejas relativas a los procedimientos de desamparo de los menores, tramitados por las Delegaciones de las Consejería de Asuntos Sociales. Al igual que en el informe del año pasado, seguimos constatando que, de las investigaciones llevadas a cabo, se evidencia que las deficiencias procedimentales detectadas en años anteriores se han ido superando. Y apreciamos que se han incrementado las garantías jurídicas de las partes en la sustanciación de los procedimientos de declaración de desamparo desarrollados en la administración de los servicios sociales. Sin embargo, hemos advertido que se originan ciertos retrasos en la tramitación de las informaciones previas y en la diligencia de las resoluciones.

2.11. Los jóvenes.

Antes de nada, constatar el bajo nivel de número de quejas que se presentan relativas a asuntos sobre las cuestiones específicas de los jóvenes. No obstante, este año queremos destacar una queja presentada por el Presidente del Consejo de la Juventud de Andalucía.

En la **queja 538/91**, el interesado nos expuso que el Consejo de Juventud se financia básicamente con la subvención nominativa que recibe del Parlamento de Andalucía con cargo al ejercicio presupuestario anual de la Comunidad Autónoma. Refiere asimismo, que el ingreso correspondiente a la anualidad de 1991 no se había hecho efectivo, con los consiguientes perjuicios que este hecho está ocasionando en el funcionamiento de la Entidad.

Manifiestan, al mismo tiempo, que las circunstancias expresadas en el escrito de queja fueron denunciadas a la Consejería de Asuntos Sociales en dos ocasiones, sin que en ningún caso se haya procedido a dar respuesta al reclamante.

En el informe solicitado por esta Institución a dicha Consejería, se describen las distintas fases del procedimiento para hacer efectiva la subvención nominativa prevista en la Ley de presupuestos del pasado año. La consecuencia es que hasta mediados de Mayo de 1992 no pudo disponerse de

parte de la misma.

A la vista de los hechos expuestos, esta Institución, procedió a formular **Recomendación** en los siguientes términos:

"Sería de desear que se estableciera un mecanismo que permitiera al Ente subvencionado disponer de los fondos desde los primeros momentos del ejercicio presupuestario, o, en todo caso, en plazos adecuados para evitar demoras en los pagos a que debe hacer frente. Así se evitaría que una entidad de derecho público vea comprometida la consecución de los fines que su ley fundacional le asigna por una disfunción de la Administración a la que está adscrita.

Todo ello teniendo en cuenta que, al tratarse de una subvención nominativa que aparece como tal en los presupuestos, es indisponible para otros fines o destinatarios."

La Consejería de Asuntos Sociales aceptando la Recomendación, nos alega lo siguiente:

"Expresando nuestro reconocimiento por dicha Recomendación, al mismo tiempo, le hacemos constar que se han arbitrado los mecanismos precisos a nuestro alcance para dar debido cumplimiento a la misma, como viene siendo pauta habitual en esta Consejería".

2.12. Los Ancianos.

2.12.1. Estudio sobre la situación de los ancianos asistidos.

Mediante el instrumento recogido en el art. 10.1 de nuestra ley reguladora, procedimos a abrir **queja de oficio**, iniciando la oportuna investigación y procurando de las Administraciones correspondientes, cuanta información fuese necesaria a fin de poder valorar el nivel de disfrute que nuestros ancianos gozan de los derechos constitucionales así como, en su caso, poder formular las correspondientes Sugerencias o Recomendaciones.

En todo caso, consideramos que era preferible dirigir los pasos de nuestra investigación justo hacia aquel grupo de la población que, además de anciana, se encuentra física o psíquicamente impedida, y por tanto precisa de la ayuda de otras personas para su supervivencia y que, es definido como "asistido" o "mayores que precisan asistencia permanente", bajo el hecho incuestionable de que en Andalucía existe una población superior a 775.000 habitantes con más de 65 años y que, muy previsiblemente, superará el millón de personas en el año 2.000, o lo que es lo mismo, un 15% del total de la población.

Igualmente, y de forma paralela, procedimos a efectuar una comprobación directa, sobre las residencias o centros en que se encuentran acogidos estos ancianos, visitando a tal fin, la casi totalidad de las residencias asistidas o mixtas, propiedad de la Administración, o bien privadas o de otra titularidad pública que tienen concierto con el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS).

Actualmente se está valorando toda esta información, por si se considerara oportuno presentarla como tema concreto y específico ante el Parlamento. En todo caso, queremos adelantar los datos generales, recogidos en la investigación, en general, sobre la población anciana en Andalucía, y en particular, respecto a los asistidos.

La esperanza de vida ha aumentado espectacularmente en el siglo XX, constituyendo, como hecho social, un fenómeno nuevo y propio de nuestro tiempo, debido tanto a los avances de la medicina como a la mejora de las condiciones higiénicas y de la alimentación, así como al hecho incuestionable de la reducción de nacimientos, que hace disminuir proporcionalmente el número de niñas y niños.

En el año 2.000, por tanto, la mayoría de los países industrializados tendrán una población mayor de 65 años, en una proporción del 15% y ello producirá, ya está ocurriendo, una enorme demanda de asistencia sanitaria, económica y social que deberá ser sufragada por el resto de la población activa, en una proporción de 1 a 4.

En Europa se ha producido una fuerte concentración de la población más anciana, la de 75 ó más años. El 28% de todos los ancianos del mundo viven aquí. Y esta cifra adquiere su verdadero y descomunal valor cuando se tiene en cuenta que Europa recoge tan sólo en torno al 12% de la

población mundial.

Según el último informe publicado por la Organización Mundial de la Salud, la expectativa de vida, para la población mundial, es de 65 años, alcanzando los 76 años en los países considerados desarrollados. España ocuparía, en cuanto a esperanza media de vida, el puesto tercero a nivel mundial, según unos, y el séptimo, según otros. En todo caso, ocupa el segundo puesto entre los países de la CEE, con una esperanza media de vida de 76,40 años y compartiendo con Italia, la tasa de nacimientos más baja del mundo, con 1,3 hijos por mujer (datos del Ministerio de Sanidad, 1990).

Andalucía goza de una esperanza media de vida de 74,46 años, es decir, 1,94 puntos por debajo de la media nacional; la mujeres gozarían de una esperanza media de 78 y los hombres de 72.

Utilizando, nuevamente, los datos de la Administración, diremos que, actualmente, un 10,75% de la población andaluza sobrepasa dicha edad de los 65 años, estableciéndose su número en 754.449 personas, con una estimación prospectiva de alcanzar la cifra de un millón de personas a finales del año 2.000, y existiendo un 16% más de mujeres que de hombres.

En un informe del Centro de Investigaciones Sociológicas, de Abril de 1990, se establece la siguiente distribución de la población, por tramos de edad, para los mayores de 65 años:

| | |
|------------|-----|
| De 65 a 69 | 32% |
| De 70 a 74 | 25% |
| De 75 a 79 | 26% |
| De 80 a 84 | 12% |
| 85 y más | 6% |

En el informe del Centro de Investigaciones Sociológicas, se recoge que, alrededor de un 10% de los ancianos (por unas u otras causas) querrían vivir en una residencia. Es cierto que para la gran mayoría de los ancianos la sociedad debe proporcionarles otras soluciones distintas a estos centros, pero también es cierto que el número de residencias que actualmente existen es claramente insuficiente para atender a los más desprotegidos.

Esta necesidad de contar con centros adecuados se incrementa para el sector de ancianos con edad superior a los 75 años , los seniles, -la

llamada Cuarta Edad-, cuyas probabilidades de contraer enfermedades y obtener limitaciones funcionales se acrecienta notablemente. El actual nivel de asistencia sanitaria proporciona dentro de sus grandes limitaciones, una eficaz atención curativa o terapéutica y precisamente por ello, porque se alargan cada vez más las expectativas y esperanzas de vida, la sociedad debe proporcionar hasta el último momento la necesaria ayuda y el debido soporte asistencial que hagan efectivos los principios constitucionales de igualdad y no discriminación por razón de la edad.

Este sector de la población mayor de 75 años supone el 100% de los acogidos en las llamadas "Residencias Asistidas" que existen hoy en Andalucía, y es sin duda alguna, un dato objetivo con el que se debe contar a la hora de hacer previsiones de actuación futura o inmediata.

La CEE fija en un 5% el porcentaje idóneo para dotar de plazas residenciales a la población anciana.

La media nacional estaba en el año 1990, en el 2,49% y en Andalucía en el 2,30%.

Hemos visto anteriormente los datos relativos a la población anciana de nuestra Comunidad, así como los mínimos de plazas residenciales que debieran existir, a fin de dar una respuesta adecuada a la actual demanda y a las inmediatas previsiones de futuro. Pero, nos interesa más aún, ceñir el tema respecto a aquel tipo de ancianos que, por razones de avanzada edad y limitaciones físico-psíquicas, precisan de ayuda asistencial y de centros, en los que, de forma multidisciplinar (sanitaria, psicogeriátrica, psicológica, rehabilitadora...), se les garantice el elemental respeto a su dignidad como persona y se haga efectivo su derecho a la salud, sin discriminación alguna por razón de edad, según establece nuestro texto constitucional.

Al mismo tiempo, conviene no olvidar, que este tipo de personas suelen provenir de los estratos sociales más desfavorecidos y por tanto, su nivel carencial, en todos los aspectos, es mayor aún del que sufrían en vida activa.

Sus limitaciones físicas y psíquicas les hacen depender totalmente de otras personas que cuidan de su limpieza, aseo y manutención y, en la casi totalidad de los casos, el abandono familiar es absoluto. Sólo en algunos centros privados concertados se perciben algunos contactos familiares

externos. El impacto psicológico de esta situación de abandono es fácilmente imaginable.

Ya en Junio de 1989, el propio Senado de la nación, a través de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, advertía lo siguiente:

- "- Las Residencias de válidos se están convirtiendo, de hecho, en Residencias para asistidos, debido a la mayor expectativa de vida y por tanto, el envejecimiento progresivo de la población residente. Todo ello conlleva la necesidad de servicios y atenciones para la que no está diseñada la residencia.*
- La edad media de los ancianos es cada vez mayor, por lo que no es extraño que haya residencias con medias superiores a los 85 años.*
- Los baremos de selección para ocupar las plazas priman la edad, por lo que se acrecientan las posibilidades de personas residentes con necesidad de asistencia.*
- Las plazas que se ofertan actualmente, para asistidos, son muy pocas para las necesidades que demanda la sociedad, incluso con mayor fuerza que la de válidos.*
- Se apunta la necesidad de crear unidades geriátricas en las residencias por la gran cantidad de ancianos que se convierten con el tiempo en asistidos (para enfermos terminales o crónicos)."*

En nuestra Comunidad Autónoma, y tomando como simple indicador el 20% para población mayor de 75 años, unos 62.000 andaluces precisarían ayuda asistencial directa.

Estos son los principales datos que hemos obtenido sobre la situación de la población anciana mayor de 75 años en Andalucía. Con esos resultados pretendemos abordar nuevas situaciones que permitan detectar los principales problemas que padecen estos ciudadanos y la respuesta efectiva que reciben de las Administraciones responsables.

2.12.2. Las Residencias.

Respecto a las residencias de ancianos, este año queremos presentar como cuestión previa una queja que se refiere al ejercicio del derecho de los residentes a solicitar traslado, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, toda vez que la gestión de esta prerrogativa, en relación con los centros transferidos del INSERSO, la sigue sustentando el órgano estatal.

Además, la población que habita en las residencias de ancianos dependientes de las administraciones públicas suele presentar quejas referidas a las condiciones en las que se desenvuelven los centros. Este año, vamos a presentar un caso referido a la distinción de zonas de fumadores/no fumadores dentro de los centros residenciales.

*** Los traslados de residencias entre andaluces lo sigue autorizando el INSERSO (queja 8/92, queja 741/92).**

El interesado nos expuso que habita en la Residencia de Pensionistas de Jerez de la Frontera, y viene solicitando continuamente desde el año 1988, su traslado a la Residencia de Heliópolis en Sevilla. Los motivos que alega para solicitar el traslado se basan en que toda la familia del reclamante reside en Sevilla, y además, considera que tiene la puntuación necesaria para que se le conceda el traslado, dado su tiempo de permanencia en la residencia de Jerez.

Dando contestación al informe requerido, el IASS nos dice lo siguiente:

"Las solicitudes de traslado entre Residencias transferidas son resueltas por el INSERSO de conformidad con lo establecido en el real Decreto 1752/1984, de 1 de Agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma.

El Sr... presentó solicitud de traslado el día 31 de Agosto de 1988, que fue remitida al Area de Centros de la Subdirección General de dicho organismo el 13 de Septiembre de 1988..."

Valorando el hecho de que los traslados de residentes a centros dependientes de la Comunidad Autónoma, sean resueltos por el INSERSO, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, esta Institución, procedió a formular **Advertencia** por considerar que existía una dejación de competencias por parte del IASS.

El Instituto Andaluz de Servicios Sociales contesta manifestando lo siguiente:

"La total disconformidad con la Advertencia realizada como consecuencia de una presunta dejación de competencias por parte de este Organismo, toda vez que reitero una vez más la falta de competencia de esta Comunidad Autónoma para la resolución de los expedientes de ingresos, traslados o permuta en los centros residenciales del Sistema de Seguridad Social transferidos por el INSERSO".

A pesar de negar la dejación de competencias, se declara a favor del contenido de la orientación sobre la detentación de la competencia:

"Sin perjuicio de todo lo expuesto, coincidimos con V.I. en la conveniencia de variar el sistema de ingresos, traslados y permutas en estos Centros Residenciales del Sistema de la Seguridad Social, asumiendo la total competencia de resolución de los expedientes por parte de los órganos competentes de esta Comunidad Autónoma. Ello consideramos que facilitaría la agilización y decisión de estos expedientes."

Respecto a estas discrepancias, esta Institución, valorando jurídicamente la atribución de competencias de la Junta de Andalucía, considera lo siguiente:

En base a la previsión constitucional recogida en su art. 148.1, 20.a., el Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge, en su art. 13.2.2., como materia de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía la asistencia y servicios sociales. Por lo que asume, en su ámbito competencial, lo preceptuado en el art. 50, in fine, de la Constitución, en orden a promover «... su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus

problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio», de los ciudadanos durante la tercera edad.

A tal fin, la Ley 2/88, de 4 de Abril, de Servicios Sociales, regula y garantiza un Sistema Público de Servicios Sociales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, a todos los andaluces por el mero hecho de serlo, así como a todos los residentes en Andalucía y los transeúntes no extranjeros, y para su gestión se crea el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), para la gestión de los Servicios Sociales de la Junta de Andalucía.

Entendemos, por tanto, que ingresos, traslados, permutas, etc., en centros asistenciales ubicados en Andalucía, en los que haya andaluces, o residentes en Andalucía, o transeúntes no extranjeros, deben ser gestionados por el IASS (u órganos de la Junta de Andalucía), con expresa exclusión de cualquier otro órgano administrativo, y sin que ello suponga detrimento alguno para el acceso o disfrute de tales servicios al resto de españoles, que igualmente tienen garantizado su disfrute mediante la legislación básica o común, y al amparo del principio constitucional recogido en el art. 49. antes mencionado.

En este orden de cosas, conviene recordar el reiterado criterio sostenido por el Tribunal Constitucional, en orden a que los Reales Decretos de Transferencias no incorporan, en ningún caso, normas atributivas ni ordenadoras de competencias, correspondiendo esta tarea a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a las demás fuentes reguladoras por una y otros al efecto, de tal manera que el intérprete, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en aquellos Reales Decretos y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias, no podrá hacer prevalecer aquéllos sobre éstas sin introducir, al tiempo, una "jerarquización" por completo contradictoria con la Constitución y con la autonomía que ella garantiza (Sentencia del Tribunal Constitucional 102/85, de 4 de Octubre).

*** Delimitación zonas fumadores/no fumadores (queja 1924/91).**

El interesado denuncia una serie de irregularidades y anomalías que viene detectando en el funcionamiento en un Hogar del Pensionista de Granada, relativo a la utilización de las zonas de fumadores y no fumadores dentro del centro, especialmente en la cafetería. Además nos refería que lleva denunciando la situación durante más de dos años sin que le den solución.

Obtenida la información del centro del IASS, esta Institución, a la vista de los hechos constadados, procedió a formular **Recomendación** en los siguientes términos:

"Adopte las medidas de inspección necesarias para comprobar los citados hechos y, de ser ciertos, las que conduzcan a procurar el bienestar de los ciudadanos de la tercera edad que el artículo 50 de la Constitución reclama a los poderes públicos".

Aceptando la Recomendación, la Gerencia Provincial del IASS de Granada nos informa de lo siguiente:

"... le comunico que los técnicos de esta Gerencia Provincial han girado visita al citado hogar, acompañados por los miembros de la Junta de Gobierno, quedando delimitadas las "zonas de no fumadores", según consta en el informe elaborado por el Jefe de Negociado de Inversiones y Obras.

Así mismo, a la Dirección del Centro se le recomienda que controle el espacio de los fumadores para preservar el derecho preferente de los no fumadores".

2.13. Los colectivos desprotegidos.

En este apartado vamos a traer a colación dos casos específicos atinentes a situaciones afectantes a colectivos desprotegidos socialmente: una mujer separada y sin recursos económicos, y el tratamiento dispensado a unas personas de raza gitana.

*** Mujeres desprotegidas. Adopción de la medida más adecuada a sus necesidades (queja 560/92).**

En escrito que la interesada presentó en esta Institución, nos denuncia su precaria situación: es separada, tiene dos hijos y espera el tercero. Su marido, heroinómano, no cumple el deber de pagarle la pensión fijada en la sentencia de separación. Vive en precario en un piso propiedad de

sus suegros, bajo amenaza de desahucio. Habiendo solicitado el salario social, le es concedido un cursillo mediante resolución que es recurrida por la interesada por coincidirle con el parto y lactancia de su próximo hijo.

En el informe que nos remite a petición nuestra la Delegación en Sevilla de la Consejería de Trabajo, se nos dice que no les era conocida la circunstancia del embarazo a la hora de decidir sobre la medida más adecuada para atender la necesidad de la peticionaria y que se hallaba pendiente de resolución un recurso de alzada presentado por la misma contra la resolución adoptada.

Una vez estudiado el contenido del mismo se observa que con la tramitación seguida no se ha conseguido dar una respuesta efectiva a la demanda planteada, bien sea por el lapsus de tiempo transcurrido desde la solicitud hasta la adopción de la medida contemplada en el Programa que ha hecho que varíen las circunstancias a tener en cuenta, o bien por la propia deficiencia en el cuestionario utilizado para realizar el estudio.

Sin entrar en la evaluación de cuál de los dos motivos puede haber incidido más en la deficiencia, nos pareció adecuado sugerir, en aras a conseguir la eficacia que prescribe el artículo 103 de la Constitución, que se adoptaran medidas tendentes a reducir los plazos de tramitación, para eliminar, en lo posible, el riesgo de que aparezcan circunstancias que varíen el supuesto de hecho sobre el que se va a aplicar la medida, y que se estudie la modificación de los cuestionarios a los que son sometidos los solicitantes de ayudas del Programa para recoger este tipo de incidencias.

En este sentido se formula **Sugerencia** en el siguiente sentido:

"Téngase en cuenta la situación de embarazo a la hora de adoptar una resolución que sirva para dar respuesta eficaz a la demanda de la interesada..."

*** Declaración de personas "non gratas" por el Pleno del Ayuntamiento de Loja a vecinos de raza gitana (queja 871/92).**

Compareció una vecina de esa localidad, poniendo de manifiesto que con motivo de unos acontecimientos luctuosos por riñas entre vecinos, se

habían producido una serie de movimientos sociales de claro matiz racista y discriminatorio para con algún sector de la población de raza gitana.

En la información remitida por el Ayuntamiento de Loja, se niega expresamente que:

"... en absoluto esta Corporación Municipal ni el pueblo de Loja ha adoptado actitud alguna que conlleve matices discriminatorios respecto a la raza gitana, sino al contrario, ha sido intención, afortunadamente lograda de esta Corporación Municipal, infundir serenidad a la población y tranquilizar el exaltado ánimo de la inmensa mayoría de los vecinos de la ciudad."

Por último expresa su:

"... acatamiento por esta Corporación Municipal de mi Presidencia de los preceptos contenidos en la Constitución Española de 1978."

De la apreciación conjunta de la totalidad de las actuaciones practicadas, establecimos los siguientes hechos:

- "1.- Que el día 8 de Abril de 1992 se produjo la muerte de un ciudadano a manos de otro que, como presunto autor, se encuentra detenido y a la espera del correspondiente juicio. El fallecido era miembro de una familia en la que, con anterioridad, uno de sus componentes había ocasionado igualmente la muerte de otro familiar del ahora detenido. Consta la existencia de anteriores agresiones mutuas.*
- 2.- A raíz de tales hechos se produjo en la ciudad de Loja un elevado grado de intranquilidad social y el expreso rechazo hacia la familia del presunto autor de la última muerte ocasionada y que es de raza gitana.*
- 3.- Como reflejo de esa "calma tensa", las organizaciones políticas locales PSOE, PP, IU-CA y sindicales, CC.OO., acuerdan solicitar de la Alcaldía-Presidencia que la familia a la que pertenece el antedicho sea declarada en Pleno de la Corporación como personas "non gratas".*

- 4.- *El día 5 de Mayo de 1992, según certifica la Secretaría General del Excmo. Ayuntamiento de Loja, el Pleno de la Corporación, atendiendo la anterior solicitud de las fuerzas políticas y sindicales, Acordó en votación ordinaria y por unanimidad declarar a "los miembros (de dicha familia) como Personas Non Gratas".*
- 5.- *El 24 de Mayo de 1992 la Federación de Asociaciones Romaníes Andaluzas en su reunión mantenida en Córdoba acuerda igualmente "declarar personas "non gratas" a los dirigentes de las Agrupaciones Locales del PSOE, PP, IU y CC.OO., de la localidad granadina de Loja".*

Sobre estos hechos, es necesario precisar que esta Institución no entra en ningún caso y bajo ningún concepto en prejuzgar o interpretar aquellas actividades criminales que son punibles penalmente y que se encuentran sub-iudice, ni valora la actividad administrativa o de colaboración judicial que haya podido efectuar la Corporación, por no entrar dicha labor en nuestro ámbito competencial; pero sí vamos a entrar a valorar aquella actividad administrativa cuyo resultado entronca directamente con los derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución Española.

Bajo este punto de vista podemos decir inicialmente que el Pleno de la Corporación, al atender la solicitud de que había sido objeto, ha efectuado una valoración y ha perseguido un fin concreto, cual es calificar a unos ciudadanos de una manera específica con el ánimo de distinguirlos de los demás que permanecen inalterados en su denominación. Los miembros de tal órgano corporativo son conocedores de las características de difusión y publicidad que gozan sus votaciones y acuerdos y precisamente por ello, es por lo que lo adoptan.

No vamos a manifestarnos sobre el valor o licitud legal de tal acuerdo, pero sí podemos decir de antemano que, conforme a la legislación material respecto a las competencias que los Plenos de las Corporaciones Locales tienen atribuidas, tanto en la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como en el Texto Refundido de las Disposiciones Legislativas vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Ley 781/86 de 18 de Abril, no se encuentra ninguna que permita tales calificaciones para unos o para toda la población, a no ser las de honrar con pública distinción a aquellos ciudadanos que por su comportamiento cívico sean

merecedores de tales distinciones.

Y no pueden encontrarse porque el art. 14 de nuestra Constitución, tal y como opinan los profesores Rodríguez Piñero y M^a Fernanda Fernández López, «contiene una dualidad de preceptos jurídicos: uno, relativo al principio de igualdad, contenido fundamentalmente en el primer inciso, y otro, relativo a la prohibición específica de discriminación y a la tutela antidiscriminatoria, contenido en el segundo. Es decir, en este segundo inciso se contiene una prohibición adicional de discriminaciones por determinadas, concretas y específicas razones, criterios o motivos, discriminaciones que el constituyente ha estimado especialmente odiosas o rechazables y, por ello, las ha vedado expresamente.».

Prohibición ésta que ha de entenderse dirigida, no sólo al legislador, sino que, como opinan los mismos autores y así es sostenido por el Tribunal Constitucional, afecta o limita a todos los poderes, estatales o sociales, por ser materia de «orden público constitucional para las actuaciones de los poderes públicos».

Es positiva y digna de apreciar la manifestación de expreso acatamiento que a la vigente Constitución formula la Corporación y por ello no se entiende que, acto seguido, se adopten medidas o acuerdos tendentes a calificar a unos ciudadanos de forma distinta que a los demás, discriminándolos en cuanto a su nominación del resto de la ciudadanía y persiguiendo en todo caso, separarlos o repudiarlos públicamente de la colectividad mediante la procura de un trato público que sólo atiende a un único fin de distinguirlos de los demás, no por la elogiosa adquisición de méritos, sino por la más vejatoria de calificarlos despectivamente.

Como interpreta nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 3/83, de 25 de Enero, el art. 14 de la Constitución Española «... no establece un principio de igualdad absoluto... y mucho menos que excluya la propia necesidad de establecer un trato desigual sobre supuestos de hecho que en sí mismos son desiguales", sino que tal desigualdad, como recoge la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe poseer una justificación objetiva y razonable y la "existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.». Palabras éstas que son casi literalmente transcritas y aducidas de forma reiterada por dicho Tribunal Constitucional (Sentencias, de 2 de Julio y

de 10 de Noviembre de 1981).

Del acuerdo plenario que nos ocupa, difícilmente podemos predicar que goce de estas características, ni en su origen, ni en su finalidad. Todo lo contrario, es netamente discriminatorio y con un tipo de discriminación que es voluntariamente querida y por ello goza de las características formales de difusión y publicidad por ser estrictamente necesarias para el fin que se persigue. Así, podemos decir que, a nuestro criterio, tal declaración efectuada por un Poder Público adolece de invalidez jurídica ya que provoca un tratamiento desigual, radicalmente contrario a aquel principio de orden público constitucional antes aludido. La Administración pública está compelida a efectuar una tutela antidiscriminatoria eficaz, es decir, está obligada a favorecer y promover la integración e igualdad de estos individuos y grupos con los demás.

No puede justificar la Administración su proceder amparándose en genéricos sentimientos populares respecto a presuntos delincuentes o a determinados sujetos que, por ser familiares del autor de un hecho penalmente sancionable, coincide además que son también de raza gitana. Lamentamos esta justificación y más aún que haya sido el instrumento público que ha ejercitado un derecho de petición que tan radicalmente contradice los fines y objetivos que la Constitución les marca. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales, en tanto que gozan de tan preeminente relevancia constitucional, no pueden ser artífices o promotores de un ilícito con el que reprimir otra ilegalidad, ya que, ni es su competencia añadir sanciones sobrevenidas a las que en su caso puede imponer el poder jurisdiccional, ni tal proceder coadyuva a restablecer la paz y armonía social que unos individuos provocan o han provocado.

Lamentamos por último, profundamente, los hechos acontecidos, las muertes y el inútil dolor que han provocado; comprendemos la justa indignación de la ciudadanía cuando se revela en su fuero interno, o lo manifiesta cuando se producen hechos tan repudiables; pero también debemos reafirmar que la represión de los actos criminales corresponden únicamente a los Tribunales de Justicia y sólo a ellos, a los que, por otra parte, les está debido auxilio y colaboración, tal y como hizo el Ayuntamiento, en otro orden de cosas.

Desde esta valoración constitucional se presentó la siguiente **Recomendación:**

"1.- Que en atención a lo anteriormente expuesto, se proceda por parte de esa Corporación a revocar el anterior acuerdo de 5 de Mayo de 1992, por su carácter inconstitucional, por discriminatorio, procurando en lo sucesivo que las actuaciones públicas de esa Corporación se adecuen a los principios rectores de nuestra Constitución, de la que expresan su total acatamiento, ya que la armonía y la paz social no se logran tratando discriminadamente a unos respecto de otros, sino procurando su integración efectiva en la sociedad."

2.14. La gestión administrativa del IASS.

Durante todo el año 1992 se han seguido recibiendo quejas sobre las demoras en la sustanciación de los procedimientos para la resolución de las pensiones asistenciales. La situación de colapso administrativo descrita el año pasado, en relación con el reconocimiento de las pensiones, ha mejorado, pero necesita de medidas que logren resolverlo definitivamente. Todavía quedan expedientes pendientes de dictarse resolución, muchos de ellos, con más de dos años de antigüedad.

Vamos a pasar a describir las quejas más significativas que revelan alguna irregularidad administrativa.

*** Demoras en el procedimiento de reconocimiento de prestaciones asistenciales (queja 1351/92).**

Una señora al comparecer nos expone lo que sigue, respecto a sus relaciones administrativas con el IASS.

- Que en Marzo de 1989 había solicitado las prestaciones contempladas en el Real Decreto 383/84, de 1 de Febrero, y más en concreto "el reconocimiento de una invalidez permanente" ya que disfrutaba de una pensión de viudedad del FAS.

- Que tras una prudente y larga espera de 2 años y 6 meses, y tras múltiples ruegos y gestiones administrativas acerca del estado de su

pretensión, recibe por fin, no una, sino dos Resoluciones denegatorias, distintas y contradictorias en sí, ya que una le deniega el Subsidio Ayuda a Tercera Persona (S.A.T.P.) por no alcanzar el grado de minusvalía del 75% (cuando en los hechos se le dice reunir todos los requisitos, incluyendo un grado de minusvalía del 77%) y en la otra, de subsidio de garantía de Ingresos Mínimos (L.I.S.M.I.), se le declara probado reunir todos los requisitos legales exigidos y al mismo tiempo, se le deniega por disfrutar de una prestación de igual naturaleza, finalidad y cuantía igual o superior.

- Igualmente expresa que, durante este largo período de tiempo *"han estado jugando moral y económicamente con una anciana de 85 años de edad"*, y ruega, por último, a esta Institución que *"de ninguna manera se produzcan de esta forma circunstancias que avasallan a una ciudadana en contra de todos los derechos recogidos en un país de derecho constitucional."*

El informe aportado por la Administración se reduce al estudio que el Asesor Jurídico de la Gerencia Provincial, formuló en Julio de 1991, y en el que expresamente se considera que:

"debe dictarse una nueva Resolución que deje sin efecto la anterior y resuelva sobre el fondo del asunto... ya que es del todo cierto que, en cuanto al S.A.T.P., "sí alcanza el grado de minusvalía, puesto que tiene un 77%"... aunque también presume que esta obligada Resolución deberá ser denegatoria por cuanto "la solicitante supera el nivel de recursos personales, según lo preceptuado en el art. 2 del mencionado Real Decreto 383/84."

En este caso, pudimos comprobar que la Administración había superado con creces los preceptos legales de tiempo y forma establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo y, que ha dejado sin efecto la expresa voluntad del legislador de que las prestaciones solicitadas al amparo del Real Decreto 383/84, de 1 de Febrero, sean resueltas en plazo no superior a 60 días y no a los 28 meses después, como hizo en Septiembre del pasado año o a los 43 meses que ya había transcurrido sin que todavía se haya producido nueva o definitiva Resolución, según dictaminó en su día el Asesor Jurídico, ya que advierte de la obligación de efectuar una nueva resolución que entre en el fondo del asunto, y posibilite en ese caso, añadimos nosotros, la posibilidad de que la interesada acuda a los Tribunales de Justicia competentes en búsqueda de amparo jurisdiccional, para su derecho.

Desde otro punto de vista, se acredita que la Gerencia Provincial del IASS ha obrado con falta de la celeridad y eficacia debida o sencillamente, sin que haya procurado la debida seguridad jurídica resolviendo adecuadamente las expectativas de derecho que la reclamante instó en su momento y que posteriormente volvieron a cobrar vida cuando la asesoría jurídica descubre el error y previene de la obligación legal de dictar una nueva Resolución.

Después de formular **Recordatorio** de los deberes legales, se presenta la siguiente **Recomendación**:

"Que por esa Gerencia Provincial se adopten cuantas medidas sean oportunas a fin de que se impulse adecuadamente la actividad administrativa, en orden a resolver, conforme a derecho, la solicitud que la interesada efectuó en Marzo de 1989, procurando poner en práctica el propio informe que la Asesoría Jurídica de esa Gerencia Provincial, emitió en Julio de 1992."

*** Interpretación de las normas reguladoras de las ayudas económicas con cargo al fondo nacional de asistencia social (queja 840/92).**

En esta Institución presentó queja una trabajadora social del Hospital de Valme, relatándonos lo acontecido a una paciente de dicho hospital:

- "a).- Era residente en el centro "La Santa Caridad" de Lebrija, centro concertado con la Diputación Provincial de Sevilla. El 16 de Septiembre de 1991 fue ingresada en el Hospital de Valme. Recibida la asistencia sanitaria, fue dada de alta y se intentó remitir al centro de procedencia. En la citada residencia se le denegó el reingreso, por lo que debió continuar en el hospital.*
- b).- El 22 de Octubre se le oferta una plaza en una residencia situada en El Arahal. El 7 de Noviembre de 1991 vuelve a ingresar en el Servicio de Urgencias del Hospital de Valme, no apreciándose motivo de internamiento y sí un abandono evidente de esta persona.*
- c).- A partir de entonces, se encontraba en el hospital, a pesar de no presentar ningún cuadro clínico que hiciera necesario su*

internamiento, por no encontrar los organismos competentes una alternativa residencial adecuada.

d).- A todo esto se añadía el hecho de que en Agosto de 1991 se le dejó de abonar la pensión FAS que hasta ese momento venía percibiendo, al parecer por habersele tenido por fallecida."

En el informe remitido por la Gerencia Provincial del IASS de Sevilla, se nos dice que en la nómina del FAS de Agosto de 1991 se dio de baja a la interesada por haber comunicado el cartero su fallecimiento. En Diciembre del mismo año se recibió un escrito remitido por la trabajadora social del Hospital de Valme donde se informaba que la citada mujer se encuentra allí ingresada, además de interesarse por los requisitos necesarios para proceder a la rehabilitación de la pensión suspendida.

A pesar de no cumplirse todos los requisitos exigidos para la rehabilitación de estas pensiones, una vez que son suspendidas (domicilio estable, fe de vida de la interesada, domiciliación bancaria), se ha procedido a la rehabilitación haciendo constar como domicilio, provisionalmente, el propio hospital de Valme.

A la vista de los hechos expuestos, anotamos las siguientes consideraciones:

"1.- En la exposición de motivos del Decreto 112/89, de 31 de Mayo, por el que se establecen diversas medidas de simplificación del procedimiento para concesión de ayudas económicas con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social, se resalta la necesidad, recogida en numerosa normativa tanto estatal como autonómica y que aquí se ejemplifica con la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, pero que también tiene su presencia constitucional en el principio de eficacia del artículo 103 de la Constitución Española, de modernización y simplificación de los procedimientos administrativos, priorizándose aquéllos que afectan a un gran número de ciudadanos, y, de entre ellos, los dirigidos a aquellas capas sociales a las que se les supone una menor capacidad económica y de gestión.

2.- En el mismo lugar se recoge la idea, luego desarrollada en el articula-

do, de institucionalizar los servicios que prestan los Servicios Sociales Comunitarios con el objeto de realizar comprobaciones personales de circunstancias socioeconómicas de los perceptores y solicitantes. Ello quiere decir que la intención de la norma es reducir al máximo aquellas actividades del ciudadano que en la práctica administrativa en otros campos son frecuentes (comparecencias, aportación de certificaciones previamente solicitadas a otros órganos administrativos, etc.), para pasar a responsabilizar a los órganos administrativos gestores de realizar las comprobaciones necesarias para que las prestaciones se realicen con garantía de que se cumplen los supuestos que dan derecho a su percepción (este es, por ejemplo, el contenido del artículo 3 del Decreto). Esto, por tanto, supone que la actitud en la gestión de estas ayudas públicas debe rechazar la postura pasiva que exige del ciudadano la demostración exhaustiva de su derecho, para adoptar otra activa que pide que sean los propios gestores públicos los que, en contacto con la realidad sobre la que han de incidir, comprueben esas necesidades.

3.- *No puede ser de otra manera si, prestando un servicio ágil y eficaz, se quiere hacer efectiva la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad que el artículo 50 de la C.E. ordena garantizar a los poderes públicos."*

A partir de los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, esta Institución, formuló la siguiente **Sugerencia**:

"Se realice una interpretación de las normas reguladoras de estas prestaciones más favorecedora de los derechos de los destinatarios, eludiendo las prácticas burocratizantes (aportación de una fe de vida, demostración de un domicilio estable) que exigen unas gestiones de los interesados que su baja formación les hace dificultosa y que retrasan sobremanera la percepción de estas prestaciones de carácter vital; sustituyéndolas por otras que, sin merma de las garantías necesarias para evitar las posibles desviaciones de los fondos destinados a estas ayudas, respondan con eficacia a las perentorias necesidades de los perceptores." .

*** Retraso en el abono de ayudas concedidas por la Gerencia Provincial del IASS de Huelva (queja 942/92 y otras).**

Varios ciudadanos residentes en la provincia de Huelva afectados por la problemática común de haberle sido concedida, a finales del año 1991, una Ayuda Pública en materia de Servicios Sociales, sin que hasta ese momento les haya sido abonada, formularon respectivas quejas ante esta Institución.

La relación de expedientes presentados fueron los siguientes: **quejas 924/92, 964/92, 1072/92, 1199/92, 1200/92, 1201/92 y 1355/92.**

La Gerencia Provincial de Huelva, nos facilitó la siguiente respuesta:

"... hasta el día de la fecha no se ha procedido al abono de las cantidades concedidas, ya que desde los Servicios Centrales no se han incorporado los créditos destinados al pago de las mismas...".

A la vista de lo anterior, y con independencia de los trámites administrativo-presupuestarios necesarios para la satisfacción de la deuda contraída, dejamos constancia del deber legal, recogido en el artículo 27 de la ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, que pesa sobre la Administración de la Junta de Andalucía de pagar sus deudas dentro de los tres meses siguientes al reconocimiento de la obligación.

Asimismo, se dirige la siguiente **Recomendación**:

"Que se adopten las medidas de programación y ejecución presupuestaria adecuadas para que estas ayudas, dirigidas a sectores desprotegidos, con necesidades perentorias y que depositan su esperanza en ellas para sentir aliviada su situación, se satisfagan en el más corto período de tiempo posible desde su solicitud."

Al poco tiempo, por la Administración se acreditó que las ayudas se abonaron, y que se habían adoptado las medidas para evitar tales retrasos de los pagos sucesivos.

X.- AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

1. Introducción.

En este Area se han tramitado durante el año 1992, un número de quejas superior al año 1991, como puede observarse en el Anexo correspondiente a los datos estadísticos.

Continúan incrementándose, y con mayor importancia, las quejas promovidas por Asociaciones de Vecinos, Comunidades de Propietarios y otras entidades, así como las formuladas en un único escrito por diversas personas.

Estas quejas, por la trascendencia del problema planteado, son objeto de un seguimiento especial considerando tanto su importancia como su incidencia en la vida de los ciudadanos.

A modo de resumen estadístico, indicamos que en este Area, el número total de quejas tratadas durante 1992 han sido 363; de éstas, 225 se presentaron en 1992 y 138 procedentes de años anteriores.

Respecto a las quejas concluidas, el número total han sido de 172, de las que 33 se han cerrado en el propio año 1992 y 90 de años anteriores, restando 191 quejas en trámite y estudio, 114 de 1992 y 39 de años anteriores.

En cuanto a quejas de oficio se han iniciado durante 1992, 12 expedientes, destacando fundamentalmente las abiertas ante cada uno de los Ayuntamientos capitales de provincia sobre contaminación acústica derivada del funcionamiento irregular de establecimientos de ocio y diversión.

Por último significar que del total de quejas presentadas durante 1992, fueron admitidas a trámite 147, estaban en estudio 38, declaradas no admisibles por diversas causas, 39 y remitidas al Defensor del Pueblo Estatal 1.

Del alto número de actuaciones que se realizan en cada queja, se infiere la prolija actividad del Area; siendo una de las características la compleja tramitación de las quejas sobre actividades clasificadas, al incidir en ámbitos competenciales municipales (Ayuntamientos) y autonómicos (Delegaciones de

Gobernación y Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente).

Aquí tratamos las quejas referentes a competencias municipales y provinciales sobre diversas materias, exceptuando las correspondientes a urbanismo y vivienda, que se examinan en su Area propia.

Las materias sobre las cuales recaen las quejas son, por este orden, las actividades molestas, obligaciones mínimas municipales, silencio administrativo, personal, hacienda, y asistencia de Diputaciones a pequeños municipios.

Estas materias sobre las que venimos actuando año tras año, ponen de relieve carencias y deficiencias apreciables, sobre todo, municipales, tanto en su organización como en el funcionamiento, siendo la causa principal la escasa dotación de medios humanos y materiales para la adecuada gestión de actividades y servicios que, tan directamente, afectan al ciudadano de modo cotidiano.

A este respecto, significamos que destaca, en exceso, la falta de actuaciones eficaces en la función de policía de actividades clasificadas por parte de los Ayuntamientos, sea cual sea, su número de habitantes; a estos efectos, hemos iniciado actuaciones de oficio para apuntar soluciones para la contaminación acústica cuyo foco radica en los establecimientos dedicados a bares, pubs, discotecas, etc...

También en materia de personal el mayor número de quejas planteadas se refieren a presuntas irregularidades en procedimientos de selección de personal funcionario y laboral gestionado por Ayuntamientos; incluso se ha efectuado una actuación de oficio en esta materia con resultado favorable, de la que daremos cuenta, en adelante, en su apartado correspondiente.

En cuanto al grado de colaboración de las entidades locales su valoración es diferente; así el de las Diputaciones Provinciales suele ser rápido y eficaz; mientras que los Ayuntamientos, por lo general, tardan más en contestar a nuestras intervenciones.

En cualquier caso, estimamos que la colaboración, globalmente, ha mejorado respecto al año anterior, quizás favorecida por un seguimiento más constante de las quejas y algunos casos, por una relación directa y personal del

Area en el asunto y órgano afectado; aunque hay todavía casos en que, nos vemos obligados a solicitar nuevos informes, ante la parcialidad, carencia o solapamiento de aspectos relevantes en los asuntos tratados, dilatándose en exceso la tramitación de la queja. Desde este punto de vista, la comunicación con algunos Ayuntamientos, dista de ser franca, auténtica y basada en la recíproca confianza.

De todas formas, el trato dispensado, en las visitas y comprobaciones realizadas en distintas ocasiones a Ayuntamientos ha sido correcto, facilitándose la documentación e información solicitada, bien de inmediato o bien se nos ha remitido posteriormente.

Un caso de falta de colaboración lo encontramos en la **queja 737/91**, en la que el Alcalde del Ayuntamiento de Brenes pese a las reiteradas actuaciones realizadas no respondió a nuestras Resoluciones formuladas, por lo que, habiendo transcurrido más de seis meses, se procedió a incluir la queja en el Informe Anual, al considerar que los problemas planteados por los vecinos (graves molestias por ruidos, insalubridad e inseguridad producidos por el funcionamiento irregular de tres discotecas) podían ser solucionados, o al menos paliados mediante las actuaciones municipales correspondientes.

Por último, tenemos que resaltar tres supuestos de falta de colaboración demostrada por algunos Ayuntamientos, aunque en grado distinto: así la más grave, la actitud mantenida por el Alcalde del Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga), en la **queja 104/91**, sobre ruidos de Discoteca, que pese a los reiteros y **Recordatorio** del deber de auxiliar efectuado, no hemos recibido ninguna contestación, por lo que la calificamos su actitud como entorpecedora y la incluimos en este Informe al Parlamento; por su parte el Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga), en un asunto de personal de la Policía Local tratado en la **queja 1728/91**, mereció la declaración de actitud entorpecedora de su Alcaldesa, ante el silencio administrativo a nuestra reiterada petición de informe (diez meses) y al final suspendimos las actuaciones por estar el caso subiudice; y finalmente destacamos la falta de colaboración demostrada por el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén en la **queja 1856/91**, que ante la persistente falta de respuesta a nuestro reiterado informe durante diez meses, nos obligó a calificar su actitud como entorpecedora; no obstante, posteriormente hemos recibido dos informes del Ayuntamiento de los que se deduce que el problema (molestias por humos y olores en un patio común), se encuentra en vías de solución ante las actuaciones municipales iniciadas tras nuestra intervención.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Control de las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Como en años anteriores, se han planteado un gran número de quejas de ciudadanos sobre esta materia, y sus causas radican, fundamentalmente, en la existencia de una normativa obsoleta y en el incumplimiento de la misma por los Ayuntamientos y Delegados de Gobernación, al adoptar posiciones de tolerancia, pasividad o falta de rigor en la aplicación de la normativa vigente.

Asimismo, se ha podido comprobar que la carencia de medios técnicos y personales en los Ayuntamientos impide un control de la actividad de policía en esta materia; igualmente constatamos que la deficiente infraestructura, sobre todo de los pequeños municipios, exigiría una mejor coordinación con la Administración Autonómica y Diputaciones Provinciales para que presten la necesaria asistencia técnica, material y personal para el desarrollo de las competencias municipales dirigidas a la corrección de las instalaciones deficientes en las actividades clasificadas.

La labor de la Institución, tras las investigaciones oportunas, que permiten la constatación de las irregularidades, ha consistido en remitir a las Administraciones, Recordatorios de deberes legales, Sugerencias y Recomendaciones, que dieron lugar, en muchos casos, a la adopción de medidas concretas, como son, la imposición de multas, aplicación de medidas correctoras, cese de la actividad, clausura de las instalaciones, etc.

En relación con los establecimientos de hostelería y diversión (bares, discotecas, pubs, cafeterías, etc...) hemos recibido abundantes quejas sobre perturbaciones ambientales que resultan anormales y no tolerables, especialmente por ruidos. En buena parte, estos ruidos son perfectamente evitables con la colaboración cívica de las tres partes afectadas (vecinos, propietarios y clientela), principalmente de las dos últimas reseñadas.

Sin embargo, en algunos casos la pasividad y tolerancia de los Ayuntamientos en la intervención administrativa para el control del ruido de estas actividades es patente y, a la vez, hasta un estímulo, para los comportamientos sociales incivilizados e irregularidades administrativas

detectadas por esta Institución.

Ante esta situación, generalizada en nuestra Comunidad Autónoma, y como ya apuntamos en el Informe de 1991, hemos iniciado durante el año 1992, quejas de oficio en todos los municipios capitales de provincia, excepto Sevilla, ya abierta en el año 1991 (**queja 241/91**), al objeto de contar con datos exactos de todas las Administraciones implicadas (Ayuntamientos, Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente y Delegaciones de Gobernación) para profundizar en la aportación de soluciones que, al menos, palien la problemática ya expuesta en el informe correspondiente al ejercicio de 1991, en relación al Municipio de Sevilla, que resulta trasladable, en mayor o menor grado, al resto de los municipios andaluces.

A continuación efectuamos el análisis de las quejas en esta materia desglosando su examen en tres subapartados.

2.1.1. Molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de ocio y diversión (bares, pubs, discotecas, etc...).

En primer lugar significar que tenemos que lamentar la nula colaboración del Consejero de Gobernación, que ni siquiera, ha contestado a nuestras peticiones elevadas como máxima autoridad del Departamento, al no recibir respuesta o ser inadecuada por parte de los Delegados de Gobernación de Almería y Sevilla respectivamente (**queja 234/91** y **queja 1033/90**), sobre todo, considerando la competencia de la Consejería de Gobernación para elaborar las medidas normativas y de horarios de establecimientos públicos sugeridas por esta Institución y la materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos. Ante tal pasividad se resolvieron incluir los referidos expedientes de queja en el presente Informe al Parlamento.

Un caso demostrativo de la pasividad municipal en el cumplimiento de la función de "policía de la tranquilidad" lo encontramos en la **queja 106/90**, respecto a la concesión de la actividad de Café-Teatro sito en la Barriada de San José del municipio de Níjar (Almería), que producía graves molestias nocturnas por ruidos e incumplimiento de horarios.

La queja se abrió en tres instancias: Ayuntamiento, Delegación de Gobernación y Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente.

El Ayuntamiento nos contesta sucintamente que la licencia

municipal se ha concedido por silencio administrativo.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, no nos informó inicialmente, de modo claro, sobre lo solicitado hasta que dirigimos la siguiente **Sugerencia** al Delegado de Gobernación:

*"... se formula **Sugerencia** sobre comprobación de la actividad y su consideración de clandestina, en su caso, y adopción de las medidas legales en cuanto a la adaptación de las medidas correctoras necesarias para que su funcionamiento sea correcto y se atempere a los horarios reglamentariamente determinados. En relación con lo anterior se insta a V.I., como Presidente de la Comisión para que en caso de inactividad de la Alcaldía, adopte los actos pertinentes para restablecer la legalidad de la actividad denunciada."*

Se recibe contestación a dicha Sugerencia dando traslado del informe emitido al efecto por la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Almería, señalando, en sus conclusiones, lo siguiente:

"... la actividad debería ser calificada como clandestina y procederse a ordenar el cierre cautelar de la actividad hasta que la Licencia Municipal sea concedida."

En base a la información recibida de la Agencia de Medio Ambiente a través de la Delegación de Gobernación se procedió a formular **Recordatorio** y **Recomendación** al Ayuntamiento en los siguientes términos:

"En este sentido cabe señalar lo dispuesto al punto 4 del art. 33 del Reglamento de Actividades, que dice: «Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído solución ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá este denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y transcurridos dos meses desde la denuncia podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiere notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento».

Por lo anteriormente indicado y según la Sentencia del Tribunal Superior

de 23-12-1980, la denuncia de mora ha de hacerse de una forma expresa e inequívoca, simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial. Sólo esa simultánea denuncia puede desencadenar la iniciación del nuevo plazo de dos meses, transcurrido el cual empieza a operar «ope legis» el Silencio Administrativo Positivo.

Dado que ante la Comisión Provincial no se ha efectuado la denuncia de mora en forma expresa e inequívoca, según se constata del informe de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Almería, se ha producido un defecto de omisión que invalidaría considerar concedida la licencia municipal por silencio positivo de la Administración".

A este respecto, es taxativa la doctrina jurisprudencial al afirmar que la falta de licencia no queda suplida, por el pago de las correspondientes tasas, ni subsanada por el transcurso del tiempo ni tampoco por la simple tolerancia municipal al ejercicio de la actividad durante un cierto periodo; por tanto resulta incuestionable que el Ayuntamiento de Níjar nunca otorgó la licencia solicitada.

*En consecuencia, formulamos **Recordatorio** de los deberes legales de cumplir los siguientes preceptos:*

"1.- Del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto 17 de Junio de 1956, que dispone:

Art. 22: «1.- Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

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

2.- Del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre:

- Art. 6 «... será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias

para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora...».

- Art. 38 «... el Alcalde, a la vista del resultado de las comprobaciones llevadas a cabo y dando audiencia al interesado, dictará providencia imponiendo... sanciones». *Entre estas sanciones se encuentran la clausura y cese de la actividad.*
- Art.41 «Las sanciones ... se aplicarán sin perjuicio de que la Autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia si apreciase la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a desacatos de que pueden ser objeto dichas Autoridades».

La instalación y apertura de una actividad como el Café-Teatro objeto de esta queja, incluida en el Reglamento de Actividades Molestas, requiere la concesión de licencia municipal, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades. En todo caso, el citado Reglamento supedita la licencia no a la adopción de las medidas correctoras en el momento inicial, sino a que a las actividades funcionen con arreglo a su normativa y para conseguir tal fin autoriza la práctica de inspecciones "en cualquier momento" (art. 35).

A tenor de todo lo expuesto, entendemos que supone una irregularidad el funcionamiento de una actividad clasificada como es el Café-Teatro objeto de esta queja, sin la correspondiente licencia municipal, o en su caso, sin haber cumplimentado las medidas correctoras necesarias para que su funcionamiento no ocasione molestias a los vecinos colindantes. En caso contrario, el funcionamiento de la actividad se reputará ilegal y se procederá a la clausura hasta que se obtenga su legalización (sentencias 23-1-1990 y 21-2-1990).

Por otra parte e insistiendo en estas mismas consideraciones, la sentencia de 24 de Diciembre de 1982, señala: «Una actividad que comenzase a funcionar simultáneamente a la solicitud de licencia, debe ser considerado su funcionamiento como clandestino y podrá clausurarse inmediatamente».

*En consecuencia, en cumplimiento de los preceptos citados, objeto de este **Recordatorio** legal, **Recomendamos** a V.S. la necesidad de proceder a clausurar la actividad denunciada, Café-Teatro de esa localidad, ordenando el cese de la misma hasta que se conceda la licencia municipal de apertura, tramitada conforme a lo establecido en el vigente Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre".*

A dicha resolución no recibimos contestación municipal; sin embargo el Delegado de Gobernación nos comunicó que la Comisión de Gobierno municipal había acordado clausurar la actividad reseñada e iniciar expediente, en su caso, de legalización.

Pues bien, ante el persistente silencio municipal le trasladamos al Alcalde, con fecha 19 de Octubre de 1992, que si no respondía en relación con la aceptación de nuestra Resolución, o en su caso, sobre la ejecución del acuerdo municipal adoptado (que es inmediatamente ejecutivo según prescribe el artículo 208.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1986) incluiríamos la queja en el Informe Anual, y así se ha procedido.

Caso similar al anterior es la **queja 1224/90** afectante al Ayuntamiento de Marbella (Málaga), en la que un establecimiento dedicado a Salón de té y obrador de confitería, produce serias molestias por olores, humos y gases.

Recabada información a la Agencia de Medio Ambiente nos comunica que se había calificado favorablemente la actividad pero supeditada a la comprobación de las medidas correctoras.

Al no recibir entre la documentación requerida al Ayuntamiento, el acta de comprobación, efectuamos **Recomendación** para que por Técnico Municipal se girara visita de inspección a la actividad denunciada, objeto del expediente de queja, para la comprobación de que el sistema previsto en el Proyecto para la eliminación de gases, humos y olores, se mantenía en las debidas condiciones, informando del resultado de la misma a esta Institución.

Obtenida respuesta, se nos indica sucintamente que *"la licencia de apertura de dicho obrador está en trámite"* y que *"... el conducto de salida de*

humos no se ha empezado a instalar". En conclusión: falta de rigor municipal ante irregularidades flagrantes.

Finalmente nos enteramos a través del promovente de la queja que la Alcaldía ha dictado un Decreto de cierre del local por no haberse aplicado las medidas correctoras.

Transcurrido un tiempo, el interesado manifiesta que pese a la Resolución de la Alcaldía la propietaria continúa su molesta actividad incumpliendo la normativa y medidas ordenadas por el Ayuntamiento.

Ante esta situación le dirigimos, de nuevo, al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

"... Por tanto, estamos al parecer, ante una situación de manifiesta ilegalidad de una actividad molesta en funcionamiento, sin contar con la licencia correspondiente, que afecta a los derechos al descanso y derecho a la protección del medio ambiente adecuado, por los que todos los poderes públicos deben velar, y más directamente, la autoridad municipal, que se encuentra ante un asunto de su competencia.

Sin embargo las dilaciones y falta de diligencia del Ayuntamiento para exigir el cumplimiento de lo ordenado parecen patentes, por lo que entendemos que debe de inmediato exigir la ejecución de la medida correctora, y si en breve plazo no se ha instalado, proceder a la clausura del establecimiento, habiéndose garantizado la audiencia a la interesada en varios trámites. Finalmente, si no se cumple lo ordenado, deberá darse cuenta a la Autoridad Judicial por desobediencia conforme prevé el art. 41 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 3 de Noviembre".

Pese a advertirle la inclusión en el Informe Anual, la respuesta no se ha producido por lo que se procede a dicha inclusión.

Un caso de manifiesta falta de colaboración final es la **queja 221/91**, relativa a contaminación acústica grave de un Bar-Cafetería; en ésta el Ayuntamiento de Jaén, que debe contar con medios técnicos y personales adecuados, tras emitir dos informes recabados sobre comprobación de ruidos,

nos dice que no se puede efectuar la medición en dos fechas (29 de Junio de 1991 y 15 de Noviembre de 1991) por no encontrarse el interesado en su domicilio y que *"las condiciones de insonorización del local, pueden considerarse aceptables, teniendo en cuenta que en el establecimiento no existen focos productores de ruidos, que puedan ser origen de transmisión de niveles sonoros considerables."*

De lo anteriormente reseñado, parecía inferirse que las actuaciones municipales se habían desarrollado atemperándose a la normativa sectorial de aplicación y al procedimiento administrativo; sin embargo, personado el interesado en esta Institución, nos manifiesta que el Ayuntamiento no le comunicó previamente el día y hora para realizar los actos de comprobación del nivel de ruidos en su domicilio. Asimismo, nos hizo entrega fotocopias de tres escritos dirigidos a la Delegación de Gobernación de Jaén, sobre el asunto de referencia, que han sido contestados por dicho órgano dirigiéndose a la Alcaldía e instándole a que suspenda la actividad del Bar-Cafetería como medida cautelar, hasta que el titular subsane las deficiencias e insonorice el local.

Igualmente, el interesado nos aporta prueba documental consistente en informe técnico sobre superación de los niveles de inmisión máximos permitidos procedentes del referido establecimiento, que fueron registrados en su domicilio, y fueron trasladados al Ayuntamiento.

Ante tal situación le trasladamos al Ayuntamiento las siguientes consideraciones:

"... sorprende la contradicción resultante del informe municipal al decir "las condiciones de insonorización del local, pueden considerarse aceptables..." y el resultado de la medición efectuado por técnico competente a costa del interesado, del cual se desprende que los niveles sonoros alcanzados si son "considerables", pues en caso contrario, no deberían haber superado los límites máximos reglamentarios.

(...) esta Institución entiende que existen motivos suficientes para continuar nuestra investigación sobre las actuaciones municipales en el expediente, pues aunque el interesado no se encontraba en su domicilio en las dos ocasiones, 29 de Junio y 15 de Noviembre, en que se personaron los técnicos municipales para medir los ruidos, no consta que esa Corporación haya realizado las

pertinentes notificaciones al Sr. para la cumplimentación del referido trámite de comprobación, que además fué solicitado por él mismo; por tanto no podrá declararse al interesado decaído en su derecho al referido trámite. Con ello, entendemos que no se han observado determinados preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo, que sirven para garantizar la eficacia y seguridad jurídica en el procedimiento".

En consecuencia, formulamos **Recordatorio** de deberes legales de cumplir en la tramitación del expediente los siguientes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo:

- "-Art. 75.4 «Aquellos trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse por éstos en el plazo de diez días, a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que por Ley se fije plazo distinto. A los interesados que no lo cumplimentaren podrá declarárseles decaídos en su derecho al referido trámite».
- Art. 89.1 «La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las operaciones necesarias para la realización de las pruebas que hubieren sido admitidas».
- Art. 89.2 «En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan»."

Asimismo dirigimos **Recomendación** sobre el cumplimiento estricto por ese Ayuntamiento de la comprobación urgente de los niveles acústicos del Bar-Cafetería, procediéndose conforme al art. 37 del Reglamento de Actividades Clasificadas e imponiendo en su caso, la sanción de cese de la actividad o clausura del establecimiento y adoptándose las medidas precisas para garantizar la eficacia del procedimiento administrativo. Todo ello, en base al derecho de los ciudadanos a gozar de un medio ambiente adecuado y el correlativo deber de los poderes públicos de velar por su conservación.

Por último le decíamos:

"En todo caso, la intervención inmediata de esa Alcaldía viene justificada por la larga situación que vienen soportando los vecinos afectados, y dado que V.E tiene competencia para velar por su

salubridad y tranquilidad (art. 1.1 y 3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Además la Administración Municipal, entendemos debe estar sensibilizada por la necesidad de mejorar la calidad de vida, dentro de un sistema de libertad que implica la adopción de medidas y el establecimiento de fórmulas de garantía a favor de la generalidad de los administrados, que en el caso investigado se consigue limitando la música y los focos sonoros a unos niveles más naturales, en su caso, con la insonorización del local, y para lo que se encuentra legitimado ese Ayuntamiento.

Para fundamentar lo anterior debemos resaltar que en esta misma línea el Tribunal Supremo ha señalado recientemente (Sentencia de 11 de Mayo de 1989) que el "derecho a un medio ambiente adecuado cobra en nuestros días un valor preeminente" añadiendo que "el sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas; entre ellos, el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluida la acústica" para concluir señalando que "como poder público que también es, este Tribunal está conminado constitucionalmente a velar por el medio ambiente, lo que supone velar también por la salud (art. 43 de la Constitución) porque la contaminación acústica no solo impide el descanso a los que habitan en las viviendas cercanas (en este caso en el piso superior), sino que perjudica la salud de todos los que se ven sometidos a la incidencia de un número excesivo de decibelios". A mayor abundamiento entendemos que la contaminación acústica que afecte gravemente a los repetidos derechos constitucionales cabría incluso enlazarla con el derecho constitucionalizado en el art. 18.1, que garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar".

Al final, el Alcalde no respondió a nuestras Resoluciones, procediéndose a incluir la queja en el Informe Anual.

Un caso flagrante de pasividad y tolerancia municipal ante un grave deterioro de la calidad de vida y tranquilidad ciudadana se puso de manifiesto en la **queja 737/91**, sobre funcionamiento irregular de tres discotecas (dos de invierno y una de verano) en la localidad de Brenes.

La Alcaldía del Ayuntamiento de Brenes-Sevilla, inicialmente

facilitó el examen de los expedientes administrativos de las actividades, que originaban contaminación acústica, inseguridad, molestias de tráfico, etc..., por los Asesores de esta Institución, que se desplazaron a las dependencias municipales y a la zona afectada.

En base a la documentación municipal obtenida, información de la Agencia de Medio Ambiente e inspección ocular efectuada en el lugar de los hechos, convenimos la procedencia de formular **Recordatorio** de deberes legales sobre la observancia de determinados preceptos del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, así como de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto a la falta de respuesta expresa a las peticiones de la interesada.

Finalmente concretamos una **Recomendación** sobre la adopción de las siguientes medidas:

"1.- Clausurar la denominada Discoteca EXTREMO DE VERANO, emplazada en C/ 28 de Febrero, s/n, por no haber subsanado las deficiencias en la insonorización del local observadas por los Servicios Técnicos de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Sevilla.

Asimismo, según manifestó el Arquitecto Técnico Municipal, las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento, de ese Municipio, prohíben la instalación de discotecas de Verano, a una distancia inferior a 1 km. del casco urbano. Por tanto con esta norma, no existe duda alguna para adoptar la resolución de clausura anterior reseñada.

2.- Clausurar la discoteca EXTREMO DE INVIERNO, ubicada en Avda. de Portugal, s/n por no haber subsanado las deficiencias en la insonorización del local observados por los Servicios Técnicos de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Sevilla y, carecer en las puertas de cerradura antipánico.

En todo caso, una vez subsanadas las deficiencias señaladas, la actividad no podrá iniciarse hasta tanto se gire visita por el Técnico Municipal conforme a lo previsto por el art. 34 del Reglamento de Actividades.

3.- Ordenar el cese de la actividad de discoteca en el nuevo local de EXTREMOS DE INVIERNO, situado en C/ 28 de Febrero, s/n hasta

tanto se conceda la licencia municipal de apertura conforme a lo establecido por el citado Reglamento de Actividades.

4.- Ordenar que a los terrenos colindantes (trasera) con discoteca de la C/ 28 de Febrero, s/n no se dé otro uso distinto al de la calificación contenida en las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento. En lógica consecuencia con lo anterior procedería suprimir el anuncio de "aparcamiento vigilado" que figura en la pared frontal de dicha Discoteca.

5.- Disponer que por la Policía Municipal se vigile el cumplimiento de horario de cierre de los establecimientos de referencia, levantando en su caso las actas de infracción correspondiente, y remitiéndolas a la Delegación de Gobernación para la tramitación del expediente sancionador".

A dicha Resolución no obtuvimos respuesta, por lo que se declaró la inclusión de la queja en el presente Informe.

Las molestias ocasionadas por una "Cafetería-Heladería" en Castilleja de la Cuesta (Sevilla), en ruidos de equipo de música y extractor de aire acondicionado, así como incumplimiento de horarios, perturbando la tranquilidad y derecho al descanso de los vecinos colindantes, motivaron la **queja 234/91**.

Con motivo de la tramitación de dicho expediente, esta Institución decidió, formular al Ayuntamiento **Recordatorio** de deber legal y **Recomendación** concretada en la necesidad de proceder a clausurar la actividad denunciada, ordenando el cese de la misma hasta que se conceda la licencia municipal de apertura, tramitada conforme a lo establecido en el vigente Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, ya que carecía de autorización para emitir música. Al no obtener respuesta, incluimos la queja en Informe Anual, y posteriormente recibimos contestación positiva. Sin embargo la actitud del Delegado de Gobernación y Consejero de Gobernación no ha sido de colaboración en ningún momento, por lo que damos cuenta de ello en este Informe.

La falta de colaboración final del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), resulta patente en la **queja 1679/91** que planteaba las múltiples molestias por ruidos que le ocasiona un establecimiento Bar, convertido en Peña Carnavalesca, emplazado junto al domicilio del reclamante, donde las

actividades se realizan hasta altas horas de la madrugada; ante la falta de respuesta adecuada a la Sugerencia formulada se procedió a incluir la queja en el Informe Anual.

Asimismo queremos resaltar como demostrativa de falta de rigor y eficacia en la actuación municipal, la **queja 966/91** en la que el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Badolatosa (Sevilla) nos informa parcialmente del irregular funcionamiento de una Discoteca en la localidad, que produce serias perturbaciones a los vecinos por los ruidos que ocasiona. Tras efectuar el pertinente **Recordatorio** y **Recomendación** sobre regularización de la actividad molesta, se nos informa con gran retraso, tras la declaración de inclusión de la queja en el Informe Anual, que el establecimiento en cuestión, se ha cerrado por el propietario; ante esta situación que parecía haber desembocado en la solución del asunto suspendimos la inclusión del expediente en el Informe Anual; sin embargo recientemente el interesado nos comunica que el propietario ha reabierto el local que continúa con las mismas deficiencias y en consecuencia vamos a reiniciar, de nuevo, la queja.

También destacamos la **queja 539/91** y la **queja 1250/91** sobre molestias por ruidos producidas por el funcionamiento de un Bar en el municipio de Gines (Sevilla). La falta de diligencia del Alcalde en informar a esta Institución originó sendos **Recordatorios** del deber de colaborar, y la inclusión de los expedientes de quejas en el Informe Anual al Parlamento, pese a que posteriormente a dicha resolución recibimos parte de la información municipal solicitada comunicándonos la solución favorable del asunto.

Dirigimos al Alcalde **Sugerencia** concretada en que se ordenara el cese de la citada actividad hasta que se adoptaran las medidas correctoras correspondientes, y no se otorgara la licencia municipal hasta comprobada su adecuación.

Del informe municipal obtenido se desprendía que para el ejercicio de la actividad no se habían adoptado las medidas correctoras propuestas por los técnicos municipales para subsanar las deficiencias observadas, concediéndose nuevos plazos para la corrección de las mismas.

Transcurrido un tiempo prudencial, superior al fijado por el Ayuntamiento para la ejecución de las medidas, resultaba procedente formular **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** sobre el funcionamiento de actividades molestas sin licencia municipal, incumpliendo los horarios de cierre

reglamentarios. A tal fin transcribimos algunos párrafos de nuestras resoluciones:

"... La instalación y apertura de una actividad calificada, incluida en el Reglamento de Actividades Molestas, requiere la concesión de Licencia Municipal, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades. En todo caso, el citado Reglamento supedita la licencia no a la adopción de las medidas correctoras en el momento inicial, sino a que las actividades funcionen con arreglo a su normativa y para conseguir tal fin autoriza la práctica de inspecciones «en cualquier momento» (art. 35)".

(...) A estos efectos procede que por la Policía Local se compruebe el cumplimiento de la normativa anteriormente reseñada sobre horarios, y, las actas que se levanten por infracción de las mismas, se den traslado al ilmo. Sr. Delegado de Gobernación de Sevilla para la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores".

Habiendo transcurrido más de seis meses sin recibir respuesta, que debería ser positiva, se acordó incluir la queja en el Informe Anual.

Por el contrario la colaboración en la **queja 1117/91** por parte del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) queda demostrada.

La queja se refiere a las molestias por ruidos, fundamentalmente nocturnos, derivados de la utilización del Teatro Municipal sobre todo los meses de verano.

En base al informe municipal dirigimos una **Sugerencia** al Ayuntamiento con el siguiente tenor literal:

"... Respecto a la utilización de las instalaciones de referencia, específicamente durante la Fiesta de la Exaltación al Río Guadalquivir, compartimos con esa Corporación la necesidad de que los vecinos afectados tengan que soportar unas molestias ocasionadas, en beneficio del interés general turístico de la localidad durante la celebración de dichas Ferias, pero no cada vez que se celebren espectáculos musicales en cualquier fecha, al no

controlarse su adecuación a los límites establecidos en materia de horarios y ruidos en la normativa correspondiente".

La Sugerencia la concretamos en la adopción de las siguientes medidas:

- "1.- Gestión ordenada de las instalaciones, de modo que los espectáculos públicos que se celebren respeten los horarios reglamentarios establecidos al efecto y se adecuen a los requisitos establecidos en la Orden de 14 de Mayo de 1987 de la Consejería de Gobernación.*
- 2.- Compatibilizar el derecho al ocio y a la diversión que todo ciudadano debe tener con el no menos protegible derecho al descanso, que resulta afectado por las actuaciones musicales generadoras de contaminación acústica superior a la permitida y que incide en los derechos a la Salud y a un Medio Ambiente adecuado, reconocidos en los artículos 43 y 45 de nuestra Constitución, respectivamente".*

El Ayuntamiento remitió respuesta en los siguientes términos:

"Comunicándole, nuestra intención de conciliar el interés general del pueblo de Sanlúcar con el interés particular de los vecinos afectados, por lo que a efectos de cumplimiento de la Sugerencia trasmítrole la misma a los Señores Delegados Municipales de Fiesta y Cultura, para su cumplimiento, hasta tanto no se lleve a efecto el cambio de ubicación de la citada instalación".

Finalmente, manifestamos al Ayuntamiento interesado que para comprobar el grado de cumplimiento efectivo de las medidas habría que esperar a la temporada estival, para en su caso dar por concluidas nuestras actuaciones.

Asimismo, queremos resaltar la diligente actuación del Ayuntamiento de Huelva en la clausura de un pub que origina graves molestias por ruidos a los vecinos (**queja 712/92**) y del Ayuntamiento de Sevilla al cerrar varios bares y pubs por carecer de licencias y considerarse, por tanto, actividades clandestinas, o no ajustadas a las autorizaciones municipales concedidas (**queja 107/92** y **queja 396/92**); incluso en la **queja 841/92**, se demuestra la rigurosa posición de la Concejala Delegada de Medio Ambiente,

Parques y Jardines del Ayuntamiento de Sevilla al remitir al Ministerio Fiscal las actuaciones por incumplimiento reiterado, de los Decretos sancionadores por el propietario de un Bar.

2.1.2. Molestias por ruidos, olores y otros efectos negativos de actividades pecuarias.

En este apartado, significamos sucintamente algunas quejas demostrativas de otro de los problemas, en menor magnitud que las actividades de ocio y diversión, que afectan a los derechos constitucionales al medio ambiente adecuado; nos referimos al establecimiento de actividades (cuadras, gallineros, establos, etc.) de tenencia de animales que producen serias molestias al vecindario debido a los olores, ruidos e insalubridad.

A veces éstos tienen un carácter doméstico como en la **queja 1272/92** sobre un gallinero en una zona, al parecer, permitida para dicho uso, pero que no obstó para recordar al Ayuntamiento de la Rinconada (Sevilla) lo siguiente:

"... que sin perjuicio de que el emplazamiento de la actividad se adecue a las normas urbanísticas, no exime del cumplimiento de medidas de higiene y salubridad, por el titular. A tal efecto el Ayuntamiento podrá intervenir la actividad de sus administrados, conforme al art. 1º-1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales «... en el ejercicio de la función de policía cuando existiere perturbación... de la salubridad ciudadana con el fin de restablecerla, y, con sujeción a la Ordenanza Municipal correspondiente, y demás normativa de aplicación, así como según artículo 25-2-f y h de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que asigna competencias al Municipio, entre otras, en materia de protección del medio ambiente y salubridad pública»."

Más problemática que la anterior resultó la **queja 865/88**, ya reseñada en el Informe de 1991, sobre molestias por olores e insalubridad de una vaquería sita en el casco urbano y que fue elevada al Consejero de Gobernación ante la falta de actuación del Delegado de Gobernación, por inactividad de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gines (Sevilla). Pues bien la colaboración del titular del Departamento ha sido nula procediendo a incluir la

queja de nuevo en este ejercicio respecto de la actitud pasiva y falta de colaboración de dicha Autoridad.

Por su parte, en la **queja 1863/91**, observamos una disposición favorable por el Alcalde del Ayuntamiento de Olivares (Sevilla) ante las deficiencias e insalubridad que producía una vaquería colindante con viviendas originando malos olores, humedades, insectos, etc..., y que fueron comprobadas por la Dirección del Distrito Sanitario del Servicio Andaluz de Salud. Procedimos a enviar **Recordatorio** y **Recomendación** sobre cese de la actividad hasta cumplimiento de medidas correctoras informadas por el Servicio Andaluz de Salud. Con gran prontitud recibimos respuesta municipal en sentido positivo, al ordenar el cumplimiento de las mismas sobre limpieza diaria y retirada de residuos, indicándonos que, como solución definitiva, el Ayuntamiento tenía en ejecución una zona ganadera donde se trasladarán este tipo de actividades.

2.1.3. Molestias derivadas del funcionamiento de actividades industriales.

En este epígrafe cabe reseñar la **queja 627/91** sobre funcionamiento molesto por ruidos de una actividad de "envasado y molido de especias" situada en el casco urbano del Municipio de La Algaba (Sevilla).

De su examen se infería que el Ayuntamiento había tramitado inicialmente el expediente de concesión de la licencia conforme al Reglamento de Actividades Clasificadas, pero llegado el momento de comprobar la adecuación de la actividad a las medidas correctoras, según el artículo 34 del citado Reglamento, no se cumplimenta, y la actividad continúa sin licencia definitiva. Además constatamos que el Ayuntamiento no había pedido la preceptiva colaboración técnica del Ente público existente al efecto, que es la Diputación Provincial de Sevilla, y no específicamente la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Sevilla. No obstante, entendemos que el organismo medio ambiental podría haber accedido a ello en aras a la necesaria y preceptiva aplicación del principio de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

En todo caso, en cuanto a la actividad clasificada procedimos a *"formular **Recomendación** concretada en que no se continúe ejerciendo la actividad sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente. A este respecto, si como Vd. manifiesta, ese*

Ayuntamiento no cuenta con medios técnicos para medir el nivel de ruido que produce, debe solicitar de la Diputación Provincial de Sevilla la ayuda técnica correspondiente a la mayor brevedad posible, conforme prevé el artículo 36-1-b de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en relación con el artículo 34 inciso último del repetido Reglamento de Actividades".

El Ayuntamiento no dió respuesta a nuestra **Recomendación** por lo que incluimos la queja en el Informe Anual.

En relación con este asunto, recientemente hemos pedido información a la Agencia de Medio Ambiente sobre los motivos para nos prestar la debida colaboración interadministrativa.

Por el contrario aunque con lentitud obtuvimos respuesta favorable del Ayuntamiento de Huelva a nuestra Sugerencia, sobre cumplimiento de medidas correctoras para el funcionamiento de un establecimiento dedicado a la elaboración y venta de cubitos de hielo que producía serias molestias por ruidos y vibraciones a los vecinos.

También nos referimos a la **queja de oficio 1370/92** iniciada ante las molestias por los ruidos y humos malolientes ocasionados por una fábrica de ladrillos en el Paraje Zamarula Alta, en el Municipio de Huerca de Almería, y que quedó solucionada favorablemente.

Del examen de la información recibida constatamos dilaciones por parte del Ayuntamiento en exigir a la empresa la ejecución de las medidas correctoras, pues había transcurrido casi un año para imponer la retirada temporal de la licencia de apertura.

Por su parte, la Agencia de Medio Ambiente actuó con diligencia en asistir técnicamente al Ayuntamiento informando de las medidas correctoras precisas, e incoando expediente sancionador, sobre contaminación atmosférica al propietario de la fábrica, que terminó con una multa, y la comprobación de que los niveles de inmisión eran correctos.

2.2. Servicios Municipales.

En este subapartado hemos recibido quejas sobre diversos Servicios y Competencias Municipales (electrificación rural, abastecimiento de

aguas, servicios funerarios, salubridad pública, recogida y tratamiento de residuos, protección del medio ambiente, transporte urbano, ordenación del tráfico, etc...); unas por su mal funcionamiento y otras por no existir el servicio siendo de carácter obligatorio. En todas ellas nos encontramos con un denominador común: la carencia de medios financieros y técnicos por parte de los Ayuntamientos para una prestación moderna y eficaz de unos servicios que están directamente imbricadas en el quehacer diario, y que, por tanto, afectan de modo muy directo a la aplicación de principios constitucionales como los recogidos en los artículos 9.2, 14, 43 y 45 de la Carta Magna.

En consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones mínimas municipales exige, a nuestro entender, una mejor articulación de medios personales y mayor dotación a los municipios, especialmente a los de menor población, así como una colaboración más eficaz por parte de las Diputaciones Provinciales y Administración Autonómica en el asesoramiento y asistencia a las Corporaciones Municipales que, actualmente, consideramos deficiente.

2.2.1. Abastecimiento domiciliario de agua.

En esta materia que vamos a exponer, se considera la diferencia de trato entre unos vecinos, de un mismo Municipio, que reciben la prestación de un servicio obligatorio en condiciones distintas.

Se trata de la **queja 1713/91** formulada por el Presidente y Secretario de la Junta de Colonos de El Priorato, antiguo "poblado de colonización", y actualmente constituido en una barriada o anejo del Municipio de Lora del Río (Sevilla). Pues bien, las cuestiones planteadas, según los interesados, parten desde que el Ayuntamiento asumiera en el mes de Mayo de 1991 la prestación del servicio (a través de GESTAGUA, S.A.), que era proporcionado hasta entonces por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y personal de la Comunidad de Regantes. El cambio en la prestación del servicio de abastecimiento motivó que el agua se suministrara desde la presa "José Torán" en vez del pantano del "Retortillo". En concreto las deficiencias planteadas, y que fueron comprobadas por esta Oficina, se contraen a las siguientes:

- Modo de asumir el servicio al Ayuntamiento sin previa audiencia a los interesados y adopción de acuerdo pertinente.

- Subida de las tarifas que abonaban, no acordes con la calidad y servicio prestado, (pagaban 16 pts. metro cúbico sin límite de consumo y nuevos precios ascendían en su primer tramo a 26 pts. metro cúbico).

- Deficiente depuración de aguas de consumo público, debido al estado de conservación de la Depuradora, ya que su capacidad resulta insuficiente para la población afectada (alrededor de 20.000 habitantes).

- El agua es de peor calidad, tiene menos presión y más interrupciones el suministro, así como un mayor precio.

- La lectura de los contadores no se efectúa periódicamente y los recibos, al abarcar varios meses, resultan más gravoso para su pago.

- El abono de los precios correspondientes a la facturación de Mayo a Septiembre con las nuevas tarifas, que entienden debe ser con arreglo a las antiguas.

Inicialmente el Ayuntamiento nos informó de modo muy fundamentado y completo y abierto a posibles soluciones siempre que no fuesen discriminatorias respecto del resto del Municipio.

No obstante, y para contrastar algunos extremos controvertidos de la información recibida, en relación con el escrito inicial de queja de la Junta de Colonos, esta Institución procedió a realizar, de una parte, entrevistas con los promotores de la queja y las Autoridades Municipales, y de otra, a visitar Organismos cuya intervención y colaboración (Confederación Hidrográfica del Guadalquivir), pudiera contribuir a dar una solución al problema planteado, así como a interesar de otras entidades, concretamente con EMASESA, colaboración técnica a fin de contar con elementos de juicio suficientemente válidos a la hora de emitir pronunciamiento sobre aspectos que escapan a la capacidad y medios de la Institución, cual es el de la calidad del agua potable suministrada al poblado de El Priorato a verificar mediante la obtención de muestras para su posterior análisis.

La pretensión básica de los interesados, que era mantener la situación del abastecimiento anterior, según informe del Organismo de Cuenca, resulta de imposible cumplimiento porque la Confederación no cuenta con personal para gestionar el hipotético suministro, ni, al parecer la Comunidad de

Regantes, estaría dispuesta a volverlo a asumir. Añadiendo que los problemas técnicos que aducían los colonos tenían solución, no así el del precio del agua, que Confederación consideraba principal motivo del malestar entre aquellos y el Ayuntamiento de Lora del Río; en cualquier caso, el precio del m³ no puede ser inferior a 50.-ptas., cualquier otra pretensión no sería muy factible, por no coincidir con el coste real, según técnicos de la Confederación.

La Confederación, nos apuntó como salida a la actual situación, por lo que a las deficiencias técnicas y de menor calidad de agua respecta, la construcción de una decantadora en Lora del Río, (que ya se estaba ejecutando), y de un depósito regulador en El Priorato, para finalmente añadir que con el almacenamiento de al menos 5 millones de metros cúbicos más en la presa de José Torán, se contribuiría a eliminar tales deficiencias.

Asimismo, esta Oficina recopiló información respecto a uno de los puntos, al parecer, más controvertido por los promotores de la queja y la Administración Municipal, cual es el de los precios o tarifas. Para ello se han consultado Ordenes de la Consejería de Economía y Hacienda, por las que se autorizaban tarifas de agua potable de Municipios de la Provincia, de similares características al de Lora del Río, a propuesta de la Comisión de Precios de Andalucía, sin que hayamos observado diferencias importantes.

Pues bien, en base a la situación anteriormente descrita, se procedió a formular con fecha 21 de Octubre de 1992, varias Resoluciones con referencia a cada una de las deficiencias reseñadas:

1.- En relación con la calidad de las aguas destinadas al servicio público de abastecimiento domiciliario, se constató del análisis efectuado por la Entidad EMASESA, con fecha 18 de Agosto de 1992, a través de las muestras tomadas en la red y puntos de abastecimiento, su adecuación a los parámetros, determinados como mínimos, en la Reglamentación Técnico Sanitaria vigente, aprobada por Real Decreto 1138/90, de 14 de Septiembre.

No obstante, en los antecedentes obrantes en el expediente constaba que, en los análisis realizados por el Laboratorio Provincial de Salud del Servicio Andaluz de Salud en fecha 28 de Enero de 1992, sobre muestras tomadas en la salida de la depuradora y en la red en el propio Ayuntamiento de Lora del Río, el agua presentaba una considerable concentración de aluminio, que superaba el límite mínimo establecido en la Reglamentación Técnica Sanitaria, y que éstas deficiencias pudieran haber existido en El Priorato.

A tales efectos se formuló la siguiente **Recomendación**:

"... en el sentido de que en la prestación del servicio público de suministro de agua potable a domicilio, en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el Artículo 21 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, vele para que por GESTAGUA S.A. se tengan en cuenta los siguientes preceptos del Decreto 11 de Junio de 1991, nº 120/91, por el que se aprobó el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua:

- Art. 8: ...«Potabilidad del agua: La Entidad suministradora está obligada a garantizar la potabilidad del agua, con arreglo a las disposiciones sanitarias vigentes, hasta la llave de registro, inicio de la instancia interior del abonado».

*Asimismo, la **Recomendación** se hace extensiva a la necesidad de que por la citada Entidad gestora de servicio, se observe lo dispuesto en el Real Decreto 1138/1990, de 14 de Septiembre, ya citado, en especial lo establecido en los artículos 23, 24.6 y 26.*

Tales análisis y controles, debieran efectuarse, con las determinaciones y frecuencia que sean de aplicación, según lo establecido y, dispuesto en el Real Decreto 1138/90, de 14 de Septiembre, ya citado. Siendo recomendable que se les de la máxima difusión posible, no sólo en el casco urbano de Lora del Río, sino también en las barriadas y poblados dependientes del Municipio".

2.- En relación a las deficiencias de infraestructura que han originado interrupciones en el servicio en unas ocasiones y la prestación del mismo con baja presión en otras, se dirigió **Recomendación** en el sentido de que *"en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 21 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, proceda a la agilización de la elaboración, aprobación y ejecución de los proyectos de obras de infraestructura cuya dotación se considera imprescindible para un más efectivo y regular funcionamiento en la prestación del servicio".*

Asimismo, instamos de la Alcaldía-Presidencia a que agilice las gestiones ante los organismos competentes de la Consejería de Obras Públicas

y Transportes y ante la Diputación Provincial, como Entidad que debe prestar cooperación económica y técnica a los Municipios, para contribuir a la prestación de los servicios públicos mínimos obligatorios contemplados en el artículo 26 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, en virtud de lo establecido en los artículos 31.2. a y 36.1.a de la misma.

También lo fundamentamos, en virtud de lo establecido en el artículo 8 del Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, aprobado por Decreto 120/1991, de 11 de junio, de la Consejería de la Presidencia.

3.- En relación con el aspecto controvertido del precio público por suministro de agua, cuyas tarifas aprobadas por el Ayuntamiento de Lora del Río, fueron publicadas en el BOP de 25 de Marzo de 1992, así como sobre la periodicidad en la liquidación de los consiguientes recibos, en evitación de lo gravoso, que pudiera resultar su acumulación, esta Institución formuló **Recomendación** a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento para que *"en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 21 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, vele para que por GESTAGUA S.A. se cumplan las previsiones reglamentariamente establecidas por el Decreto 120/1991, de 11 de Junio, concretamente en su artículo 11 y artículo 16 de la Ordenanza Fiscal reguladora del precio público, no debiendo en lo sucesivo interrumpirse la exacción del importe de los recibos por lapsus de tiempo superior al indicado en la Ordenanza Fiscal"*.

4.- En lo concerniente al importe de las tarifas del precio público aprobadas por el Ayuntamiento y aprobadas por el Ayuntamiento y publicadas en el BOP de 25 de Marzo de 1992, esta Institución no encontró fundamento alguno que le permitiera sugerir a la Administración Municipal, siquiera un cambio de criterios, siempre y cuando estén fijadas las citadas tarifas con estricta observancia de lo que al respecto disponen el artículo 45.1 y siguientes de la Ley 39/88, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Ello, por cuanto que una vez asumido el servicio por el Ayuntamiento, lo que sucedió con fecha 26 de Abril de 1991, el mismo se ha de prestar de modo igualitario para todos los vecinos y residentes del Municipio que reciban dicha prestación, por aplicación de lo establecido en el artículo 26.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 18.1.g) de la misma y los artículos 30, 31 y 150.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955.

5.- Asimismo, advertíamos al Ayuntamiento y vecinos afectados

sobre la necesidad de colaborar con el Ayuntamiento para la prestación del servicio y de abonar regularmente las tarifas debidamente aprobadas y publicadas, como obligaciones y deberes que se desprenden de lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y de lo establecido en los artículos 17 y 18 de la Ordenanza Fiscal reguladora del precio público por suministro de agua. A este respecto formulamos **Sugerencia** para que tanto por los representantes de los vecinos de El Priorato como por las Autoridades Municipales se iniciaran actuaciones en orden a determinar la forma o condiciones de pago del período que media entre Mayo de 1991 y la fecha en que regularmente comiencen a liquidarse, girarse y hacerse efectivos los recibos en los que por la existencia de averías o fugas figuren cantidades excesivas adoptando en consecuencia las medidas que procedan, así como cualquiera otras condiciones relativas a la prestación del servicio, dado el carácter irreversible de la decisión adoptada por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de no volver a asumirlo por no ser de su competencia. Todo ello, sin perjuicio de cualquier otro acuerdo más favorable al que puedan llegar las partes.

6.-Finalmente, recomendamos, por una parte, a los vecinos de El Priorato que cesaran en el consumo de agua proveniente de pozos, sin control ni tratamiento sanitario por los riesgos para la salud que su consumo pueda comportar; y por otra, a las Autoridades Municipales, que en ejercicio de las competencias que les atribuye la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, velen para que no se lleve a cabo tal consumo, en evitación de los riesgos que para la salud pública pudiera suponer el mismo.

Al término del año no habíamos recibido contestación a nuestra última intervención.

En todo caso, queremos significar que el supuesto descrito no es un caso aislado, en nuestra Comunidad Autónoma, pues son muchos los municipios que tienen graves deficiencias sobre abastecimiento de aguas, potabilidad y calidad de las mismas. Actualmente el problema resulta agravado por la pertinaz y grave sequía que padecemos.

La cuestión se circunscribe a desarrollar una política de obras hidráulicas medioambiental que garantice la calidad de las aguas; ello requiere un gran esfuerzo inversor y una coordinación de las distintas Administraciones Públicas implicadas y correlativamente establecer una responsabilidad compartida en la política de precios que refleje la gestión integral del agua y la

correcta administración de un bien escaso.

2.2.2. Recogida de basuras y tratamiento de Resíduos Sólidos Urbanos.

Estas competencias aunque constituyen servicios municipales obligatorios, también están englobadas en un sector de la política regional de medio ambiente, por lo que hemos decidido tratarlas en la Sección correspondiente al mismo.

2.2.3. Abastos y defensa de usuarios y consumidores.

Por una Asociación profesional de Córdoba, se promovió la **queja 1279/92**, con ocasión del horario fijado por la Gerencia de Mercacórdoba S.A., empresa municipal. Manifestaba la Asociación referida que el nuevo horario de venta fijado, de 4 a 7,30 horas, no se ajustaba a su entender a lo establecido en otros Mercados Centrales de Abastecimiento en los que se inicia la venta entre las 5 y las 6 horas.

Debido a la falta de acuerdo en la determinación del horario, parte de los minoristas ejercieron medidas de presión, lo que originó un desabastecimiento de pescado en Córdoba.

De tales extremos tuvo amplio conocimiento la opinión pública por la aparición de noticias en la prensa diaria y restantes medios de comunicación.

Admitida a trámite la queja, interesamos informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Córdoba en su calidad de Presidente del Consejo de Administración.

La misma nos remitió un amplio y detallado expediente informativo, en el que nos exponía, de un lado, los antecedentes de la fijación de horarios para la venta de pescado en el mercado, las diversas alternativas y problemática suscitadas en cuanto a la fijación de la banda horaria en la que llevar a cabo la venta de pescado en Mercacórdoba desde su apertura, y las posibles consecuencias de la implantación del horario propugnado por la Asociación de Minoristas y Detallistas. Hacía constar, igualmente, la información remitida, que se habían celebrado muchas reuniones entre la Dirección de Mercacórdoba y las Asociaciones con la intención de encontrar

una solución pactada y satisfactoria para aquellas partes, añadiendo además que la implantación del horario de 4 a 7,30, se fijó una vez comprobada la imposibilidad de que por las referidas partes se lograran acuerdos duraderos y del agrado de todos, tratándose con aquel horario de aunar los intereses de los afectados y además de los consumidores.

Una vez estudiamos la información remitida, de la cual habíamos dado traslado a la Asociación que nos presentó sus alegaciones e interesó nuestra mediación, procedimos a formular Resolución.

No se había detectado irregularidad alguna en la forma de actuar de la Administración Municipal, por lo que comunicamos tanto a la Asociación promovente de la queja, como al Sr. Alcalde, lo siguiente:

"... no hay irregularidad en la actuación de los órganos de dirección de la Empresa Municipal Mercacórdoba S.A. en la fijación de horarios para la distribución de pescado en el referido establecimiento, gestionado indirectamente por la Administración Municipal. Elo toda vez que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º 1º, del Real Decreto Ley 2/85, de 30 de Abril por el que se establecieron medidas de política económica, y como actuación tendente a desarrollar el principio de libertad de empresa, establecido en el artículo 38 de la Constitución, está vigente la libertad de horarios y cierre de locales y establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, siendo los mismos de libre fijación por las Empresas en todo el territorio nacional.

Por ello, estudiado el expediente de queja y dado que según el artículo 46 del Estatuto de Autonomía y la Ley de 1 de Diciembre de 1983, por el que se rige esta Institución, nuestra competencia se ciñe a la defensa de las libertades públicas y derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración a la que debemos supervisar, constatando que en el asunto de fondo objeto de la presente queja, no hay una actuación de los órganos de gestión de Mercacórdoba S.A. que implique infracción del ordenamiento jurídico, no consideramos necesario formular ningún recordatorio de deberes legales".

Por otra parte, como de la documentación e información que nos habían enviado las partes, se desprendería que era factible, o al menos durante un tiempo siquiera mínimo lo fue, el establecimiento de un acuerdo sobre la base de la fijación de una banda horaria para la venta de pescado comprendida entre las 4,30 y las 7,30, con establecimiento de un turno especial para los distribuidores de fuera de la Capital que reunieran determinados requisitos mínimos, extremos éstos sobre los que se había alcanzado conformidad en reunión celebrada por las partes y la Asociación de Mayoristas, en fecha 18 de Junio de 1992, nos permitimos formular la siguiente **Sugerencia** al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba:

"... en evitación de cualquier posible lesión a los derechos de los consumidores y usuarios y en aras de un mayor y mejor cumplimiento del mandato contenido en el artículo 51.1 de la Constitución, desarrollado por la Ley 5/1985, de 8 de Julio de Consumidores y Usuarios de Andalucía, que establece como derecho de los mismos, en su artículos 4.2, la protección, reconocimiento y realización de sus legítimos intereses económicos y sociales, se intente llegar a un nuevo acuerdo vinculante esta vez tanto para la Empresa Municipal, como para las Asociaciones de Mayoristas y Minoristas, determinando el horario de distribución del pescado.

*Nos mueve a formular tal **Sugerencia** el deseo de, como se ha mencionado antes, evitar que los desacuerdos entre las partes afectadas, repercutan en los consumidores, sobre todo porque a consecuencia de ello se puedan producir nuevamente desabastecimientos nuevamente, encarecimientos del pescado, baja de la calidad, etc.*

Por lo cual, entendemos que cualquier nuevo intento de acuerdo sobre la base del celebrado el 18 de Junio de 1992, conteniendo esta vez la voluntad manifiesta de las tres partes afectadas, esto es, Mercacórdoba S.A., Mayoristas, Minoristas y Detallistas (Capital y Provincia) y con la presencia de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, podría constituir una vía de solución al problema".

Por otra parte, instábamos a la Asociación de Minoristas y Detallistas a que llevara a cabo el planteamiento de sus reivindicaciones ante los Organos de Gestión de Mercacórdoba S.A., teniendo en cuenta que el horario actual estaba fijado en forma adecuada al Ordenamiento Jurídico y que

debían ser respetados los derechos de los consumidores.

Por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba se contestó a nuestra **Sugerencia** enviándonos certificación de acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de la Empresa Municipal Mercacórdoba S.A. en el que se indicaba:

"Que el Consejo de Administración de la Sociedad, en sesión celebrada el día 1 de Febrero de 1993, adoptó entre otros el siguiente acuerdo:

Conocido el escrito del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con el horario de venta en el mercado de Pescados, el Consejo acordó dirigirse al mismo manifestando su disposición a considerar cualquier propuesta que se le someta que cuente con el consenso de mayoristas y detallistas tanto de la capital como de la provincia de Córdoba".

Toda vez que la comunicación de la Alcaldía-Presidencia nos llega en el momento de elaboración del presente informe, solamente podemos adelantar que transmitiremos a las Asociaciones implicadas, el acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de Mercacórdoba S.A. y que en la intención de evitar que los intereses de usuarios y consumidores se vean lesionados, les propondremos que insten previo acuerdo entre ellos la fijación del horario ante los órganos competentes de la empresa municipal, dado que la opción sugerida por esta Institución, que venía a concretarse en la negociación tripartita de la fijación del horario para una vez contara con el consenso del representante de Mercacórdoba S.A., de los Mayoristas y de los Minoristas y estando presentes las Asociaciones de Consumidores y usuarios, se sometiera a la consideración de los órganos competentes de la empresa municipal para su aprobación y establecimiento.

No se ha aceptado totalmente nuestra **Sugerencia**, pero entendemos que a los Minoristas les queda la oportunidad de concertar con los Mayoristas el horario de venta y someterlo a los órganos de gestión de Mercacórdoba, S.A, aunque con la solución que admite el Consejo de Administración, entendemos que no se logra un compromiso de entrada de la empresa municipal, ni se da participación a las Asociaciones de consumidores y usuarios. Pese a lo anterior se ha logrado un compromiso por parte de Mercacórdoba S.A. para una nueva fijación de horario, cuando podía mantener el actual sin haber incurrido en ninguna irregularidad o infracción administrativa

al determinarlo.

2.2.4. Deficiencias en la prestación de diversos servicios municipales y/o provinciales.

A este apartado traemos a colación dos quejas que describen situaciones deficitarias en los niveles de prestación de determinados Servicios municipales y/o provinciales, que inciden negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Así, en la **queja 381/90**, el asunto que motivó la admisión a trámite del escrito de la interesada fue carecer de los servicios de suministro de agua potable domiciliaria y electricidad así como problemas de comunicación, en el diseminado rural de Arroyos de Plaza, en el término municipal de Santo Tomé (Jaén), donde la reclamante reside habitualmente.

Del informe municipal se desprendía que en cuanto al problema de la electrificación de las viviendas aisladas no existían fundamentos que justificaran continuar nuestra actuación, habiéndose solucionado el déficit en algunas viviendas. No obstante, sugerimos a la Alcaldía que se acogiera a las nuevas convocatorias que se efectúen por las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Economía y Hacienda, para subvencionar a Ayuntamientos para programas de electrificación de la vivienda rural aislada, y con ello, atender el resto de las peticiones que no fueron subvencionadas en la convocatoria anterior.

Respecto al aspecto básico cuestionado nos decía la Entidad Local:

"En cuanto al abastecimiento de agua potable, este Ayuntamiento no dispone en la actualidad de medios técnicos ni económicos suficientes para acometer dicha obra en el diseminado, a unos 20 km. del municipio, máximo cuando las dificultades de abastecimiento en el núcleo de población de Santo Tomé son elevadas".

En consecuencia formulamos **Sugerencia** concretada en que por la Alcaldía se impulse los servicios municipales, como el del supuesto planteado, al objeto de que sea establecido el servicio de abastecimiento domiciliar de agua potable en el núcleo Arroyos de Plaza, a la mayor brevedad posible, bien

sea directamente, aunque por el informe municipal parecía que esta vía no tendría la cobertura financiera y técnica necesaria, o bien a través de la colaboración de la Diputación, mediante la inclusión en los Planes Provinciales de Obras y Servicios correspondientes.

Por su parte, a la Diputación Provincial de J en le dirigimos otra **Sugerencia** concretada en que se ejercieran las competencias sobre los servicios municipales, como el del supuesto planteado, al objeto de que fuera establecido el abastecimiento domiciliario de agua potable en el núcleo Arroyos de Plaza, a la mayor brevedad posible ante la insuficiencia de medios por parte del Ayuntamiento, a través de la colaboración de esa Corporación Provincial mediante la inclusión de las obras necesarias en el Plan Provincial de Obras y Servicios correspondiente.

La respuesta de la Diputación fue favorable indicándonos:

"... Estando considerados los servicios requeridos por la Sra. ..., como mínimos, en función de su población, como dice el artículo 26.1. de la Ley 7/85, efectivamete tal y como se deduce de los artículos 31.2, 36.1. y 26.3., si no se prestan por el Municipio, correspondería a la Diputación suplir o coadyuvar a la prestación de los mismos.

El mecanismo concreto para la garantía de la prestación de los servicios municipales obligatorios mínimos es el Plan anual de Cooperación a las Obras y Servicios Municipales previstos en la Ley 7/85 y R.D.L. 781/86, regulado por el R.D. 665/790, de 25 de mayo.

Como consecuencia de todo lo expuesto, se toma la debida nota para que si el Ayuntamiento lo estima oportuno, se incluya en los próximos Planes de Obras y Servicios".

De dicha solución dimos traslado al Ayuntamiento, e incluimos la queja en el Informe Anual ante la falta de respuesta municipal.

Mayor trascendencia y complejidad tiene la **queja 1233/91**, ya esbozada en el Informe de 1991, avalada por alrededor de cinco mil escritos individualizados de queja de vecinos, propietarios de viviendas y representantes hoteleros de Matalascañas, en el término municipal de Almonte (Huelva), sobre deficiencias y carencias en la prestación de servicios y competencias municipa-

les, tales como:

- 1.- Limpieza y reparación del alcantarillado interior del núcleo de población.
- 2.- Limpieza viaria.
- 3.- Recogida de basuras. Falta de número suficiente de papeleras y contenedores, y los que hay no se limpian.
- 4.- Falta de política municipal, educación y colaboración ciudadana.
- 5.- Existencia de un vertedero cercano a la playa que es un foco de contaminación.
- 6.- Solares sin edificar que se convierten en vertederos incontrolados, que provocan olores, insalubridad y falta de higiene.
- 7.- Falta de ordenación, control y vigilancia del tráfico urbano, insuficiencia y deficiente estado de conservación de señales de circulación.
- 8.- Contaminación acústica descontrolada.
- 9.- Mal estado de conservación de viales.
- 10.- Realización de acampadas ilegales en solares sin edificar dentro de la urbanización.
- 11.- Falta de servicios higiénicos en la urbanización y playa.
- 12.- Ausencia de vigilancia policía local en población para prevenir daños en bienes o personas.
- 13.- Ausencia de vigilancia de Policía Local en zona de playa.
- 14.- Falta de delimitación de zonas de embarque y desembarque.
- 15.- Contaminación del agua del mar.
- 16.- Insuficiente servicio de limpieza de la arena.

17.- Inexistencia de un adecuado servicio de la Cruz Roja del Mar.

18.- Falta de megafonía, existen servicios higiénicos, pocos y en malas condiciones.

19.- Paseo marítimo sin terminar, falta de conservación y limpieza; utilización del mismo como carretera.

Tras las informaciones municipales inicialmente recibidas y la entrevista mantenida por el Defensor, Adjunto Primero y Asesores de las Areas implicadas con autoridades municipales, anunciando medidas inmediatas, se recibió del Ayuntamiento una pormenorizada documentación sobre el Plan Municipal de Verano 92 para la playa de Matalascañas. Una vez valorada se solicitó nueva información sobre extremos puntuales y formulamos **Sugerencias** sobre:

- La elaboración de proyecto de Ordenanza de protección del medio ambiente contra la contaminación acústica, atmosférica y proveniente de vertidos, para su toma en consideración y aprobación, si procede, por los Organos Municipales competentes.

- Adoptar mientras tanto las medidas provisionales, de control y policía, que en función de las disponibilidades técnicas y de personal, pueda llevar a cabo la Administración Municipal, para preservar el derecho fundamental, constitucionalmente establecido en el artículo 45.1 de nuestra Carta Magna, a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

- Mantener los cauces suficientes, por parte de la Corporación, para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones tendentes a afrontar las posibles soluciones a los problemas planteados, ello en aras del mayor y más amplio respeto al principio constitucionalmente establecido de participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social; dándose así cumplimiento a la obligación que a las Corporaciones Locales impone el art. 69.1, de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Con cierto retraso se recibió respuesta favorable a nuestra intervención. Así la Delegación Municipal de Urbanismo nos remitió copia de la propuesta presentada por el Ayuntamiento al Servicio de Costas de Huelva,

para la autorización de los servicios de la playa en la pasada temporada de verano, así como la autorización concedida por el mencionado Servicio, incluyéndose entre la documentación la delimitación de los puntos de embarque y desembarque. También se acompañaron por el Ayuntamiento, ejemplares de material informativo y de concienciación para ser distribuido entre los usuarios de la playa, con objeto de dar a conocer los servicios municipales en la misma y de fomentar la correcta y adecuada utilización de los mismos.

De dichas actuaciones se dió información a los interesados, tras varias entrevistas, cerrando la queja como asunto en vías de solución.

A este respecto se está estudiando por esta Institución la posibilidad de iniciar queja de oficio para que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se desarrolle legalmente el artículo 30 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con referencia a los municipios con zonas turísticas dentro de su término municipal, incardinando tal especialidad en el contexto más amplio de una sugerencia que tenga por finalidad proponer un desarrollo legislativo integral, por parte de la Comunidad Autónoma en ejercicio de las competencias transferidas, de la legislación básica de Régimen Local.

2.3. Hacienda Local.

2.3.1. Impuesto sobre Actividades Económicas.

Podemos señalar que respecto a este nuevo Impuesto, se han presentado varias quejas. Así, en la queja **1848/92**, se consideraba que el Impuesto sobre Actividades Económicas debería ser proporcional al periodo de funcionamiento de la actividad, y así, aquellos establecimientos que causaran baja en el mes de Enero como era el asunto objeto de la queja, se le liquidase una parte proporcional y no por la cuantía anual. Dicha queja no fue admitida a trámite al no estimarse actuación irregular por parte de la Corporación Local afectada, al haber efectuado dicha liquidación conforme a lo establecido por el artículo 90 apartados 1 y 2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de Diciembre de 1988, que establece que el Impuesto sobre Actividades Económicas se devenga en el primer día del período impositivo, el cual coincide con el año natural (1 de Enero), de lo cual se informó al interesado.

Con la entrada en vigor de este Impuesto (1 de Enero 1991), tributo de carácter obligatorio para los Ayuntamientos, se completó la puesta en práctica del nuevo sistema impositivo municipal que vino a establecer la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Este Impuesto, que ha supuesto la desaparición de cuatro de las diez figuras impositivas del sistema precedente (Licencias Fiscales, Impuestos sobre Radicación, Publicidad y Gastos Suntuarios), ha sido fuertemente contestado por los afectados, y de manera especial por los pequeños industriales y comerciantes, que vienen realizando diversas medidas de presión ante las autoridades locales para intentar reducir en lo posible la cuota municipal. En este sentido, tenemos conocimiento de que algunos Ayuntamiento andaluces están estudiando la posible revisión de los coeficientes de incrementos e índices de situación, parámetros en los que pueden influir para la determinación final de las cuotas municipales.

2.3.2. Impuesto municipal sobre vehiculos de tracción mecánica.

En el presente ejercicio damos cuenta de las **quejas 872/91, 543/92 y 1732/92**, en las que se plantea la procedencia o no del embargo por el impago de deuda del impuesto municipal sobre vehiculos de tracción mecánica.

Las citadas quejas, son fiel reproducción de cuanto decíamos en nuestro Informe del año pasado respecto al supuesto reseñado en la **queja 116/90**, por lo que nos remitimos a las consideraciones allí expuesta. Dicha queja, como ya indicábamos, fue trasladada al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, para continuar las gestiones iniciadas por nosotros, en orden a la solución del posible vacío normativo respecto a la formalización de la transferencia de vehículo ante la Jefatura Provincial de Tráfico. Con prontitud, se recibió respuesta de la Institución Estatal comunicando las actuaciones realizadas, que se concretaron en la formulación de la siguiente **Recomendación** dirigida a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior:

"Que por ese Departamento se estudie la conveniencia de completar las previsiones contenidas en la actual normativa reguladora de las transferencias de vehículos, de forma que en el caso de cumplimiento por parte del transmitente de las obligaciones recogidas en los párrafos 1.1 y 1.2. del art. 247 del Código de la Circulación, no siga figurando, en ningún caso, como titular

registral del vehículo transferido."

A esta Resolución, se contestó por la Dirección General de Tráfico, entre otros, en los siguientes términos:

" Sin perjuicio de que esta materia se aborde y regule con más precisión en el futuro Reglamento de Vehículos que se elabore en desarrollo de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, se considera que la normativa vigente sobre transferencias, contenida en el artículo 247 del Código de la Circulación, permite solucionar este tipo de problemas, no existiendo a nuestro juicio un vacío legal".

A la vista de ello, y de la documentación aportada por los afectados e informes municipales recibidos en las **quejas 872/91, 543/92 y 1732/92**, comunicamos a sus promoventes que, la única posibilidad válida que tenían si deseaban evitar el pago del impuesto estribaba en cancelar la vigencia de la inscripción de su coche en los registros de tráfico, pues mientras no sucediera, son ellos y sólo ellos los sujetos pasivos de la relación tributaria, pues en este punto es contundente el Decreto que se aplica (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril), cuando en su art. 364 dispone que están obligados al pago del impuesto las personas naturales o jurídicas a cuyo nombre figure inscrito el vehículo en el registro público correspondiente.

En este sentido, comunicamos a los mismos que deberían dirigirse a la Jefatura Provincial de Tráfico, respectiva, con la documentación acreditativa de la entrega del permiso de circulación al adquirente con la anotación de venta firmada en el reverso. Documentación que puede ser tanto el recibí firmado por el adquirente como el contrato de compraventa del vehículo o cualquier otro documento acreditativo de la transmisión. Y, una vez registrada en Tráfico la transferencia, solicitar certificación de la misma en la que se ponga de manifiesto la fecha de transmisión, y con ella dirigirse al Ayuntamiento solicitando el cambio de sujeto pasivo en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y, a la vez, la anulación de los recibos incorrectamente girados a su cargo, así como, en su caso, la devolución de lo indebidamente ingresado en las arcas municipales.

Resulta interesante significar el asunto planteado en la **queja 464/91** por el padre de una joven con una minusvalía del 99 % definitiva, en

relación con la liquidación por el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Adquirió un vehículo utilitario para el traslado de su hija, que por sus circunstancias, tenía que recurrir para ello a taxis o coches particulares. La documentación del vehículo se formaliza a nombre de la hija, principal destinataria del vehículo. Solicitada la exención del Impuesto ante el Ayuntamiento de Algeciras, éste le contesta, entre otros, en los siguientes términos:

" ... 2º.- *La Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales, establece en su artículo 94º que estarán exentos del impuesto: d) Los coches de inválidos o los adaptados para su conducción por disminuidos físicos, siempre que no superen los 12 caballos fiscales y pertenezcan a personas inválidas o disminuidas físicamente; por ello, se requirió al interesado para que acreditara cumplir los requisitos que establece dicho precepto.*

3º.- *A la vista de la documentación aportada y como quiera que no se trataba de un coche de inválido ni tampoco de un coche adaptado para la conducción por disminuido físico con los condicionamientos establecidos en el citado artículo, la Comisión de Gobierno de este Excmo. Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 25/01/91, adoptó resolución desestimando la petición de exención".*

Como resultado del estudio de dicho informe, y de la normativa en vigor aplicable, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones al no observarse irregularidad alguna en la actuación administrativa de dicho Ayuntamiento.

No obstante, queremos resaltar que, en aquella fecha, Enero de 1990, y conforme a lo dispuesto por el Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de Diciembre, los vehículos adquiridos por minusválidos tributaban por IVA al tipo del 12 %, sin limitación de potencia ni condiciones especiales del vehículo y sin necesidad de que los interesados sean titulares de carnet de conducir. Las únicas limitaciones previstas en la norma se refieren a la adquisición de un sólo vehículo cada cuatro años, salvo los supuestos de siniestro total, y que durante dicho periodo el vehículo no podrá ser objeto de una transmisión posterior por actos "inter vivos". Por este motivo, el afectado "*no comprendía*", según nos

comunicó, que en el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica no tuviera exención alguna y en cambio, sí se contemplaba una reducción en el tipo de IVA aplicado en la adquisición del vehículo.

2.3.3 Regulación del tráfico urbano.

La **queja 1027/91** se presenta por un vecino de Córdoba, en relación con la denuncia impuesta por un vigilante jurado del aparcamiento del Hospital "Reina Sofía" de Córdoba, contra la que interpuso el oportuno recurso ante el Ayuntamiento cordobés, sin obtener respuesta alguna.

El informe municipal recibido señalaba que en las actuaciones del expediente se habían seguido el curso procedimental correcto; sin embargo, el interesado nos comunicó que en su día formuló una serie de observaciones no contestadas por el Ayuntamiento y que deberían incidir definitivamente en la resolución ajustada del expediente. Entre las alegaciones planteadas cabe señalar las siguientes:

- Notificaciones dirigidas a persona distinta del supuesto infractor.
- Boletín de denuncia formulado por Agente de Seguridad de Compañía Privada de Seguridad y no entregado al denunciado en su momento.
- Falta de concreción del lugar de la comisión de la supuesta infracción.
- Inexistencia de señal de prohibición en el lugar donde se produjo la maniobra supuestamente infractora.

Requerida nueva información del Ayuntamiento, ésta se recibe incompleta y confusa, y, en vista de ello, por esta Institución se resolvió dirigir a la Alcaldía, las siguientes Resoluciones:

A) - **Recordatorio** del cumplimiento de deberes legales en el sentido de que se tramiten los expedientes sancionadores en materia de infracciones de tráfico, con estricta observancia de lo establecido con respecto a las denuncias y su tramitación por el Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de Marzo (BOE nº 63, de 14 de Marzo), por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; en

concreto a lo dispuesto en:

- Art. 75.3: «En las denuncias por hechos de circulación, deberá constar: la identificación del vehículo con que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuese conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando este sea un Agente de la Autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación...».

- Art. 77. Notificación de denuncias.- «Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por Agentes de la Autoridad, se notificarán en el acto al denunciado, haciendo constar en las mismas los datos a que hace referencia el art. 75 y el derecho reconocido en el art. 79.1. Por razones justificadas que deberán constar en la propia denuncia, podrá notificársele la misma con posterioridad».

- Art. 79. Tramitación 1.- «Los órganos competentes de la Jefatura Central de Tráfico y los Ayuntamientos serán los Instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, si no se hubiere hecho por el denunciante, al presunto infractor concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas.

2. De las alegaciones del denunciado se dará traslado al denunciante para que informe en el plazo de quince días.

3. Transcurridos los plazos señalados en los números anteriores, a la vista de lo alegado y probado por el denunciante y el denunciado y tras la eventual práctica de la prueba y ulterior audiencia a los interesados, en los casos en que ello fuera estrictamente necesario para la averiguación y calificación de los hechos, se dictará la resolución que proceda».

B) - **Recordatorio** del deber legal de observar en la tramitación de los referidos expedientes, lo establecido en el art. 278.I del Decreto 25 de Septiembre de 1934, por el que se aprobó el Código de Circulación, declarado vigente en lo que no se oponga al Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, en la Disposición Transitoria del mismo.

" Art. 278.I.- «Serán responsables de las infracciones a las normas de circulación contenidas en este Código los peatones o los conductores de

vehículos o animales que las cometiesen».".

Preceptos que en algunos de los aspectos más significativos, como lo es el de la necesaria identificación del conductor, tal como propugnó en aras del principio de personalidad de la pena o sanción, y del derecho fundamental de presunción de inocencia, contenido este último en el art. 24.2 de la Constitución, la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/88, de 22 de Noviembre, no se han observado. Hecho éste que, además de aquel derecho fundamental, lesiona el principio de eficacia en el funcionamiento de la Administración, establecido en el art. 103.1 de la Constitución.

C) - **Recomendación** en el sentido de que dispusiera lo oportuno en orden a que, en aplicación de lo establecido en el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, se procediera a la revocación de los actos administrativos de imposición de sanción y providencia de apremio para inicio de su cobro en vía ejecutiva, dirigidos al conductor del vehículo, por la existencia de infracción a los preceptos citados en el apartado primero de esta Resolución. Debiendo además procederse al archivo de las actuaciones, por haber transcurrido con creces el periodo de dos meses en que prescribe la acción para perseguir las infracciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 80.1 del Real Decreto Legislativo 339/90, por lo que no se podría al día de la fecha iniciar la tramitación de expediente sancionador al conductor del vehículo en el día de los hechos denunciados. Procediéndose en consecuencia a la devolución de lo cobrado, si ha tenido lugar el cobro de la sanción y los recargos correspondientes, y al pago de los intereses que correspondan.

D) - **Sugerencia** para que en ejercicio de las facultades y atribuciones que ostenta, legalmente conferidas, se proceda a una más correcta y adecuada señalización en la zona de confluencia entre la C/ San Alberto Magno, con la salida de las Instalaciones Deportivas de la Universidad de Córdoba y con la salida de la Ciudad Sanitaria Reina Sofía; ello dentro del marco competencial atribuido a las Entidades Locales en el Art. 25.2 de la Ley 7/85, de 2 de Abril.

Con cierta prontitud, se recibe respuesta del Ayuntamiento a los Recordatorios formulados, estimando nuestra Recomendación y fundamentando adecuadamente la no aceptación de la Sugerencia sobre la señalización viaria por no existir defecto alguno, siendo la misma la correcta.

A la vista de ello, se deduce que el asunto por el que el afectado acudió a nosotros se encuentra solucionado, por lo que se procedió a dar por concluidas las actuaciones en el expediente, de lo que se dió traslado al interesado.

El interesado de la **queja 120/91**, cuestiona los perjuicios que ocasiona a los comerciantes de las zonas afectadas el sistema de Ordenación y Regulación de Aparcamientos (ORA) implantado por el Ayuntamiento de Almería. Admitida a trámite la queja, tanto por el asunto de fondo como por la falta de respuesta a la reclamación presentada por el interesado contra la sanción impuesta por estacionar sin ticket de ORA, se solicitó el informe municipal, al mismo tiempo que se instaba la necesidad de dar respuesta expresa y motivada a la reclamación presentada por el interesado. A la vista del informe recibido se estimó oportuno formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, **Recordatorio** de deberes legales, en el sentido de que tenga presente la obligación de tramitar los expedientes sancionadores especiales en materia de tráfico, con estricta observación de lo establecido en el art. 81.1 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, ya citada, al respecto de la prescripción de la acción para perseguir las infracciones.

Por ello, y, por cuanto que desde la fecha de presentación por el interesado del escrito denominado por la Administración Municipal, de descargo, (27 de Febrero de 1991), hasta la fecha de notificación de su desestimación, (24 de Octubre de 1991), transcurrió con creces el plazo de dos meses, de prescripción de la acción para perseguir la infracción cometida, sin que se acreditara en las Resoluciones de la Alcaldía la existencia de actuación que interrumpiera el plazo mencionado. En aras de los principios constitucionalmente establecidos, de seguridad jurídica y eficacia de la Administración, en los arts. 9.3, y 103.1 de la Constitución, respectivamente, se formuló **Recomendación** para que se procediera por la Alcaldía a la revocación de las Resoluciones de la misma mencionadas con antelación, en lo concerniente a la imposición de sanción de 2.000 pts. a D.... por infracción al art. 38.4 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial y de la Ordenanza nº 25, Reguladora del Precio Público por Estacionamiento de Vehículos de Tracción Mecánica en las Vías Públicas Municipales, quedando aquéllas sin efecto y procediéndose a la devolución del importe de la multa, si se hubiere llevado a cabo su pago o cobro y los intereses que corresponda.

Igualmente se formuló a la misma Alcaldía, **Sugerencia** en el sentido de que procediera a la elaboración y sometimiento a los Organos Municipales competentes para su aprobación de un proyecto de modificación de la Ordenanza nº 25, Reguladora del Precio Público por Estacionamiento de Vehículos de Tracción Mecánica en las Vías Públicas Municipales, en su art. 3º.3, incluyéndose entre los supuestos de estacionamiento de vehículos sin limitación de su duración, el realizado por vehículos cuya titularidad corresponda a personas jurídicas, sociedades, cooperativas, entidades, etc, que ejerzan actividades comerciales industriales o profesionales y que tengan su domicilio social en las zonas determinadas en el Bando de la Alcaldía-Presidencia, a que hace referencia el art. 1º de la Ordenanza referida, y estableciendo la exención de pago en los supuestos en que el estacionamiento se realice en la zona en que tenga el domicilio social la persona jurídica.

Por el Excmo. Ayuntamiento de Almería, se da respuesta a nuestras Resoluciones, aceptando íntegramente las mismas.

2.3.4. Demora en el abono de factura por suministros y servicios.

La **queja 1542/92**, refleja la demora de una Corporación Local en el abono de factura por adquisición de bienes muebles (equipo electrónico de megafonía), y que al haber transcurrido más de dos años, no se puede liquidar la deuda al parecer por "*no tener dinero para su pago*". Actualmente se está a la espera de respuesta municipal.

Este asunto se viene planteando con cierta frecuencia en los últimos años y, una vez recibido el informe municipal, se comprueba que el acuerdo municipal fue adoptado sin preveer la consignación presupuestaria para afrontar el pago del suministro o la adquisición realizada, y, en otros supuestos, la demora en el pago se debe a problemas de liquidez en la Tesorería.

2.3.5. Tasas y Precios Públicos por la prestación de Servicios Municipales.

En la **queja 580/91**, se denuncia que el Ayuntamiento de Almería cobra el precio público del Agua y la Tasa de Basura en un recibo globalizado, y, que habiendo recurrido la tasa de basura por entender que no tiene obligación a ello al no prestarse el servicio e intentar el pago parcial, ha sido inútil por lo que el Ayuntamiento les hace incurrir en morosidad.

El Ayuntamiento de Almería nos comunicó, en principio, que la liquidación practicada es correcta, y para ello se nos remite a la Ordenanza Fiscal reguladora. Como quiera que no informaba sobre la respuesta a la reclamación del interesado, se reiteró la necesidad de ello y es en el segundo informe que recibimos donde se reseña que no procede la recogida de basura solicitada, ya que la misma es de tipo industrial, siendo de aplicación lo estipulado en la Ordenanza Fiscal Reguladora, en su artículo 2º., apartado 1 y 2, por lo que, se ordenó a la Unidad de Liquidación de Rentas de la Corporación Municipal, que procediera a incoar el pertinente expediente de "devolución de oficio de las cuotas indebidamente ingresadas".

En cuanto a la facturación conjunta de las tasas de basura con las de agua y alcantarillado, se trata de una cuestión de carácter formal, y no tendría que incidir en el asunto de fondo, que es el derecho a la prestación del servicio municipal de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, aunque no a aquellos residuos de tipo industrial, que requerirían medidas especiales para su establecimiento.

2.3.6. Embargo de cuentas abiertas en entidades de crédito por deudas a las Haciendas Locales.

La aplicación del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de Diciembre, en lo que hace referencia al embargo de "cuentas abiertas en entidades de crédito", ha originado la presentación de numerosas y variadas quejas ante esta Institución. (entre otras, la **queja 1281/92**)

La mayoría de las quejas presentadas afectaban al procedimiento de embargo regulado en los arts. 120 y ss. del citado Reglamento. Estas reclamaciones de orden procedimental pueden verse resueltas una vez el Tribunal Supremo emita su resolución en el recurso contencioso-administrativo planteado por la patronal bancaria sobre estos artículos.

Sin embargo, otro grupo de quejas, ya reseñadas en el Informe correspondiente al año 1991, hacen referencia a una problemática que, si bien está relacionada con el embargo de cuentas en entidades de crédito, no aparece recogida entre los supuestos objeto del recurso antes citado. Nos estamos refiriendo en concreto a la controversia originada por el embargo de cuentas

que tienen su origen en la domiciliación de salarios o pensiones en entidades de crédito, sin respetar los límites de inembargabilidad legalmente establecidos.

A la vista de las quejas presentadas, se decidió iniciar una investigación global encauzada a través de la **queja de oficio 1536/92**, al considerar que la cuestión es de importancia por cuanto implica la salvaguardia de derechos legalmente reconocidos a los administrados. A la vista del resultado final del estudio y de las Administraciones implicadas, conforme los mecanismos de cooperación y coordinación de funciones que enmarcan las relaciones de esta Institución con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, se remitió al Alto Comisionado de las Cortes Generales un informe jurídico sobre la cuestión planteada, por si dicha Institución estimase conveniente tomar en consideración las argumentaciones y propuestas en el mismo contenidas, y que por su interés reproducimos.

"Informe sobre la aplicación del Reglamento de Recaudación en orden al embargo de cuentas abiertas en entidades de crédito sin tomar en consideración el origen de las mismas.."

El Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de Diciembre, establece en su art. 112 el orden de embargo a seguir por la administración tributaria para el cobro, en vía ejecutiva, de las deudas previamente apremiadas. En el citado artículo se sitúa en primer lugar el "dinero efectivo o en cuentas abiertas en entidad de crédito".

Este orden de prelación aparecía recogido con anterioridad en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Ley 37/1988, de 28 de Diciembre), y suponía una modificación de lo establecido en el art. 131 de la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de Diciembre).

La rapidez y ejecutividad de este sistema de embargo ha supuesto que en un corto período de tiempo se convierta en el más utilizado por las diferentes administraciones tributarias (19.083 embargos en sólo 6 provincias en el período Diciembre de 1990 a Octubre de 1991).

El procedimiento ha generado un considerable número de protestas por parte de los dos colectivos más afectados por el mismo: los

contribuyentes y las entidades financieras. Consecuencia de esta controversia es el planteamiento, por la patronal bancaria, de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el Real Decreto 1684/90, en cuanto hace referencia a los artículos que regulan el procedimiento de embargo de cuentas abiertas en Entidades de depósito; Contencioso que ya ha dado lugar a la suspensión cautelar, por el Alto Tribunal, de diversos artículos del Reglamento.

Como consecuencia de quejas recibidas en esta Institución (cito por ejemplo 148/90) se ha constatado la existencia de una posible contradicción entre las disposiciones del citado Reglamento de Recaudación y otras normas de mayor rango legal, por lo que hace referencia al embargo de cuentas corrientes sin tomar en consideración el origen de las mismas.

En concreto, el problema que vamos a analizar es el que se origina como consecuencia del embargo de cuentas en entidades financieras, cuando las mismas se nutren, fundamentalmente, de la domiciliación, por el depositante, del cobro de sueldos, salarios o pensiones.

El art. 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Real Decreto de 3 de Febrero de 1881) establece en sus apartados segundo y tercero lo siguiente:

«Es inembargable el salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

Serán inembargables también aquellas otras cantidades así declaradas por disposiciones especiales con rango de Ley».

Por su parte, el art. 1451 de la citada Ley de Enjuiciamiento Civil establece la escala que debe regir las retenciones de salarios, sueldos, pensiones o retribuciones que sean superiores al salario mínimo legal.

El art. 27.2 del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo) establece:

«El salario mínimo interprofesional, en su cuantía, es inembargable».

Las mismas condiciones de inembargabilidad se aplican a las prestaciones de la Seguridad Social como las pensiones tras una sentencia del Tribunal Constitucional de 1989 (TCO 113/89).

En el Reglamento General de Recaudación, objeto de análisis, no se encuentra ningún precepto que haga referencia expresa a las limitaciones al embargo recogidas en los artículos referenciados, aunque si existe un artículo, de carácter general, que bien pudiera aplicarse al caso que nos ocupa:

Art. 114. «Bienes libres de embargo.- No se embargarán los bienes siguientes:

- a) Los exceptuados de traba con carácter general por las leyes procesales u otras.
- b) Los declarados en particular inembargables en virtud de Ley».

Parecería, pues, que de la aplicación de este precepto de carácter general, interpretado en función de los artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil antes citada, debería resultar la inembargabilidad de los sueldos y pensiones en cuantía igual al salario mínimo interprofesional. Sin embargo, la aplicación práctica del procedimiento de embargo de cuentas abiertas en entidades de depósito, por parte de la administración tributaria, ha puesto de manifiesto el incumplimiento generalizado de este límite legal.

La razón del incumplimiento parece deberse a consideraciones prácticas, relacionadas con la imposibilidad de la Administración para conocer el origen de las cuentas que embarga.

La cuestión fundamental en el análisis que realizamos se centra, por tanto, en determinar la trascendencia jurídica que el origen de la cuenta de depósito pueda tener en el procedimiento tributario.

En este sentido, una circular de la Dirección General de Recaudación (8/1988, de 16 de Diciembre) sobre «criterios de actuación en el

embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de depósito», recoge algunas de las argumentaciones esgrimidas por la administración tributaria para fundamentar su actuación. Podemos destacar las siguientes consideraciones:

- «1.1. Las discrepancias que pudieran haber sobre el origen del dinero depositado o sobre la deuda a la Hacienda Pública, son conflictos jurídicos entre la Hacienda y el deudor, en los cuales la entidad depositaria ordinaria no es parte. Dichos conflictos tienen su procedimiento de solución en la legislación vigente por la vía de los recursos y reclamaciones, en los cuales los deudores pueden hacer valer todos sus derechos».
- «2.8. Limitaciones por el origen de las cantidades anotadas en cuenta: El contrato de cuenta corriente se establece entre el o los titulares de la cuenta y la Entidad. El origen del dinero depositado en cuenta es anterior e independiente en esta relación depositante-depositario. Por ello las limitaciones que pudieran afectar a las operaciones previas al depósito son ajenas a la relación de cuenta corriente.

Así, por ejemplo, las limitaciones para el embargo de salarios desaparece una vez realizado el ingreso en la cuenta. Por ello, no procede dejar limitaciones al embargo basadas en el origen de las cantidades ingresadas en cuenta».

Como consecuencia de la interpretación de los preceptos legales, por parte de la Administración tributaria, actualmente se está procediendo al embargo de cuentas sin tener en consideración el origen de las mismas y, lo que es más importante, sin que se haya previsto procedimiento alguno para que el contribuyente pueda solicitar el reembolso de las cantidades embargadas que se encuentren afectadas por las limitaciones de los arts. 1449 y 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Nos encontramos, por tanto, ante la necesidad de encontrar un procedimiento que, sin menoscabar la necesidad de la Administración de contar con un procedimiento rápido y efectivo para hacer efectivo el embargo de las deudas tributarias, salvaguarde los

derechos de los contribuyentes legalmente reconocidos.

En este sentido, podría ser de interés considerar la posibilidad de instar, de los órganos competentes, una modificación del Reglamento de Recaudación, que contemple la inclusión en el mismo de un procedimiento especial de reclamación, al que podrían acogerse los contribuyentes afectados por el embargo de sueldos o pensiones.

Consideramos que, dado que la reclamación sería posterior a la efectividad del procedimiento de embargo, no mermaría en forma alguna la efectividad del mismo y permitiría salvaguardar los derechos del contribuyente, estableciendo unos trámites de reclamación ágiles y de pronta resolución, en los que se especificaran los medios de prueba exigidos por la Administración".

En este sentido, trasladamos al Alto Comisionado nuestro posicionamiento en el asunto. Como medidas a adoptar, podrían considerarse dos posibilidades alternativas, o en su caso, complementarias:

1.- Modificar el Reglamento de Recaudación, introduciendo en su articulado una norma específica que regulase un procedimiento simple y expeditivo para la presentación de reclamaciones por parte de los particulares cuyas cuentas embargadas afectasen a los salarios o pensiones en la cuantía declarada como inembargable por la Ley.

2.- A fin de evitar el problema que conlleva toda modificación legislativa, podría acudir, por razones prácticas, a dictar unas instrucciones o circulares a los órganos de recaudación, a fin de que los mismos incluyeran en la notificación del embargo al deudor, prescrita en el art. 120.5, un "impreso de reclamación" para los supuestos analizados, en el que, de forma clara, se explicitasen los casos afectados y los medios de prueba que se considerasen pertinentes. Estas alegaciones podrían presentarse en el plazo de 20 días que estipula el párrafo 2º del citado art. 120.5 y supondría la automática suspensión del procedimiento de embargo, hasta la comprobación de los extremos alegados, que debería verificarse con la mayor celeridad.

En cualquier caso, debería incidirse ante la Administración financiera, en la necesidad de reconocer la aplicabilidad de los supuestos de inembargabilidad contemplados en los arts. 1449 y 1451 de la Ley de Enjuicia-

miento Civil, y legislación análoga, al procedimiento de embargo de cuentas abiertas en entidades de crédito, arbitrando, en consecuencia, el procedimiento más idóneo para, sin menoscabar la necesaria eficacia del procedimiento recaudatorio, salvaguardar los derechos de los contribuyentes.

2.3.7. Demoras en las transferencias de las recaudaciones de Tributos a la Entidad Local.

La **queja 1393/90**, reseñada en el apartado 2.4.5. de este Capítulo presentaba un problema concreto del colectivo afectado, cual era el retraso en la percepción de sus haberes por parte del Ayuntamiento de Villafranco, pero una vez estudiados los informes recibidos por las dos Entidades Locales afectadas (Villafranco del Guadalquivir y La Puebla del Río), se constató la existencia de un problema de fondo, del cual el contencioso origen de dicha queja no era más que una manifestación extrema. Este problema era la falta de transferencia de fondos del Ayuntamiento de La Puebla del Río al Ayuntamiento de Villafranco del Guadalquivir.

Posteriormente, y con fecha 24 de Abril de 1992, se recibe en esta Institución un escrito de **queja 1051/92**, del Ayuntamiento de Villafranco del Guadalquivir en el que manifiesta su disconformidad con el archivo del expediente de queja, por cuanto considera que el problema de fondo, origen último del mismo, continúa sin solucionarse, en concreto manifestaba en su escrito lo siguiente:

- "- Que continuaba la falta de transferencia por parte del Ayuntamiento de La Puebla del Río de las cantidades procedentes del Fondo Nacional de Cooperación Municipal y de los Tributos Locales (cuya recaudación gestiona la Diputación Provincial de Sevilla) que proporcionalmente corresponde a la Entidad Local Menor desde Febrero de 1990.*
- Consecuentemente, la falta de liquidez en la Tesorería de esta Entidad Local ocasionaba graves problemas en la prestación de los servicios mínimos, llegando, incluso, a provocar serios problemas en la calidad de vida de los convecinos."*

El Ayuntamiento de la Puebla del Río, en respuesta a nuestra petición de informe, nos comunicaba lo siguiente:

".... este Ayuntamiento contribuye económicamente el funcionamiento de la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir. De otro lado resaltar que dicha Entidad Local Menor establece y recauda precios públicos así como tasas para la financiación de los servicios para los que se establecen y que recibe el importe de los tributos locales que se recaudan a través de la Excm. Diputación Provincial a excepción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica.

Por último destacar que la Regulación Legal de los recursos de dichas entidades, contenido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que las mismas no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado aunque sí en los Tributos del Municipio a que pertenezca, pero esto no con carácter obligatorio sino potestativo, por la expresión "podrán" que se utiliza."

A este respecto, debemos señalar que el Régimen Local Español configurado a partir del Título VIII de la Constitución, se encuentra recogido fundamentalmente en la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de Abril, su Texto Refundido, Real Decreto 781/86, de 18 de Abril, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, y su legislación de desarrollo.

Este marco legal, aún configurando al Municipio y la Provincia como los exponentes básicos del sistema de entidades locales, no deja de considerar la existencia de otros entes locales, dotados de reconocimiento jurídico pleno, como entes complementarios del sistema local.

Entre estos "otros entes locales" se incluyen las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio (Art. 3 de la Ley de Bases de Régimen Local), y si bien su régimen jurídico, competencias y medios financieros no son objeto de una regulación tan concreta y precisa como la que se refiere a los Municipios y Provincias, es posible encontrar en la diversa normativa local preceptos suficientes que configuren su ámbito de actuación.

En este sentido, es cierto que, por lo que se refiere a su régimen de financiación, la regulación normativa es deficiente, encontrándose únicamente recogida en el art. 137 de la Ley Reguladora de las Haciendas

Locales que, como señala en su informe, únicamente establece que «Las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del Municipio a que pertenezcan». En consecuencia, resulta lógico esperar que este régimen financiero sea objeto de un ulterior desarrollo normativo a través de la legislación autonómica. Ello no obstante, y hasta tanto se produzca este desarrollo, el contenido y alcances del régimen financiero se deducirán de la interpretación de la restante normativa de régimen local actualmente vigente.

La razón de ser de la necesidad de recursos de los entes locales se encuentra íntimamente relacionada con el conjunto de servicios que la norma le atribuye como de su competencia. Así, los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985 establecen una relación de servicios en que se concretan o pueden concretarse las competencias atribuidas a los Entes Locales y es, por tanto, en la medida en que la prestación de esos servicios origina un coste a la Entidad Local, que surge el derecho de la misma a obtener los recursos necesarios para su financiación.

El art. 2 de la Ley 39/1988 regula el conjunto de recursos que integran las Haciendas Locales, que se pueden dividir, atendiendo únicamente a los de origen público, entre recursos tributarios propios y fondos provenientes de otras Administraciones públicas. Entre éstos podemos a su vez diferenciar aquéllos que tienen un contenido finalista: tasas, precios públicos y contribuciones especiales, y aquéllos que financian, sin especificación, el conjunto de competencias y servicios locales: Impuestos y participación en tributos del Estado y las Comunidades Autónomas.

La conexión entre recursos y servicios es, en el caso que nos ocupa, la que nos llevó a considerar que el reparto de los mismos entre el Municipio Matriz de La Puebla del Río y su Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir, no se estaba realizando de una forma justa ni conforme a derecho.

En consecuencia, deducimos que la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir tenía derecho a recibir de su Ayuntamiento Matriz de la Puebla del Río, todos aquellos recursos que, ingresados en el mismo, tuvieran por finalidad la financiación de servicios que eran prestados por la citada Entidad Local Menor, entre los que debían encontrarse los siguientes:

- Impuestos

- Fondo Nacional de Cooperación Municipal
- Fondo Andaluz de Nivelación de Servicios
- Compensación de la Compañía Telefónica.

El criterio de reparto de estos recursos entre ambas Entidades locales debía ser aquél que, atendiendo al origen de los mismos, permitiera una distribución proporcional entre recursos y cargas soportadas.

A la vista de ello, y examinado el informe remitido por el Ayuntamiento de La Puebla del Río, y una vez analizada la documentación aportada por el Ayuntamiento Pedáneo de Villafranco del Guadalquivir, estimamos oportuno formular a la primera autoridad de la Entidad Matriz, **Recordatorio** de deberes legales en orden al cumplimiento de lo establecido por los artículos 142 del Texto Constitucional y 137 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, preceptos que debían interpretarse y ponerse en relación con el conjunto de servicios de prestación obligatoria por los entes locales, relacionados en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y en el art. 38 del Real Decreto-Ley 781/1986, de 18 de Abril.

Asimismo, elevamos a dicha autoridad municipal **Recomendación** concretada en que se acordara con la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir un sistema de reparto de los recursos locales que, teniendo como base los servicios prestados por cada Entidad Local, recogiera los siguientes puntos:

- Criterio de reparto de cada uno de los recursos atendiendo a su naturaleza y finalidad.

- Plazo de entrega de aquéllos cuya percepción correspondiera al Municipio Matriz.

- Plazo de entrega de aquellos recursos que, correspondiendo a la Entidad Local Menor según el sistema establecido, permanecieran retenidos por el Ayuntamiento de La Puebla del Río.

Para la consecución de este acuerdo, y caso de que lo considerasen conveniente y útil, pusimos a disposición de ambas partes la mediación de esta Institución.

Al cierre del presente informe, estábamos a la espera de la

respuesta del Ayuntamiento de La Puebla del Rio.

2.4. Función Pública Local.

En este apartado la mayoría de las quejas presentadas se referían a defectos o anomalías en la tramitación de los procesos selectivos, referidos tanto a la ejecución del mismo en sus distintas fases como a las actuaciones de los Tribunales Calificadores.

2.4.1. Pruebas selectivas.

En las quejas **1116/91**, **1779/91**, y **371/92** se planteaban cuestiones sobre presuntas irregularidades en la realización de las pruebas selectivas, y, tras la investigación efectuada, procedimos al cierre de los expedientes al no observarse irregularidad alguna en la actuación administrativa. En la **queja 1779/91**, se denunciaba la incompatibilidad para actuar como miembro del Tribunal Calificador del cónyuge de un aspirante, y éste, al mismo tiempo, Concejal de la Corporación Municipal. Comunicamos a dicho Ayuntamiento que la presencia en el Tribunal calificador de un vocal que estaba afecto al apartado b) del art. 20 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con independencia de que se abstenga en la corrección del ejercicio del aspirante en el que concurren las circunstancias de parentesco (supuesto que al parecer existió), no puede tener otra relevancia más que la que la propia Ley de Procedimiento Administrativo le concede, en tanto que el número 3 del artículo citado dice que la presencia del funcionario en quien concurra la causa de abstención no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que haya intervenido, señalando el número 5 que la no abstención en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

En consecuencia, instamos a la primera autoridad municipal sobre la conveniencia de que, en lo sucesivo, aquellos miembros de Tribunales Calificadores en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas en el art. 20.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se abstengan de intervenir en los procesos selectivos, siendo sustituidos por otros miembros suplentes, con lo que conseguiríamos una mayor seguridad jurídica y en cualquier caso, se eliminaría toda suspicacia en cuanto a las actuaciones de los Tribunales.

En cuanto a la otra cuestión planteada sobre la posible incompati-

bilidad como Concejal participante en las pruebas, se informó al interesado que la misma se produciría, en todo caso, a la toma de posesión del puesto obtenido por el aspirante, momento en el que, de forma simultánea, debería optar por el desempeño de la plaza como funcionario del Ayuntamiento, o bien continuar como Concejal de la Corporación, quedando como funcionario en la situación administrativa procedente.

Por el contrario, en la **queja 1430/91**, del estudio de la información municipal recibida, observamos varias irregularidades, entre ellas la posible discriminación de una aspirante por su condición de mujer, en el procedimiento de selección de personal para participar en el programa de " Fomento 91" en el Ayuntamiento de Minas de Riotinto (Huelva).

A la vista de lo actuado, consideramos oportuno formular **Recordatorio** de deberes legales a la primera autoridad municipal y **Sugerencia** sobre promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a los puestos de trabajo.

Como quiera que no se recibió respuesta alguna a nuestras Resoluciones, se comunicó al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Minas de Riotinto (Huelva), la inclusión de este expediente en el Informe del presente año, dando cuenta de ello a la interesada.

Incluimos igualmente en este epígrafe la **queja 183/92**, que pese a no tener efectos prácticos las Resoluciones formuladas por esta Institución, pone de manifiesto, una vez más, un proceder incorrecto de la Administración. En este supuesto, el Ayuntamiento de Sevilla a través de la Unidad de Promoción de Empleo, dependiente de la Delegación de Economía comunicó, por escrito, a la interesada que no había sido seleccionada para el Programa Andalucía Joven 1991, por no poseer la edad suficiente y acreditar una titulación académica con menos de 4 años de antigüedad, cuando los motivos realmente fueron otros, como se reseñan a continuación.

El Ayuntamiento nos comunicó que la selección de las personas a contratar para el mencionado Programa, se llevó a cabo conforme a un baremo establecido y confeccionado por una Mesa de Contratación constituida a tal fin, integrada por representantes del Ayuntamiento de Sevilla, Junta de Andalucía, INEM, UGT y CCOO, baremo que tenía en cuenta, como criterios para llevar a cabo la selección, la edad y circunstancias personales y familiares de cada trabajador, correspondiéndole a la reclamante un total de 17 puntos, insuficien-

tes para cubrir una de las 36 plazas ofertadas, ya que la persona última que fue seleccionada alcanzó 25 puntos. Se establecían, asimismo, como criterios a tener en cuenta para determinar un orden de prioridad en caso de empate los siguientes: antigüedad en la demanda de empleo, número de cursos, hasta un máximo de tres y con un mínimo de 50 horas lectivas, y el número de miembros de la familia y miembros que de ella trabajan.

En consideración a tales hechos resolvimos lo siguiente:

- Formulamos, **Recordatorio** del deber legal de actuar conforme a los principios de seguridad jurídica y eficacia que a los poderes públicos, en general y a las Administraciones en particular, imponen, respectivamente, los arts. 9.3 y 103.1, de la Constitución.

Principios que entendimos conculcados con la actuación llevada a cabo por la Unidad de Promoción de Empleo, dependiente de la Delegación Municipal de Economía al comunicar, al parecer erróneamente, a la interesada que el motivo de su no contratación en el Programa de empleo citado, fue la no posesión del requisito de la edad y la mayor antigüedad en la titulación requerida.

Ello, pese a que realmente, tal como se informó a esta Institución por la citada Delegación Municipal, el motivo fue el de no obtener puntuación suficiente para ocupar una de las 36 plazas, en base al baremo establecido al efecto.

- Trasladamos a la Delegación Municipal **Recomendación** en el sentido de que, pese a que no tuviera efectos prácticos para la interesada, pues su posible contratación se incluía en dentro del Programa que finalizaba con el ejercicio de 1991, se le notificara debidamente el motivo real de su no contratación, éste es, el de no haber obtenido puntuación suficiente en base al baremo establecido, aclarándole los motivos o causas de la comunicación errónea.

Durante la elaboración de este Informe, hemos recibido contestación positiva a las Resoluciones y, en consecuencia, han concluido nuestras actuaciones.

Finalmente, en esta materia queremos resaltar la **queja de oficio 2021/92**, iniciada ante el Ayuntamiento de Montalbán (Córdoba), al tenerse conocimiento de que había efectuado una convocatoria pública para cubrir un

puesto de trabajo de encargado de vías públicas y jardines, exigiéndose, como requisito para participar en la misma la "obligatoriedad de residir en el Municipio", hecho que sin duda conculcaba los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, suponiendo una discriminación flagrante.

La respuesta municipal fue favorable a nuestra intervención comunicándonos que, mediante acuerdo plenario, se había anulado el requisito cuestionado, por lo cual procedimos a concluir nuestras actuaciones.

2.4.2. Situaciones administrativas.

En la **queja 393/91**, tras recibir el informe del Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada), no se constata la existencia de irregularidad en su actuación administrativa respecto a la denegación del reingreso al servicio activo solicitada por un funcionario del Subgrupo de Auxiliares Administrativo, que se encontraba en excedencia voluntaria por interés particular, al no existir plaza vacante de dicha categoría. No obstante, y dado que la queja fue también admitida a trámite por la falta de respuesta del Ayuntamiento a las peticiones presentadas por el interesado, respuesta que además de expresa debió ser motivada, se formuló a la Alcaldía **Recordatorio** sobre dichos deberes legales. Al no obtener contestación municipal a nuestra Resolución, y al carecer de poderes coercitivos, se acuerda la inclusión del expediente en este Informe, viéndonos obligados a dar por concluidas las actuaciones en el mismo, de lo cual, se informó al interesado.

2.4.3. Provisión de puestos de trabajo.

Presentada por el padre de un Policía Local del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga), en la **queja 1728/91**, se acordó la inclusión del expediente en el Informe Anual, por la falta de colaboración del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) para con esta Institución en las funciones encomendadas, ya que, a pesar de dos escritos de reiteración solicitando el preceptivo informe municipal y el **Recordatorio** del deber de auxiliar formulado, no se recibió respuesta alguna de la Corporación Municipal, significándose la conducta entorpecedora de la Sra. Alcaldesa. El asunto por el que fue admitido a trámite la queja, fue la denuncia sobre posible "acoso" sindical y personal por llevar pelo largo con coleta que al parecer estaba padeciendo el Policía Local, hijo del promovente de la queja, por la primera autoridad local lo que le ocasionó su

traslado inmotivado, según el interesado, y la apertura de expedientes disciplinarios. Al final del ejercicio, se nos comunica por el afectado que dicho asunto es objeto de recurso contencioso-administrativo, por lo que debemos suspender nuestras actuaciones por encontrarse el asunto sub-iudice.

2.4.4. Promoción profesional.

En la **queja 1207/92**, aunque la cuestión de fondo era interesante por afectar a la promoción profesional de un funcionario, en principio, el motivo por el que se admite a trámite la queja, es por la falta de respuesta de la Corporación Municipal a la petición formulada por el interesado. Como decíamos, la petición se contraía a la promoción profesional solicitada por el interesado a una plaza de técnico-administrativo que, al parecer, el Ayuntamiento pretendía amortizar, y en su defecto, a una plaza del Grupo B, contando, para esta última, con titulación académica suficiente.

Solicitado el preceptivo informe, en el que apuntábamos la posibilidad de promocionar al funcionario convocando una plaza del Grupo B, se nos argumentó la inviabilidad por distintos motivos que aceptamos, en buena fundamentación jurídica; así se nos alegaba en la parte final del informe:

"2.- En cuanto a la posibilidad de que el funcionario interesado acceda, por promoción interna, a plaza del grupo B, ello dependería de que esta Corporación estimara conveniente la creación de plaza perteneciente a dicho grupo, hasta ahora inexistente en la plantilla, entendiéndose por otro lado inviable su creación dentro de la Escala de Administración general a la que pertenece el Sr..., siendo únicamente factible su creación como plaza perteneciente a la Escala de Administración Especial, con lo cual la promoción interna del referido funcionario se nos antoja problemática. En cualquier caso, entendemos que no existe un derecho subjetivo del funcionario municipal a la creación de plazas de plantilla, so pretexto de fomentar la promoción interna, si no existe verdadera necesidad de contar con un nuevo puesto de trabajo en la organización administrativa municipal".

A la vista de lo cual, y entendiendo que la actuación municipal se atemperaba a los intereses del servicio de modo responsable, procedimos a trasladar el informe al interesado, comunicándole que en lo relativo a las

decisiones administrativas referentes a personal al servicio de las Administraciones Públicas, salvo que éstas impidan o menoscaben el ejercicio de un derecho, no podían motivar la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz. En este sentido, y al no encontrar fundamentos suficientes que justificaran continuar nuestras investigaciones, procedimos al archivo del expediente de queja.

2.4.5. Derechos económicos.

Reseñamos la **queja 1393/90**, en la que se plantea la demora en el pago de las retribuciones del personal funcionario y laboral de la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir, dependiente del Ayuntamiento de La Puebla del Rio (Sevilla), situación motivada por el contencioso existente entre ambas Entidades Locales por el Decreto de segregación. Por ello, se retuvieron determinados fondos públicos correspondientes a Villafranco que impidieron hacer frente a dichas obligaciones retributivas.

De la documentación recibida, se desprendía un incumplimiento por parte de las citadas Entidades Locales, de las obligaciones de retribuir al personal que prestaba servicios en el Ente Local de Villafranco, que debería ser subsanados urgentemente mediante el abono periódico de las retribuciones, así como de atrasos e intereses de demora devengados conforme reconoce el art. 29.3 de la Ley 8/1980, de 10 de Marzo, del Estatuto de los Trabajadores y regula el art. 45 en relación con el 36 de la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977. Por ello, se formuló al Alcalde de La Puebla del Rio, **Recordatorio** de deberes legales, concretado en la observancia de los derechos del personal afectado y cumplimiento de los deberes legales determinados en las vigentes normas de régimen local sobre el abono de sus retribuciones al personal que preste sus servicios en la Entidad Local (arts. 154.3, 437.2 y 440 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, y el artículo 78, apartado séptimo, del Reglamento de de Funcionarios de Administración Local aprobado por Decreto de 30 de Mayo de 1952.

Por último, se recibe el informe municipal en el que se reseña que desde finales de Julio de 1991, el Ayuntamiento *"atiende el pago de las retribuciones del personal al servicio de la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir, así como de sus Organos de Gobierno con derecho a retribuciones; por otra parte he de resaltar como esta Corporación sigue*

haciendo frente al pago de las obligaciones fiscales y crediticias que corresponden a la misma, habiendo concertado en fecha reciente una operación de tesorería con la banca privada por importe de 20.658.886 pesetas, que ha sido destinada a la cancelación de la deuda contraída por la Entidad Local Menor con la Excm. Diputación Provincial cuando esta se hizo cargo del pago de las retribuciones del personal de la pedanía, con la aceptación por parte de esta Corporación del pago de los intereses que la misma devengue."

Con el traslado de dicha información favorable a los afectados, dimos por concluidas nuestras actuaciones, significándole al Ayuntamiento que esperábamos en lo sucesivo contar con una colaboración más eficaz y rápida para con esta Institución, y no demorar, injustificadamente, las respuestas a nuestras Resoluciones, en algún caso hasta más de seis meses, al objeto de no entorpecer las funciones que tiene encomendadas.

En la **queja 1628/92**, presentada por los representantes-portavoces de los Cuerpos de Bomberos y de Policía Local del Ayuntamiento de Huelva, se plantean diversas reivindicaciones salariales específicas, en cuya defensa estaban ejerciendo medidas de presión. Días después de presentada la queja, el Portavoz de los Bomberos, nos indicó, que habían cesado en su medida de fuerza (huelga de hambre) al avenirse la Corporación a negociar y sobreseer unos expedientes disciplinarios incoados; ante ello entendimos que el asunto estaba en vías de solución, por lo que nuestras actuaciones quedaron en suspenso.

Sin embargo, al conocerse el inicio de una segunda huelga de hambre de los Bomberos, por las negociaciones del Convenio Colectivo, al no haberse aceptado las reivindicaciones específicas de dicho personal, decidimos iniciar actuaciones, fundadas en la probable desatención del servicio municipal de prevención y extinción de incendios, establecido con carácter esencial y obligatorio en el art. 26-1-c de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La cuestión que originó el conflicto, era una reivindicación de carácter retributivo, cuya resolución, correspondía al Pleno Corporativo, mediante los acuerdos pertinentes, y previa negociación con los representantes sindicales, de conformidad con la Ley 9/1987, de 12 de Junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Al mismo tiempo que solicitábamos el informe municipal, instábamos a la Alcaldía la adopción de las medidas pertinentes en orden a garantizar el funcionamiento del servicio municipal afectado por el conflicto laboral. Al cierre de este Informe, y transcurridos casi cuatro meses desde nuestra petición inicial, se recibió comunicación de la Alcaldía significándonos que al acuerdo convenido con funcionarios municipales y centrales sindicales se habían adherido sólo el personal del Servicio de Extinción de Incendios; no obstante dicho acuerdo fue impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por la que se dictó un Auto admitiendo el recurso interpuesto, y, suspendiendo el repetido acuerdo. Por todo ello, resolvimos suspender nuestras actuaciones.

2.5. Contratación Local.

En esta materia hemos tramitado una queja promovida por una sociedad protectora de animales y plantas con motivo de la adjudicación del servicio de recogida de animales vagabundos por la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Se trata del expediente de **queja 3/91**, en el que tuvimos ocasión de supervisar la actuación administrativa de la citada Entidad, en la adjudicación directa del concurso de gestión del servicio expresado.

La sociedad Protectora a que se ha hecho referencia, consideraba que tenía un derecho preferente a la adjudicación del servicio, que en su opinión, había sido llevada a cabo de forma irregular, no sólo por no haberse respetado el procedimiento administrativo de contratación, sino por transgredir aquella pretendida preferencia.

Interesados informe y documentación a la Presidencia de la Mancomunidad, nos fueron remitidos tras dirigirla sucesivas peticiones.

Pudimos constatar, de un análisis de la documentación, la existencia de irregularidades en el procedimiento de adjudicación directa llevada a cabo. Así pues, en consecuencia, formulamos a la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar **Recordatorio** del deber legal de observar los siguientes preceptos:

" - Art. 120-1 1º) y 2º) del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, que establece:

«1. La contratación directa sólo podrá acordarse en los siguientes casos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, sin perjuicio de aquellos en que proceda para el contrato de suministros:

1º.- Los contratos cuya ejecución, por razones técnicas o relativas a la protección de derechos de exclusiva no puedan ser confiados más que a un empresario determinado, y aquéllos fuera del ámbito de las normas comunitarias en que no sea posible promover la concurrencia en la oferta o en que por circunstancias técnicas o excepcionales no convenga promoverla».

- *Art. 120.2º del Real Decreto legislativo citado, que establece:*

«2º.- Excepto en los supuestos de los números 1º y 5º del apartado anterior de este artículo, el órgano de contratación deberá consultar antes de realizar la adjudicación, al menos a tres empresas, si ello es posible, capacitadas para la ejecución de las obras y fijar con la seleccionada el precio justo del contrato, dejando constancia de todo ello en el expediente».

Igualmente, formulábamos a la Presidencia de la Mancomunidad **Recomendación** de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 110.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, fuera revisado de oficio el acto o acuerdo de adjudicación del servicio, pues las infracciones al Ordenamiento Jurídico detectadas, harían anulable aquella adjudicación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.1 de la mencionada Ley de Procedimiento Administrativo, retro trayendo las actuaciones al momento procedimental en que se acuerde la adopción de la adjudicación directa como forma de contratar, esta vez con justificación debida en el expediente, conforme exige el artículo 120 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril.

No constatamos en las actuaciones llevadas a cabo la justificación de la pretendida preferencia en orden a la adjudicación del servicio mencionado a la Sociedad Protectora de Animales y Plantas, pues a la vista de la Orden del Ministerio de Gobernación, de 1 de Julio de 1927 y demás disposiciones que

citaba la interesada, no se podía sustentar la preferencia en la adjudicación, lo que le fue comunicado.

La Presidencia de la Mancomunidad, nos contestó remitiendo certificado de acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno de la Entidad, en el que se aceptaba íntegro el informe emitido al respecto por la Secretaría General, en el que a modo de conclusión se decía.

"... en el presente informe se mantiene que el expediente administrativo de adjudicación del servicio Comarcal de Recogida de Animales Vagabundos, tramitado a instancias de esta Mancomunidad de Municipios, cumple con las disposiciones vigentes aplicables a la contratación administrativa, sin que existan motivos para revisar de oficio el acuerdo de adjudicación del Servicio, pues no se observan infracciones al Ordenamiento Jurídico Administrativo que puedan derivar en una anulación del expediente a tenor del artículo 48.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo".

Ante la no aceptación del Recordatorio y Recomendación formulados, adoptamos la siguiente Resolución:

"Primero.- Incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por considerar que siendo posible una solución no se ha conseguido la misma en el referido expediente debido a la no aceptación, por la Comisión de Gobierno de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y entendemos que por esa Presidencia, de la Recomendación formulada en el último párrafo de nuestro escrito de 26 de Agosto de 1992.

Esta Institución no cuestiona o formula objeción legal al modo en que se decidiera adjudicar el contrato para la gestión en forma indirecta, mediante concierto, del Servicio ya referido. Lo que sí cuestiona, por cuanto que considera que no se ha ajustado a la legalidad vigente, es la forma en que material y procedimentalmente se ha llevado a cabo tal adjudicación concreta. Esto es, que se haya recurrido a una forma de contratación excepcional sin que se haya dado cumplimiento en el expediente de contratación a la exigencia establecida en el artículo 120.1., del ya mencionado Real Decreto Legislativo 781/86.

Tal exigencia no es otra que la necesidad de justificar, debidamente, "a priori", por supuesto, cuando se inicia el expediente, que se estaba ante un servicio en que no era posible o no convenía promover concurrencia en la oferta, por cuanto habría de contar el contratista con determinadas condiciones técnicas o higiénicas.

En modo alguno se desprende de la documentación remitida por la Mancomunidad que se haya dado cumplimiento a tal exigencia, ya que examinada la documentación que parece integrar el expediente, en concreto, el Pliego de Condiciones remitido, el Anuncio publicado en el B.O.P. de Cádiz, nº 140, de 20 de Junio de 1989 y el Acuerdo adoptado por la Junta de Comarca al punto Noveno del orden del día, de la sesión celebrada el 5 de Junio de 1989, no consta qué razón o razones hacen que no sea posible lograr la finalidad pretendida con la prestación del servicio si no se acude a otra forma de selección del contratista.

Lo único que parece argumentar la Mancomunidad es que, en cuanto a la forma de gestión de aquél, se lleve a cabo mediante concierto y a ello se dedican, con profusión, algunos párrafos de los informes remitidos como documentación complementaria con su escrito de fecha 6 de Noviembre de 1991 y, en menor medida, los informes de fecha 30 de Mayo de 1989 y 25 de Septiembre de 1992. Y como muy bien indica el informe de 17 de Julio de 1990, en su apartado 3º: "No ha de confundirse la modalidad de gestión del servicio escogida, que es la de "concierto", definida en los preceptos ya citados, con la forma de adjudicación de dicho contrato de gestión de servicios públicos,..."

Se opta por una forma de gestión indirecta, el concierto, y se razona o fundamenta tal opción en que es ventajosa la existencia de instalaciones, ya en funcionamiento, de una entidad privada, pero no se define, exige y se constata su adecuación a los fines pretendidos por el servicio creado, las características o razones técnicas que imposibilitan, de entrada, ir a una forma de adjudicación distinta a la directa, con un ámbito territorial distinto para la difusión del anuncio, en aplicación de lo establecido en el artículo 123 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, de forma que se permitiera, en mayor medida aún, la concurrencia de

ofertantes. Y no sólo esto, sino también la mayor y mejor adecuación a las características técnicas especificadas, detalladas y concretadas para una correcta prestación del servicio.

Sentada la inoperancia de la pretendida causa de excepcionalidad al procedimiento normal de contratación, sólo quedaba a la Mancomunidad (como se señala acertadamente en el informe de fecha 25 de Septiembre de 1992 ya referido), considerar como causa justificativa de la excepcionalidad para no seguir el procedimiento normal de selección del contratista, la establecida en el artículo 120.1.3º, del Real Decreto Legislativo de 18 de Abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local.

Pero tal circunstancia, sólo de facto estaba acreditada en el expediente mediante la consignación del presupuesto de contratación y pudiera haber sido válida sino fuera porque, como exige el artículo 120.2 del reiterado Real Decreto Legislativo 781/86, no se han aportado al expediente al menos tres ofertas, de ser posible, capacitadas para la ejecución del contrato.

Precepto éste que no establece tal medida para garantizar la pública concurrencia; para eso ya están los procedimientos normales de contratación, esto es el concurso y la subasta. Lo que es más importante si cabe aún, en opinión de esta Institución, para acreditar documentalmente en el expediente es que el precio del contrato está en consonancia con el precio del mercado. Así y, no de otra forma, entendemos que las Corporaciones y Entidades Locales pueden velar mejor por la eficacia de su gestión económica.

Por tanto se considera también incumplido tal precepto legal, lo que, como se expresó en el encabezamiento de este apartado Primero, haría anulable el acuerdo de adjudicación.

Por tales motivos no se puede aceptar la justificación contenida en el penúltimo párrafo del informe de 25 de Septiembre de 1992, asumido por la Comisión de Gobierno de la Mancomunidad de fecha 6 de Octubre próximo pasado y, entendemos que asumido también por esa Excm. Presidencia.

No consideramos que tan sólo se hayan producido meras irregularidades formales sin transcendencia alguna para impedir que el acto administrativo y procedimiento para la adjudicación del servicio tenga validez, sino que por contra, desde el punto y hora en que aquél traía causa del inicio de un procedimiento excepcional de contratación, no suficientemente justificado y formalizado, los vicios o defectos imputados, consistentes en infracciones al ordenamiento jurídico desde el inicio del procedimiento, motivan que los mismos puedan ser considerados esenciales e indispensables y por tanto obstativos "ex origine" para que el procedimiento y el acto de adjudicación puedan alcanzar el fin pretendido. Siendo ello, hasta tal punto de esa forma que, inclusive se podría estar incurriendo, no ya en vicio o defecto determinante de anulabilidad, sino que bien pudiera alcanzarse algún grado de nulidad. Si bien ello es algo que, como indicaba el repetido informe de 25 de Septiembre de 1992, ha de ser visto e interpretado dentro de un marco en el que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo define o delimita el alcance de las normas positivas.

Segundo.- (...) informar al interesado del resultado de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución y comunicar esta resolución a la Presidencia de la Mancomunidad citada, archivando en consecuencia el expediente de queja dando por finalizadas las actuaciones en el mismo."

2.6. Aspectos procedimentales.

En este apartado traemos a colación varias irregularidades procedimentales que son indicativas de defectos observados en la actuación de los Ayuntamientos al tramitar expedientes administrativos.

2.6.1. Falta de respuesta a peticiones o recursos formulados.

A este subapartado podríamos traer la mayoría de las quejas planteadas en el Area, ya que contienen la cuestión sustantiva y la formal, sobre falta de contestación de los Ayuntamientos a las peticiones o reclamaciones de los ciudadanos.

No obstante, sólo reseñamos algunos ejemplos de esta situación bastante generalizada de no trasladar al ciudadano los motivos de la actuación municipal cuestionada.

En un primer bloque de quejas como la **queja 803/91**, sobre devolución de ingresos indebidos por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), la **queja 1058/91**, Ayuntamiento de Félix (Almería) sobre daños ocasionados en vivienda por fuga de agua de la red municipal, la **queja 1127/91** sobre reclamación en pruebas selectivas para Bomberos del Ayuntamiento de Granada y en la **queja 281/92** sobre petición de ejemplar de Ordenanza Fiscal de Tasa de Alcantarillado del Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), las pretensiones de los interesados se resuelven motivadamente, tras nuestra intervención inicial, sin necesidad de efectuar Resolución sobre cumplimiento de los deberes legales en esta materia.

Sin embargo en otras quejas como la **queja 257/91** del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), la **queja 720/91** del Ayuntamiento de El Bosque (Cádiz) y la **queja 530/92** referida al Ayuntamiento de Granada, nos vimos obligados a formular sendos **Recordatorios** y **Recomendaciones** sobre la obligación de resolver las peticiones y recursos formulados en la tramitación de expedientes de actividades molestas, siendo aceptadas por la Administración municipal nuestras Resoluciones.

Igualmente reseñamos la **queja 1730/91** en la que comprobamos que el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) no había notificado en tiempo y forma, el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, resolviendo recurso contra las bases de oposición para cubrir plaza de Oficial Jefe de la Policía Local.

Constatado que solo se había expuesto la resolución en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, cuando el interesado tenía su domicilio en otro municipio, procedimos a formular **Recordatorio** de observar preceptos normativos en la materia y **Recomendación** sobre notificación formal del acuerdo resolutorio en el nuevo domicilio facilitado a esta Institución o hacer uso de lo previsto en el artículo 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo; dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

También significamos, preceptivamente, la **queja 164/91**, en la que la interesada formuló recurso de reposición contra la liquidación de un

impuesto municipal, sin que el Ayuntamiento de la Palma del Condado, cumpliera su obligación legal de resolver expresamente.

Sin embargo, no sería sino tras la declaración sobre la inclusión de la queja en el Informe al Parlamento, previa declaración de actitud entorpecedora, cuando nos contestó la Alcaldía. Finalmente aceptamos las explicaciones ofrecidas sobre la tardanza en colaborar con la Institución, por lo que se dejó sin efecto tal calificación, aunque se resolvió mantener la inclusión de la queja en el presente Informe, al considerar que las dilaciones producidas en resolver el recurso administrativo, en cualquier caso, carecían de justificación adecuada.

Finalmente destacar la **queja 393/91**, sobre silencio del Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada) ante las peticiones formuladas por un funcionario en excedencia voluntaria que solicitaba el reingreso al servicio activo, que motivó la formulación de un Recordatorio del deber legal de resolver con carácter expreso y motivadamente: ante la falta de respuesta municipal a nuestra Resolución se incluyó en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.6.2. Dilaciones en la tramitación de un expediente para la concesión de Bar-Restaurante.

En la primera valoración, que efectuamos tras recibir la información del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) constatamos:

- Que la tramitación del expediente administrativo, que en términos generales no debe exceder de 6 meses según el art. 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, había superado con creces dicho plazo sin que, al parecer, las causas excepcionales estuvieran consignadas en el expediente.

- Que la propia interesada no había colaborado en la tramitación del mismo, asumiendo las obligaciones legales correspondientes (entrada de técnico municipal para visita de comprobación y no abono de tasas correspondientes a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del anuncio de instalación de la actividad de Bar-Restaurante). Estos incumplimientos se los comunicamos a la interesada para que colaborase en la tramitación del expediente.

Por consiguiente se resolvió formular **Recordatorio** de deberes

legales sobre la estricta observancia del contenido de determinados principios y preceptos procedimentales, básicamente, sobre cumplimiento de plazos, y consecuentemente se concretó en una **Recomendación** sobre agilización de los trámites procedimentales, previstos en el Reglamento de Actividades Clasificadas, y resolución del expediente administrativo incoado al efecto, una vez realizadas las comprobaciones pertinentes para la concesión de la licencia municipal de apertura.

Asimismo, le advertimos a la interesada sobre la necesidad de que permitiera que los técnicos municipales competentes pudieran realizar las comprobaciones e inspecciones del local y actividad de referencia, al objeto de que continuara la tramitación del expediente y regularizar la situación en que se encuentra la actividad. Igualmente le indicamos, conforme a los artículos 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo que tenía derecho a recabar del Ayuntamiento la oportuna información sobre el estado de tramitación del expediente administrativo y a solicitar copia certificada de extremos concretos contenidos en el mismo, así como de la pertinente inspección municipal.

En la fecha de elaboración del Informe nos encontramos a la espera de recibir la preceptiva respuesta municipal.

SECCION TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

Siguiendo la línea iniciada en nuestro anterior Informe Anual, en esta Sección ofrecemos una visión general de las causas por las que se han rechazado 640 quejas y se han remitido a otras Instituciones similares, principalmente la estatal, otros 248 expedientes de queja.

Con ello, seguimos pretendiendo complementar los datos ofrecidos en la Sección Segunda y Anexo Segundo de este Informe y responder, así, a la necesidad de dar cuenta de las quejas que no han sido admitidas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 9/1983, que nos regula.

I.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

El mayor número de inadmisiones sigue produciéndose en el Área de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, en la que han sido rechazadas 207 quejas. Obras Públicas, Transportes y Hacienda, es nuestra siguiente Área interna que, con 168 quejas, se sitúa en segundo lugar de rechazo. A esta última le sigue Salud, Servicios Sociales y Agricultura, la que no ha admitido a trámite 121 quejas. En el siguiente orden decreciente se sitúan nuestras Áreas de Ayuntamientos y Diputaciones, Gobernación, Presidencia, Medio Ambiente y otras que ha rechazado 81 quejas. Y, finalmente, son 63 las quejas que ha rechazado el Área de Educación y Cultura.

Este año ha sido el hecho de **no completar los datos** que han sido requeridos del interesado, necesarios para el estudio de la queja, la causa que mayor número de inadmisiones ha producido. En concreto han sido 109 las quejas que se han rechazado por este motivo.

El Área de Salud y Servicios Sociales es la que más quejas ha rechazado por esta causa. Los temas de personal, reclamaciones de usuarios sobre el funcionamiento de los centros sanitarios y desestimación de pensiones asistenciales son los que más frecuentemente se ven paralizados por causa imputable al propio interesado en queja, quien tácitamente viene a desistir de sus planteamientos cuando le hemos pedido documentación para valorar la oportunidad o legalidad de una resolución desestimatoria de sus pretensiones

ante la Administración.

Las Areas de Ayuntamientos y Diputaciones, Justicia y Obras Públicas acaparan la casi totalidad de los demás rechazos por esta causa con temas de personal, servicios públicos municipales y viviendas de promoción pública. Al igual que en el Area de Salud y Servicios Sociales, en el fondo de todas las quejas que se han rechazado por esta causa en estas últimas Areas late una disconformidad con una resolución administrativa denegatoria de las pretensiones de los interesados.

Posiblemente la razón por la que hayamos de cerrar las quejas por esta causa se encuentre en que, cuando nos dirigimos al ciudadano, no nos limitamos a pedir unos datos o documentos que completen su escrito inicial de queja sin que, al propio tiempo, le informemos de la normativa vigente en base a la que precisamente se solicitan aquellos datos, lo que, en gran número de casos, viene a poner en evidencia la falta de fundamento de estas quejas ante el propio interesado, quien opta, con su silencio, por no continuar con la reclamación en queja.

La falta de competencia de esta Institución u otras similares ha motivado el rechazo de 99 quejas.

Sigue siendo el Area de Justicia la que, con 77 quejas, rechaza mayor número por esta causa. Hemos continuado recibiendo quejas con peticiones de indulto para los afectados, destacando en el presente ejercicio la petición colectiva al respecto, protagonizada, en general, por vecinos y, en algún caso, por compañeros de trabajo de los condenados, quienes ponen de manifiesto la rehabilitación total o muy avanzada de aquéllos, habiendo transcurrido varios años desde los hechos hasta el momento de ingreso en prisión para cumplimiento de condena. Muy rara vez estas quejas son objeto de remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales (los expedientes de indulto se tramitan por el Ministerio de Justicia), pues lo más frecuente suele ser la simultánea presentación de la queja con el ingreso en el centro penitenciario, lo que impide apreciar retrasos u otras irregularidades en la tramitación del expediente de indulto.

Tales quejas, en cuanto conllevan un planteamiento revisorio de la potestad jurisdiccional, exceden el marco de nuestras competencias, no pudiendo ser admitidas por respeto al principio de independencia judicial que se consagra en el artículo 117 de la Constitución, en su doble vertiente de

independencia exclusiva y excluyente de otras instancias para su ejercicio.

Por no observarse "a priori" irregularidad en las actuaciones administrativas denunciadas por los ciudadanos y así apreciarse del escrito inicial de queja y documentación aportada con la misma, se han rechazado 83 quejas.

Son el Area de Obras Públicas, con 34, seguida muy de cerca por la de Educación, con 28, las que mayor número de quejas han rechazado por esta causa. Los temas más importantes que se nos han planteado siguen siendo los relativos a la adjudicación de viviendas de promoción pública, en Obras Públicas, y son los referentes al horario escolar en Educación.

A gran distancia de las Areas anteriores, destacan las de Hacienda y Trabajo, las que, con 9 y 7 quejas, respectivamente, han rechazado planteamientos sobre tributos y pensiones.

En 69 casos hemos tenido que rechazar las quejas de los ciudadanos porque éstos nos hacían planteamientos directos **sin haber recurrido previamente a la Administración**. Se trata de escritos en que los interesados instan de esta Institución su pretensión de derecho en lugar de hacerlo ante el organismo administrativo competente. En estos supuestos continuamos con una labor informativa, tanto de nuestras competencias como de las del órgano al que, a nuestro juicio, deben dirigirse los interesados.

Corresponden al Area de Justicia 40 de las 62 quejas que han sido rechazadas por el carácter **jurídico-privado** de la relación conflictiva sobre la que se nos propone actuar. Otras 11 quejas han sido rechazadas por el Area de Obras Públicas.

Cuestiones arrendaticias o hereditarias, así como litigios vecinales y de comunidades en régimen de propiedad horizontal, deficiencias constructivas y temas hipotecarios en las que los comparecientes solicitan nuestra intervención o piden el asesoramiento para la defensa de su interés, constituyen el objeto de este tipo de quejas.

Las 50 quejas que han debido ser rechazadas por causa de venir **sin dirección o domicilio** del remitente corresponden integramente al Area de Economía y Hacienda y todas se refieren al concreto asunto de los horarios comerciales.

También son debidas a esa particular problemática, planteada por los pequeños y medianos comerciantes frente a los grandes almacenes, 20 de las 30 quejas que se han rechazado por **anónimas**.

También es el Area de Justicia la que más quejas rechaza por causa de encontrarse "**sub iudice**" la cuestión sometida a nuestra consideración. En concreto le corresponden 21 de las 48 quejas rechazadas por esta causa.

Justicia, Salud y Servicios Sociales atraen la mayor parte de las 31 quejas que hemos debido rechazar por **falta de pretensión** concreta. Continúan presentándose, aunque en menor número, quejas en las que, sin denunciarse como irregular una actuación administrativa concreta, los ciudadanos nos plantean temas generales y ambiguos, tales como solicitudes de empleo en alguna Administración Pública al margen de las vías de acceso a la Función Pública, insuficiencia económica de las pensiones del sistema de la Seguridad Social o de las asistenciales, escasez de viviendas, situación de los servicios sanitarios en general y servicios municipales.

Ha sido solamente el Area de Salud la que ha apreciado como causa de rechazo de 27 quejas el que de su tramitación pueda derivarse **perjuicio de terceros**. Esta causa de rechazo se suele producir con relativa frecuencia en temas de personal (funcionario o laboral) al servicio de las Administraciones Públicas, cuando las cuestiones que se someten a nuestra consideración son las relativas a concursos de traslado o a oposiciones y/o concursos de acceso. En concreto, las que aquí reflejamos se refieren a las presentadas por un grupo de Técnicos Especialistas de Laboratorio, que se encontraban en desacuerdo con otro grupo de funcionarios de la misma categoría, sobre el puesto que habrían de ocupar en el correspondiente escalafón.

Hemos apreciado **duplicidad** en trece casos, la mayoría de ellos en temas de Justicia y Salud. La técnica de colaboración con la Institución estatal -cruzar listados quincenales y mensuales de las quejas relativas al territorio andaluz presentadas en el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales - aún se lleva a cabo por procedimientos manuales, por lo que, aunque hayan aumentado los supuestos de duplicidad de actuaciones detectados, aun se escapan numerosos casos por la lentitud del proceso, lo que esperamos resolver una vez hayamos informatizado dicho proceso.

Se han reducido considerablemente el número de quejas que se han rechazado por referirse a hechos desde cuyo conocimiento por el interesado ha transcurrido **más de un año**. En concreto solo han sido ocho las que no se han admitido por este motivo.

Unicamente en dos casos hemos apreciado **carencia de interes legítimo** y sólo en un supuesto el interesado **no ha ratificado** su queja, lo que es normal si tenemos en cuenta la generosidad con que trata la Ley 9/1983 el tema de la legitimación y los pocos requisitos que se exigen para formalizar una queja ante esta Institución.

Finalmente, se han reducido a la mitad, con respecto al ejercicio anterior, los casos en que hemos rechazado las quejas por diversos motivos no encajables en ninguno de las causas anteriores. En este año sólo ocho quejas se incluyen en el apartado de "**otras causas**".

II.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y A OTRAS FIGURAS SIMILARES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley por la que nos regimos y de acuerdo con las previsiones contenidas en el número 3, del artículo 2, de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, hemos solicitado la colaboración del Defensor del Pueblo estatal en 245 quejas, la del Diputado del Común en una queja y en otras dos hemos colaborado con el Sindico de Agravios.

De las 245 quejas remitidas al Defensor del Pueblo, 17 corresponden al ejercicio anterior y 228 han sido presentadas en el año 1992.

Las Areas de Justicia y Trabajo remiten el cincuenta por ciento del total de las 248 quejas. En concreto 83 corresponden al Area de Justicia, en la que se destacan los temas relativos a pensiones o indemnizaciones derivadas, todavía, de la guerra civil y la postguerra (singularmente indemnizaciones por permanencia en prisión por motivos politicos); también han sido frecuentes las quejas en las que se nos plantean diversos aspectos de la vida penitenciaria (clasificaciones, sanciones, traslados, etc.) y, sobre todo, las que se formulan por extranjeros con dificultades para su estancia legal en España, por entrada

ilegal o resoluciones denegatorias en el pasado proceso de regularización, de las que damos debida cuenta en la Sección Primera de este Informe. El Area de Trabajo sigue solicitando la colaboración estatal en los temas de Seguridad Social y del Instituto Nacional de Empleo, que constituyen el contenido de la mayor parte de las 34 quejas que ha remitido el Area.

El Area de Educación ha remitido 43 quejas que, básicamente, se refieren a tres temas: becas y ayudas al estudio, convalidación de títulos y acceso a los cuerpos docentes.

El Area de Gobernación ha remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Genrales 26 quejas, todas ellas relativas a problemas derivados de las relaciones de naturaleza funcional del personal al servicio de organismos dependientes de la Administración Estatal.

Las 22 quejas que se han remitido desde el Area de Economía y Hacienda se refieren a cuestiones de naturaleza tributaria- tales como aplicación del IVA o del IRPF, de medidas de fomento económico -impago de subvenciones por la Dirección General de Incentivos Regionales-, y de orden funcional -como las referentes a derechos pasivos de los funcionarios que no dependan de la MUNPAL, MUFACE o de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

Finalmente, caben destacarse las 17 quejas que se han remitido en el Area de Obras Públicas y Transportes y que se refieren a problemas de retrasos en el pago de justiprecios por expropiaciones forzosas, supresión provisional del tren Talgo Huelva-Madrid, y a una cuestión sobre viviendas adscritas al Ministerio de Defensa.

SECCION CUARTA: LA COLABORACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CON LA INSTITUCION.

Esta Sección del Informe Anual al Parlamento de Andalucía está dedicada a ofrecer a la Cámara la necesaria valoración del grado de colaboración que la Administración ofrece al Defensor del Pueblo Andaluz, en el curso de las actuaciones que lleva a cabo conforme a las funciones que la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre le atribuye, en desarrollo del artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

En efecto, el cometido esencial que la Ley asigna al Defensor del Pueblo Andaluz es «la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución» para cuyo cumplimiento le otorga la facultad de «supervisar la actividad de la Administración Autonómica» y también la Administración Local conforme ha señalado el Tribunal Constitucional en sus sentencias números 142/1988, de 12 de Julio y 157/1988, de 15 de Septiembre.

Consciente de ello, el legislador pone a disposición del Defensor del Pueblo Andaluz un conjunto de medidas para dotar de eficacia su labor en cuanto a las funciones de supervisión de la actuación administrativa. Esta actuación, además de concretarse objetivamente en aquellas materias o competencias susceptibles de control por el Comisionado, tiene su elemento clave en el deber de colaboración impuesto a los agentes de la Administración. Así, el artículo 19 establece un mandato diáfano y rotundo:

«1. Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones».

Por lo tanto, la supervisión de las actuaciones administrativas se configura en la Ley como el instrumento esencial -no el único- del que dispone el Defensor para realizar su tarea de protección y tutela de los derechos constitucionales, de la misma manera que el grado de colaboración que la Administración presta al Defensor se convierte en un factor esencial ya que condiciona, en mayor o menor medida, el éxito y la eficacia de la labor de este Comisionado en su supervisión e investigaciones.

Por otra parte, resulta oportuno recordar que la Administración,

según establece el artículo 103.1 de la Constitución, debe actuar «con sometimiento pleno a la Ley y al derecho», en consonancia con el precepto constitucional por el que «los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.1).

Consecuentemente, el marco legal que ampara la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz para obtener la colaboración de la Administración está, por lo tanto, legalmente establecido, previsto en el Estatuto y constitucionalmente fundamentado.

Sentado ya el título jurídico sobre el que descansa el deber de colaboración y auxilio que obliga a todos los poderes públicos, autoridades y organismos de la Comunidad Autónoma ante las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, procede indicar la valoración del grado de cumplimiento que sobre el mismo se ha reflejado durante el año 1992.

Es evidente que se trata de una valoración, necesaria e intencionalmente, generalizada, ya que hemos de tener en cuenta el número de quejas que se han presentado a lo largo del ejercicio (2.711 expedientes) y la pluralidad de organismos, instancias y autoridades a las que se ha requerido su colaboración. Tampoco es necesario explicar que los supuestos en los que se ha demandado su colaboración han sido tan variados, como numerosos los temas y problemáticas que han planteado los ciudadanos. Por ello, tenemos que remitirnos, para completar con rigor esta valoración, a las experiencias concretas que se detallan en cada uno de los Capítulos de la Sección Segunda del Informe.

Con las anteriores consideraciones, hemos de afirmar que la Administración suele contestar con relativa celeridad a las solicitudes de información dirigidas por la Institución. Pero no sería justa esta valoración sin añadir de inmediato -conforme al referente legal al que nos debemos- que esa colaboración dista aún de poder ser calificada como «preferente y urgente», tal y como mandata la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

Resulta igualmente oportuno describir los procedimientos y fórmulas especiales que establece la Ley 9/1983 ante supuestos en que se conculca dicha obligación. Sin ánimo de realizar un desglose reiterativo de los propios preceptos que esta norma establece, el Defensor del Pueblo Andaluz puede llegar a calificar la actitud de los agentes de la Administración como «hostil y entorpecedora de sus funciones» cuando se resistan a remitir la

información requerida «destacando tal calificación en su Informe Anual o especial, en su caso, al Parlamento de Andalucía» (art.18.2).

De igual modo, «si formuladas sus recomendaciones, dentro de un plazo razonable, no se produce una medida adecuada, en tal sentido, por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informa al Defensor del Pueblo Andaluz de las razones que estime para no adoptarlas», el Comisionado dará cuenta del caso al Parlamento en el Informe Anual «considerando el Defensor del Pueblo Andaluz que era posible una solución positiva» (art.29.2).

Finalmente, el artículo 23 de la Ley 9/1983 posibilita destacar en un informe especial, además de incluirlo en el Informe Anual, «la persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor investigadora del Defensor del Pueblo Andaluz por parte de cualquier Organismo, funcionarios o personas al servicio de la Administración Autonómica».

En la relación que se incluye más adelante, aparecen, por tanto, aquellas Administraciones y autoridades que han de ser destacadas por su falta de colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz y ceñidas a las quejas que específicamente se concretan en los Capítulos correspondientes de la Sección Segunda.

Además de acometer las medidas que establece la Ley 9/1983 para estos supuestos de falta de colaboración previstos en los artículos 18.2, 23 y 29.2 «destacando en el Informe Anual tal actitud», resulta oportuno añadir una valoración sobre tales supuestos.

Ante todo, resulta absolutamente reprobable toda actitud de los poderes públicos que suponga, al fin y al cabo, un incumplimiento de la Ley. Pero esta valoración reprobatoria adquiere una significación más acentuada ante los casos que comentamos. Resulta desconsolador que supuestos merecedores de la protección del Defensor del Pueblo Andaluz, denunciados por el ciudadano en su queja, ante una actuación ilícita y contraria a los derechos constitucionales, acentuen su antijuridicidad con el incumplimiento añadido que se ofrece por parte de la Administración frente a la labor de esta Institución.

Actitudes como éstas -en las que el ya abusivo silencio administrativo pasa a adquirir la categoría de desprecio y omisión ante el esfuerzo de la Institución por amparar al ciudadano en su queja- no pueden ser toleradas sin una cumplida respuesta por el Defensor del Pueblo Andaluz en los

términos expresados en este Informe y por la propia Cámara a quien se dirige esta valoración.

Ateniéndonos a las consideraciones expresadas al inicio, los casos más significativos de falta de colaboración, merecedores de ser destacados en esta Sección, son los siguientes:

ADMINISTRACION LOCAL..... QUEJAS

- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga 969/92.
- Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla) 534/91.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga) 104/91.
- Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga)1728/91.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Jaén..... 1856/91
y 1061/90.
- Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Brenes (Sevilla)..... 737/91.
- Alcalde-Presidente del Ayunto. de Alhaurín de la Torre (Málaga).....1097/91.
- Alcalde-Presidente del Ayunto. de la Línea de la Concepción (Cádiz)... 558/90.

ADMINISTRACION AUTONOMICA..... QUEJAS

- Delegado Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz 771/91
y 550/92.
- Consejero de Obras Públicas y Transportes1840/91.
- Secretaria General para la Función Pública 1834/90.
- Consejero de Gobernación..... 254/91.
- Director-Gerente del SAS 980/91 a 1001/91,
895/91 a 944/91,
969/90,
682/91
y 509/91.

SECCION QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz tienen un cauce normativo recogido en su Ley reguladora ciertamente rico y flexible. Además de la tramitación estricta de las quejas formuladas por los ciudadanos, el Comisionado desarrolla otras actividades directamente encaminadas en las funciones que la Ley 9/1983 le asigna, pero que su relato -por la naturaleza y contenidos de esas relaciones- deben recogerse en el Informe Anual en una Sección distinta. Son las actividades que se encuadran bajo la denominación de *relaciones institucionales* con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y con otros Comisionados Autonómicos o aquéllas propias de su procedencia parlamentaria y que se desarrollan con los órganos de la Cámara establecidos por la Ley citada y por el propio Reglamento del Parlamento de Andalucía.

En relación a estas últimas hay que señalar, en primer término, la comparecencia para la presentación del Informe Anual correspondiente a 1991 ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones celebrada el día 8 de Octubre de 1992. En esta sesión se expuso un breve resumen del citado Informe ante los distintos Grupos Parlamentarios, quienes en sus correspondientes turnos de intervenciones aportaron, como en años anteriores, sus consideraciones acerca del contenido del Informe y sobre distintas cuestiones propias al ámbito interno de la Institución.

De la misma forma, el día 17 de Noviembre de 1992, el Defensor del Pueblo Andaluz compareció ante el Pleno de la Cámara para la exposición del Informe Anual, como último trámite parlamentario recogido en la Ley para sustanciar la dación de cuentas del Comisionado de su actividad durante el ejercicio de 1991.

Sin embargo, estas dos comparecencias no fueron las únicas. Con motivo de la realización del *Informe sobre el estado sanitario y ambiental de las playas andaluzas*, el Defensor del Pueblo Andaluz compareció el día 11 de Marzo ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones para realizar la presentación de este trabajo y mantener un interesante debate gracias a los comentarios de los Grupos, que sin duda enriquecieron las conclusiones y los puntos de vista que suscita este interesante tema.

Y, por lo que se refiere a aquellas otras relaciones institucionales , puede aquí señalarse la reunión mantenida los días 7 y 8 de Febrero de 1992, en Barcelona entre el Defensor del Pueblo Estatal y los Comisionados de Galicia, País Vasco, Aragón, Cataluña, Canarias y Andalucía para debatir distintos aspectos que afectaban a temas como extranjería, medio ambiente y seguridad ciudadana.

En la misma línea, del 23 al 25 de Septiembre se celebraron en Santiago de Compostela las VII Jornadas de Defensores del Pueblo a nivel del Estado en las que se abordaron distintas ponencias y comunicaciones sobre "Ancianos y sus Derechos Fundamentales". En este encuentro el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales informó sobre distintas actuaciones en relación las las administraciones públicas y la posible coordinación y cooperación entre las Instituciones que participaban para actuar en común acometiendo la realización de determinados trabajos o estudios especiales a nivel del Estado.

Como en años anteriores la Institución ha participado activamente en todo tipo de conferencias o jornadas de distintas materias relacionadas con las actividades propias de la misma. Baste destacar por su interés y por la trascendencia de los temas centrales de estas sesiones las jornadas sobre "El problema de la inmigración en Europa", organizadas por la Casa de Europa en Sevilla, en la que se presentó una ponencia relativa a "Andalucía y los inmigrantes"; y, de igual forma, señalar la participación en las jornadas sobre "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht", organizadas por la Universidad Carlos III y celebradas el 2 y 3 de Noviembre.

Finalmente, dentro de las relaciones institucionales de cooperación destacar diversos contactos mantenidos sobre la situación de los extranjeros en España. Así, es necesario señalar la reunión informativa celebrada el día 15 de Diciembre en Madrid con autoridades del Ministerio del Interior para tratar aspectos de política migratoria, Ley de Extranjería y resultados del proceso abierto de regularización de inmigrantes indocumentados o ilegales. En esta línea prioritaria de trabajo entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el Estatal, se realizó una visita conjunta de inspección al centro de acogida de inmigrantes de Tarifa o la visita al centro inaugurado en Málaga.

Por cuanto respecta a las relaciones en un ámbito internacional, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz participó en las sesiones celebradas del 28 al 30 de Mayo en Madrid con motivo de la "Conferencia Europea de los Ombudsmen" y otras organizaciones similares pertenecientes a la Conferencia

de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Dentro de las actividades de las sesiones, se continuaron los contactos con sus participantes en sendas jornadas celebradas en Sevilla. El tema central de las sesiones fue "Concepto de extranjero y libertad de circulación" en las que el Comisionado Andaluz presentó una comunicación en contestación al representante polaco. en la que se aportó de manera especial la experiencia particular del problema desde Andalucía como puerta natural de entrada a los flujos migratorios provenientes del Magreb y zonas centrales del continente africano.

ANEXO I: MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES.

Ya en el Informe Anual de 1991, hacíamos una mera referencia, en este mismo Anexo, a la presentación a la Mesa del Parlamento de una propuesta de los objetivos que, para la consolidación de esta Institución, en su segundo mandato, se juzgaban necesarios. Asimismo, hacíamos alusión a la programación de las líneas principales de funcionamiento con su correspondiente reflejo económico y de personal para el cumplimiento eficaz de tales objetivos.

Pues bien, la propuesta presupuestaria realizada por esta Institución para el ejercicio 1992 tuvo una favorable y generosa acogida por la Mesa de la Cámara por lo que, salvo algún aspecto puntual, de carácter retributivo, ha supuesto un paso importante en la dotación de medios humanos para afrontar, con garantías, los objetivos marcados y las carencias detectadas en nuestros Informes y en el debate llevado a cabo en el seno de la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones con motivo de la presentación de los mismos.

Igualmente, la necesidad de una sede definitiva en la que albergar los servicios necesarios y realizar con un mínimo de decoro y dignidad la atención a los ciudadanos y la investigación y tramitación de nuestras actividades y funciones encomendadas, se ha visto cubierta satisfactoriamente con la instalación de las oficinas en la calle Reyes Católicos, número 21, de Sevilla. Así pues, el grueso del soporte básico y técnico del personal necesario para el adecuado desarrollo de la Institución ha quedado ya configurado de manera adecuada, restando ya, para los próximos ejercicios, algunas incorporaciones puntuales para el desarrollo de los servicios generales que han quedado, en las nuevas instalaciones, escasamente dotadas.

Queremos dejar constancia, en este apartado, de nuestro agradecimiento a la Mesa de la Cámara por la sensibilidad mostrada y el unánime apoyo a la idea de dotar adecuadamente de medios materiales y humanos a la Institución con el fin de poder llevar a cabo, tanto los objetivos que nos hemos propuesto, como las peticiones y sugerencias de los propios grupos parlamentarios.

La incorporación de nuevos miembros a nuestro equipo de trabajo se ha encontrado lógicamente condicionada por la previa disponibilidad del

edificio en el que ubicarlos. Por ello, un proceso que se estimaba escalonado, a partir del mes de febrero de 1992 (fecha inicialmente prevista para que se nos hiciera entrega de la nueva sede), para ser finalizado dentro del primer semestre, se ha visto considerablemente retrasado en la medida en que también ha sido aplazada la puesta a disposición del edificio, tanto por parte de los servicios administrativos del Parlamento, como del contratista a quien se encargaron las mínimas e imprescindibles obras menores de acondicionamiento y adaptación a nuestras necesidades.

No ha sido hasta mediados del mes de Noviembre de 1992 cuando hemos dispuesto, finalmente, de la nueva sede, pues la cesión formal del edificio, aprobada por acuerdo de la Mesa de 3 de junio, no implicó su efectiva entrega material, ya que la duración del traslado de los servicios parlamentarios a su nueva sede fue mayor de lo previsto y el expediente administrativo de la contratación de las obras, aunque tramitado con plazos reducidos, implicaba un tiempo mínimo de un mes desde la disponibilidad legal del edificio hasta la adjudicación de aquéllas.

Las obras de reforma parcial tuvieron por objeto racionalizar para uso administrativo unas oficinas que en su día se configuraron para sede provisional del Parlamento Andaluz y que debieron acomodarse a las propias necesidades de esta Institución, a la vez que corregir deficiencias de climatización en la Planta Tercera, arreglos pendientes, y otras propias de un cambio de funciones (red local informática). El proyecto fue encargado a uno de los arquitectos que ya redactó aquella otra reforma más importante llevada a cabo por el propio Parlamento y su aprobación técnica y racionalidad administrativa fue sometida al organismo que en la Junta de Andalucía tiene la función de supervisar los proyectos de esta naturaleza y finalidad (Servicio de Supervisión de Proyectos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes).

No obstante la libertad que el artículo 28.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución concede al Defensor del Pueblo Andaluz, en materia de nombramientos, mediante anuncio insertado en el BOJA núm. 465, de fecha 28 de Enero de 1992, se ofertaron públicamente las plazas presupuestadas con que fue aumentada nuestra plantilla con el fin de que la selección del personal se realizara con criterios de eficacia, profesionalización y adecuación a las exigencias propias de este tipo de Instituciones, ya que en un pequeño grupo humano distorsiona sobremanera los errores de una deficiente selección de personal.

Por ello, el proceso selectivo nos llevó más de seis meses y supuso un gran esfuerzo por parte de las personas al servicio de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz que, integradas en las distintas comisiones preseleccionadoras contituidas al efecto para cada uno de los puestos convocados, hubieron de valorar los méritos alegados por más de mil cien solicitantes, realizar entrevistas a más de setenta de aquéllos y formular las oportunas propuestas, siguiendo en todo el proceso las normas emanadas de la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución y las preestablecidas en la propia convocatoria.

Los aspectos presupuestarios de la organización y actividades reseñadas en este Anexo, se especifican y justifican en la Memoria de la liquidación correspondiente.

Finalmente, la estructuración definitiva de los equipos técnicos de trabajo y la nueva estructura de organización administrativa diseñada para el eficaz funcionamiento en la tramitación de las quejas relativas a las distintas Areas de la Administración Autonómica, han quedado supeditadas al desarrollo del adecuado programa y sistema informático por el que hemos optado como imprescindible para la ágil y eficaz tramitación que realiza esta Institución. Durante los últimos meses de 1992 y el primer semestre de 1993, tendremos diseñado tal sistema informático y parte del desarrollo de las enormes posibilidades que comporta dicho sistema. Por ello, en el próximo ejercicio detallaremos la nueva organización administrativa, el diseño de los equipos de trabajo, y los efectos del desarrollo del sistema informático; y todo ello, con el objetivo de lograr un estricto control de la documentación de los ciudadanos, las nuevas exigencias del registro informático y la superación de los plazos en la tramitación de las quejas hasta ahora logrados.

DATOS ESTADISTICOS

1. REGISTRO GENERAL DE DOCUMENTOS EN 1.992

1.1 ENTRADA DE DOCUMENTOS

| | |
|------------------------------------|--------------|
| Quejas a instancia de partes (1) | 2.645 |
| . De Oficio 66 | |
| Escritos complementarios de quejas | 3.317 |
| Otros documentos | 1.071 |
| Total Documentos | 7.033 |

1.2 SALIDA DE DOCUMENTOS

| | |
|----------------------------------|--------------|
| Acuses de recibo a quejas (2) | 2.565 |
| Escritos complementario a quejas | 5.635 |
| Otros documentos | 722 |
| Total Documentos | 8.922 |

(1)886 quejas se refieren a 5 temas iguales, en los que otros cinco grupos correspondientes de ciudadanos han decidido plantearnos individualizadamente su problema. En concreto, 120 quejas se han presentado sobre horario escolar, 46 sobre acceso a la función pública docente, 391 sobre horario en el comercio y 329 sobre procesos selectivos en el Servicio Andaluz de Salud.

(2)La diferencia de 80 quejas, que no figuran con acuses de recibo, obedece a que existen 30 anónimas y 50 sin dirección o domicilio de los interesados.

2. QUEJAS TRATADAS DURANTE 1.992

2.1 CUADRO GENERAL

En el año 1.992 se han recibido 2.645 quejas de los ciudadanos, y se han iniciado de oficio otras 66, lo que hace un total de 2.711 expedientes de queja iniciados en este año.

Procedentes de años anteriores, ha continuado la tramitación de otros 832 expedientes de queja, los que junto a 135 reabiertos durante 1.992, totalizan 967 expedientes. Así pues, en el año 1.992 se han tratado 3.678 quejas.

| | Iniciadas en 1.992 | | | Procedentes de años anteriores | | | TOTALES |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|-------|--------------------------------|------------|-------|---------|
| | De Oficio | Instancia de parte | Total | Abiertas | Reabiertas | Total | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 0 | 9 | 9 | 9 | 19 | 0 | 28 |
| CULTURA | 0 | 14 | 14 | 14 | 8 | 1 | 23 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 12 | 213 | 225 | 225 | 127 | 11 | 363 |
| EDUCACION | 4 | 353 | 357 | 357 | 60 | 14 | 431 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA | 0 | 14 | 14 | 14 | 0 | 2 | 16 |
| GOBERNACION | 4 | 104 | 108 | 108 | 31 | 16 | 155 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 1 | 467 | 468 | 468 | 30 | 0 | 498 |

| | | | | | | | |
|------------------------------|-----------|--------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|
| JUSTICIA | 1 | 428 | 429 | 50 | 29 | 79 | 508 |
| MEDIO AMBIENTE | 12 | 19 | 31 | 16 | 6 | 22 | 53 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 22 | 285 | 307 | 135 | 14 | 149 | 456 |
| PRESIDENCIA | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 3 |
| SERVICIOS SOCIALES | 3 | 134 | 137 | 75 | 25 | 100 | 237 |
| SALUD | 7 | 524 | 531 | 274 | 10 | 284 | 815 |
| TRABAJO | 0 | 79 | 79 | 6 | 7 | 13 | 92 |
| TOTALES | 66 | 2.645 | 2.711 | 832 | 135 | 967 | 3.678 |

2.2 ESTADO DE TRAMITACION DE LAS QUEJAS INICIADAS EN 1.992

| AREAS DE ACTUACION | Admitidas | | | No En estudio | admitidas | Remitidas | TOTALES |
|---|------------|------------|-------|------------------|-----------|-----------|---------|
| | En tramite | Concluidas | Total | | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 3 | 3 | 6 | 2 | 1 | 0 | 9 |
| CULTURA | 11 | 2 | 13 | 1 | 0 | 0 | 14 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 114 | 33 | 147 | 38 | 39 | 1 | 225 |
| EDUCACION | 76 | 174 | 250 | 17 | 48 | 42 | 357 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 3 | 5 | 6 | 3 | 0 | 14 |
| GOBERNACION | 38 | 14 | 52 | 14 | 20 | 22 | 108 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 338 | 15 | 353 | 8 | 85 | 22 | 468 |
| JUSTICIA | 33 | 87 | 120 | 72 | 155 | 82 | 429 |
| MEDIO AMBIENTE | 19 | 0 | 19 | 2 | 4 | 6 | 31 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 118 | 81 | 199 | 23 | 69 | 16 | 307 |
| PRESIDENCIA | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| SERVICIOS SOCIALES | 41 | 49 | 90 | 23 | 21 | 2 | 136 |
| SALUD | 76 | 376 | 452 | 36 | 38 | 6 | 532 |
| TRABAJO | 4 | 14 | 18 | 11 | 18 | 32 | 79 |

| | | | | | | | |
|---------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-------|
| TOTALES | 873 | 851 | 1.724 | 254 | 502 | 231 | 2.711 |
|---------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-------|

De los 2.711 expedientes de queja iniciados en 1992, han sido admitidos a trámite 1.724, se encontraban en estudio al 31-12-92 otros 254, fueron remitidos al D.P.E. y otros 231 y resultaron inadmitidos 502.

2.3 ESTADO DE TRAMITACION DE LAS QUEJAS PROCEDENTES DE AÑOS ANTERIORES

| AREAS DE ACTUACION | Admitidas | | | No | | | TOTALES |
|--------------------------------------|------------|------------|-------|------------|-----------|-----------|---------|
| | En tramite | Concluidas | Total | En estudio | admitidas | Remitidas | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 2 | 16 | 18 | 0 | 1 | 0 | 19 |
| CULTURA | 1 | 6 | 7 | 0 | 2 | 0 | 9 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 39 | 90 | 129 | 0 | 9 | 0 | 138 |
| EDUCACION | 17 | 43 | 60 | 0 | 13 | 1 | 74 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| GOBERNACION | 12 | 29 | 41 | 0 | 2 | 4 | 47 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 2 | 26 | 28 | 0 | 2 | 0 | 30 |
| JUSTICIA | 5 | 39 | 44 | 0 | 30 | 5 | 79 |
| MEDIO AMBIENTE | 18 | 2 | 20 | 0 | 1 | 1 | 22 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 34 | 102 | 136 | 0 | 12 | 1 | 149 |
| PRESIDENCIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| SERVICIOS SOCIALES | 6 | 83 | 89 | 0 | 9 | 2 | 100 |
| SALUD | 26 | 207 | 233 | 0 | 51 | 0 | 284 |
| TRABAJO | 3 | 4 | 7 | 0 | 4 | 2 | 13 |

| | | | | | | | |
|---------|-----|-----|-----|---|-----|----|-----|
| TOTALES | 165 | 647 | 812 | 0 | 138 | 17 | 967 |
|---------|-----|-----|-----|---|-----|----|-----|

De las 967 quejas procedentes de años anteriores, resultaron admitidas 812, no se admitieron 138 y se remitieron al D.P.E. 17.

2.4 ESTADO DE TRAMITACION DE LAS QUEJAS TRATADAS EN 1.992

| AREAS DE ACTUACION | Admitidas | | | No En estudio | admitidas | Remitidas | TOTALES |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|------------|------------|--------------|
| | En tramite | Concluidas | Total | | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 5 | 19 | 24 | 2 | 2 | 0 | 28 |
| CULTURA | 12 | 8 | 20 | 1 | 2 | 0 | 23 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 153 | 123 | 276 | 38 | 48 | 1 | 363 |
| EDUCACION | 93 | 217 | 310 | 17 | 61 | 43 | 431 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA | 2 | 3 | 5 | 6 | 4 | 1 | 16 |
| GOBERNACION | 50 | 43 | 93 | 14 | 22 | 26 | 155 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 340 | 41 | 381 | 8 | 87 | 22 | 498 |
| JUSTICIA | 38 | 126 | 164 | 72 | 185 | 87 | 508 |
| MEDIO AMBIENTE | 37 | 2 | 39 | 2 | 5 | 7 | 53 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 152 | 183 | 335 | 23 | 81 | 17 | 456 |
| PRESIDENCIA | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 |
| SERVICIOS SOCIALES | 47 | 132 | 179 | 23 | 30 | 4 | 236 |
| SALUD | 102 | 583 | 685 | 36 | 89 | 6 | 816 |
| TRABAJO | 7 | 18 | 25 | 11 | 22 | 34 | 92 |
| TOTALES | 1.038 | 1.498 | 2.536 | 254 | 640 | 248 | 3.678 |

De las 2.536 quejas admitidas a trámite (1.724 del 92 y 812 de años anteriores), se han concluido 1.498 y están pendientes 1.038.

El total de quejas inadmitidas se eleva a 640 y el de remitidas al D.P.E. y otros Defensores 248.

2.5 CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS TRATADAS EN EL AÑO 1992 (RESUMEN TOTAL)

| AREAS DE ACTUACION | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | TOTAL |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| AGRICULT. Y PESCA | | | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 2 |
| CULTURA | | | 1 | | | | | | | | | | 1 | | | 2 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 3 | | 21 | 2 | | 1 | | 4 | | | 2 | 7 | | 1 | 7 | 48 |
| EDUCACION | | | 5 | 1 | 28 | 1 | | 2 | | | 2 | 6 | | 2 | 14 | 61 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, | | | 2 | | | | 1 | | | | | | | | 1 | 4 |
| GOBERNACION | | | 7 | 1 | | 1 | | | | | 4 | 1 | | 2 | 6 | 22 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 20 | 50 | 3 | | 9 | 3 | | | | | | | | | 2 | 87 |
| JUSTICIA | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MEDIO AMBIENTE | 6 | | 17 | 5 | 1 | 40 | 1 | | | | 77 | 21 | | 10 | 7 | 185 |
| OBRAS PUBLICAS Y | | | 1 | | 1 | | | | | | 1 | 1 | | 1 | | 5 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|----|----|-----|----|----|----|---|---|----|---|----|----|---|----|----|-----|
| TRANSPORTES | | | 8 | | 34 | 11 | 1 | 2 | | | 2 | 6 | | 1 | 15 | 80 |
| PRESIDENCIA | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | | 2 |
| SERVICIOS SOCIALES | | | | | 2 | 1 | | | | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 4 | 30 |
| SALUD | 1 | | 13 | | | | | | | | | | | | | |
| TRABAJO | | | 26 | 3 | | 3 | 2 | | 27 | | 5 | 4 | | 7 | 12 | 89 |
| | | | 4 | 1 | 7 | 1 | 2 | | | | 4 | | | 2 | 1 | 22 |
| TOTALES | 30 | 50 | 109 | 13 | 83 | 62 | 8 | 8 | 27 | 1 | 98 | 48 | 2 | 31 | 69 | 639 |

Leyenda de las causas de no admisión:

- NAN.- Anónima;
- NAS.- Sin dirección/domicilio
- NCD.- No completa datos
- NDU.- Duplicidad
- NEI.- No existe irregularidad
- NJP.- Jurídico-Privada
- NMA.- Más de un año
- NOR.- Otras causas
- NPT.- Perjuicio a terceros
- NRA.- No ratifica
- NSC.- Sin competencia
- NSL.- Sin interés legítimo
- NSP.- Sin pretensión
- NSR.- Sin recurrir a la Admón.

2.6 CAUSAS DE CONCLUSION DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRAMITE EN 1.992

| CAUSAS DE CONCLUSION | Años anterior. | Presentadas 1.992 | TOTAL |
|-------------------------|----------------|-------------------|--------------|
| Administración acepta | 262 | 131 | 393 |
| Informe anual | 181 | 55 | 236 |
| Anulada | 0 | 1 | 1 |
| Desiste | 6 | 18 | 24 |
| Duplicidad | 0 | 1 | 1 |
| Jurídico-Privada | 0 | 1 | 1 |
| No existe irregularidad | 149 | 568 | 717 |
| Otras resoluciones | 47 | 72 | 119 |
| Sub-Iudice | 2 | 4 | 6 |
| TOTALES | 647 | 851 | 1.498 |

2.7 RECORDATORIOS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN 1.992

| AREAS DE ACTUACION | Resoluciones efectuadas durante 1992 | | | | TOTAL | En trámite | Concluidas |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Recomenda- | Recordato- | Advertenc. | | | | |
| | ciones | rios | Sugerencia | | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 2 | 44 | 4 | 50 | 28 | 22 | |
| EDUCACION | 10 | 14 | 11 | 35 | 26 | 9 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | |
| GOBERNACION | 4 | 12 | 4 | 20 | 10 | 10 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 0 | 3 | 3 | 6 | 3 | 3 | |
| JUSTICIA | 3 | 2 | 0 | 5 | 2 | 3 | |
| MEDIO AMBIENTE | 18 | 2 | 1 | 21 | 20 | 1 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 6 | 55 | 9 | 70 | 38 | 32 | |
| SERVICIOS SOCIALES | 4 | 21 | 2 | 27 | 11 | 16 | |
| SALUD | 5 | 130 | 3 | 138 | 40 | 98 | |
| TRABAJO | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | |
| TOTALES | 54 | 284 | 37 | 375 | 178 | 197 | |

2.8 CAUSAS DE CONCLUSION DE RECORDATORIOS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN 1.992

| AREAS DE ACTUACION | Concluidas | Aceptadas | No | Otras |
|--------------------------------------|------------|-----------|-----------|------------|
| | | aceptadas | (*) | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 22 | 8 | 4 | 10 |
| EDUCACION | 9 | 6 | | 3 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA | 1 | | | 1 |
| GOBERNACION | 10 | 8 | | 2 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 3 | 2 | | 1 |
| JUSTICIA | 3 | 3 | | |
| MEDIO AMBIENTE | 1 | | | 1 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 32 | 12 | 8 | 12 |
| SERVICIOS SOCIALES | 16 | 14 | 2 | |
| SALUD | 98 | 13 | 1 | 84 |
| TRABAJO | 2 | | 1 | 1 |
| TOTALES | 197 | 66 | 16 | 115 |

(*)En la columna de "Otras" se contemplan todas aquellas resoluciones que no requieren una aceptación final de la administración (vgr. los recordatorios de deberes legales para actuaciones de futuro) así como veintiún supuestos en que los que se han encontrado dificultades de colaboración con la administración afectada. Hay que advertir, además, que dentro de estas 115 resoluciones se contemplan 72 iguales, que recaen sobre un mismo tema en el que los ciudadanos han insistido con peticiones individualizadas, por lo que en definitiva se refieren a 43 temas distintos.

3. QUEJAS PRESENTADAS EN 1.992

3.1 DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION, AÑO 92

| Areas de actuación | En trámite | Concluidas | Totales | |
|-------------------------------------|------------|------------|---------|-----|
| AGRICULTURA Y PESCA | | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA | | | 2 | 2 |
| Agricultura | 2 | 1 | | 3 |
| Pesca | 1 | | | 1 |
| I.A.R.A | 1 | | | 1 |
| Personal laboral | | 1 | | 1 |
| Otros | 1 | | | 1 |
| Total Area | 5 | 4 | 9 | |
| CULTURA | | | | |
| CULTURA | | | 1 | 1 |
| Bienes culturales | 5 | 1 | | 6 |
| Promoción cultural | 7 | | | 7 |
| Total Area | 12 | 2 | 14 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | 29 | 19 | 48 |
| Contratación | 2 | | | 2 |
| Serv. municipales y competenci | 95 | 33 | | 128 |
| Personal | 7 | 10 | | 17 |
| Haciendas Locales | 14 | 9 | | 23 |
| Organización Funcionamineto y | 1 | | | 1 |
| Patrimonio y bienes | 3 | 1 | | 4 |
| Otras materias | 1 | 1 | | 2 |
| Total Area | 152 | 73 | 225 | |
| EDUCACION | | | | |
| EDUCACION | | | 25 | 25 |
| Ordenación Educativa | 18 | 150 | | 168 |
| Construcciones y equipamiento | 8 | 4 | | 12 |
| Universidades | 22 | 12 | | 34 |
| Comunidad educativa | 43 | 69 | | 112 |
| Silencio. | 2 | 4 | | 6 |

| | | | | |
|-----------------------------------|----|-----|-----|---|
| Total Area | 93 | 264 | 357 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENER | | | | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENER | | | 2 | 2 |
| Industria | 3 | 3 | 6 | |
| Energía | 3 | | 3 | |
| Minas | 1 | | 1 | |
| Otras materias | 1 | 1 | 2 | |
| Total Area | 8 | 6 | 14 | |
| GOBERNACION | | | | |
| GOBERNACION | | 1 | 2 | 3 |
| Coordinación | | | 1 | 1 |
| Régimen Retributivo Personal | 1 | | 1 | |
| Oferta de Empleo Público | 13 | 5 | 18 | |
| Silencio | 1 | 1 | 2 | |
| Otros. | | 2 | 2 | |
| Juego | | 2 | 2 | |
| D.G. de la Función Pública | | 5 | 5 | |
| Personal funcionario | 14 | 3 | 17 | |
| Personal laboral | 3 | 3 | 6 | |
| P.L.D. | 1 | | 1 | |
| Interinos (art. 29) | 10 | 2 | 12 | |
| Provisionales (art. 30) | | 1 | 1 | |
| Confirmaciones y destinos | 1 | | 1 | |
| Otros derechos funcionariales | 2 | | 2 | |
| Silencio | | 1 | 1 | |
| Gestión pruebas selectivas | 1 | | 1 | |
| Competencias Estatales | 1 | 8 | 9 | |
| MUFACE | | | 1 | 1 |
| Ministerio del Interior | 1 | 1 | 2 | |
| ONCE | | | 1 | 1 |
| Ministerio de Economía y Hacie | 1 | 1 | 2 | |
| Ministerio Obras Públicas y Tr | | 1 | 1 | |
| Ministerio de Educación y Cien | | 6 | 6 | |
| Ministerio Relaciones con las | | 8 | 8 | |
| Ministerio de Defensa | | 1 | 1 | |
| Otros organismos | 1 | | 1 | |
| Total Area | 52 | 56 | 108 | |

ECONOMIA Y HACIENDA

| | | | |
|--------------------------------|-----|-----|-----|
| Tributos | 5 | 16 | 21 |
| Centro de Gestión Catastral y | 2 | 7 | 9 |
| Expedientes de devolución de i | 2 | 3 | 5 |
| Infracciones procedimentales | 1 | 2 | 3 |
| Reclamaciones económico/admini | 1 | 2 | 3 |
| Silencio y dilaciones | 3 | 5 | 8 |
| C.T.N.E. | 7 | 10 | 17 |
| Otros. | 325 | 77 | 402 |
| Total Area | 346 | 122 | 468 |

JUSTICIA

| | | | |
|--------------------------|-----|-----|-----|
| Dilaciones Singulares | 44 | 47 | 91 |
| Extravíos | 1 | | 1 |
| Estructurales | 4 | 1 | 5 |
| Planta y Demarcación | 1 | | 1 |
| Supuestos de indefensión | 1 | | 1 |
| Ejecución Admón. | 5 | 2 | 7 |
| Abogados | 5 | 8 | 13 |
| Procuradores | | 1 | 1 |
| Familia | 1 | 7 | 8 |
| Juridico/privadas | 8 | 51 | 59 |
| Función jurisdiccional | 16 | 72 | 88 |
| Sin pretensión | | 19 | 19 |
| Extranjeros | 2 | 15 | 17 |
| Sanciones de tráfico | | 5 | 5 |
| Armas y Caza | | 1 | 1 |
| D.N.I. | | 1 | 1 |
| Personal y política | | 14 | 14 |
| Malos tratos | | 5 | 5 |
| Servicio militar | | 7 | 7 |
| Pensiones de guerra | 1 | 13 | 14 |
| Prisiones | 2 | 6 | 8 |
| Objeción de conciencia | 1 | 1 | 2 |
| Jurisdicción nacional | | 3 | 3 |
| Recursos de amparo | | 2 | 2 |
| Indulto | 1 | 5 | 6 |
| Otras | 12 | 38 | 50 |
| Total Area | 105 | 324 | 429 |

MEDIO AMBIENTE

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| Espacios Protegidos | 3 | 1 | 4 |
|---------------------|---|---|---|

| | | | | |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|---|
| Conservación de la Naturaleza | 0 | 1 | 1 | |
| Fauna | 2 | 1 | 3 | |
| Incendios Forestales | 0 | 1 | 1 | |
| Impactos Ambientales | 2 | 0 | 2 | |
| Actividades MINP | 2 | 0 | 2 | |
| Vertidos Urbanos, Industriales | 3 | 0 | 3 | |
| Residuos Sólidos | 1 | 0 | 1 | |
| Urbanos | 7 | 0 | 7 | |
| Radioactivos | 1 | 4 | 5 | |
| Competencias Estatales | 0 | 2 | 2 | |
| Total Area | 21 | 10 | 31 | |
| OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES | | | | |
| OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES | | | 2 | 2 |
| Vivienda | 76 | 103 | 179 | |
| Urbanismo | 40 | 32 | 72 | |
| Obras Públicas. | 7 | 12 | 19 | |
| Expropiaciones. | 14 | 10 | 24 | |
| Transportes. | 4 | 7 | 11 | |
| Total Area | 141 | 166 | 307 | |
| PRESIDENCIA | | | | |
| PRESIDENCIA | | 1 | 1 | |
| Otras | 1 | | 1 | |
| Total Area | 1 | 1 | 2 | |
| SERVICIOS SOCIALES | | | | |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 1 | 1 |
| Menores | 11 | 8 | 19 | |
| Ancianos | 3 | 7 | 10 | |
| Disminuidos psíquicos y físico | 6 | 5 | 11 | |
| Minorías étnicas | 1 | 1 | 2 | |
| Colectivos sociales desprotegi | 5 | 6 | 11 | |
| Ayudas económicas | 17 | 18 | 35 | |
| Pensiones asistenciales | 15 | 16 | 31 | |
| Drogas | 4 | 5 | 9 | |
| Otras | 2 | 5 | 7 | |
| Total Area | 64 | 72 | 136 | |
| SALUD | | | | |
| SALUD | | 21 | 23 | |

| | | | |
|--------------------------------|-----|--------------|--------------|
| Salud Pública | 2 | 1 | 3 |
| Atención Primaria | 11 | 8 | 19 |
| Asistencia Especializada | 15 | 14 | 29 |
| Salud Mental | 7 | 2 | 9 |
| Listas de espera | 19 | 7 | 26 |
| Servicios de urgencia y emerge | 1 | 2 | 3 |
| Gestión administrativa | 9 | 8 | 17 |
| Derecho de los usuarios | 3 | 2 | 5 |
| Consumo | 3 | 3 | 6 |
| Personal | 30 | 345 | 375 |
| Promoción Profesional | 9 | 2 | 11 |
| Legislación sanitaria estatal | | 3 | 3 |
| Información y consideraciones | 1 | 2 | 3 |
| Total Area | 112 | 420 | 532 |
| TRABAJO | | | |
| Cooperativas | 2 | 1 | 3 |
| Fomento de empleo | 3 | 1 | 4 |
| Tiempo libre | 1 | | 1 |
| Programa de solidaridad | 2 | 2 | 4 |
| Agrarios | | 4 | 4 |
| Autónomos | 1 | | 1 |
| Viudedad y familiares | | 5 | 5 |
| Invalidez | 1 | 10 | 11 |
| Convenios internacionales | | 2 | 2 |
| Jubilación | 1 | 11 | 12 |
| Cotizaciones | 2 | 10 | 12 |
| Desempleo | 1 | 13 | 14 |
| Otras | 1 | 5 | 6 |
| Total Area | 15 | 64 | 79 |
| TOTAL | | 1.127 | 1.584 |
| | | | 2.711 |

3.2 DISTRIBUCION MENSUAL DE QUEJAS, AÑO 92

| MES | Nº Quejas | Porcentaje |
|------------|-----------|------------|
| Enero | 299 | 11.03 % |
| Febrero | 296 | 10.92 % |
| Marzo | 201 | 7.41 % |
| Abril | 130 | 4.80 % |
| Mayo | 249 | 9.18 % |
| Junio | 216 | 7.97 % |
| Julio | 215 | 7.93 % |
| Agosto | 83 | 3.06 % |
| Septiembre | 124 | 4.57 % |
| Octubre | 165 | 6.09 % |
| Noviembre | 155 | 5.72 % |
| Diciembre | 578 | 21.32 % |
| TOTAL | 2,711 | 100.00 % |

3.3 QUEJAS SEGUN EL Nº DE HABITANTES DEL MUNICIPIO, AÑO 1.992

| Tipo de Municipio | Nº quejas | Porcentaje |
|-----------------------------|--------------|-----------------|
| Menores de 2.000 habitantes | 137 | 5,05 % |
| Entre 2.000 y 10.000 | 204 | 7,52 % |
| Entre 10.001 y 20.000 | 203 | 7,49 % |
| Entre 20.001 y 50.000 | 336 | 12,39 % |
| Entre 50.001 y 70.000 | 103 | 3,80 % |
| Entre 70.001 y 100.000 | 66 | 2,43 % |
| Más de 100.000 habitantes | 1.632 | 60,20 % |
| Sin determinar | 30 | 1,11 % |
| TOTALES | 2.711 | 100,00 % |

3.4 PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS DEL AÑO 1.992 Y NUMERO DE QUEJAS POR CADA 100.000 HABITANTES

| Procedencia de las quejas | Capita-les | Pueblos | Nº total de quejas | Porcen-taje | Población d.derecho | Quejas ponderada |
|---------------------------|------------|---------|--------------------|-------------|---------------------|------------------|
| ALMERIA | 103 | 71 | 174 | 6,42 % | 455.496 | 38 |
| CADIZ | 88 | 262 | 350 | 12,91 % | 1.078.404 | 32 |
| CORDOBA | 166 | 94 | 260 | 9,59 % | 754.452 | 34 |
| GRANADA | 100 | 81 | 181 | 6,68 % | 790.515 | 23 |
| HUELVA | 118 | 81 | 199 | 7,34 % | 443.476 | 45 |
| JAEN | 32 | 97 | 129 | 4,76 % | 637.633 | 20 |
| MALAGA | 99 | 154 | 253 | 9,33 % | 1.160.843 | 22 |
| SEVILLA | 792 | 343 | 1.135 | 41,87 % | 1.619.703 | 70 |
| OTRAS PROVINCIAS | 15 | 8 | 23 | 0,85 % | - | - |
| EXTRANJERO | 7 | | 7 | 0,26 % | - | - |

| | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|----------|-----------|----|
| TOTAL | 1.520 | 1.191 | 2.711 | 100,00 % | 6.940.522 | 39 |
|-------|-------|-------|-------|----------|-----------|----|

3.5 PORCENTAJE DE QUEJAS SEGUN SEXO Y SUJETOS INTERESADOS, AÑO 92

| Sujeto | Sexo | Nº de quejas | Porcentaje |
|-------------------|----------------|--------------|------------|
| Individuales | Varon | 1.251 | 46,15 % |
| | Mujer | 1.010 | 37,26 % |
| | Sin determinar | 93 | 3,43 % |
| | Total | 2.354 | 86,83 % |
| Quejas colectivas | | 291 | 10,73 % |
| Quejas de Oficio | | 66 | 2,43 % |
| TOTALES | | 2.711 | 100,00 % |

3.6 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION EN 1.992

| Areas de Actuación | Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla | Otras | Total |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|--------------|
| AGRICULTURA Y PESCA | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 6 |
| CULTURA | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 13 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 10 | 15 | 16 | 9 | 8 | 8 | 16 | 65 | 0 | 147 |
| EDUCACION | 15 | 16 | 10 | 20 | 3 | 12 | 22 | 151 | 1 | 250 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 |
| GOBERNACION | 3 | 6 | 6 | 4 | 2 | 1 | 11 | 19 | 0 | 52 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 0 | 16 | 9 | 3 | 10 | 4 | 2 | 308 | 1 | 353 |
| JUSTICIA | 8 | 25 | 6 | 7 | 5 | 6 | 18 | 41 | 4 | 120 |
| MEDIO AMBIENTE | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 5 | 0 | 19 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 15 | 23 | 17 | 13 | 19 | 24 | 23 | 65 | 0 | 199 |
| SERVICIOS SOCIALES | 3 | 13 | 4 | 8 | 15 | 1 | 15 | 31 | 0 | 90 |
| SALUD | 45 | 100 | 115 | 50 | 78 | 6 | 9 | 47 | 2 | 452 |
| TRABAJO | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 11 | 0 | 18 |
| TOTALES | 105 | 223 | 188 | 116 | 144 | 65 | 120 | 749 | 14 | 1.724 |
| NO ADMITIDAS | 22 | 55 | 43 | 30 | 30 | 30 | 59 | 224 | 9 | 502 |

| | | | | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|----|-------|
| REMITIDAS OTROS DEFENSORES EN ESTUDIO | 29 | 34 | 9 | 19 | 12 | 19 | 31 | 74 | 4 | 231 |
| | 18 | 38 | 20 | 16 | 13 | 15 | 43 | 88 | 3 | 254 |
| TOTALES | 174 | 350 | 260 | 181 | 199 | 129 | 253 | 1.135 | 30 | 2.711 |

3.7 PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS

| | Nº de Quejas |
|-------------------------------|--------------|
| | ----- |
| PROVINCIA DE ALMERIA | |
| Abla | 1 |
| Abrucena | 1 |
| Adra | 6 |
| Aguadulce | 1 |
| Albox | 2 |
| Almanzora | 1 |
| ALMERIA | 112 |
| Arboleas | 1 |
| Balerna | 1 |
| Berja | 3 |
| Campohermoso | 2 |
| Canjáyar | 1 |
| Dalías | 1 |
| Doña María de Ocaña | 1 |
| El Bobar | 1 |
| El Ejido | 8 |
| Garrucha | 1 |
| Huércal de Almería | 2 |
| Huércal-Overa | 5 |
| La Mojonera (Roquetas de Mar) | 1 |
| Laujar de Andarax | 1 |
| Lubrín | 1 |
| Lucainena de las Torres | 1 |
| Mojácar | 1 |
| Olula del Río | 1 |
| Purchena | 2 |
| Roquetas de Mar | 7 |
| Santa María del Aguila | 1 |
| Sorbas | 1 |
| Tíjola | 1 |
| Turre | 1 |
| Vera | 1 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|---------------------------|-----|
| Viator | 3 |
| TOTAL ALMERIA | 174 |
| PROVINCIA DE CADIZ | |
| Aceronix | 1 |
| Algar | 1 |
| Algeciras | 49 |
| Arcos de la Frontera | 3 |
| Barbate | 3 |
| Bornos | 4 |
| CADIZ | 92 |
| Campamento | 1 |
| Ceuta | 1 |
| Chiclana de la Frontera | 12 |
| Chipiona | 1 |
| Conil de la Frontera | 3 |
| El Almachal | 1 |
| El Bosque | 1 |
| El Gastor | 1 |
| El Puerto de Santa María | 17 |
| Jerez de la Frontera | 50 |
| Jimena de la Frontera | 1 |
| La Línea de la Concepción | 31 |
| Los Barrios | 5 |
| Medina Sidonia | 4 |
| Olvera | 1 |
| Palmones | 1 |
| Paterna de Rivera | 1 |
| Puerto Real | 3 |
| Puerto Serrano | 2 |
| Rota | 6 |
| San Fernando | 22 |
| San José del Valle | 1 |
| San Pablo de Buceite | 1 |
| Sanlúcar de Barrameda | 6 |
| Setenil de las Bodegas | 1 |
| Sotogrande | 1 |
| Tarifa | 4 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|----------------------|-----|
| Torreguadiaro | 1 |
| Trebujena | 2 |
| Ubrique | 8 |
| Villamartín | 6 |
| Zahara de los Atunes | 1 |
| TOTAL CADIZ | 350 |

PROVINCIA DE CORDOBA

| | |
|------------------------|-----|
| Aguilar de la Frontera | 2 |
| Almodóvar del Río | 3 |
| Baena | 4 |
| Benamejí | 1 |
| Bélmez | 2 |
| Bujalance | 1 |
| Cabra | 3 |
| Carcabuey | 2 |
| Cardeña | 3 |
| Castro del Río | 1 |
| CORDOBA | 164 |
| El Carpio | 1 |
| Fernán Núñez | 1 |
| Fuente Obejuna | 2 |
| Fuente Palmera | 1 |
| Iznájar | 1 |
| Las Quemadas | 14 |
| Los Morales | 2 |
| Lucena | 4 |
| Marbella | 2 |
| Montalbán de Córdoba | 1 |
| Montemayor | 1 |
| Montilla | 2 |
| Montoro | 5 |
| Nueva Carteya | 1 |
| Obejo | 1 |
| Palma del Río | 5 |
| Pedro Abad | 1 |
| Peñarroya-Pueblonuevo | 6 |
| Posadas | 1 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | | |
|-------------------------|----|-----|
| Pozoblanco | 5 | |
| Priego de Córdoba | 4 | |
| Puente Genil | 10 | |
| Rute | 2 | |
| Villaviciosa de Córdoba | 1 | |
| TOTAL CORDOBA | | 260 |

PROVINCIA DE GRANADA

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| Acequias | 1 | |
| Almuñécar | 3 | |
| Atalbeitar | 1 | |
| Atarfe | 3 | |
| Barriada Esperanza (Loja) | 1 | |
| Baza | 6 | |
| Benamaurel | 1 | |
| Beznar | 1 | |
| Bérchules | 1 | |
| Bubión | 1 | |
| Cádiar | 1 | |
| Castillo Tajarja | 1 | |
| Castril de la Peña | 1 | |
| Cenes de la Vega | 1 | |
| Cogollos de Guadix | 1 | |
| Cogollos de la Vega | 1 | |
| Cortes y Graena | 1 | |
| Cuevas del Campo | 1 | |
| Cullar Baza | 1 | |
| Galera | 1 | |
| Gójar | 1 | |
| Graena (Balneario) | 1 | |
| GRANADA | | 103 |
| Guadix | 5 | |
| Huetor Vega | 1 | |
| Huétor Santillán | 1 | |
| La Mala | 1 | |
| La Zubia | 2 | |
| Lanjarón | 1 | |
| Lobres | 1 | |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | | |
|-----------------|----|-----|
| Loja | 3 | |
| Maracena | 3 | |
| Monachil | 1 | |
| Motril | 14 | |
| Ogíjares | 2 | |
| Orgiva | 1 | |
| Pampaneira | 2 | |
| Pinos Puente | 1 | |
| Pórtugos | 1 | |
| Pulianas | 2 | |
| Salobreña | 3 | |
| Santa Fe | 1 | |
| Vegas del Genil | 1 | |
| TOTAL GRANADA | | 181 |

PROVINCIA DE HUELVA

| | | |
|----------------------|----|-----|
| Alájar | 1 | |
| Aljaraque | 2 | |
| Almonte | 6 | |
| Aracena | 1 | |
| Aroche | 1 | |
| Ayamonte | 5 | |
| Beas | 2 | |
| Bonares | 2 | |
| Cabezas Rubias | 2 | |
| Calañas | 3 | |
| Cartaya | 4 | |
| Castañuelo | 1 | |
| El Granado | 1 | |
| El Rocío | 1 | |
| El Rompido | 1 | |
| Encinasola | 1 | |
| Galaroza | 4 | |
| HUELVA | | 120 |
| Isla Cristina | 10 | |
| La Palma del Condado | 2 | |
| Lepe | 2 | |
| Lucena del Puerto | 1 | |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | | |
|-------------------------------|---|-----|
| Matalascañas | 2 | |
| Mazagón | 1 | |
| Minas de Riotinto | 4 | |
| Moguer | 2 | |
| Nerva | 3 | |
| Palos de la Frontera | 1 | |
| Paymogo | 1 | |
| Pozo del Camino | 1 | |
| Punta Umbría | 3 | |
| Rociana del Condado | 1 | |
| Santa Olalla del Cala | 1 | |
| Trigueros | 1 | |
| Valverde del Camino | 2 | |
| Villanueva de los Castillejos | 1 | |
| Villarrasa | 2 | |
| TOTAL HUELVA | | 199 |

PROVINCIA DE JAEN

| | | |
|--------------------------|----|----|
| Albánchez de Ubeda | 2 | |
| Alcalá la Real | 5 | |
| Alcaudete | 1 | |
| Andújar | 19 | |
| Arjonilla | 1 | |
| Bailén | 5 | |
| Beas de Segura | 2 | |
| Bedmar | 1 | |
| Begíjar | 1 | |
| Bélmez de la Moraleda | 1 | |
| Cambil | 1 | |
| Canena | 1 | |
| Carchelejo | 1 | |
| Castellar de Santisteban | 2 | |
| Cazorla | 1 | |
| Higuera de Calatrava | 1 | |
| Huelma | 1 | |
| Ibros | 1 | |
| JAEN | | 32 |
| Jódar | 1 | |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|--------------------------|-----|
| La Carolina | 4 |
| La Iruela | 1 |
| Linares | 9 |
| Lopera | 1 |
| Mancha Real | 1 |
| Marmolejo | 2 |
| Peal de Becerro | 2 |
| Porcuna | 3 |
| Pozo Alcón | 1 |
| Santiago de la Espada | 1 |
| Santo Tomé | 1 |
| Siles | 3 |
| Torredelcampo | 1 |
| Torredonjimeno | 1 |
| Torres | 1 |
| Ubeda | 10 |
| Valdepeñas de Jaén | 1 |
| Vilches | 1 |
| Villacarrillo | 2 |
| Villanueva de la Reina | 1 |
| Villanueva del Arzobispo | 2 |
| TOTAL JAEN | 129 |

PROVINCIA DE MALAGA

| | |
|----------------------|---|
| Alameda | 1 |
| Algarrobo | 1 |
| Alhaurín de la Torre | 7 |
| Alhaurín el Grande | 1 |
| Alora | 2 |
| Antequera | 7 |
| Archez | 1 |
| Archidona | 1 |
| Arroyo de la Miel | 3 |
| Benajarafe | 1 |
| Benalmadena Costa | 3 |
| Benalmadena Pueblo | 8 |
| Campillos | 1 |
| Canillas de Albaida | 2 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|------------------------|-----|
| Coín | 3 |
| Cuevas de San Marcos | 1 |
| Estepona | 15 |
| Fuengirola | 14 |
| Fuente Piedra | 1 |
| Igualeja | 2 |
| MALAGA | 105 |
| Marbella | 15 |
| MELILLA | 1 |
| Mijas | 4 |
| Monda | 1 |
| Nerja | 1 |
| Pizarra | 1 |
| Puerto de la Torre | 4 |
| Rincón de la Victoria | 1 |
| Ronda | 12 |
| San Pedro de Alcántara | 2 |
| Torre del Mar | 7 |
| Torremolinos | 7 |
| Torrox | 3 |
| Vélez Málaga | 12 |
| Villanueva de Algaidas | 1 |
| Yunquera | 1 |
| TOTAL MALAGA | 253 |

PROVINCIA DE SEVILLA

| | |
|--------------------------|----|
| Aguadulce | 1 |
| Albaida del Aljarafe | 1 |
| Alcalá de Guadaira | 28 |
| Alcalá del Río | 1 |
| Alcolea del Río | 1 |
| Arahal | 17 |
| Aznalcázar | 1 |
| Aznalcóllar | 3 |
| Badalatosá | 1 |
| Bollullos de la Mitación | 3 |
| Brenes | 1 |
| Burguillos | 1 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|----------------------------|----|
| Camas | 8 |
| Cañada del Rosal | 1 |
| Carmona | 19 |
| Carrión de los Céspedes | 1 |
| Castilleja de la Cuesta | 7 |
| Coca de la Piñera | 1 |
| Constantina | 2 |
| Coria del Río | 6 |
| Dos Hermanas | 29 |
| Ecija | 8 |
| El Coronil | 1 |
| El Cuervo | 1 |
| Estepa | 1 |
| Gelves | 1 |
| Gines | 5 |
| Guadalcanal | 5 |
| Guillena | 2 |
| La Algaba | 2 |
| La Campana | 1 |
| La Lantejuela | 1 |
| La Puebla de los Infantes | 1 |
| La Puebla del Río | 2 |
| La Rinconada | 2 |
| Las Cabezas de San Juan | 3 |
| Lebrija | 10 |
| Lora del Río | 1 |
| Los Molares | 1 |
| Los Palacios y Villafranca | 6 |
| Los Rosales | 1 |
| Mairena del Alcor | 5 |
| Mairena del Aljarafe | 12 |
| Marchena | 3 |
| Montellano | 3 |
| Montequinto | 2 |
| Morón de la Frontera | 11 |
| Olivares | 1 |
| Osuna | 6 |
| Palomares del Río | 3 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|------------------------------|-------|
| Paradas | 3 |
| Pilas | 6 |
| Pruna | 2 |
| Salteras | 1 |
| San José de la Rinconada | 6 |
| San Juan de Aznalfarache | 22 |
| Sanlúcar la Mayor | 1 |
| Santiponce | 1 |
| SEVILLA | 805 |
| Tocina | 2 |
| Tomares | 10 |
| Torreblanca la Nueva | 1 |
| Umbrete | 1 |
| Utrera | 25 |
| Villafranco del Guadalquivir | 4 |
| Villamanrique de la Condesa | 1 |
| Villanueva del Ariscal | 2 |
| Villanueva del Río y Minas | 4 |
| Viso del Alcor | 4 |
| TOTAL SEVILLA | 1.135 |
| OTRAS PROVINCIAS | |
| ALBACETE | 1 |
| BADAJOS | 2 |
| BARCELONA | 4 |
| GERONA | 1 |
| GUADALAJARA | 1 |
| HUESCA | 1 |
| MADRID | 6 |
| MURCIA | 3 |
| SALAMANCA | 1 |
| VALLADOLID | 1 |
| VIZCAYA | 1 |
| ZAMORA | 1 |
| TOTAL OTRAS PROVINCIAS | 23 |
| OTROS PAISES | |
| Alemania | 3 |

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

| | |
|--------------------|-------|
| Andorra | 1 |
| Francia | 1 |
| Holanda | 1 |
| Suiza | 1 |
| TOTAL OTROS PAISES | 7 |
| QUEJAS TOTALES | 2.711 |

3.8 DISTRIBUCION MENSUAL DE LAS CONSULTAS EN LA OFICINA DE INFORMACION POR AREAS ADMINISTRATIVAS

| Areas Administrativas | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiem | Octubre | Noviemb | Diciemb | Total |
|---------------------------|-------|---------|-------|-------|------|-------|-------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|
| - Competencias D.P.A. | | | | | | | | | | | | | |
| . Salud y S.Sociales | 25 | 14 | 14 | 14 | 10 | 19 | 14 | 3 | 15 | 18 | 14 | 11 | 171 |
| . Ayuntamientos y Dip. | 14 | 21 | 12 | 20 | 23 | 26 | 14 | 18 | 11 | 29 | 10 | 13 | 211 |
| . Justicia | 19 | 32 | 35 | 16 | 18 | 38 | 33 | 9 | 18 | 34 | 21 | 10 | 283 |
| . Educación y Cultura | 8 | | 7 | 5 | | 5 | 10 | 2 | 17 | 6 | 1 | 3 | 64 |
| . Obras Públicas y Trans. | 17 | 25 | 21 | 27 | 13 | 12 | 20 | 22 | 23 | 18 | 14 | 15 | 227 |
| . Secretaría General | 8 | 12 | 3 | 8 | 16 | 25 | 8 | | 23 | 11 | 6 | 2 | 122 |
| Total D.P.A. | 91 | 104 | 92 | 90 | 80 | 125 | 99 | 54 | 107 | 116 | 66 | 54 | 1.078 |
| - Competencia D.P.E. | 15 | 24 | 25 | 17 | 16 | 18 | 11 | 8 | 7 | 10 | 12 | 5 | 168 |
| - No competencia | 31 | 23 | 24 | 10 | 26 | 16 | 15 | 15 | 18 | 22 | 25 | 19 | 244 |
| Total | 137 | 151 | 141 | 117 | 122 | 159 | 125 | 77 | 132 | 148 | 103 | 78 | 1.490 |

3.9 PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS CONSULTAS EN LA OFICINA DE INFORMACION

| Provincia | Teléf. | % | Visitas | % | Total | % |
|--------------|------------|---------------|------------|---------------|--------------|---------------|
| Sevilla | 346 | 51,18 | 714 | 87,71 | 1.060 | 69,89 |
| Málaga | 96 | 14,20 | 9 | 1,11 | 105 | 7,50 |
| Huelva | 47 | 6,95 | 35 | 4,30 | 82 | 5,59 |
| Cádiz | 55 | 8,14 | 22 | 2,70 | 77 | 5,35 |
| Córdoba | 45 | 6,66 | 16 | 1,97 | 61 | 4,26 |
| Almería | 30 | 4,44 | 7 | 0,86 | 37 | 2,61 |
| Jaén | 32 | 4,73 | 5 | 0,61 | 37 | 2,62 |
| Granada | 25 | 3,70 | 6 | 0,74 | 31 | 2,18 |
| Total | 676 | 100,00 | 814 | 100,00 | 1.490 | 100,00 |

3.10 DISTRIBUCION MENSUAL DE LAS CONSULTAS EN LA OFICINA DE INFORMACION

| | Teléfono | Visitas | Total |
|------------|----------|---------|-------|
| Enero | 73 | 64 | 137 |
| Febrero | 73 | 78 | 151 |
| Marzo | 74 | 67 | 141 |
| Abril | 48 | 69 | 117 |
| Mayo | 58 | 64 | 122 |
| Junio | 67 | 92 | 159 |
| Julio | 55 | 70 | 125 |
| Agosto | 39 | 38 | 77 |
| Septiembre | 62 | 70 | 132 |
| Octubre | 56 | 92 | 148 |
| Noviembre | 44 | 59 | 103 |
| Diciembre | 27 | 51 | 78 |
| Total | 676 | 814 | 1.490 |