

INFORME AL PARLAMENTO
DE ANDALUCIA

1993

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> | |
| * Derechos relativos a la Vivienda y Urbanismo..... | |
| * Derechos relativos a la Cultura..... | |
| * Derechos relativos a la Educación..... | |
| * El principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador..... | |
| * El derecho de los ciudadanos a la implantación y prestación de los servicios municipales para disfrutar de un medio ambiente adecuado. | |
| * El derecho a la protección del medio ambiente urbano: en especial los ruidos generados por establecimientos de ocio y diversión..... | |
| * Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. | |
| * La Justicia Gratuita en relación con los derechos y a la asistencia letrada..... | |
| * Derecho Fundamental a la Tutela Judicial efectiva sin indefensión | |
| * Retrasos en los procedimientos judiciales, motivo reiterado en las quejas de los ciudadanos..... | |

- * El derecho a la protección de la salud
- * El Derecho a la protección social: los ancianos desahuciados de la sanidad.....

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

I.- GOBERNACION Y PRESIDENCIA.

- 1. Introducción.**
- 2. Analisis de las quejas admitidas a trámite.....**
 - 2.1. Acceso a la condición de funcionario.**
 - 2.2. Provisión de Puestos de Trabajo.**
 - 2.2.1. Concurso de méritos.....
 - 2.2.2. Libre designación con convocatoria pública.
 - 2.2.3. Nombramientos provisionales.
 - 2.3. Relaciones de Puestos de Trabajo.**
 - 2.4. Derechos económicos.....**
 - 2.5. Formación y Perfeccionamiento del Personal.....**
 - 2.6. Cuestiones Procedimentales.....**
 - 2.6.1. Dilaciones en la resolución de peticiones y/o recursos.....
 - 2.6.2. Un caso de irregularidad procedimental en una contratación temporal.....

2.6.3. Un supuesto singular sobre cambio de denominación de Asociación en el Registro Público.

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

1. Introducción

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

2.1. Urbanismo

2.1.1. Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico.....

2.1.1.1. La efectividad de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

2.1.1.2. Sobre la observancia de las normas técnicas para la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte de Andalucía.....

2.1.1.3. Demanda de zonas verdes.....

2.1.1.4. Ausencia de planeamiento y normas de aplicación directa.....

2.1.1.5. Aprobación de plan que posibilita la ocupación de vía pecuaria.....

2.1.1.6. El problema de los acuicultores de Cádiz como consecuencia del deslinde provisional de la Demarcación de Costas.....

2.1.2. Gestión urbanística.

2.1.2.1. Sobre la utilización por la Administración de las facultades de la Ley del Suelo en orden a su adquisición para destinarlo, efectivamente, al uso previsto en el Plan.

| | |
|---|--|
| 2.1.2.2. Deberes de los propietarios e incumplimiento del Plan de Etapas de un Plan de Reforma Interior. | |
| 2.1.2.3. Rehabilitación de edificios en casco histórico. Necesidad de coordinación entre Administraciones actuantes. | |
| 2.1.2.4. Deficiencias en barriadas..... | |
| 2.1.2.5. Parcela afectada por la modificación de una Norma Subsidiaria..... | |
| 2.1.2.6. Sobre permuta de parcela no edificable..... | |
| 2.1.2.7. Demanda de zonas verdes. Apertura del parque público..... | |
| 2.1.2.8. Denegación de certificado a los efectos del art. 25, aptdo. 2, de la Ley 8/1990, de 25 de Julio..... | |
| 2.1.3. Disciplina urbanística. | |
| 2.1.3.1. Deber de conservación de los propietarios de inmuebles para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. | |
| 2.1.3.2. Obras amparadas en licencias indebidamente otorgadas. | |
| 2.1.3.3. Obras no ajustadas a la licencia otorgada. | |
| 2.1.3.4. Obras sin licencia..... | |
| 2.1.3.5. Parcelaciones ilegales. | |
| 2.1.3.6. Protección del suelo no urbanizable..... | |
| 2.1.3.7. Sobre licencias de primera ocupación..... | |
| 2.1.3.8. Vulneración de normas de protección del paisaje y | |

| | |
|---|--|
| arquitectura tradicional, patrimonio histórico artístico..... | |
| 2.1.3.9. Otras cuestiones..... | |
| 2.2. Vivienda..... | |
| 2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública..... | |
| 2.2.2. Sobre modificación del Decreto 413/90, por el que se regula la adjudicación de viviendas de promoción pública..... | |
| 2.2.3. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de promoción privada..... | |
| 2.2.3.1. Deficiencias constructivas..... | |
| 2.2.3.2. Dilaciones en la tramitación de expedientes por infracciones en Viviendas de Protección Oficial..... | |
| 2.2.3.3. Inejecución de resoluciones..... | |
| 2.2.3.4. Disfunciones en la tramitación de las multas coercitivas..... | |
| 2.2.4. Protección y garantías de la edificación de Viviendas de Protección Oficial..... | |
| 2.2.5. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública..... | |
| 2.2.6. Las demoras en la construcción y entrega de Viviendas de Promoción Pública..... | |
| 2.2.7. El problema de las viviendas desocupadas y las ocupaciones sin título legal..... | |
| 2.2.8. Sobre la dignidad de la vivienda..... | |

| | |
|--|--|
| 2.2.9. Permuta de vivienda: integración del minusválido. | |
| 2.2.10. Sobre inadmisibilidad de un recurso extemporáneo: el problema del cómputo del plazo. | |
| 2.2.11. Sobre rehabilitación de viviendas. | |
| 2.2.12. Subvenciones personales para facilitar el acceso a las Viviendas de Protección Oficial. | |
| 2.2.13. El problema de la mora en los pagos de los créditos hipotecarios. | |
| 2.3. Expropiaciones: disfunciones en la tramitación de expedientes. | |
| 2.4. Obras Públicas y Transportes. | |
| 2.4.1. Obras Públicas. | |
| 2.4.2. Transportes. | |
| 2.4.2.1. Solicitud de parada de autobuses. | |
| 2.4.2.2. Constitución de las Juntas Arbitrales de Transporte. | |
| 2.4.2.3. Sobre la necesidad de poseer título habilitante para destinar vehículos al transporte. | |

III.- CULTURA.

| | |
|--|--|
| 1. Introducción | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite. | |
| 2.1. El Patrimonio histórico. | |
| 2.1.1. Patrimonio Arqueológico. | |

| | |
|---|--|
| 2.1.2. Patrimonio Inmueble..... | |
| 2.1.2.1. Conservación y protección del Patrimonio Público..... | |
| 2.1.2.2. Conservación y protección del Patrimonio Eclesiástico..... | |
| 2.2. Gestión del Patrimonio: Fomento y Promoción cultural..... | |
| 2.2.1. Visitas..... | |

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. Planificación de centros..... | |
| 2.1.1.3.2. Organización de centros..... | |
| 2.1.1.4. Venta y consumo de tabaco y bebidas alcohólicas | |
| 2.1.1.5. Renovación de conciertos educativos | |
| 2.1.1.6. Aplicación de la LOGSE | |

| | |
|---|--|
| 2.1.1.6.1. Calendario de aplicación de la LOGSE..... | |
| 2.1.1.6.2. Anticipación de la Reforma | |
| 2.1.1.6.3. Cumplimiento de las "ratios"..... | |
| 2.1.1.7.4. Red de centros..... | |
| 2.1.2. Edificios escolares | |
| 2.1.2.1. Construcción de nuevos centros docentes | |
| 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..... | |
| 2.1.3.1.2.1. Integración en los Cuerpos de Enseñanza Secundaria | |
| 2.1.3.1.2.2. Concurso para el Acceso a la condición de Catedrático | |
| 2.1.3.1.2.3. Concursos de traslados..... | |
| 2.1.3.1.2.4. Interinidades | |
| 2.1.3.1.2.5. Sustituciones del profesorado | |

| | |
|--|--|
| 2.1.3.1.3. Asignaturas afines | |
| 2.1.3.2. Alumnos | |
| 2.1.3.2.1. Integración de alumnos | |
| 2.1.3.2.2. Derechos y deberes de los alumnos | |
| 2.1.3.3. Asociaciones de Padres de Alumnos | |
| 2.2. Enseñanza universitaria | |
| 2.2.1. Acceso a la Universidad | |
| 2.2.2. Distrito Unico | |
| 2.2.3. Traslados de expedientes | |
| 2.2.4. Becas y ayudas de estudios | |
| 2.3. Silencio administrativo | |

V.- MEDIO AMBIENTE

| | |
|--|--|
| 1. Introducción. | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | |
| 2.1. Espacios naturales protegidos. | |
| 2.2. Protección de Flora y Fauna..... | |
| 2.3. Incendios forestales. | |
| 2.4. Residuos radioactivos..... | |
| 2.5. Vertidos urbanos, industriales y agrícolas. | |
| 2.5.1. Vertidos urbanos..... | |

| | |
|---|--|
| 2.5.2. Vertidos industriales..... | |
| 2.6. Residuos Sólidos Urbanos..... | |
| 2.7. Actividades extractivas..... | |

VI. AGRICULTURA.

| | |
|---|--|
| 1. Introducción..... | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | |

VII.- JUSTICIA.

| | |
|---|--|
| 1. Introducción..... | |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | |

2.1. Juzgados y Tribunales afectados por dilaciones generalizadas.....

| | |
|---|--|
| 2.1.1. Partido Judicial de El Ejido (Almería)..... | |
| 2.1.2. Partido Judicial de Andújar (Jaén)..... | |
| 2.1.3. Partido Judicial de Guadix (Granada)..... | |
| 2.1.4. Partido Judicial de Priego de Córdoba (Córdoba)..... | |
| 2.1.5. Partido Judicial de Sanlúcar la Mayor (Sevilla)..... | |
| 2.1.6. Partido Judicial de Carmona (Sevilla)..... | |
| 2.1.7. Partido Judicial de Dos Hermanas (Sevilla)..... | |
| 2.1.8. Partidos Judiciales de Barbate, La Línea de la | |

| | |
|--|--|
| Concepción y San Roque (Cádiz) | |
| 2.1.9. Partido Judicial de El Puerto de Santa María (Cádiz)..... | |
| 2.1.10. Juzgados de lo Social de Cádiz..... | |
| 2.1.11. Sala de lo Social de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. | |
| 2.2. Otras causas motivadoras de Dilaciones Indevidas. | |
| 2.2.1. Causas ajenas al Juzgado interviniente: Servicio Común de Notificaciones y Embargos. | |
| 2.2.2. Extravío temporal o definitivo de expedientes. | |
| 2.2.3. Deficiencias en la prestación de Auxilio Judicial. | |
| 2.3. Incidencias en la Ejecución Penitenciaria de Sentencias..... | |
| 2.3.1. Quejas relativas a peticiones de indulto. | |
| 2.3.2. Otras quejas de ámbito penitenciario. | |
| 2.4. El cumplimiento de sentencias condenatorias por parte de las Administraciones Públicas. | |
| 2.4.1. Quejas que afectan a la Administración Autonómica..... | |
| 2.4.2. Quejas que afectan a la Administración Local Andaluza. | |
| 2.5. Quejas relativas a Abogados y Procuradores. | |

VIII.- 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 Andalucía.....

2.1.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.....

2.1.1.1. Quejas admitidas a instancia de parte.

2.1.1.2. Queja de Oficio 91/1797, relativa al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

2.1.2. Formación Profesional Ocupacional.....

2.2. Expedientes que afectan a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.....

2.2.1. Siniestralidad Laboral.

2.2.2. Residencias de Tiempo Libre

2.3. Expedientes relativos a quejas que evidencian la situación de crisis en las relaciones laborales.

IX.- ECONOMÍA Y HACIENDA

1. Introducción

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

2.1. Turismo rural.....

2.2. Sobre la apertura los domingos y festivos de las grandes superficies comerciales.

| | |
|--|-------|
| 2.3. Falta de colaboración entre Administraciones Públicas..... | ..... |
| 2.4. Quejas referentes a la Compañía Telefónica..... | ..... |
| 2.5. Expediente de oficio sobre desarrollo normativo del Reglamento Estatal sobre aparatos de elevación (ascensores)..... | ..... |
| 2.6. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria..... | ..... |
| 2.7. Silencio administrativo..... | ..... |
| 2.8. Impuesto de sucesiones. Falta de notificación de una liquidación..... | ..... |
| 2.9. Multa de tráfico. Embargo sin notificación previa..... | ..... |
| 2.10. Expediente de oficio sobre devolución de ingresos indebidos..... | ..... |
| 2.11. Devolución de tasas académicas..... | ..... |
| 2.12. Sobre gestión de cobros de cuotas de la Cámara de la Propiedad Urbana por el Servicio de Gestión Tributaria..... | ..... |
| 2.13. Equipos de medición de consumo de aguas: contadores únicos y divisionarios..... | ..... |
| 2.14. Otras cuestiones planteadas en el Area..... | ..... |

X.- SALUD.

| | |
|---|-------|
| 1. Introducción..... | ..... |
| 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite..... | ..... |
| 2.1. El Derecho a la asistencia sanitaria..... | ..... |
| 2.2. Las urgencias médicas..... | ..... |
| 2.3. Las listas de espera..... | ..... |

| | |
|---|--|
| 2.3.1. La lista de espera de cadera. | |
| 2.3.2. La lista de espera de escoliosis. | |
| 2.3.3. Otras listas de espera de traumatología. | |
| 2.3.4. Las listas de espera de cirugía vascular. | |
| 2.3.5. Las listas de espera de amigdalitis. | |
| 2.3.6. Otras listas de espera. | |
| 2.3.7. Las listas de espera ambulatorias. | |
| 2.4. Las incidencias de la práctica médica. | |
| 2.5. Los Centros Sanitarios. | |
| 2.6. El Servicio Público de Farmacia y los productos farmacéuticos. | |
| 2.7. El servicio de transporte sanitario. Las ambulancias. | |
| 2.8. La coordinación asistencial. | |
| 2.9. Los derechos de los consumidores. | |
| 2.10. La gestión administrativa del SAS. Los reintegros de gastos. | |
| 2.11. El personal estatutario. | |
| 2.11.1. La selección del personal estatutario. | |
| 2.11.2. Los concursos de traslado del personal estatutario. | |
| 2.11.3. La promoción profesional del personal estatutario. | |
| 2.11.4. Los complementos retributivos. | |

2.11.5. Las profesiones sanitarias y las especialidades médicas.

XI.- SERVICIOS SOCIALES.

1. Introducción.

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

2.1. Los Menores......

2.2. Los Ancianos......

2.3. Colectivos desprotegidos......

2.4. Los Centros Asistenciales......

2.5. La gestión administrativa del IASS.

XII.- AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

1. Introducción.

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

2.1. El control municipal 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. Ruidos producidos por el funcionamiento de otras actividades comerciales.

2.1.3. Molestias derivadas del funcionamiento de actividades ganaderas y pecuarias.

| | |
|--|-------|
| 2.2. Servicios municipales obligatorios. | ..... |
| 2.2.1. Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. | ..... |
| 2.2.2. Limpieza viaria y recogida de basuras. | ..... |
| 2.2.3. Protección de la salubridad e higiene públicas. | ..... |
| 2.2.4. Ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas. | ..... |
| 2.2.5. Conservación y mantenimiento de parques y jardines públicos. | ..... |
| 2.2.6. Ordenación de la venta ambulante. | ..... |
| 2.3. Hacienda Local. | ..... |
| 2.3.1. Tasas y precios públicos por la prestación de servicios municipales. | ..... |
| 2.3.2. Precio público del servicio de abastecimiento domiciliario de agua. | ..... |
| 2.3.3. Acceso por un vecino al expediente administrativo de aprobación de Padrón de Contribuyentes por la tasa de Basuras. | ..... |
| 2.3.4. Demoras en las transferencias de las recaudaciones de Tributos a una Entidad Local. | ..... |
| 2.3.5. Ingresos indebidos. | ..... |
| 2.3.6. Demora en el abono de factura por suministro y servicios. | ..... |
| 2.3.7. Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica. | ..... |
| 2.3.8. Doble imposición tributaria. | ..... |
| 2.3.9. Embargo de cuanta abierta en entidad bancaria por sanción | ..... |

| | |
|---|-------|
| económica..... | ..... |
| 2.4. Función Pública. ..... | ..... |
| 2.4.1. Pruebas selectivas..... | ..... |
| 2.4.1.1. Errores en la corrección de ejercicios. .... | ..... |
| 2.4.1.2. Incremento de plazas incluidas en convocatoria..... | ..... |
| 2.4.1.3. Irregularidades en el desarrollo de pruebas selectivas. .... | ..... |
| 2.4.1.4. Otras irregularidades. .... | ..... |
| 2.4.1. Derechos económicos. .... | ..... |
| 2.4.2.1. Retribuciones complementarias. .... | ..... |
| 2.4.2.2. Demora en el abono retribuciones del personal. .... | ..... |
| 2.5. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico...... | ..... |
| 2.5.1. Participación de los ciudadanos en la vida local. .... | ..... |
| 2.5.2. Acceso a los Archivos y Registros Públicos..... | ..... |
| 2.6. Aspectos procedimentales. ..... | ..... |
| 2.6.1. Falta de respuesta a las peticiones de información. .... | ..... |
| 2.6.2. Incumplimiento del deber de resolver expresamente recursos. .... | ..... |
| 2.6.3. Un caso de inejecución de Acuerdo Plenario municipal. .... | ..... |
| * <u>SECCION TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS</u> ..... | ..... |

I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES....

II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y LAS CAUSAS DE NO ADMISION.....

* SECCION CUARTA: LA COLABORACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CON LA INSTITUCION

* SECCION QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES.....

* SECCION SEXTA: OFICINA DE INFORMACION.....

* ANEXO: DATOS ESTADISTICOS

PRESENTACION.

PRESENTACION

En las líneas introductorias de pasados Informes, comentábamos que el deber de dar cuenta al Parlamento de la actividad del Defensor del Pueblo Andaluz, a lo largo del ejercicio de un año, no dejaba de ser un momento más en la vida de una Institución que se desarrolla día a día. Y añadíamos que resultaba, en ocasiones, difícil acotar en ese período artificial el papel desarrollado por el Comisionado del Parlamento. Por ello, siempre nos parece adecuado indicar que el relato de un año de trabajo no puede ser entendido correctamente sin los precedentes de ejercicios anteriores y con la mirada puesta en la actividad que se emprende para el futuro.

Ese sentido de continuidad y de permanencia quiere estar especialmente presente en el Informe Anual correspondiente a 1993, ejercicio en el que se han cumplido diez años de vigencia de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por cuanto a la estructura del texto que presentamos, respeta el diseño básico concebido en años anteriores para facilitar el seguimiento expositivo de las actividades de la Institución a través de sus Informes. Pero, a la vez, hemos añadido determinados apartados, lo que, creemos, mejora en claridad y sistemática la exposición de los distintos temas que se plantean en las quejas según las materias tratadas.

Éste es el caso del tratamiento más específico que se ofrece de la actividad de la Oficina de información, cuya estructura de medios personales y materiales se definió en 1992, pero que ha iniciado sus trabajos ya avanzado el ejercicio de 1993 y cuyos resultados merecen, sin duda, un relato detenido para el mejor conocimiento de la Cámara.

La estructura consolidada del Informe se articula en las Secciones que vienen siendo habituales en las presentaciones de años anteriores. La *Sección Primera* ofrece una valoración general de la situación de los derechos y libertades tratados en las distintas quejas, con la intención de ofrecer un comentario, ágil y fluido, de tales derechos prescindiendo del relato concreto de los distintos trámites de las quejas.

El análisis de las quejas, propiamente dicho, se ofrece a lo largo de la *Sección Segunda*, que se presenta agrupada por las distintas materias que se tratan en las reclamaciones de los ciudadanos. La *Sección Tercera* detalla aquellas quejas que no han podido ser admitidas según las causas que impone la Ley 9/1983, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la citada norma.

Como comentábamos al inicio de esta breve presentación, estos diez años de vigencia de la Ley reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz han aportado, fundamentalmente, una consolidación de la Institución y generado una importante actividad en la labor de control y supervisión de la actuación de la Administración en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Precisamente, en la *Sección Cuarta* destacamos esa presencia efectiva y normalizada durante todos estos años de las intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz ejerciendo sus labores de control de la administración y la mayoritaria fluidez de las relaciones mantenidas. Sin embargo, aparecen aún determinados comportamientos no colaboradores que se han producido a lo largo de 1993. Por ello, y para dar cumplida cuenta a la Cámara de tales reprobables comportamientos, esta Sección del Informe, como en años anteriores, ofrece la evaluación del grado de colaboración de las administraciones y de sus distintas instancias con la Institución.

Se ha dicho, en alguna ocasión, que el ideal de estas Instituciones del Defensor del Pueblo es lograr, finalmente, en algún momento y cuanto antes mejor, que resulten innecesarias, pero que esto sea así porque las administraciones vayan corrigiendo, a impulso de la acción de los Defensores del Pueblo, sus actitudes y comportamientos ante los ciudadanos, pero nunca porque esas administraciones, con sus silencios y falta de colaboración, conviertan en inoperantes a esa puerta abierta a la esperanza de los ciudadanos, como son los Defensores.

En cumplimiento del compromiso expresado ante la Cámara -y como respuesta a las peticiones de todos los Grupos Parlamentarios- seguimos insistiendo en demandar calidad y rigor en las relaciones con la administración, sabiendo reconocer los satisfactorios casos de superación de conductas poco colaboradoras, pero, a la vez, exigiendo un respeto escrupuloso ante el deber «preferente y urgente» de auxilio que tiene la administración en sus relaciones con el Comisionado del Parlamento.

Consecuentemente, la aplicación de las medidas previstas en la Ley

9/1983, de contenido reprobatorio, han de acometerse como respuesta legalmente ineludible ante aquellos casos significativos de vulneración de ese deber de auxilio y colaboración ante el Defensor del Pueblo. Por ello, no debemos dejar de insistir, en estas líneas presentadoras del Informe que siguen a continuación, la valoración negativa que merecen tales comportamientos, ciertamente minoritarios, pero no por ello menos censurables.

Por último, La *Sección Quinta* complementa, brevemente, las actividades desarrolladas por el Defensor del Pueblo Andaluz con distintas facetas de sus relaciones de carácter institucional, concluyendo con la *Sección Sexta*, dedicada, como anunciábamos anteriormente, a dar cuenta de manera singular de la labor desarrollada por la Oficina de información. El Informe al Parlamento concluye con un *Anexo Estadístico*.

En cuanto al contenido, el año 1993 ofrece un balance de continuidad sobre los principales rasgos que deducíamos de ejercicios anteriores, si bien algunos datos merecen ser comentados. Estos rasgos son resultado de los datos estadísticos que realiza la propia Institución como intento -siempre mejorable- de expresar en las magnitudes más objetivas posibles el balance de sus actividades a lo largo de un ejercicio.

Así, se han iniciado 3.010 quejas, entre las que se computan los 81 expedientes de oficio, incoados por propia iniciativa de la Institución. Por tanto, observamos un nuevo aumento en el número de quejas que nos formulan los ciudadanos, frente a las 2.711 del pasado año, si bien en unos términos porcentuales de incremento más moderados. De la misma manera, hemos aumentado las actuaciones de oficio en la línea comprometida de mayor presencia de la Institución. Así, las 10 quejas de oficio de 1990, pasaron a 27 expedientes en 1991, y a 66 en el ejercicio de 1992. En el año 1993 hemos abordado, como acabamos de señalar, 81 quejas de oficio, sobre aquellos temas que ofrecían una especial gravedad y urgencia, en particular sobre la materia de vivienda.

Otro aspecto que merece ser resaltado, entre los resultados expresados en las estadísticas, es el equilibrio progresivo que ofrecen los distintos orígenes geográficos de las quejas. En años anteriores resultaba especialmente destacado el peso porcentual de las quejas que tenían su origen en la provincia de Sevilla. Así, en 1991, el 44,35% de las quejas provenían de esta provincia y en 1992 el porcentaje descendió al 41,87%. En el ejercicio de 1993, el número de quejas presentadas desde Sevilla supone el 36,15% del total de reclamaciones

formuladas.

Por cuanto respecta al grado de admisión a trámite de las quejas, continuamos en torno al 65% de los expedientes, quedando sobre un 20% los que no pueden ser admitidos, sin olvidar el 10% restante, aproximadamente, de quejas que han de ser remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales o a otros Comisionados Autonómicos.

Para concluir estas breves notas estadísticas de la actividad de 1993, se han dictado 372 resoluciones, de las que aparecen como concluidas 174, quedando el resto, 198, aún en tramitación. El resultado de dichas resoluciones concluidas es la aceptación de 105 de las mismas; es decir, en el 60,34 % de estas resoluciones finalizadas. El resultado ha sido la aceptación por parte de la administración de los argumentos y contenidos fundamentales que fueron dirigidos por el Defensor del Pueblo Andaluz. Como en cualquier gran empresa, queda mucho por realizar y una labor importante para ganar eficacia en la progresiva mejora y calidad en la actuación de los poderes públicos.

Cumplir diez años de vigencia de la Ley del Defensor puede ser un motivo adecuado para ofrecer un balance breve de la vida de este Comisionado del Parlamento, previsto en el Estatuto de Autonomía, y que forma parte de la estructura institucional del autogobierno andaluz. Creemos que su actuación y ejercicio de las funciones en el entramado administrativo y político de la Comunidad Autónoma están decididamente consolidados, progresamos en la calidad y agilidad de las relaciones con la administración y podemos ofrecer a la sociedad andaluza un acervo muy expresivo en la tarea de tutela de los derechos y libertades en el marco de las actuaciones de los poderes públicos.

Sin ninguna veleidad triunfalista -evitada por un razonable ejercicio crítico- cuando menos, podemos ofrecer ante el Parlamento un trabajo continuado y digno de ser aprovechado por los miembros de la Cámara y por demás estudiosos e interesados en estas materias.

Finalmente, y concluido el ejercicio de 1993 en pleno desarrollo de la actividad del presente año, asistimos al período de renovación de la Cámara con la elección de los Diputados que formarán parte de la IV Legislatura del Parlamento de Andalucía. No podemos por menos que ofrecer nuestro sincero agradecimiento a quienes han sabido brindar su colaboración más leal, el apoyo decidido a nuestros trabajos y la sana crítica hacia las tareas desarrolladas por el Defensor del

Pueblo.

ANDALUZ

Manuel Conde-Pumpido Ferreiro
DEFENSOR DEL PUEBLO

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

Derechos relativos a la vivienda y al urbanismo.

Tal y como ya hemos indicado en otras ocasiones, el derecho a la vivienda, sin duda uno de los que más preocupan a los ciudadanos, aparece recogido en nuestra Constitución en el art. 47, incardinado, por tanto, dentro del Capítulo Tercero «De los principios rectores de la política social y económica». Este emplazamiento sistemático supone el que su exigencia no aparezca garantizada con las técnicas previstas para los derechos del Capítulo Segundo, en especial de la Sección Primera de éste, sino que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios y derechos contenidos en el Capítulo Tercero, conforme establece el art. 53, aptdo. 3, de Nuestra Norma Fundamental, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. En este sentido, sí es preciso recordar, ahora, que el precepto que comentamos contiene un principio claro, un compromiso, en relación con el tema que nos ocupa: el de que los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada.

Junto a ese compromiso, contempla también el de regular la utilización del suelo, de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación y, finalmente, establece un principio que ha de informar todo el proceso urbanístico que se desarrolle en nuestras ciudades y que viene a representar la equidad en el fenómeno urbanizador: la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Pues bien, de acuerdo con estos objetivos, las actuaciones de nuestra Institución han ido incardinadas a supervisar las actuaciones de las Administraciones Públicas en aras a la consecución de los mismos y, en su caso, dar cuenta de las desviaciones y disfunciones que en el actuar de aquéllas observáramos en relación con estos principios y derechos constitucionales.

Con este fin, en primer lugar, tenemos que resaltar que se ha incoado la **queja de oficio 93/3000**, en base a las propias reflexiones que en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, se hacía el legislador cuando decía que «... el fuerte incremento del precio del suelo que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una

utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación».

Pues bien, estas reflexiones del legislador, pese al cambio producido en el escenario económico desde la publicación de la Ley 8/90, de 25 de Julio, sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo y, posteriormente, del Real Decreto Legislativo mencionado, continúan, a nuestro juicio, plenamente vigentes: la repercusión del suelo sigue siendo enorme en el coste de todo tipo de viviendas, motivando incluso el que en amplias zonas de nuestras ciudades no sea posible, ya, la construcción de Viviendas de Protección Oficial, sin que por parte de los poderes públicos se pongan en marcha los mecanismos previstos por el legislador para paliar, en la medida de la posible, esta situación.

Por tanto, nos encontramos ante una situación de escasez del suelo, no sólo por causa de una planificación que, en no pocas ocasiones, no contempla en su adecuada dimensión, las necesidades sociales del proceso urbanizador, sino, también, escaso por la retención que de su uso se hace por quienes, conforme a la legalidad vigente, están obligados a poner a disposición de la sociedad, del mercado, el suelo necesario para cubrir las necesidades sociales de edificación: Los particulares y los titulares de los patrimonios públicos del suelo.

En consecuencia, y sin perjuicio, lógicamente, del respeto de los principios de indemnidad como garantía del Derecho de Propiedad y del Marco de Economía de Mercado que configuran nuestra Norma Suprema, pero, también, de acuerdo con la función social de aquél (art. 33.2 de la Constitución) y del sometimiento de aquélla a las exigencias de la economía general (art. 38 de la Constitución), el legislador contempla unas medidas que pretenden conseguir el doble objetivo del art. 47 de la Constitución de que, por un lado, se facilite a todos los españoles el acceso a una vivienda digna y adecuada y, por otro, se regule la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Esta Institución percibe, diariamente, a través del contacto cotidiano con la realidad existente, por las quejas que nos llegan y por las entrevistas directas con los propios afectados, el dramatismo que el problema de la vivienda supone en la vida diaria de muchas familias andaluzas. En este sentido tenemos que reconocer la existencia de un importante esfuerzo por parte de la Administración Estatal y Autónoma, sobre todo, pero también por parte de las Ayuntamientos para impulsar, a través del Plan Andaluz de Vivienda, las carencias de aquel objetivo, con resultados especialmente positivos en la promoción privada de viviendas de protección oficial. Pero creemos que este esfuerzo, debe completarse

con la utilización de las prerrogativas que el texto de la Ley del Suelo le otorga a los Municipios con el fin de combatir las retenciones especulativas del suelo, por las consecuencias que ello tendría en el mercado del suelo, y correlativamente en la construcción de viviendas.

La Exposición de Motivos a la que venimos aludiendo, denunciaba la excesiva permisividad que con la antigua legislación del suelo disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación y, asimismo, señalaba la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración a fin de hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos de ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente que permita incidir en la regulación del mercado inmobiliario o adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

Esta rigidez o ausencia de instrumentos, que se denunciaba acerca de la anterior legislación, se pretendió superar con la entrada en vigor de la Ley 8/1990 primero, y con el actual Texto Refundido en vigor después. Este marco normativo ofrece toda una batería de posibilidades para intervenir activamente en el mercado del suelo y favorecer el acceso a la vivienda. En este sentido, podemos citar el art. 63 de la Ley 8/1990, con relación a los arts. 18.1, 19.2, 24.2 y 26.3 (sancionadores del incumplimiento de los deberes urbanísticos con la reducción del aprovechamiento urbanístico) y los arts. 18.3, 19.3. 22 y 27.3 que permiten la venta y expropiación forzosa en casos concretos de incumplimientos de los citados deberes urbanísticos, con objeto de frenar la especulación del suelo.

Con este fin, hemos iniciado una actuación singular ante 42 municipios de nuestra Comunidad Autónoma -entre ellos todos los que son capitales de provincia- en la que, después de trasladarles esta valoración -o estas reflexiones-, les hemos formulado las siguientes preguntas:

1. Si se ha creado y con qué fecha el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar o, en su caso, se ha adaptado el Registro de Solares antes existente, según lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1990, de 25 de Julio.

2. Número de expropiaciones llevadas a cabo por ese Ayuntamiento por incumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios y destino dado a los citados terrenos en la actualidad desde que entró en vigor la normativa citada.

3. Número de ocasiones en las que al no haber optado por la expropiación, se ha acordado el régimen de venta forzosa de terrenos y, en consecuencia, solares incluidos en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar.

4. Número de ocasiones en que el Ayuntamiento ha ejercido los derechos de Tanteo y Retracto, previstos en los arts. 90 y ss. de la tan citada Ley 8/1990, de 25 de Julio.

5. Si el Ayuntamiento, respecto de su patrimonio municipal, está cumpliendo con los plazos de urbanización y edificación que vengan establecidos en el PGOU, y/o PERI, Plan Parcial, etc.

6. Finalmente, interesamos nos envíen una valoración general sobre la eficacia que a juicio de los responsables de las Corporaciones tiene la utilización de las facultades a las que hemos hecho referencia en este escrito para conseguir, en la actualidad, los objetivos que se propuso el nuevo Texto de la Ley del Suelo, así como que nos informe sobre cualesquiera otro extremos que estime de interés en relación con el problema planteado.

En el próximo ejercicio daremos cuenta de la valoración, de la actitud y actuaciones que se estén realizando por los distintos Ayuntamientos a la vista de las respuestas y de las conclusiones a que lleguemos como consecuencia de esta actuación singular.

En segundo lugar, en relación con el derecho al acceso a la vivienda de promoción pública por quienes reúnen los requisitos para ello, hemos continuado recibiendo quejas por las infracciones que, según los interesados, se producen en el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, cuya construcción obedece, precisamente, al compromiso del poder público de facilitar, en esos casos y mediante medidas directas, viviendas dignas y adecuadas a los ciudadanos (a las medidas indirectas, tales como las subvenciones personales, ayuda a créditos hipotecarios, etc., y a las técnicas de protección de las Viviendas de Protección Oficial nos referiremos posteriormente).

Este problema viene siendo objeto de una especialísima preocupación por parte de esta Institución y de las actuaciones y posicionamiento que durante éste y ejercicios anteriores hemos realizado ante las infracciones cometidas por los Ayuntamientos en el procedimiento de adjudicación de las

viviendas y de la actitud, excesivamente pasiva, de las Comisiones Provinciales de la Vivienda ante las infracciones, damos cuenta de forma pormenorizada en el apartado 2.2.1. del epígrafe de vivienda.

Aquí sólo destacaremos que la dimensión del problema y el hecho de que junto a la vulneración del Decreto 413/90 se esté produciendo, también, la del art. 14 de la Constitución al no aplicarse de forma igualitaria el Decreto, no sólo respecto de los ciudadanos de un mismo término municipal sino también respecto de los distintos términos municipales de la Comunidad, con lo que la norma ha dejado de aplicarse, en muchos casos, de forma igualitaria en todo el territorio, con vulneración del art. 139, aptdo. 1, de este Texto, dado que no es posible que los criterios extralegales y subjetivos de cada Comisión Municipal coincidan.

Estos problemas, sin perjuicio de los Recordatorios legales que, caso por caso, hemos formulado y de las correspondientes Recomendaciones que hemos dictado, de acuerdo con los mismos, nos ha llevado a formular varias Sugerencias que implican alguna modificación del mencionado Decreto, que creemos puede facilitar el dar respuesta al problema que, a veces, plantea la aplicación rígida de esta normativa. Ello sin perjuicio de realizar, también, otras Sugerencias sobre el régimen jurídico de las segundas ocupaciones, el cálculo de los ingresos de los solicitantes, etc., que se comentan en el apartado del Informe 2.2.2. sobre modificación del Decreto 413/90, por el que se regula la adjudicación de viviendas de promoción pública.

En cuanto a las medidas indirectas, como manifestación del compromiso del poder público de facilitar viviendas dignas y adecuadas a los ciudadanos, nos queda por citar, entre otras, toda la problemática suscitada con ocasión de las dilaciones en el pago de subvenciones personales destinadas a la adquisición de Viviendas de Protección Oficial.

Esta cuestión que ha sido objeto de seguimiento por parte de esta Institución a lo largo de varios ejercicios y que culminó, en el año 1992, con la incoación de la **queja de oficio 92/2411**, de cuya tramitación dimos cuenta en el Informe correspondiente a dicho ejercicio (apartado 2.2.7. Subvenciones personales) y de cuyo resultado damos cuenta en este Informe en el apartado 2.2.12.

No obstante ello, hemos continuado un permanente seguimiento de las quejas recibidas al respecto, dando lugar a que, con ocasión de las **quejas**

92/2168 y **92/865**, dadas las anomalías detectadas en las mismas relativas a dilaciones y retrasos no justificados en la tramitación de los expedientes de subvenciones personales en la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería, que había supuesto, a nuestro juicio, la quiebra del principio de eficacia consagrado en el art. 103.1 de la Constitución, íntimamente relacionado a los principios de economía y celeridad en la tramitación administrativa, todo lo cual podría suponer una manifiesta desigualdad de trato de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, en cuanto a las consecuencias derivadas de la gestión administrativa, se formularan dos Recomendaciones encaminadas a corregir los perjuicios ocasionados y a dar un tratamiento especial a aquellos expedientes cuyo retraso sea excepcional, imputable a la gestión de la Administración Autonómica sin perjuicio de las demoras estructurales detectadas en las relaciones entre éstas y la Administración del Estado.

Por último, no queremos dejar de mencionar la preocupación que para esta Institución supone la gravísima situación personal y familiar en que se encuentran numerosos ciudadanos de nuestra Comunidad que, como consecuencia, en muchos casos, de circunstancias sobrevenidas (desempleo, enfermedades, aumento de miembros de la unidad familiar, etc.), devienen en la imposibilidad del pago de créditos hipotecarios, al menos con carácter temporal. En este caso, no se trata ya del problema del acceso a una vivienda, sino de la privación de este derecho por circunstancias sobrevenidas. Ante la crisis económica existente, y dada la trascendencia y magnitud que durante el año 1993 ha adquirido este problema, a juzgar por el número de quejas presentadas ante esta Institución por este motivo, por parte del Parlamento Andaluz ha sido aprobada una Proposición no de Ley, según la cual, éste "*insta al Consejo de Gobierno para que establezca planes de ayudas sectorializadas por grupos para la posible refinanciación de las deudas que mantengan propietarios de promociones privadas de VPO por impagos de créditos hipotecarios*".

De este problema damos cuenta en el apartado 2.2.13, en el que se trata el problema de la mora en el pago de los créditos hipotecarios, y respecto del cual, con independencia de la Sugerencia que se formula a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, para que se arbitren los medios necesarios a fin de garantizar la realización efectiva del principio de igualdad, constitucionalmente consagrado en los artículos 9 y 14 de nuestra Norma Suprema, que ha de informar toda la actuación administrativa, creemos que exige una respuesta decidida de los poderes públicos tendentes a crear un marco normativo que permita acceder, con criterios objetivos, a las ayudas que, presupuestariamente, se consignent para este

fin.

No queremos cerrar este comentario sobre la actuación de la Administración ante el derecho al acceso a la vivienda, sin citar un aspecto positivo, en cuanto a la actuación de los poderes públicos, y es que tanto las actuaciones de la Administración del Estado como las de la propia Comunidad Autónoma, tendentes al fomento de la construcción de viviendas de Protección Oficial, como a la adquisición de viviendas a precio tasado, está dando un resultado muy favorable, siguiendo el camino, afortunadamente iniciado en 1992, y está permitiendo que la actuación de las Administraciones Públicas implicadas, particularmente la del Estado y la de Comunidad Autónoma, pero también los Ayuntamientos y por otra parte los agentes privados -promotores y entidades financieras-, presente unas cifras más elevadas que las de 1992 y se hayan presentado y concedido más del doble de solicitudes de calificaciones provisionales de vivienda que 1991 (24.283 solicitudes y 20.675 calificaciones provisionales, siempre referidos los datos a 1993). Así mismo frente a las 6.314 iniciadas de 1991, en 1993 se iniciaron 14.528.

Estos datos, unido a las viviendas a precio tasado, las ayudas para rehabilitaciones concedidas y las promociones públicas, tanto iniciadas como terminadas, añaden una respuesta positiva, aunque insuficiente, al problema que nos ocupa y que exige, sobre todo por los Ayuntamientos, que se dé una respuesta adecuada, utilizando las facultades a las que nos hemos referido al principio del comentario del art. 47 de la Constitución, para que el suelo sirva a los objetivos generales y sociales del planeamiento y no meramente a los intereses de quienes utilizan este bien básico para conseguir un objetivo de especulación, tan alejado de la función social que, inequívocamente, atribuye el art. 33 de la Constitución a la propiedad. Con aquellas medidas se hace participar a la comunidad, real y efectivamente, en las plusvalías que generan la acción urbanística de los entes públicos, sin perjuicio de la existencia de otros instrumentos.

Por otro lado, y al igual que en ejercicios anteriores, ha sido objeto de nuestra atención el control de las actuaciones de la Administración dirigidas a la consecución del mandato del art. 47 de la Constitución, de que la vivienda sea digna y adecuada (en sentido de que reúna las debidas condiciones, no sólo de habitabilidad, sino que también sean construidas conforme a las normas, requisitos y características que, según los casos, sean exigibles conforme a la normativa que en, cada caso, sea de aplicación). Estas actuaciones administrativas se articulan a través de las técnicas de tutela que sobre la vivienda de protección oficial, tanto pública como privada, pone en manos del poder público la Legislación de Viviendas

de Protección Oficial.

Con este fin, se han tramitado varias quejas haciendo un seguimiento del cumplimiento de las órdenes de obras y, en su caso, de los expedientes sancionadores por infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, particularmente como consecuencia de deficiencias constructivas (entre otras, las **quejas 92/2075, 93/1287, 92/946, 2189/92**, etc.). Esta problemática de gran trascendencia para el ciudadano (la mayoría de las quejas que se reciben en las oficinas de consumo están relacionadas con problemas de vivienda que, en gran medida, tienen su origen en las deficiencias de las mismas), ha sido objeto de una especial atención por parte de la Institución: en especial, respecto del tratamiento del problema de la inejecución de las resoluciones de la Administración en esta materia.

En relación con esta cuestión, en realidad, en última instancia, lo que se plantea es el problema de la protección y garantías de la edificación en este tipo de viviendas, siendo particularmente grave el supuesto de entidades mercantiles que se disuelven o que son insolventes una vez que la promoción de viviendas ha sido vendida.

Es verdad que, en la actualidad, se está discutiendo, por las distintas partes implicadas, el borrador de la llamada "Ley de Ordenación en la Edificación" que contempla la obligación de que las edificaciones cuenten con un seguro de garantía, pero nosotros creemos que, con independencia de lo que en su día disponga esta Ley cuando se apruebe, la Administración podía ya exigir unas garantías adicionales a los distintos agentes en el proceso edificatorio que, hasta ahora, no se están, al menos con carácter general, exigiendo.

Por este motivo hemos preguntado a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, estando pendientes de su respuesta, sobre si se han realizado estudios en la propia Consejería sobre el problema que plantea la insolvencia de las mencionadas entidades y las medidas, si no para evitar, al menos paliar este problema, así como si se estaban utilizando respecto de todas las empresas, con independencia de su solvencia, las adicionales técnicas de control que contempla el Decreto 2114/68, de 24 de Julio, por el que se aprobó el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, tendentes a evitar, en lo posible, estos problemas. Tales técnicas son el Registro de contratistas, la constitución de seguros para las promotoras -conforme al art. 111 de dicho Reglamento- y la imposición de las sanciones previstas en la letra C del aptdo. 3, del art. 155, que

prevé la inhabilitación de las personas intervinientes en el proceso constructivo.

En la queja donde de modo particular se cuestionaba este tema (**queja 92/1533**, apartado 2.2.4. Protección y garantías de la edificación de VPO) se preguntaba, ya que también lo habíamos detectado en otros expedientes por infracciones en Viviendas de Protección Oficial, por qué no se exigían responsabilidades, salvo lógicamente las que, en principio, se estimaran que estaban exonerados de ellas, a todos los intervinientes en el proceso constructivo, en lugar de hacerlo, normalmente, sólo del promotor y/o del constructor. Ello, pese a que el art. 153.c.6 del Decreto 2114/68, de 24 de Julio, ya citado, establece claramente la responsabilidad en estos supuestos por negligencia del promotor, constructor y facultativos y, además, el art. 155, en su párrafo final, determina que «la responsabilidad de los infractores será solidaria tanto en relación con el pago de la multas impuestas como en las demás sanciones y obligaciones contenidas en este artículo». Asimismo, hemos interesado informe sobre cuantas personas o entidades habían sido inhabilitadas temporalmente en nuestra Comunidad Autónoma durante el año 1992, con motivo de resoluciones dictadas en expedientes sancionadores por infracción de las normas que regulan el régimen de infracciones de Viviendas de Protección Oficial. La Dirección General nos ha comunicado que ha pedido un informe tanto a las Delegaciones Provinciales como a los Servicios Jurídicos de la Consejería, lo que suponía un proceso laborioso de redacción. En la fecha de cierre de este Informe estamos a la espera de la respuesta.

En cualquier caso queremos resaltar que, a nuestro juicio y en no pocas ocasiones, el problema reside no tanto en la creación de nuevas normas que contemplen procedimientos que, a veces, no difieren ostensiblemente de los ya presentes en las normas que se derogan, sino de la utilización eficaz (a veces, de la mera utilización) de los instrumentos y de los medios que preveía la legislación que se deroga. Por lo que, si no cambian las actitudes, talantes, inercias y comportamientos de quienes tienen y deben ejercer la responsabilidad administrativa con el objetivo de mejorar la gestión de la Administración y, en definitiva, de hacer posible la ejecución de los contenidos de las normas, de poco servirá la sustitución de unas normas por otras, por más que las nuevas prevean, en principio, procedimientos más eficaces. El incumplimiento sistemático de las normas por quienes están obligados a observarlas -cuando éstas no han sido cuestionadas- no es la mejor técnica para valorar su eficacia práctica.

En definitiva, la nueva legislación sólo podrá cubrir sus objetivos, y sólo tendrá virtualidad, tal y como decimos en la parte correspondiente del Informe,

si la Administración y los destinatarios de ella son capaces de vertebrarla haciendo ejecutivas las decisiones normativas del poder legislativo y, en su caso, del ejecutivo.

Un ejemplo de esa ineficacia, que hace inútil un procedimiento que, en cualquier caso, va a ser prácticamente imposible de sustituir en la nueva legislación (razón de más para exigir su observancia), es el de la imposición de multas coercitivas como técnica para hacer cumplir el objetivo de que los responsables del proceso constructivo subsanen las deficiencias de que adolezcan las viviendas de protección oficial y permita exigir al obligado el cumplimiento, la ejecución de las resoluciones administrativas. El asunto es importante si se tiene en cuenta que apenas acude la Administración a la ejecución subsidiaria para hacer cumplir sus resoluciones de órdenes de obras, por lo que el procedimiento de ejecución forzosa de las resoluciones de la Administración que comúnmente se utiliza, es precisamente el de las multas coercitivas.

Con objeto de valorar la eficacia del procedimiento, hemos llevado de oficio una investigación de cuyo resultado se da cuenta en el Informe (**queja de oficio 91/499**, apartado 2.2.3.4. Disfunciones en la tramitación de las multas coercitivas) y cuya conclusión evidencia que no sólo no se cobran en un elevado número de casos, por lo cual difícilmente van a ejercer coercibilidad sobre sus destinatarios, sino que ni siquiera la propia Administración responsable tiene, o facilita, información aceptable sobre esta cuestión, toda vez que los datos enviados son contradictorios y, en todo caso, no concuerdan la información facilitada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes y por la Consejería de Economía y Hacienda, por lo que el resultado de comparar estas informaciones, en algunos supuestos, es sorprendentemente incongruente.

En fin, la dignidad de la vivienda como objetivo a alcanzar por los poderes públicos, nos ha llevado a actuar en algún caso singularmente, como es ejemplo la **queja 91/773**, y, en particular en este ejercicio, en la **queja de oficio 93/1817**, que se incoó al tener conocimiento del estado en que se encontraba un Bloque de la Barriada "Martínez Montañes" de Sevilla y que motivó que el Defensor del Pueblo Andaluz se personara en el lugar y comprobara personalmente el gravísimo estado en que se encontraba el inmueble que albergaba a distintas familias y que, pese a que la Administración había previsto un presupuesto para la subsanación de las deficiencias del mismo, dada la gravedad y entidad de los hechos, exigía una actuación coordinada de distintos órganos autonómicos y del propio Ayuntamiento. Del seguimiento de estas actuaciones y de las Recomenda-

ciones formuladas por esta Institución a las partes implicadas, se da cuenta en la parte correspondiente de este Informe (apartado 2.2.8. Sobre la dignidad de la vivienda). Actuaciones que, por nuestra parte, continúan al no haber sido resuelto, todavía, el problema, pese a las competencias que poseen las distintas Administraciones responsables y la entidad del problema planteado.

En general, respecto de la gestión del patrimonio público de Viviendas con independencia de algunas actuaciones selectivas, hemos estado presentes tanto a través de quejas de oficio, como a instancia de parte, cuando se han producido retrasos en las entregas de viviendas de promoción pública, cuando se nos ha denunciado la existencia -inadmisible- de viviendas desocupadas o cuando la queja ha sido presentada por ocupaciones ilegales de vivienda (apartados 2.2.5. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de Promoción Pública, 2.2.6. Las demoras en la construcción y entrega de Viviendas de Promoción Pública).

La posición de esta Institución sobre el problema de las viviendas desocupadas y las ocupaciones sin título legal (apartado 2.2.7 del Informe) ha sido siempre la misma desde su puesta en marcha: como quiera que el art. 47 de nuestra Norma Suprema obliga muy especialmente a la Administración respecto del principio de facilitar el acceso a la vivienda, hemos considerado inadmissible y, por tanto, hemos actuado siempre cuando se nos ha denunciado el hecho de que existan viviendas de promoción pública desocupadas. Ello sólo puede tener justificación si se está pendiente de un proceso de adjudicación de viviendas de promoción pública, en primera o segunda ocupación, o si se han construido para un objetivo concreto, ya sea de realojo, actuación singular, etc., y siempre que se respeten los plazos de adjudicación con objeto de no tener, como a veces ha ocurrido, viviendas terminadas sin ocupar.

Ahora bien, también hemos actuado cuando se han presentado reclamaciones por ocupaciones ilegales, por cuanto dada la escasez de este bien básico y del estado de necesidad en que se encuentran numerosísimas unidades familiares de nuestra Comunidad y con el objetivo de que no se vulneren los derechos de los más necesitados -según los baremos establecidos por las normas de aplicación, informes sociales, etc.-, tenemos el criterio de que las viviendas se han de adjudicar por las Comisiones Provinciales, o por los Ayuntamientos, según proceda, a quien más lo necesite, entre los que las hayan solicitado, conforme corresponde a un Estado Social, pero también de Derecho, como inequívocamente está configurado el Estado Español en el art. 1 de nuestra Constitución.

La evaluación de esa situación de necesidad por parte de quienes tienen la competencia para ello y la observancia del procedimiento legal encaminado, precisamente, a garantizar la legalidad y acierto de la resolución administrativa de adjudicación, deben primar sobre la mera ocupación de hecho. Ello, sin perjuicio de que ante el enorme descontrol que ha existido del parque de vivienda, nos hayamos manifestado, en numerosas ocasiones, por una regularización y un censo de vivienda que garantice para los adjudicatarios de viviendas de promoción pública, los mismos derechos y obligaciones, el mismo «status», que cualquier otro ciudadano propietario u inquilino de un inmueble.

Regularización que exigirá la creación de un censo actualizado de viviendas, que impida las graves situaciones de deterioro y marginación en que, a veces, han conducido a bloques, cuando no a barriadas enteras, a las ocupaciones y las transacciones ilegales de viviendas, cuando se han producido no ya casos aislados -lo que tiene sólo los efectos ya mencionados-, sino de forma generalizada y con una notoria pasividad por parte de las Administraciones titulares y responsables de la gestión del patrimonio público de viviendas. Esta pasividad de las Administraciones Públicas se ha manifestado no sólo en un no ejercicio de sus competencias de control, sin cuyo abandono no hubieran sido posibles la numerosísimas ocupaciones ilegales, sino también en la tendencia a despreocuparse de la prestación de los servicios más elementales cuando una barriada ha entrado en el círculo de la marginación (en la visita a la barriada "Martínez Montañés" de Sevilla pudimos observar la gran cantidad de basura acumulada en algunas zonas contiguas, el lamentable estado de la pavimentación, etc.).

Esta Institución entiende que, en gran medida, el problema se paliaría si se llevara a efecto una regularización del estado y situación de estas viviendas y de sus ocupantes, que permitiera asumir por parte de éstos sus obligaciones respecto del patrimonio público de viviendas, pero que, al mismo tiempo les permitiera exigir sus obligaciones a las Administraciones responsables.

En cuanto a las actuaciones que hemos realizado en materia de Ordenación del territorio y Urbanismo, lo primero que tenemos que decir es que en nuestra Constitución no existe un precepto concreto que establezca unos principios, o unas garantías, que con carácter general determinen los compromisos que los poderes públicos han de asumir para su preservación y protección; lo cual por otro lado es completamente lógico si se tienen en cuenta la amplitud de cuestiones a las que afecta la decisión pública de ordenar y planificar racionalmente el territorio.

Sin embargo, sí existen una serie de preceptos incardinados en distintos Títulos de la Constitución y, dentro de éstos, en Capítulos, que se refieren a cuestiones directas o indirectamente relacionadas con el amplio ámbito que nos ocupa. La protección de esos derechos y la preservación de los principios que aparecen en esos artículos, así como, también, los contemplados en el Estatuto Andalúz en relación con estas materias, obligan a esta Institución a supervisar, investigar y actuar en todos aquellos supuestos en los que entendemos que ese amplio marco normativo, al que a continuación vamos a hacer referencia, no está siendo respetado por las Administraciones Públicas.

Por tanto, ese marco normativo viene determinado por preceptos tales como el art. 33, que garantiza el derecho de propiedad, pero también prevé, en su apartado 1, que la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las leyes (vgr. **quejas 92/1189, 93/2796, 93/2015, 92/581 y 92/1788**, etc.). Justamente esa función social es la que lleva al art. 47, antes mencionado, a establecer el principio de que los poderes públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Añadiendo en su último párrafo que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (vgr. **quejas 92/2097, 93/1810 y 93/937**); el art. 45 establece tanto el derecho al Medio Ambiente, como el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con los fines previstos en este precepto (vgr. **quejas 93/1842, 92/1955, 91/1745**, etc.). El art. 48 prevé el compromiso de éstos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico (vgr. **quejas 92/1926, 93/2881**, etc.). Por su parte, el art. 49, al contemplar con carácter general la obligación que los poderes públicos tienen de realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, está estableciendo, sin lugar a duda, un marco constitucional en el cual se ha de incardinar, necesariamente, por la trascendencia que para esta integración tienen, las actuaciones urbanísticas, de transporte y edificación, por parte de los poderes públicos (**queja de oficio 93/1386**). Por citar finalmente otros preceptos directamente relacionados con la justificación y fines de la ordenación del territorio, podemos mencionar el art. 128 de la Constitución que jerarquiza toda la riqueza del país subordinándola al interés general y el 132 que, después de establecer los principios que, han de inspirar la legislación del dominio público, reserva en favor del Estado determinados bienes que, en todo caso, por el interés que representan, han de pertenecer al dominio público.

Del contenido de todos estos preceptos se desprende una

preocupación por el uso racional del territorio y del suelo y de la vinculación de estos elementos, a través de la ordenación, a una serie de fines de los intereses generales a los que en cualquier caso han de subordinarse los particulares. No en vano, la acción para actuar en el ámbito urbanístico es, desde la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, pública, al constatar el legislador desde entonces que dada la trascendencia de la ordenación urbanística del territorio ninguna infracción, ninguna vulneración de sus normas es indiferente a la colectividad.

En cuanto a la Comunidad Autónoma, el Estatuto Andaluz le atribuye un gran número de competencias en el ámbito que nos ocupa y al que no nos vamos a referir pormenorizadamente por ser muy amplias las que guardan una relación con estas cuestiones; únicamente destacaremos la competencia exclusiva en política territorial dentro de la cual se encuentra la ordenación del territorio y el litoral, el urbanismo y la vivienda, las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma (dentro del límite del art. 131), en materia de montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, espacios naturales protegidos, marismas, lagunas, etc.) a las que habría que añadir las competencias que el art. 15 otorga en el marco de la relación con el Estado, tales como ordenación del sector pesquero, medio ambiente, etc.

En definitiva, hemos querido en esta introducción recordar el marco general, a nivel Constitucional y Estatutario, en el que se incardinan las actuaciones de las quejas y los objetivos de nuestras actuaciones, de las que damos cuenta pormenorizadamente en el apartado correspondiente a Urbanismo del presente Informe. Los objetivos que durante este ejercicio, básicamente, hemos pretendido conseguir han sido, en primer lugar y lógicamente, dar respuesta a las quejas y a las inquietudes que, respecto de actuaciones o de posiciones pasivas de la Administración Pública, han presentado a los ciudadanos en lo que se corresponde con, lo que normalmente llamamos, la tramitación ordinaria de las quejas. De ello se da cuenta fundamentalmente en los distintos epígrafes (2.11 y siguientes) de ese apartado.

En segundo lugar, hemos iniciado una serie de actuaciones de oficio con objeto de estar presente en situaciones, en problemas, en los que creemos que es especialmente necesaria una actuación desde la propia Institución por tratarse de hechos que, o bien tienen una trascendencia social que desborda lo que es el planteamiento de una mera queja individual; o bien porque creemos que siendo problemas que no afectan, con carácter general, a todos los ciudadanos de la Comunidad, sí tienen consecuencias para colectividades concretas que resultan

especialmente afectadas. En cualquier caso, son temas que exigen la puesta en marcha de mecanismos de protección y sobre los que pensamos que la Administración Pública, pese a las demandas de los ciudadanos, no está dando la respuesta que se espera.

Pues bien, como especialmente representativas de este tipo de quejas de trascendencia social, tenemos que traer aquí a colación la **queja de oficio 93/1386**, que se incoa con objeto de conocer el grado de respeto, de observancia del Decreto 72/92, de 5 de Mayo, por el que se aprueba las Normas Técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transportes de Andalucía; actuación que ha determinado el que nos dirijamos, además de a la Consejería de Asuntos Sociales, a más de 200 Ayuntamientos formulándoles unas preguntas relativas al contenido normativo de este Decreto que se dicta dentro del marco teleológico del art. 46, sobre protección e integración de los minusválidos.

La publicación de esta norma, implicaba, sin perjuicio del régimen transitorio establecido por el Decreto 133/92, de 21 de Julio, el deber de observar una serie de obligaciones, compromisos y realizar unas actuaciones por parte de los poderes públicos, tendentes a facilitar la accesibilidad y a eliminar las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transportes. Barreras cuya existencia motiva el que, en la práctica, la integración plena del minusválido esté todavía, en nuestra Comunidad, muy lejos de realizarse.

Justamente con objeto de conocer y, en su caso, evaluar el grado de efectividad que, sobre todo por parte de la Administración Pública, está teniendo la norma, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio interesando informes de distintas entidades y organismos del sector público, sobre diversas cuestiones afectantes al citado Decreto.

Con esta actuación, no hemos pretendido hacer un informe en profundidad sobre la situación y necesidades para dar cumplimiento a los objetivos de aquel precepto constitucional, dado el escaso tiempo de vigencia plena del Decreto. De ahí que no hayamos querido, en este primer momento, realizar cuestionarios complejos, sino más bien llamar la atención a más de 200 municipios sobre, en primer lugar, hay que decirlo, la propia existencia del Decreto. En efecto, en ocasiones, como ocurrió con el "*Informe Especial sobre el Estado Sanitario de las Playas Andaluzas*" pudimos comprobar, no sin sorpresa, que el Decreto 178/84, de 19 de Junio, que contemplaba esta problemática era para numerosas

Corporaciones Locales una normativa desconocida.

En nuestra actuación nos hemos interesado por conocer si, los que en la práctica van a ser los fundamentales tutelantes de la observancia de esta normativa -los Ayuntamientos- han asumido presupuestariamente el compromiso de dar pasos en la dirección marcada por el Decreto. Al mismo tiempo, hemos pretendido recordarles la existencia de líneas de ayudas para ese fin, pero también hemos querido saber la respuesta que la Administración Autonómica competente ha dado, en su caso, a las peticiones de ayudas que han realizado los propios Ayuntamientos.

Por otro lado, nos hemos interesado por las adaptaciones de ordenanzas a los preceptos del Decreto, aspecto sobre el que hemos preguntado a las Corporaciones Locales y que conllevará, sin lugar a duda, al implicar una recepción formal de la normativa de ámbito autonómico a la normativa municipal, un mayor compromiso y una mayor exigencia por parte de las Corporaciones Locales en orden al otorgamiento de licencias de obras, a la aprobación de proyectos de urbanización, y a otras actuaciones urbanísticas en relación con los contenidos normativos del Decreto. Sin embargo, el hecho de que todavía no hayamos obtenido respuesta de muchos de los numerosos Ayuntamientos a los que nos hemos dirigido -la Consejera de Asuntos Sociales sí contestó en su día-, nos ha llevado a que no ofrezcamos todavía el resultado global de esta actuación, de la cual, al igual que en el tema de la protección del litoral, al que a continuación haremos referencia, daremos cuenta, en su momento, cumplidamente al Parlamento.

No obstante ello, sí es posible hacer una valoración del interés que para esta Institución tienen las medidas destinadas a la protección adecuada de este Derecho, y, en este sentido, es preciso recordar que se trata de una cuestión que afecta a un Derecho Constitucional, integrado dentro del Capítulo 3º que lleva por rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica», derecho que es, al mismo tiempo, compromiso de los poderes públicos para realizar una política en este sentido; pero también se trata de una cuestión que afecta al objetivo último del art. 14 de la Constitución que determina la igualdad de todos los españoles ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna. Este objetivo compete, de forma singular, a los poderes públicos que, conforme al apartado 2 del art. 9, han de 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», compromiso por lo demás recogido, también, expresamente en el contenido del art. 12 del Estatuto Andaluz

Junto al interés que para esta Institución tiene, desde el punto de vista constitucional y estatutario, la protección de este Derecho, así como el que posee el amplio ámbito social al que va dirigido esta normativa, también hay que recordar la importancia que una adecuada regulación de la cuestión que nos ocupa tiene no sólo ya para las Corporaciones Locales, sino también para los Colegios de Arquitectos que han de visar los proyectos, para los Promotores y Constructores que han de edificar los inmuebles, para las empresas prestadoras de los servicios de transportes, etc. Todo ello creemos que hace aconsejable establecer una regulación general de estas cuestiones a través de una Ley del Parlamento de Andalucía, en la que se determinen las Directrices, los Principios y las Normas Básicas a las que, en todo caso, se han de someter los poderes públicos y los ciudadanos de nuestra Comunidad en orden a alcanzar el tantas veces comentado objetivo de la integración social del minusválido.

Por otra parte, la razón no es sólo la naturaleza del Derecho que hay que regular y la de los principios que han de configurar la práctica de los poderes públicos, así como la trascendencia social que tiene para los destinatarios directos de la norma, y para los distintos sectores implicados en la cuestión, sino también, porque creemos que la contemplación directa del régimen sancionador en una Ley evitará actuar frente a las vulneraciones de su contenido normativo como si se tratara de infracciones urbanísticas; estimamos que la naturaleza de este tipo de vulneraciones del Ordenamiento Jurídico debe venir tipificada en una Ley formal, para que no se plantee ninguna duda en relación con el contenido esencial del art. 25 de la Constitución. De esta forma se permite una, entendemos, mayor garantía de respeto sobre las normas de protección, despejando cualquier tipo de dudas que pueda surgir sobre su legalidad, pero también dotará de la necesaria seguridad jurídica a los distintos agentes intervinientes en el proceso. En definitiva, estimamos que un problema que afecta de esta forma a la sociedad andaluza, es aconsejable el que quienes ostentan el mandato representativo de Andalucía, fijen al menos los contenidos básicos, los principios, los objetivos y los fines, en suma, el Régimen Jurídico Básico al que han de someterse, en su actuación, los poderes públicos con el objetivo de conseguir una mayor integración de todos los minusválidos en nuestra Comunidad haciendo que efectivamente, su igualdad sea real y efectiva.

En tercer lugar, y también desde una actuación de oficio, esta

Institución ha venido manifestando desde hace años una especial preocupación por las cuestiones afectantes a la protección de nuestro litoral, tanto como espacio natural y de ocio, como por la importancia económica de las actividades localizadas en esta estrecha franja del territorio que bordea al mar. Esa preocupación, motivó el que en su día, se realizara un informe de playas que entonces iba dirigido a fiscalizar, y dar cuenta al Parlamento, de la actuación de los poderes públicos en relación con la protección que dispensaban al estado sanitario de las playas de nuestra Comunidad.

Durante este ejercicio, hemos querido iniciar una actuación que se dirigiera a conocer, investigar y valorar la respuesta que las Administraciones Públicas implicadas, estaban dando al importantísimo instrumento (al menos como tal se aprobó) de protección de nuestro litoral que son las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Nuestra preocupación por este espacio, este ámbito territorialmente tan rico y complejo, como sensible a las agresiones que recibe tanto por efecto de la propia naturaleza, como por la creación de grandes infraestructuras y, sobre todo, por la especulación a la que durante demasiados años ha estado sometido, creímos que justificaba el que se iniciara una actuación de este tipo, cuando, además, el propio Ejecutivo Andaluz se había comprometido con la aprobación de las Bases y Directrices Regionales del Litoral a realizar una serie de actuaciones a través de ese marco de referencia que constituye el punto de partida para la protección de nuestro litoral. Esta actuación singular ha exigido el que también en este supuesto nos hayamos dirigido a numerosos municipios y, también, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes que, por cierto, todavía no han contestado.

El tema en modo alguno es baladí, y está íntimamente relacionado con la protección de distintos Derechos y Principios Constitucionales que han de informar necesariamente la actuación de los poderes públicos y entre ellos, particularmente, en lo que a nosotros nos concierne de la Administración Autonómica y de los Ayuntamientos. Tales derechos y principios los hemos mencionado ya al principio de este comentario y son el art. 45, sobre protección del Medio Ambiente y uso racional de los recursos naturales, el 47 que contempla los principios que han de informar las actuaciones en suelo, el art. 128, el 130, etc.

El ámbito de nuestra actuación viene determinado por el Decreto 76/1985, de 3 de Abril, que autorizó la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía para una más adecuada gestión de éste, constituyendo el marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento

urbanístico que sobre éste se efectúe. Siendo así que, su objeto, conforme al art. 2 del citado Decreto, era «establecer las medidas y recomendaciones que aseguren la compatibilización del uso y aprovechamiento de las potencialidades del litoral con la preservación y renovación». Una vez elaboradas éstas, fueron aprobadas por Decreto 118/1990, de 17 de Abril, del Consejo de Gobierno (BOJA nº 40 de 18 de Mayo).

Esta Institución había mostrado, en varias ocasiones, su preocupación por el estado de nuestro litoral, confeccionando el Informe Especial ya comentado. Por ello, la publicación de estas normas fue valorada muy positivamente desde esta Institución. No en vano, por diversos motivos, pero en última instancia, por una inadecuada Ordenación del Territorio, nuestro litoral se encuentra muy degradado, al menos desde un punto de vista urbanístico, por más que desde la perspectiva de los vertidos industriales no sea alarmante -salvo en zonas muy localizadas- la situación, debido, tal y como indicábamos en el mencionado informe de esta Institución, al escaso tejido industrial de nuestra Comunidad Autónoma.

Por todo ello, y como quiera que habían transcurrido tres años desde su entrada en vigor, desde aquella preocupación, y con objeto de evaluar el grado de respeto y de observancia por parte de los distintos agentes sociales, particularmente el Sector Público, así como de conocer el grado de cumplimiento y de ejecución de las previsiones del Decreto por parte de esa Consejería y, tras la valoración que proceda, dar cuenta al Parlamento de Andalucía del resultado de nuestras actuaciones, se estimó oportuno, de acuerdo con lo establecido en el art. 10, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, abrir la **queja de oficio 93/1842**.

Con esos objetivos iniciamos actuaciones ante todos los Ayuntamientos del Litoral Andaluz, el más extenso de todas las Comunidades Autónomas, así como ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes que fue la promotora fundamental e impulsora del Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 17 de Abril de 1990.

Con este fin, se elaboró un amplio cuestionario en el que se preguntaba por las distintas actuaciones que de acuerdo con esta normativa y en aras a la consecución de los objetivos de tales Directrices debería de realizar la Consejería. Dada la gran extensión del cuestionario planteado a su conocimiento, así como del que se envió a los Ayuntamientos, no hemos estimado oportuno el incluirlos tanto en esta Sección como en la correspondiente a la que se da cuenta

pormenorizadamente de la tramitación de los expedientes de queja, al no haber recibido todavía la preceptiva respuesta de la Consejería de Obras Públicas ni de algunos de los Ayuntamientos consultados. Una vez que hayamos recibido las mismas, serán objeto de un tratamiento singularizado por parte de esta Institución dada la amplitud de los objetivos que se pretenden conseguir con estas Directrices y la gran cantidad de actuaciones que exigían la puesta en marcha de las mismas.

Esperemos que, en todo caso, junto a la información interesada en este cuestionario a la Consejería de Obras Públicas y Transporte, se nos envíe una copia del informe de seguimiento que está obligada a hacer, conforme al art. 48 de las Directrices, por entender que se trata de un documento imprescindible para conocer y evaluar el cumplimiento y en su caso las principales disfunciones que se están produciendo en estos primeros años de aplicación de las mencionadas Directrices. Así mismo, hemos interesado que se nos indique si el mencionado informe de seguimiento ha sido remitido al Consejo de Gobierno.

En cuarto lugar, y con ello terminamos esta definición de los objetivos, de las líneas que en materia amplia de Ordenación del territorio y Urbanismo ha fijado esta Institución, hemos actuado, tanto a instancia de parte como de oficio, en aquellos supuestos en los que creímos que un bien especialmente protegido y/o protegible, ya sea arquitectónico, paisajístico o del patrimonio artístico, podía resultar afectado por alguna actuación individual de particulares o de la Administración, sin que hubiera obtenido la respuesta debida por parte de las Administraciones responsables, tales son las quejas que se comentan, por ejemplo, en los apartados de este Informe 2.1.1.4 (Ausencia de planeamiento y normas de aplicación directa), 2.1.2.3 (Rehabilitación de edificios en casco histórico), 2.1.3.8 (Vulneración de normas de protección del paisaje y arquitectura tradicional, patrimonio histórico-artístico), etc.

Por este motivo, y en el marco de los ya mencionados arts. 45 y 46 de la Constitución, hemos iniciado, y las comentaremos muy brevemente, para no alargar este apartado, varias actuaciones de oficio; así en relación con unas infracciones urbanísticas que se estaban produciendo en un municipio de las Alpujarras, concretamente en Pampaneira, iniciamos la **queja de oficio 92/1926**, pero sobre la que hemos hechos distintas actuaciones este año (de las que damos cuenta muy pormenorizadamente en la Sección Segunda) tanto ante el propio Ayuntamiento, como ante la Delegación Provincial de Cultura, por tratarse de una zona declarada como conjunto histórico desde 1982 que han motivado el que, desde esta Institución, se formulara un Recordatorio legal y una Recomendación al

estimar que el Ayuntamiento no había sometido el otorgamiento de unas licencias al conocimiento de la Delegación Provincial de Cultura que en este caso era exigible a tenor de lo dispuesto en el arts. 34 y 35 de la Ley 1/91, de 3 de Julio del Patrimonio Histórico de Andalucía. Ello pese que a la Delegación Provincial de Cultura le había comunicado la insuficiencia de la documentación aportada. Todo esto sin perjuicio de que entendimos que también se habían vulnerado determinadas normas urbanísticas por parte del Ayuntamiento.

También, en la Alpujarras pero, en este caso en el municipio de Capileira al tener conocimiento de que se estaba ejecutando una edificación a la entrada del municipio que, a nuestro juicio causaba un gran impacto visual en el conjunto paisajístico del barranco del Poqueira, y por entender, que la misma podría afectar además de al paisaje, a la arquitectura tradicional y popular de esta zona de Granada, se incoó expediente de oficio con objeto de conocer la posición tanto del municipio como de la Delegación Provincial de Cultura sobre esta construcción y realizar por nuestra parte las actuaciones que estimáramos oportunas.

Finalmente, entre otras quejas iniciadas de oficio por parte de esta Institución y como ejemplo de la diversidad de motivaciones que genera la incoación de estos expediente (el total de quejas de oficio incoadas en el Area de Obras Públicas y Transportes ha sido de 30), podemos citar la **queja de oficio 93/2881**, que se tramitó ante la Delegación Provincial de Cultura de Córdoba al haber tenido conocimiento esta Institución de la preocupación existente en distintos ámbitos sociales de Córdoba por la construcción de un edificio en la plaza de Judá Leví de esta Ciudad destinado al parecer a la ubicación de la Oficina Municipal de Turismo y Congresos. En este caso no se trataba de evaluar por nuestra parte, dados los amplios criterios subjetivos que puede plantear esta cuestión, si el edificio guarda o no, armonía con el entorno, sino de saber si, dada la polémica social que se había generado en una parte de los ciudadanos a cuyo servicio en todo caso está la Administración, se habían observado para su construcción todas las normas legales aplicables y se habían obtenido las autorizaciones que en su caso fueran pertinentes, cuyo objetivo no era otro que la protección, por quienes tienen atribuida su tutela, de nuestro patrimonio histórico.

Pues bien, la Delegación Provincial de Cultura nos indicó que la Plaza de Judá Leví no se halla inscrita con carácter específico en el Catálogo de Patrimonio Histórico Andaluz, aunque está situada dentro del Conjunto Histórico de la Ciudad. Se añadía que el Plan Especial de Protección de la zona está en fase de

redacción, por lo que el otorgamiento de licencias exige informe favorable de Cultura. Este informe, exigido por los arts. 106 y 107 de la Ley de Patrimonio Histórico Andaluz, fue favorable al proyecto de construcción del inmueble, otorgándose la pertinente autorización por el Delegado de Cultura. En consecuencia y con independencia de la apreciación estética que se pueda tener del Edificio, no observamos irregularidad en la actuación de las Administraciones Públicas con competencia en el tema, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto al derecho de propiedad reconocido, como ya hemos citado, en el art. 33 de la Constitución, dada la gran cantidad de quejas que se tramitan como consecuencia de dilaciones en el pago de las expropiaciones y otras deficiencias, hemos dedicado un epígrafe a resaltar las distintas quejas recibidas por este motivo (apartado 2.3. Expropiaciones: disfunciones en la tramitación de expedientes).

El problema fue objeto de un comentario en el pasado ejercicio en esta Sección; por ello en este año sólo destacaremos que la Recomendación realizada en el ejercicio anterior sobre el pago de los intereses de mora, en el sentido de que se tramiten, una vez reconocido, por orden de antigüedad, con independencia de las cantidades adeudadas, con cargo a acuerdos de justiprecio que se hayan adoptado en otros expedientes con fecha posterior a la del reconocimiento de pago de intereses, ha sido aceptada y, en consecuencia, se ha desbloqueado el pago de intereses de mora que estaba paralizado al haberse decidido en la Consejería no abonar éstos, hasta que no se pagaran las cantidades adeudadas con cargo "al principal" de las indemnizaciones, aunque fuera de otros expedientes en los que el mismo había sido aprobado con fecha posterior. Con este criterio, y hasta la aceptación de la resolución dictada en la **queja 90/570**, por las razones que expresábamos en el ejercicio anterior, en la parte correspondiente del Informe, se estaba desvirtuando el fin de los intereses de mora y, consecuentemente, en última instancia el principio de indemnidad que ha de regir la privación de los bienes por motivos de interés público o social.

Por otro lado, queremos indicar que nuestras actuaciones en la admisión a trámite de algunas de estas quejas, van dirigidas, también, a hacer un seguimiento para que el principio del orden de antigüedad en el pago de las expropiaciones se respete. Con este fin, hemos interesado distintos informes en el pasado ejercicio, de los que damos cuenta en el apartado 2.3, dedicado, precisamente, a las disfunciones que se observan en la tramitación de los expedientes.

Por último, queremos señalar, una vez más, que pese a que se haya declarado la constitucionalidad del procedimiento de urgencia (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/86, de 19 de Diciembre), la utilización abusiva del procedimiento de urgencia de expropiación forzosa, que se ha convertido en el ordinario, y que implica la ocupación sin que, previamente, se haya abonado la indemnización compensatoria, cuando, además, se provocan las inaceptables demoras que estamos observando, produce, a veces para los reclamantes, una quiebra, al menos temporal, en la confianza respecto del equilibrio que debe existir entre las prerrogativas de la Administración y las garantías de los administrados, en un Estado Social pero, también, de Derecho, como es el configurado, inequívocamente, en el art. 1 de la Constitución y en la Administración de Servicio, eficaz y sometida plenamente a la Ley y al Derecho, que prevé el art. 103 de nuestra Norma Suprema, esperemos que la Junta de Andalucía sepa asumir el problema que se ha creado para muchos propietarios -a veces pequeños propietarios- que se han visto privados de su medio, total o parcial, de vida sin haber obtenido, todavía, la compensación económica por el sacrificio que, en beneficio del interés general, se le ha impuesto al privárseles imperativamente de sus bienes.

Derechos relativos a la Cultura.

El derecho de todos a acceder a la Cultura se revela como fundamental en la Constitución de 1.978, y es la propia Carta Magna la que ha propiciado un argumento justificativo de la intervención administrativa en esta materia, al haber formulado una concepción de aquél dentro del campo de los derechos fundamentales del ciudadano.

Desde el propio Preámbulo de la Constitución, se proclama la voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en sus culturas y tradiciones, y de promover el progreso de la Cultura. Y ello prueba que los constituyentes eran sabedores de que, dentro de las necesidades insatisfechas de nuestra sociedad, se encontraba, entre otras muchas, la necesidad de Cultura, de participación en la vida cultural.

En cualquier caso, la Constitución no ha positivizado de igual forma todos los derechos fundamentales, y los relativos a la Cultura, que no se han consagrado como derechos subjetivos, se han introducido en forma de principios o

valores constitucionales, en los artículos 44.1, 45.1 y 46, dentro del capítulo III del Título I, que lleva por rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica».

Dentro del ámbito de la cultura, reviste especial importancia la obligación que a la Administración atribuye nuestro Ordenamiento Jurídico en cuanto a la protección, conservación y fomento del conjunto de bienes que integran nuestro acervo cultural, y que se incluyen dentro del Patrimonio Histórico. Por ello, en el análisis de la situación del derecho a la cultura en nuestra Comunidad Autónoma, vamos a detenernos en el exámen del grado de cumplimiento por la Administración de las obligaciones que la legislación le impone en estos tres sectores de la acción pública en materia de cultura:

- Protección
- Conservación
- Fomento

Protección

El análisis de las quejas recibidas en esta Institución en relación con la cultura, nos permite constatar la sensación generalizada entre la población acerca de la deficiente protección de nuestro legado histórico. Así, de entre las quejas recibidas, destacan aquéllas que cuestionan la falta de vigilancia de la Administración cultural para evitar los cada día más frecuentes expolios de nuestro Patrimonio Histórico, en particular de los bienes que integran el Patrimonio Arqueológico.

Esta falta de protección, justificada por la Administración en la riqueza y variedad de nuestro Patrimonio y en la escasez de medios para controlar y vigilar adecuadamente la totalidad de los bienes que lo integran, nos lleva a considerar la conveniencia de que se establezcan fórmulas más eficaces de colaboración entre las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia, a fin de conseguir un mejor reparto de la carga derivada del cumplimiento de las obligaciones de custodia que sobre las autoridades culturales recaen.

A tal efecto, consideramos que sería muy conveniente que se

incrementara el protagonismo de las Entidades Locales, en cuyos territorios radiquen los bienes precisados de protección, en las tareas de vigilancia y custodia de los mismos. Para lo cual sería necesario que se arbitraran instrumentos de colaboración financiera que permitan a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, afrontar los gastos que la ejecución de estas tareas de protección les comportarían.

En este sentido, hay que señalar que la propia Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, prevé en su artículo 3.2 la posibilidad de que, por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y mediante convenio, se deleguen en las Corporaciones Locales el ejercicio de competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, el artículo 4.2 de la misma Ley, reitera la obligación de las distintas Administraciones andaluzas de colaborar estrechamente entre sí, en el ejercicio de sus funciones y competencias, para la defensa del Patrimonio Histórico de nuestra Comunidad.

Sería, por tanto, deseable que en el ámbito de la protección de los bienes que integran el Patrimonio Histórico se estudiara la posibilidad de delegar en las Corporaciones Locales, mediante los oportunos convenios, el ejercicio de estas competencias de custodia y vigilancia. Estos convenios de delegación deberían ir acompañados de las correspondientes transferencias de medios económicos, técnicos y personales, que permitieran a las Entidades Locales un correcto ejercicio de las competencias delegadas.

Conservación

Por lo que se refiere a la conservación y restauración de nuestros bienes, debemos poner de manifiesto la importancia del esfuerzo realizado por la Administración cultural para posibilitar una mejoría del estado de conservación de los principales monumentos andaluces, a través de la realización de programas de restauración monumental que han producido un cambio muy positivo en la conservación de nuestro Patrimonio Inmueble.

Ello no obstante, resulta evidente que aún persisten importantes deficiencias en la conservación de los bienes que integran nuestro Patrimonio Histórico, haciéndose necesario un mayor esfuerzo en tal sentido, habida cuenta de

la necesidad de superar la dejación de estas funciones que constituyó la práctica común de nuestra Administración en tiempos anteriores.

En este ámbito, la acción de la Administración autonómica se nos revela esencial, por cuanto el elevado coste que supone la realización de las actividades de conservación y restauración de los Bienes de Interés Cultural excede, con frecuencia, de las posibilidades económicas de las Corporaciones Locales y de los propietarios privados de dichos bienes. A tal efecto, ya sea mediante la ejecución directa de los trabajos o mediante la concesión de ayudas y subvenciones a los Entes Locales y a los titulares privados, la Consejería de Cultura está llamada a desempeñar un papel primordial en las tareas de conservación.

En ocasiones, la conservación de los monumentos andaluces se ve dificultada por la permisividad de las Administraciones Locales encargadas de su fomento y promoción, al permitir, con excesiva facilidad, la realización en el interior de los mismos o en sus proximidades de actividades de carácter lúdico o cultural, que pueden suponer un riesgo para la integridad del bien, o acelerar su proceso natural de degradación.

En tal sentido, sería conveniente que por la Consejería de Cultura se extremaran las funciones de vigilancia, inspección y supervisión en relación con este tipo de actividades, a fin de garantizar que el desarrollo de las mismas no sponga un deterioro innecesario del Patrimonio Histórico.

Fomento

La Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía establece una amplia serie de medidas destinadas a fomentar la realización de actividades que contribuyan a la conservación o acrecentamiento de nuestro Patrimonio. Entre estas medidas queremos destacar aquéllas que se orientan a incentivar la realización por los titulares privados de Bienes de Interés Cultural de tareas de conservación y restauración de los mismos.

Estas medidas de fomento se dirigen habitualmente a facilitar la conservación de bienes de especial relevancia o manifiesta singularidad. Sin embargo, una parte considerable de nuestro Patrimonio Histórico está constituido por un conjunto de bienes que, sin una relevancia individualizada, pasan a

conformar, por su unión con otros bienes de similar naturaleza, uno de los conjuntos de bienes más importantes de nuestro Patrimonio Inmueble. Nos estamos refiriendo a los bienes integrados en los cascos históricos de nuestras ciudades.

La conservación de los bienes inmuebles que se incluyen en los cascos históricos, se asume tradicionalmente por los Ayuntamientos, los cuales, utilizando técnicas propias del planeamiento urbanístico, tratan de fomentar la realización por sus propietarios de las actuaciones de rehabilitación que los mismos precisan.

Estas medidas de fomento, de carácter urbanístico, han permitido una cierta transformación de los cascos históricos de nuestras ciudades y una mejora en su estado de conservación. Sin embargo, todavía la situación de profundo deterioro de los mismos continúa sin solucionarse de una forma definitiva, habiéndose incumplido muchos de los objetivos fijados al establecer estas medidas urbanísticas.

En cierta forma, la responsabilidad de la no consecución de los objetivos fijados puede encontrarse en la estructura de la propiedad de estos inmuebles, afectados por la problemática de los contratos de arrendamiento de renta antigua, que desincentivan a sus titulares en la adopción de decisiones sobre la realización de las oportunas actuaciones de rehabilitación y mejora de los inmuebles de su propiedad.

En este sentido, es evidente que la solución de estos problemas escapan de la competencia de la Administración cultural. Sin embargo, existen otras medidas que, aún persistiendo este problema, pueden ayudar a recuperar los cascos históricos de las ciudades. Tal es el caso de la concesión de las ayudas o subvenciones que se prevén en el artículo 95 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, para aquellos propietarios privados de Bienes de Interés Cultural, que vayan a realizar en los mismos obras o actuaciones de conservación, mantenimiento o custodia.

Una política más ambiciosa en la concesión de ayudas y subvenciones para la rehabilitación de los bienes inmuebles integrados en nuestros cascos históricos, permitiría una evidente mejora en la conservación de los mismos. En este sentido, sería conveniente que la Administración autonómica, colaborase más estrechamente con las Entidades Locales en la financiación de este tipo de ayudas.

Derechos relativos a la Educación

La configuración del Derecho a la Educación como uno de los derechos fundamentales de la persona, lo convierte en un derecho protegido y amparado por nuestro ordenamiento jurídico constitucional, que al encuadrarlo dentro del Capítulo dedicado a los «Derechos y Libertades», provoca la afección directa de los poderes públicos en su actuación al respeto estricto al contenido de este derecho, en la forma en que el mismo se delimita en el artículo 27 de la Constitución.

Esta afección de los poderes públicos por el contenido del derecho a la educación, extiende sus efectos a la obligatoriedad del respeto a todas y cada una de las delimitaciones y concreciones que de este derecho se contienen en el citado artículo 27.

En este sentido, no sólo habrán de garantizar los poderes públicos que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a una plaza escolar que les permita obtener unos conocimientos básicos, sino que además los ciudadanos tendrán derecho a exigir que la educación que se les imparta cumpla unos requisitos mínimos de calidad, y a pedir que el sistema educativo que se configure respete principios inherentes a nuestro sistema de libertades, como son el principio de libertad de enseñanza o de libre elección de centro.

Así, un análisis del grado de respeto al derecho fundamental a la educación por parte de los poderes públicos andaluces, implica la necesidad de analizar el grado de cumplimiento de todos los derechos que, conexos al derecho a la educación, dimanar del texto constitucional.

En este sentido, vamos a centrar nuestro análisis del derecho a la educación en el examen del respeto a los derechos específicos que concretan el mismo. En particular, vamos a detenernos en la supervisión del cumplimiento de los siguientes derechos:

- El derecho a una plaza escolar.
- El derecho a la libre elección de centro.

- El derecho a la calidad de la enseñanza.
- El derecho a acceder a los estudios superiores.
- El derecho a la participación en el sistema educativo

Terminaremos nuestro análisis con un examen de las consecuencias que para nuestro sistema educativo está teniendo la aplicación de la reforma diseñada por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

El derecho a una plaza escolar

El derecho de todos a la educación no se nos presenta como un derecho ilimitado que obligue a los poderes públicos a facilitar una plaza escolar a todo aquél que lo solicite, sin condicionantes ni limitaciones.

Por el contrario, el reconocimiento que la Constitución hace del derecho de todos a la educación en su artículo 27, hace referencia al contenido esencial de este derecho, configurado como la garantía de que todos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder a unos niveles mínimos de conocimiento, pero no extiende sus efectos a la obligatoriedad de la satisfacción de cualquier pretensión educativa que se dirija a la Administración.

Así, podemos observar que nuestro sistema educativo configura unos niveles de enseñanza concretos como niveles de prestación obligatoria, respecto de los cuales la Administración adquiere un deber absoluto de facilitar plaza escolar a todos aquellos que lo soliciten. Una plaza escolar que no puede estar condicionada por circunstancias de tipo económico, por lo que la Administración habrá de disponer de una red suficiente de centros docentes que oferten plazas escolares gratuitas a aquellos alumnos que las soliciten.

Entendido en este sentido primario, el derecho a obtener una plaza escolar gratuita en los niveles de enseñanza básica y obligatoria, está suficientemente garantizado en nuestra Comunidad Autónoma, puesto que la misma dispone de una red de centros públicos y privados concertados suficiente para satisfacer la demanda que este tipo de plazas genera.

Ello no obstante, el sistema educativo en un país desarrollado no limita su oferta de plazas a la enseñanza básica y obligatoria, sino que el mismo se extiende a otros niveles educativos que, aún excediendo del obligatorio, configuran una oferta educativa imprescindible para responder a las necesidades formativas de una sociedad evolucionada.

Es en estos niveles de enseñanza, no obligatorios pero necesarios para nuestra sociedad, donde se aprecian las mayores carencias de nuestro sistema educativo. En efecto, del análisis de las quejas recibidas en esta Institución se deduce que no está suficientemente garantizada la oferta de plazas escolares en los niveles de Educación Infantil y Formación Profesional de Segundo Grado.

Por lo que respecta a la Educación Infantil, basta un breve análisis de los datos estadísticos que nos ofrece la Administración educativa, para comprobar que la extensión de la escolarización en los niveles de edad comprendidos entre los 3 y los 6 años no ha alcanzado la amplitud que era de esperar, resultando especialmente limitada por lo que se refiere al grado de escolarización de niños de 3 años, que apenas si llega a alcanzar el 10 % del total de la población escolarizable en dicho tramo de edad.

Esta insuficiencia en la extensión de la red de centros de Educación Infantil, resulta aún más notoria si la comparamos con los niveles de escolarización alcanzados en otras Comunidades Autónomas, donde el porcentaje de niños de 3 años escolarizados supera el 25 %.

Es imprescindible, por tanto, un mayor esfuerzo de las autoridades educativas andaluzas en la extensión de la red de centros de Educación Infantil hasta lograr una amplia cobertura en el tramo de 3 a 6 años, a fin de no defraudar las expectativas de la población, ampliamente potenciadas por la declaración de intenciones que, a tal efecto, se contiene en la LOGSE.

Esta sensación de incumplimiento de los objetivos de la LOGSE en Educación Infantil, aparece claramente reflejada en algunas de las quejas dirigidas a esta Institución, como es el caso de la **queja 93/2405**, que pone de manifiesto el sentimiento de frustración provocado en una localidad de Granada por la insuficiencia de plazas escolares para atender la demanda de niños de 3 años, habida cuenta las expectativas despertadas con la creación de los primeros centros de Educación Infantil situados en la misma.

En el nivel de Formación Profesional de Segundo Grado, la insuficiencia de plazas viene muchas veces motivada por la propia configuración de la oferta educativa. En efecto, la variedad de la oferta educativa en los niveles de Formación Profesional ocasiona el que resulte difícil que se pueda concretar una oferta de plazas que, no sólo responda a la demanda de plazas solicitadas en cada especialidad, sino que además configure una red de centros que se adapte a la demanda de cada zona de población, evitando los desplazamientos de los alumnos fuera de sus lugares de residencia.

En este sentido, es frecuente la recepción de quejas que denuncian la inexistencia de plazas suficientes de una determinada especialidad, o la inexistencia de centros que impartan la especialidad elegida en el lugar de residencia del interesado.

En estos casos, es evidente que no se puede pretender que la oferta de plazas escolares cubra la totalidad de las aspiraciones de los estudiantes. A tal efecto, resulta necesario resaltar que la planificación de la oferta educativa en este nivel no ha de tener únicamente la pretensión de satisfacer la demanda que pueda generarse, sino que la misma ha de tomar en consideración la realidad del mercado de trabajo y las necesidades reales de la sociedad en que han de integrarse los alumnos como profesionales.

Sin embargo, no siempre la insuficiencia de plazas en algunas especialidades de Formación Profesional obedecen a exigencias derivadas de una planificación adecuada de las necesidades del mercado laboral, sino que, por el contrario, algunas de las quejas recibidas ponen de manifiesto la existencia de una deficiente planificación de las necesidades educativas, que frustra aspiraciones profesionales sin que exista razón objetiva para ello. Tal es el caso de la **queja 92/1457**, que nos permite constatar un desfase entre la oferta y la demanda de plazas en una determinada especialidad, no justificada por razones objetivas del mercado de trabajo.

Resulta necesario, por tanto, que se realice una más adecuada planificación de la oferta de plazas en este nivel educativo, que atendiendo a todas las circunstancias que determinan las necesidades de una sociedad en continua evolución, permita satisfacer, en la medida de lo posible, las aspiraciones profesionales de los alumnos.

Por otro lado, resultaría conveniente que las decisiones que a tal

efecto se adopten, sean objeto de la suficiente difusión entre los alumnos, a fin de evitar que los mismos opten por especialidades que les abocan a una insuficiencia de plazas que puede frustrar sus aspiraciones profesionales.

Tal es el caso de las especialidades relacionadas con las Ciencias de la Salud, cuya limitada oferta, que responde a realidades objetivas del mercado laboral, origina frecuentes frustraciones en los alumnos afectados que revelan la deficiente información que a los mismos se había facilitado a la hora de ejercitar su facultad de opción, sobre las posibilidades futuras de continuar sus estudios en tales especialidades.

A modo de conclusión, podemos decir que el derecho a la obtención de una plaza escolar resulta suficientemente garantizado en nuestra Comunidad Autónoma en lo que se refiere a los niveles de enseñanza básica y obligatoria, pero presenta aún importantes deficiencias por lo que se refiere a los niveles no obligatorios, que resulta imprescindible corregir.

Por otro lado, hemos de decir que la garantía del derecho a la obtención de plaza escolar no depende únicamente de la extensión de la oferta educativa en los diferentes niveles de la enseñanza, sino que la misma se conecta, igualmente, con la necesidad de que el acceso a las plazas escolares no pueda verse condicionado por las circunstancias económicas, sociales o personales de los alumnos o sus familias.

Ello nos lleva a centrar nuestra atención en la determinación de si nuestro sistema educativo dispone de los medios necesarios para garantizar que el derecho de todos a acceder a la educación no se encuentra limitado por otras circunstancias que las derivadas de la propia capacidad de los alumnos.

En este sentido, ya en el Informe del año 1.992 nos detuvimos en el análisis de las condiciones de escolarización de los alumnos con necesidades especiales derivadas de condicionantes físicos o de su pertenencia a minorías étnicas o grupos socialmente discriminados.

A este respecto, hemos de decir que, por lo que se refiere a los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de minusvalías físicas o psíquicas, la situación durante el año 1.993 presenta la reiteración de denuncias que revelan la persistencia de deficiencias en la cobertura de estas necesidades. Unas deficiencias que derivan tanto de la insuficiencia de profesorado

especializado en el tratamiento de estas minusvalías (logopedas, fisioterapeutas, psicólogos, etc.), como de la carencia de suficientes centros o aulas específicas para atender a estos alumnos.

A estos efectos, hemos de resaltar que se detecta una evidente ralentización en el proceso de creación de centros de educación especial o de unidades de integración respecto de años anteriores, lo que debe estar motivado por las condiciones de nuestra economía, ya que resulta evidente que persisten importantes carencias en este ámbito.

Por ello, sería necesario exigir un mayor esfuerzo inversor por parte de la Administración educativa, a fin de paliar las situaciones de insuficiencia que aún persisten. En particular, sería deseable un mayor esfuerzo en la adaptación de los centros docentes a las necesidades de los minusválidos físicos, mediante un plan de supresión de las barreras arquitectónicas que aún existen en muchos de ellos.

Por lo que se refiere a la atención a las necesidades educativas de los miembros de minorías étnicas o grupos sociales desfavorecidos, hemos de señalar que no se han registrado, durante el año analizado, nuevas quejas que pongan de manifiesto la existencia de brotes de racismo o xenofobia, como los que motivaron nuestra intervención en el año 1.992 (caso Mancha Real). Sin embargo, es evidente que continúan existiendo problemas para una completa escolarización de los alumnos de minorías étnicas o hijos de inmigrantes, que precisan de una acción más decidida por parte de las autoridades educativas, para ofrecer a los mismos una solución a sus problemas de integración.

En particular, resulta necesario detenernos en la constatación de la persistencia de graves problemas de escolarización para algunos colectivos desfavorecidos, como el representado por los hijos de los temporeros andaluces. Problemas, que requieren la adopción de planes de actuación concretos que permitan garantizar la efectividad del derecho a la educación para estos alumnos.

El derecho a la libre elección de centro.

La Constitución garantiza en su artículo 27 el derecho que asiste a todos los españoles a determinar con libertad el centro en el que desean que estudien sus hijos.

Sin embargo, el cumplimiento efectivo de este derecho puede verse condicionado por diversas circunstancias, como puedan ser la insuficiencia de plazas en algunos centros para atender a la demanda que generan los mismos, o la escasez de centros que respondan a las aspiraciones de los padres sobre el tipo de educación que desean para sus hijos.

En este sentido, vamos a analizar a continuación las limitaciones que el derecho a la libre elección de centro sufre en nuestra Comunidad Autónoma como consecuencia de dos circunstancias que afectan al mismo:

- La insuficiencia de plazas en determinados centros.
- La opción por un modelo educativo determinado.

La existencia de centros con una demanda de plazas que supera a la oferta existente en los mismos, obliga a la Administración a establecer sistemas y criterios de selección de alumnos que, cuando no responden a criterios objetivos o cuando se aplican incorrectamente, pueden constituirse en limitaciones inaceptables al derecho a la libre elección de centro.

En este sentido, observamos cómo nuestro sistema educativo ha establecido unos criterios de admisión, a través del Decreto 115/1987, que frecuentemente originan la presentación de quejas ante esta Institución en las que se cuestionan tanto la incorrecta aplicación de los mismos, como la propia objetividad de los criterios elegidos.

Así -como detallaremos en la Sección dedicada al análisis de las quejas admitidas a trámite-, podemos constatar la necesidad de establecer mecanismos que permitan comprobar, de forma fehaciente, los datos aportados por los interesados en las solicitudes presentadas para la obtención de una plaza docente. Con ello, se evitarían los frecuentes casos en que la baremación resultante de la aplicación de los criterios de admisión determina la selección de alumnos que han falseado los datos de su solicitud, en detrimento de otros alumnos a los que, en derecho, correspondería ocupar las plazas vacantes.

Asimismo, resulta necesario que se perfeccione el mecanismo a través del cuál se ordena el proceso de matriculación, a fin de evitar que el mismo suponga una selección de los alumnos motivada, no por la aplicación de los

criterios de admisión legalmente establecidos, sino por condicionantes académicos, como pueden ser el haber aprobado en la convocatoria de Junio o en la de Septiembre.

Del mismo modo, resultaría necesario plantearse una modificación de los propios criterios de admisión, en el sentido de que los mismos valoren en mayor medida el criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo centro, sobre otros criterios, como el de la renta de la unidad familiar, a fin de evitar los graves problemas que para las familias suponen la escolarización de sus hijos en centros distintos, especialmente cuando, por ser de corta edad, precisan ser acompañados a los centros.

La selección de los alumnos por unos criterios de admisión poco acertados, o la incorrecta aplicación efectiva de éstos, pueden constituirse en un motivo de limitación injustificada del derecho a la libre elección de centro que consagra nuestra Constitución.

Por otro lado, el artículo 27 del texto constitucional, no limita el derecho a la libre elección de centro a la posibilidad de los padres de matricular a sus hijos en aquel centro que, por la proximidad a su domicilio o por cualquier otra circunstancia, resulte más conveniente, sino que extiende sus efectos a la posibilidad de seleccionar aquel centro docente que responda a las convicciones y creencias de los padres y, por lo tanto, imparta el tipo de educación que éstos desean para sus hijos.

Esto supone que la garantía del derecho a la libre elección de centro implica la necesidad de la existencia de una oferta de plazas en centros docentes, no solo públicos, sino también privados, que responda a las necesidades educativas de una sociedad plural y diversa.

A tal fin, el artículo 27 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de creación de centros docentes y la obligación de la Administración de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establece.

Como consecuencia de estos preceptos constitucionales, nuestro sistema educativo se ha de configurar como un sistema abierto en el que concurren junto a los centros públicos una red de centros privados que permitan a los padres seleccionar, de entre todos, aquél que mejor responda a sus convicciones y creencias.

Sin embargo, no es suficiente que se permita la creación de centros privados para que se pueda considerar garantizado el derecho a la libre elección de centro, sino que es necesario, además, que el acceso a dichos centros no se vea condicionado por circunstancias económicas. Ello implica la necesidad de que exista una red de centros privados sostenidos con fondos públicos, suficiente para satisfacer las aspiraciones de la sociedad.

En este sentido, la ambigüedad del texto constitucional permite que la opción por un modelo más favorable a la extensión de los centros públicos o por un modelo que prime la existencia de centros privados, encuentre perfecta acogida dentro del mismo, siempre que la opción decidida no comporte la negación práctica de la libertad de elección que la Constitución consagra como un derecho fundamental.

En todo caso, la opción por uno u otro de los modelos educativos que la Constitución permite, implica unas consecuencias directas que van a afectar a toda la comunidad educativa, lo que obliga a exigir que, las decisiones que, en tal sentido, se adopten por las autoridades educativas, sean el fruto de una reflexión profunda y de un proceso de debate previo en el que participen no sólo los miembros de la comunidad educativa, sino también la totalidad de la sociedad, puesto que la decisión que se adopte va a influir decisivamente en la conformación de nuestra realidad social y cultural futura.

Sobre esta cuestión versan algunas de las quejas recibidas que, como la **queja 93/1024**, plantean los problemas originados a los padres de alumnos escolarizados en centros privados concertados, así como a los propios titulares de los centros, como consecuencia de la decisión de la Administración de no renovar los conciertos existentes.

Esta Institución, sin manifestarse por uno u otro de los modelos posibles, considera necesario que se celebre, con la mayor brevedad posible, un debate en profundidad sobre la conveniencia del modelo educativo a implantar en nuestra Comunidad Autónoma, en el que tengan cabida todos los representantes de la comunidad educativa y de la sociedad en general.

El derecho a la calidad de la enseñanza.

La garantía de la existencia de plazas escolares suficientes para atender a la demanda que de las mismas genera la sociedad, no es un elemento bastante para poder calificar de suficiente a un sistema educativo, sino que la calificación del mismo va a depender fundamentalmente del nivel de calidad de la enseñanza que se imparte.

Ello nos lleva a analizar la situación del derecho a la educación en nuestra Comunidad Autónoma desde la perspectiva de las garantías que el mismo ofrece sobre la calidad de la enseñanza impartida.

En este sentido, el concepto de calidad de la enseñanza es un concepto variable, puesto que implica una determinación de los requisitos que ha reunir un sistema educativo para ser considerado de calidad, y esos requisitos no son premisas inmutables, sino que, por el contrario, cambian conforme evoluciona la propia sociedad, al mismo ritmo que se modifican las exigencias de la misma.

Así, la existencia de un medio de transporte escolar, que hace unos años era símbolo de distinción y calidad para un centro docente, hoy es considerado requisito imprescindible para la garantía de la efectividad del derecho a la educación, condición, por tanto, necesaria e ineludible para cualquier centro docente.

Algo parecido ocurre con la existencia de instalaciones deportivas, o con la realización de actividades extraescolares, o con la dotación de instalaciones de laboratorio o biblioteca en los centros, que considerados grandes logros en el pasado, hoy se ven como elementos habituales e imprescindibles para cualquier centro docente.

También el concepto de calidad de la enseñanza ha sufrido profundas modificaciones por lo que se refiere a su aplicación al ámbito del personal docente. Así, la existencia de cursos de formación permanente para el profesorado es una conquista que, siendo relativamente reciente, se considera ya como imprescindible para garantizar la calidad de la docencia impartida.

Del mismo modo la existencia de profesores especialistas o de profesores de apoyo, son símbolos evidentes de las conquistas realizadas en la dignificación de la educación en nuestros colegios.

Por ello, cuando afrontamos el análisis de la calidad de la enseñanza

impartida en los centros andaluces, tenemos que partir de la base de que, lo que ayer considerábamos un gran logro, hoy es una exigencia mínima de calidad para cualquier centro. Así, en nuestro análisis, debemos partir de los niveles de calidad ya consolidados, con el fin de comprobar si los mismos se respetan en nuestros centros docentes y si, por tanto, la calidad de la enseñanza impartida alcanza los límites exigibles a nuestro sistema educativo.

Por otro lado, la calidad de la enseñanza debe ser examinada desde distintos ámbitos, puesto que la misma es exigible no sólo en el aspecto puramente docente, de la calidad pedagógica, sino también en otros muchos aspectos como son los referidos a la calidad de las instalaciones escolares, la calidad del profesorado o el nivel de los servicios complementarios que se ofrecen a los alumnos.

De esta forma, vamos a estructurar nuestro análisis en los diferentes ámbitos antes citados, deteniéndonos en aquellos aspectos que, a la luz de las quejas recibidas, ponen de manifiesto insuficiencias en la calidad de la enseñanza en nuestra Comunidad Autónoma. Así, distinguiremos entre:

- 1.- Calidad de las instalaciones escolares.
- 2.- Calidad del profesorado.
- 3.- Calidad de los servicios complementarios.

- 1.- Calidad de las instalaciones escolares.

El ritmo de inversión en la construcción de nuevos centros docentes ha permitido que en los últimos años nuestra Comunidad Autónoma haya pasado de una situación de déficit de plazas escolares a una cobertura casi absoluta de las necesidades básicas de escolarización de nuestra población.

Ello no obstante, aún continúan existiendo centros que, por la antigüedad de su construcción o por las deficiencias de sus instalaciones, demandan una continuación en el esfuerzo inversor, que ha de orientarse actualmente más a la renovación del parque escolar que a la construcción de nuevas instalaciones.

Por otro lado, son frecuentes las quejas que, remitidas a esta Institución, ponen de manifiesto la existencia de deficiencias en la conservación y reparación de los centros docentes, o revelan carencias en las dotaciones materiales de los mismos.

Por todo ello, hemos de decir que, si bien es constatable la mejora en el equipamiento educativo de nuestra Comunidad Autónoma durante los últimos años, no por ello dejan de existir importantes carencias en el mismo, que precisan de una continuación e intensificación de los esfuerzos para corregirlas.

2.- Calidad del profesorado.

La cualificación del profesorado es un requisito imprescindible para lograr una enseñanza que pueda considerarse como una enseñanza de calidad. Sin embargo, esta cualificación del profesorado no implica únicamente la necesidad de que el mismo se encuentre debidamente formado cuando accede a la función pública docente, sino que implica también la necesidad de que asista, de forma periódica, a cursos de perfeccionamiento que garanticen la actualización de sus conocimientos.

En este sentido, hemos de decir que son continuas las denuncias del profesorado por la insuficiencia de los cursos destinados al perfeccionamiento de su preparación, o por la escasa calidad de los que, a tal efecto, se imparten por la Administración educativa. Igualmente, son frecuentes las protestas de los docentes por las dificultades para acceder a la realización de estos cursos debido a las obligaciones que tienen asumidas o a la escasez de plazas ofertadas.

Sin embargo, las deficiencias formativas de los docentes no siempre son imputables a la Administración, sino que también resulta constatable la existencia de un número importante de docentes que renuncian, de forma sistemática, a la realización de este tipo de cursos, trasladando su falta de preparación a la disminución en la calidad de la docencia que imparten.

Asimismo, resulta frecuente que algunos docentes conviertan su asistencia a cursos de formación en un motivo, no para su perfeccionamiento profesional, sino para sumar puntos que les faciliten la promoción en su carrera profesional. Así, encontramos casos de docentes que asisten a cursos que difícilmente se relacionan con las materias que imparten o, tan siquiera, con las necesidades de sus alumnos.

Por ello, sería necesario que, no sólo se incrementaran los cursos de perfeccionamiento de los docentes andaluces, sino que también se aumentaran los controles sobre la necesidad y calidad de los que actualmente se imparten, a la vez que se estudiaran fórmulas para incentivar la realización de estos cursos y ajustar más su valoración, y se facilitara el acceso a los mismos de los docentes interesados.

Otro factor que incide directamente en la calidad de la enseñanza impartida es el que deriva de la existencia de un profesorado debidamente cualificado para atender a las necesidades de los distintos centros.

En este sentido, hemos de decir que durante el año 1.993 se han recibido numerosas quejas que denuncian la falta de profesores especialistas en algunos centros, fundamentalmente de educación primaria, que suponen una disminución evidente en la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos afectados y un incumplimiento de las prescripciones de la LOGSE.

Asimismo, debemos resaltar la especial incidencia que en la calidad de la enseñanza impartida está teniendo la decisión de la Administración educativa andaluza de no sustituir la primera baja del profesorado que se produzca en aquellos centros que cuentan con los llamados "profesores de sobredotación", que en realidad son profesores de apoyo cuyas funciones define claramente la normativa y que desarrollan una labor esencial en la integración de alumnos con problemas académicos.

Al respecto, debemos significar que, como consecuencia de los esfuerzos realizados por esta Institución para lograr un replanteamiento por parte de las Autoridades educativas de la decisión adoptada, se ha conseguido que la normativa sobre sustituciones del profesorado se delimite de una forma más precisa, impidiendo con ello que se continuasen produciendo casos de incorrecta aplicación de la misma en muchos centros, en particular por lo que se refiere a la utilización para la cobertura de sustituciones de profesores de apoyo a la integración o de profesores de educación física o idiomas, o la dedicación de la reducción horaria del personal directivo al cumplimiento de estas tareas.

En todo caso, es evidente que, como demuestra la continuidad en la recepción de quejas por este motivo, todavía continúan existiendo casos de incorrecta aplicación de la normativa sobre sustituciones, que deben ser corregidos

de forma inmediata, debiendo extremarse los controles de la Inspección Educativa sobre este asunto e insistir ante las Delegaciones Provinciales en la necesidad de respetar escrupulosamente las Instrucciones de cumplimiento de la normativa dictadas por la Dirección General de Personal.

Asímismo, estamos dialogando con la Administración sobre la conveniencia de que ésta se plantee la necesidad de limitar la aplicación de esta normativa a supuestos puntuales, de bajas de escasa duración, cuya cobertura por el personal del propio centro no incida de forma tan directa en la disminución de la calidad de la enseñanza que se imparte.

3.- Calidad de los servicios complementarios.

Los servicios complementarios de los centros docentes, como son los servicios de comedor, transporte escolar, actividades extraescolares, residencias, etc., constituyen un elemento esencial en la elevación de la calidad de los centros docentes, configurándose a veces como elementos imprescindibles para garantizar la efectividad del derecho a la educación.

Tal es el caso, en particular, del servicio de transporte escolar, que se convierte con frecuencia en un requisito indispensable para que muchos alumnos puedan acceder a sus centros docentes. Por ello, la inexistencia de este servicio, o las insuficiencias en su prestación, pueden convertirse en un elemento motivador del incumplimiento por la Administración de su obligación de garantizar el acceso de todos a la educación en condiciones de igualdad.

Así, en los casos de poblaciones rurales, o de alumnos con minusvalías, el transporte escolar es condición imprescindible para que el alumno vea garantizado su derecho a la educación. Por ello, resulta necesario exigir de la Administración un mayor esfuerzo a fin de corregir las deficiencias e insuficiencias que aún presentan algunos transportes escolares, ya sea por lo inadecuado de la ruta que realizan o por la carencia de plazas suficientes para atender todas las necesidades que existen.

En particular, sería conveniente un incremento en el número de becas de transporte que permitan solucionar problemas particularizados de un alumno o un grupo de alumnos que no pueden acceder al servicio general de transporte escolar, viendo así condicionado, por razones ajenas a su voluntad, el ejercicio de su derecho a la educación.

El derecho a acceder a los estudios superiores

La obligación de la Administración de garantizar el derecho a la educación, tiene un componente de especial exigencia por lo que se refiere a los niveles de la enseñanza básica y obligatoria, que se concreta en la obligación de la Administración de facilitar plazas gratuitas a todos aquéllos que las demanden. Pero ello no implica que la Administración no tenga obligaciones respecto de los niveles superiores de enseñanza.

En efecto, el derecho a acceder a estudios superiores implica que la Administración asume la responsabilidad de asegurar que se dan las condiciones precisas para la efectividad de este derecho. Ello no supone que la Administración haya de atender todas las peticiones que a la misma se dirijan en demanda de la realización de estudios de nivel superior, pero sí implica la obligación administrativa de garantizar que exista un número de plazas suficientes para que dicho derecho no quede vacío de contenido, así como la obligación de asegurar que en los casos de limitaciones de plazas, el acceso a las mismas se realizará con arreglo a criterios de selección justos y objetivos.

En los últimos años se detecta un considerable incremento en el número de alumnos que pretenden acceder a estudios superiores. Este crecimiento de la demanda, no ha llevado aparejado un incremento paralelo de la oferta de plazas, lo que ha motivado que numerosos alumnos vean frustradas sus aspiraciones profesionales por la imposibilidad de acceder a los estudios deseados.

Este problema tiene especial incidencia en el nivel universitario, donde desde hace ya bastantes años las limitaciones de plazas para el acceso a los centros son algo cotidiano, sin que se pueda hablar de soluciones a corto plazo, ya que el problema, lejos de solucionarse, tiende a incrementarse, con la adición de nuevos centros a la práctica del "numerus clausus".

En algunas ocasiones, la existencia de "numerus clausus" tiene una relación directa con las limitaciones en la demanda del mercado de trabajo respecto de ciertas especialidades, por lo que las limitaciones establecidas responden a criterios objetivos y razonables. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, las limitaciones de plazas en los centros universitarios, ponen de manifiesto las deficiencias de la Administración para atender las demandas de la población

estudiantil, ya sea por la falta de previsión sobre la evolución de esta demanda o por la falta de medios para incrementar el esfuerzo inversor en la construcción de nuevos centros universitarios.

En cualquier caso, resulta evidente la necesidad de que se busquen soluciones a la falta de espacio en nuestras Universidades, no sólo con el fin de garantizar la existencia de plazas suficientes para todos los que la demanden, en aquellos centros en que no existan causas objetivas que justifiquen las limitaciones en la oferta, sino también para evitar el deterioro en la calidad de la enseñanza impartida como consecuencia de la masificación de los centros universitarios.

A tal efecto, sería deseable que por la Administración se efectuase una planificación detallada que, partiendo de las necesidades actuales y analizando la evolución previsible de la demanda de plazas, permitiese concretar unos objetivos de construcción de nuevos centros y de adecuación de los existentes, que permitiese acabar, de una vez, con los "numerus clausus" en un plazo razonable.

Mientras esto ocurre, la persistencia en las limitaciones para el acceso a la Universidad, seguirá siendo la causa de denuncias y protestas, como las que de forma periódica llegan a esta Institución, poniendo de manifiesto la sensación de frustración que muchos alumnos sienten al comunicárseles la imposibilidad de cursar los estudios que constituyen su vocación.

Por otro lado, como consecuencia de las limitaciones en el acceso a estos centros, las Universidades se han visto obligadas a establecer un sistema selectivo que permita determinar cuáles de los estudiantes que solicitan plaza pueden acceder a las mismas. Estas pruebas de selectividad siguen constituyendo uno de los motivos más frecuentes de queja ante esta Institución por parte de los estudiantes, que cuestionan la corrección y oportunidad de estas pruebas y, con bastante frecuencia, demandan su supresión.

A estos problemas para el acceso a estudios superiores derivados de las limitaciones de plazas en los mismos, se unen los problemas originados por los sistemas de acceso a la Universidad establecidos en la legislación vigente.

En efecto, la división del territorio en distritos universitarios, añadía un nuevo elemento de dificultad a la hora de acceder a los estudios deseados, en particular cuando los mismos no se impartían en el distrito de residencia del propio estudiante, o cuando impartíéndose en su distrito, la limitación en el número de

plazas o la escasa calidad de la enseñanza impartida, obligaban a éste a desplazarse a otros distritos diferentes.

En estos casos, el sistema de acceso a la Universidad a través del llamado distrito compartido, supone una importante limitación a la movilidad estudiantil y un evidente beneficio para los alumnos que residen en distritos universitarios con un amplio número de titulaciones o con centros de especial prestigio, con el consiguiente perjuicio y discriminación para los alumnos que no se encuentran en idéntica situación.

Es por ello, que la implantación del sistema de Distrito Unico Universitario en nuestra Comunidad Autónoma, establecido en la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de Coordinación del Sistema Universitario, puede considerarse como un gran avance en la configuración de un sistema de acceso a la Universidad más justo y equitativo, que debe beneficiar por igual a estudiantes y Universidades. A éstos por facilitar su libertad de opción, y a aquéllas por incrementar la competitividad inter-universitaria.

Sin embargo, la implantación de este nuevo sistema, para el que la Ley preveía un periodo transitorio, requería de una planificación previa que, tomando en consideración los problemas existentes de limitación de plazas en las Universidades andaluzas, y las consecuencias que para la movilidad estudiantil iba a suponer el nuevo sistema, configurase un proceso de implantación progresivo, razonable y ajustado a la realidad de las posibilidades de nuestro sistema educativo.

En este sentido, parece evidente que el sistema de distrito único, se presenta como el sistema de acceso a la Universidad más idóneo para aquellas situaciones en las que no existen problemas de limitación de plazas, o cuando los mismos se limitan a supuesto muy concreto y específicos.

Sin embargo, en la situación actual de nuestro sistema universitario, con un elevadísimo número de centros con "numerus clausus" y con un grave problema de masificación en los restantes, parece evidente que la aplicación de este nuevo sistema debería hacerse con todo tipo de cautelas, mediante un proceso de implantación paulatino, que incluyese la adopción de medidas adecuadas para corregir las consecuencias negativas que, indudablemente se van a originar.

Lamentablemente, la implantación precipitada e improvisada del sistema de distrito único en nuestra Comunidad Autónoma, durante los años 1.992 y 1.993, ha ocasionado un aumento de los problemas de acceso a los centros universitarios, en particular en aquellos distritos que, como el de Sevilla, concitan mayor número de peticiones.

Así, al problema de masificación y falta de plazas que ya padecían nuestras Universidades, se ha venido a sumar el problema añadido de la inadecuada implantación del sistema de distrito único. Un sistema, cuya bondad y conveniencia es indudable, pero cuyos efectos positivos para el sistema universitario han quedado desvirtuados como consecuencia de su acelerada e improvisada aplicación.

Como conclusión, hay que señalar que el derecho de acceso a estudios superiores se encuentra actualmente condicionado por las carencias de plazas para atender la demanda generada por la sociedad. A tal efecto, es necesario resaltar que una sociedad que no apuesta con decisión por el perfeccionamiento técnico y profesional de su población, por la elevación de su nivel de conocimientos, difícilmente podrá encarar con garantías los retos de un mundo en continua evolución.

Derecho a la participación en el sistema educativo.

La configuración de nuestro sistema educativo como un sistema eminentemente participativo, en el que los distintos colectivos integrantes de la comunidad educativa están llamados a desempeñar un papel decisivo en la adopción de las decisiones que afectan al desarrollo del propio sistema, es, posiblemente, uno de los objetivos más importantes que la LOGSE determina en la reforma del sistema educativo español.

Sin embargo, la realidad de la aplicación práctica de la reforma educativa ha venido a poner de manifiesto la dificultad de la modificación entre los miembros de la comunidad educativa de los hábitos y conductas enraizados en nuestra sociedad, caracterizados por la pasividad y la falta de participación en los asuntos de interés colectivo.

Así, observamos como la participación de los docentes en la elaboración de los planes de centro o en la conformación de la identidad propia de

los centros, pese a ser los primeros beneficiados por tal posibilidad, ha quedado reducida, en gran número de casos, a una mera traslación en el plan de centro de los planes indicativos que, como ayuda para su elaboración, ha ido remitiendo la Administración educativa.

Resulta imprescindible, por tanto, incrementar el esfuerzo de concienciación del colectivo docente, a fin de que el mismo sea consciente de la importancia de su participación en la configuración del programa pedagógico de su centro, a la vez que se eleva el nivel de preparación de los mismos y se les facilita el oportuno asesoramiento, para que puedan convertirse en los verdaderos responsables de la calidad de la enseñanza impartida en su centro, así como de la adaptación de la docencia impartida en el mismo a las características y necesidades de su entorno.

Por su parte, las Asociaciones de Padres de Alumnos están llamadas a desempeñar un papel relevante en la formación de sus hijos y en la configuración del ideario del centro. Asimismo, deben convertirse en elementos imprescindibles de dinamización de las actividades extraescolares de los centros, y cauce para la integración de los mismos en su entorno social.

Sin embargo, posiblemente sea este colectivo de padres el que más reacio se muestra a participar en los órganos que los representan, pudiéndose afirmar que la representatividad real de las APA es mínima en relación con el colectivo de padres. Pese a todo, las APA existentes están demostrando una gran voluntad de participación en el proceso de adopción de decisiones en los centros, constituyéndose en auténtico contrapeso de los intereses defendidos por el colectivo docente.

En todo caso, es indispensable fomentar e incentivar la participación de los padres en los órganos que los representan, realizando campañas de concienciación entre los mismos y facilitando los mecanismos para su participación efectiva en el desenvolvimiento cotidiano de los centros.

Por lo que se refiere a las Asociaciones de Alumnos, al igual que ocurre con las APA, su nivel de participación en los procesos de toma de decisiones de los centros es muy limitado, en parte por la sensación de inutilidad o minusvaloración que perciben en relación con la relevancia que el sistema y los otros colectivos otorgan a su participación.

A este respecto, podría resultar conveniente buscar sistemas que mejoren la representación de los alumnos en los órganos decisorios, a la vez que potencien su participación en los mismos.

Finalmente, los Consejos Escolares se nos presentan como el órgano esencial de participación de los distintos colectivos en el gobierno de los centros docentes, cauce esencial de cooperación entre todos los miembros de la comunidad educativa, a través del cual se vehicula la configuración de los centros docentes como centros dotados de autonomía y capaces de encontrar y definir una identidad propia.

Por ello, resulta triste comprobar cómo los Consejos Escolares, en vez de ser órganos de cooperación y encuentro entre los colectivos integrantes de la comunidad educativa, se convierten, con harta frecuencia, en órganos de enfrentamiento y disputa entre quienes debían aunar esfuerzos en la búsqueda y consecución de objetivos comunes.

Ya sea por la prosecución de intereses particulares de cada colectivo, o por la diferente percepción de las necesidades y realidades de la vida educativa, la realidad es que los Consejos Escolares incumplen en muchas ocasiones sus funciones de cooperación participativa para transformarse en foros improvisados de debate político o de enfrentamientos personales.

En este sentido, es esencial que la Administración incremente sus esfuerzos para obligar a los centros a dotarse de Reglamentos de Régimen Interno que les permitan encontrar procedimientos de debate y adopción de decisiones, que eviten las discusiones inútiles que paralizan la vida de los centros y repercuten de forma directa en la calidad de la enseñanza impartida y en el buen funcionamiento de los mismos.

El principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador.

La potestad sancionadora de la Administración está convalidada respecto al sistema anterior y reconocida en el art. 25 de la Constitución que, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva, cuando dice:

«(...) nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones

que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa».

Asímismo, a contrario sensu, admite las sanciones administrativas que no impliquen privación de libertad, al establecer:

«La Administración Civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad».

El Tribunal Constitucional (TC) ha legitimado la potestad sancionadora de la Administración en diversos pronunciamientos, entre los que destacan:

- La sentencia de 8 de Junio de 1981, que reconoce la equiparación técnica entre sanciones administrativas y penas, con el siguiente considerando:

«Los principios inspiradores del orden general son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución y una reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido con técnicas administrativas o penales, si bien, en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25, en su número 3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad».

Con esta interpretación se produce una identidad entre los principios aplicables a la represión de los ilícitos penales y administrativos de modo que las garantías e instituciones penales invaden el campo administrativo, lo que guarda relación con la tendencia que se observa a la reducción del campo de actuación del Derecho Penal y a la ampliación de los ilícitos administrativos y, en definitiva; de las acciones administrativas punitivas.

- La sentencia 77/1983, de 3 de Octubre, cuyo pronunciamiento, no compartimos pues gira en que el incremento de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo se justifica en «la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato regresivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados».

Sin embargo, sí consideramos interesante reseñar las condiciones que fija dicha sentencia para la imposición de sanciones administrativas:

a) La legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional de las facultades sancionadoras, en manos de la Administración.

b) El respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 CE, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para la imposición de sanciones.

c) La subordinación a la autoridad judicial.

d) La interdicción de las penas de privación de libertad, a las que no puede llegarse de modo directo ni indirecto a partir de infracciones sancionadas.

En definitiva el reconocimiento del "ius puniendi" administrativo tiene importantes límites que no son otra cosa que las garantías propias del orden penal trasladadas a la actuación administrativa tal y como se desprende de los arts. 6 y 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950 (ratificado por España el 26 de Septiembre de 1979) y de la aplicación que de los mismos ha hecho el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, que considera de aplicación a ambos órdenes las garantías que aquél establece.

Pues bien, la parte introductoria realizada nos sirve para significar el cambio operado en la potestad sancionadora de la Administración desde la aprobación de la Constitución. Asimismo, las anteriores consideraciones sitúan el marco en el que hemos basado nuestra intervención en varias quejas que exponemos a continuación; también significamos, que los principios constitucionales, y la interpretación de los mismos, efectuada por el Tribunal Constitucional, se han recogido en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) en su Capítulo IX, y Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto.

En la **queja 93/2311** se planteó parcialmente el alcance y aplicación del principio de presunción de inocencia en materia de infracciones de tráfico.

Los hechos se refieren a la imposición de sanciones municipales por comisión de infracciones de la ordenación del tráfico urbano, competencia asignada a los Ayuntamientos por el art. 25.6.6 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, y el art. 7.a del Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de Marzo, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que atribuye a los municipios «la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que cometan en dichas vías y la sanción de las mismas....».

El interesado manifestaba su disconformidad con la sanción impuesta por el Ayuntamiento por la posible comisión de una infracción de circulación, por circular en dirección prohibida por una calle de la ciudad con el vehículo de su propiedad. Refiere que el día de los hechos no era el conductor de su vehículo y que desconocía quién podría ser el conductor del mismo.

Formulada en su día las oportunas alegaciones e interpuesto recurso extraordinario de revisión, fue desestimado fundamentándose en que no se demostraba en ningún momento no ser el conductor del vehículo cuando se produjo la infracción.

El fundamento jurídico del promovente de la queja era que, con la actuación de la Administración Municipal, y en su caso, de la Policía Local, se le vulneró el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el art. 24.2 de la Constitución, citando al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de fecha 14 de Septiembre de 1990.

Tras un exámen detenido de los hechos, normativa aplicable y de la documentación municipal remitida, la Institución resolvió rechazar la queja por entender no se constataban que hubiera infracción de los derechos fundamentales.

A este respecto trasladamos al interesado los siguientes argumentos:

"Es reiterada la jurisprudencia que mantiene que las infracciones de tráfico, como regla general, no dejan huella, pero el riesgo que suelen implicar para el que las comete y para los demás ha obligado a invertir la carga de la prueba dotando de una presunción de verdad a la declaración de la fuerza actuante que es de naturaleza iuris tantum".

Estimamos que, aunque la presunción de legalidad y veracidad de los actos administrativos, en rigor no impone al ciudadano la carga de la prueba sino sólo la de recurrir; no obstante, de hecho la citada presunción supone el desplazamiento de la carga de la prueba en cuanto exige una cierta actividad probatoria para desvirtuar la presunción de certeza de los actos de los agentes de la autoridad, como ocurrió en el supuesto contemplado.

La alegación esgrimida por el interesado a nuestro entender carecía de consistencia para desvirtuar las conclusiones a que llegó la Administración respecto a la veracidad de los hechos descritos en la denuncia; pues instruido el preceptivo expediente para identificación del conductor, el propietario se negó a comunicarlo o ignoraba quién lo conducía. Con dicha conducta se incumple el deber ciudadano de colaboración con la Administración y/o conocer quién dispone de un bien de su propiedad, ya que el propietario debe conocer la identidad de quién conduce su coche, salvo en los casos de robo, hurto o cualesquiera otros, en los que se concurra una circunstancia reveladora de la ausencia de la culpa.

A este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de Abril de 1988, a estos efectos, señala «(...) Admitido el principio de que el derecho a la presunción de inocencia no se reduce al estricto campo de enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que presiden cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de us derechos -Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1982, de 1 de Abril y 36/85, de 8 de Marzo- así como que para desvirtuar la presunción se requiere una mínima actividad probatoria, producida con las debidas garantías, que de algún modo puede entenderse de cargo, el problema queda reducido a si aquel boletín alcanza a merecer esta calificación.»

Con referencia a un procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional, en sentencia 74/85, de 18 de Junio, ha reconocido aquella calidad a un pliego de cargos al que no se había formulado descargo alguno y cuyo único fundamento era el parte que había dado un funcionario, es decir, que implícitamente, el Tribunal Constitucional viene a admitir que la denuncia de un funcionario sometida a la posibilidad de contradicción en el oportuno expediente administrativo adquiere por esta razón la cualidad precisa para que pueda ser considerada al que compete resolver esté en condiciones de poder entender que la presunción de inocencia del denunciado ha sido desvirtuada.

Respecto a lo señalado por el promovente de la queja, de que la sanción impuesta por el Ayuntamiento no tiene en cuenta el art. 72.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, le comunicamos que compartimos su apreciación, sin perjuicio de la obligación que establece el apartado 3 del mismo artículo para el titular del vehículo sobre «el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como falta grave».

En los mismos términos a lo señalado en el párrafo anterior, se expresan en los apartados I y II del art. 278 del vigente Código de Circulación.

En dicho precepto se empieza declarando responsables de las infracciones de tráfico a los peatones o a los conductores de vehículos que las cometieren. Pero a continuación añade que si el autor no es identificado y el titular del vehículo -debidamente requerido- no facilita los datos del conductor, podrá verse obligado al pago de la sanción pecuniaria. Finalmente establece que, si el conductor no hubiese hecho efectiva la multa, una vez firme, podrá reclamarse el pago al titular o propietario del vehículo.

Por tanto, el art. 278.1, del Código de la Circulación sienta el principio de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que «serán responsables de las infracciones... los conductores de vehículos... que las cometiesen».

Por otra parte, el art. 103.3 "in fine" de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de Noviembre de 1992, en adelante LRJAP, entiende que «serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinan las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.»

El problema que se plantea, estimamos se centra en si el precepto se está refiriendo conjuntamente a los autores y a los responsables o únicamente a estos últimos. Y tiene trascendencia a efectos de saber si la responsabilidad de unos u otros es subjetiva o sólo lo es en el caso del infractor.

Asímismo, al supuesto planteado en la queja, es de aplicación el

principio de personalidad de la pena o sanción, que sólo puede imponerse al verdadero responsable (art. 130 LRJAP antes citada). El verdadero responsable ha de ser identificado (Sentencia Tribunal Constitucional de 22 de Noviembre de 1988), doctrina que se ha aplicado especialmente al caso de multas de tráfico por infracciones cometidas en la conducción de vehículos, que no pueden imponerse sin más al propietario sino al conductor. Esta doctrina ha sido plasmada en la Ley de Seguridad Vial, texto articulado de 2 de Marzo de 1990, si bien impone al propietario la obligación de identificar al conductor, obligación cuyo incumplimiento es sancionable administrativamente. No obsta, si embargo, al principio de personalidad, la responsabilidad solidaria que la nueva Ley establece para el caso de que se haya incumplido una obligación que corresponda a varias personas conjuntamente (art. 103.3 LRJAP).

En base a las anteriores consideraciones concluíamos diciéndole:

"Como muy bien Vd. nos señala en su escrito de queja, el sujeto contra el que se dirige el procedimiento sancionador tiene, desde luego, el derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el art. 24 de la Constitución y aplicable, según el Tribunal Constitucional (sentencia de 1 de Abril de 1982), no sólo al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino a todo supuesto en que se adopte una resolución, tanto administrativa, como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de derechos; a éste respecto, haya que significar que "los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario". Este principio se recoge expresamente en el art. 137.1. LRJAP.

Sin embargo, esta presunción concurre, en esta materia, con la presunción de legalidad y veracidad de los actos administrativos (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de Marzo de 1979, 10 de Febrero de 1986, y 29 de Noviembre de 1986), que supone, de hecho, el desplazamiento de la carga de la prueba al administrado en cuanto exige una cierta actividad probatoria (sentencia T.S. 27 de Junio de 1985), para desvirtuar la presunción de certeza de los actos de ciertos agentes públicos que, en el caso de la vigente Ley de Seguridad Vial recoge la presunción "iuris tantum" referida a los agentes de la autoridad.

(sentencia T.S. de 23 de Marzo de 1988).

En el caso que usted nos expone, no se observa una actuación de la Administración que implique infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impida o menoscabe el ejercicio de un derecho o legitime la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante lo anterior, podría solicitar del Ayuntamiento de BAZA la reconsideración de la resolución adoptada aportando cualquier prueba, justificante o testimonios que confirme que no conducía su vehículo el día de los hechos, y pueda desvirtuar la presunción de veracidad de que goza la declaración de los agentes de la autoridad, en este caso, de la Policía Local de Baza. O en su caso, facilitar la identificación del conductor del vehículo para que el expediente sancionador se dirija contra el mismo, con la advertencia de que su negativa a facilitar dicha identificación pudiera ser considerado como falta grave y sancionada con multa de hasta 50.000 ptas."

Asímismo destacamos la **queja 92/793**; en su escrito el interesado expone que le ha sido impuesta sanción por la Empresa Municipal de Saneamientos de Córdoba, gestora del servicio de recogida de basuras, mediante la tramitación del oportuno expediente sancionador, sin que existan pruebas para su inculpación por haberse considerado como infractor de la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana.

Según se nos comunicó por la Tenencia de Alcaldía que ostenta la Presidencia del Consejo de Administración de la Empresa Municipal de Saneamientos Córdoba S.A., los hechos fueron los siguientes:

- El día 22 de Octubre de 1991 (Sábado), a las 11'59 horas los contenedores del servicio de recogida de basuras, quedaron vacíos, limpios y desinfectados.

- Personado en el lugar un Inspector de la Empresa Municipal, gestora del servicio, constató cómo existían, el Lunes 25 de Octubre de 1991, a las 13'30 horas, unas bolsas entre las que se encontraba una en cuyo interior se detectaban restos de embalaje de envíos dirigidos a distintos destinatarios, entre los que se hallaba el interesado.

- En base a ello, se tramitó por la Presidencia del Consejo de Administración

de la mencionada Empresa Municipal, expediente sancionador, conforme a la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana, aprobada por el Pleno Municipal el 11 de Enero de 1990. El citado expediente finalizó con imposición de multa de 5000 pts., por la comisión de la infracción prevista en el Art. 20.4 de la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana.

- Por parte del promovente de la queja se formularon en diversas ocasiones, durante la tramitación del expediente sancionador, peticiones en el sentido de que se le permitiera ver las pruebas en base a las cuales se le imputaba la comisión de la falta, así en escritos del interesado de fecha 21 de Noviembre de 1991 y de 3 y 29 de Enero de 1992 y finalmente en escrito de 30 de Marzo de 1992. Tales peticiones fueron desatendidas y en ningún momento de la tramitación del expediente sancionador se le dio vista de las pruebas.

- El interesado en su descargo y defensa alegó la posible forma en que ocurrieron los hechos, exponiendo como la bolsa de basura fue depositada en el contenedor dentro de horario habilitado al efecto, pudiendo la bolsa ser puesta en el contenedor en cualquier momento (por otra persona) posterior a la finalización de la recogida llevada a cabo por el servicio, el día 22 de Octubre de 1991.

La Administración nos comunicó como argumento principal que el interesado no había probado la no comisión de la infracción; ante ello le advertimos al Ayuntamiento que en virtud del derecho fundamental de presunción de inocencia, reconocido en el art. 24.2 de la Constitución, que la carga de la prueba, en los hechos que se tratan, correspondería a la Administración Municipal.

Además, le añadimos que deberá tenerse en cuenta que, de conformidad con lo determinado por la doctrina dimanante de la Jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, la presunción de inocencia, aplicable también en el ámbito sancionador administrativo, se asienta sobre la idea de que la prueba ha de ser suficiente, no sólo ya para desvirtuar la presunción de inocencia, sino también, para determinar que en él tuvo participación la persona a la que se inculpa. (STC 23 de Mayo de 1991).

En consecuencia se formuló **Recordatorio** del deber legal de cumplir determinados preceptos en los siguientes términos:

"-Art. 24.2 de la Constitución: «Asimismo, todos tienen derecho y a la presunción de inocencia».

Incumplido por lo que a la aplicación del mismo en la esfera sancionadora administrativa se refiere, al imputarse a D..... la comisión de una falta por infracción al art. 20.4. de la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana, sin que de conformidad con la interpretación doctrinal del Tribunal Constitucional en el expediente sancionador 1144, de fecha 25 de Octubre de 1991, se acredite la realización de los hechos que se denunciaron, pues si bien la denuncia formulada, en virtud de lo establecido en el art. 79 de la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana goza de presunción de veracidad, la misma no es suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia de que goza el administrado en este caso, pues con aquella presunción de veracidad sólo se puede acreditar que se infringió una norma administrativa, no quién fuera el infractor, pese a los indicios y documentos encontrados en la bolsa depositada en el contenedor.

-Art. 137.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que si bien no estaba en vigor cuando se llevó a cabo la tramitación del expediente, se habrá de observar en lo sucesivo y que establece:

«Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario»".

*Igualmente trasladamos **Recomendación** en el sentido de que "de conformidad con lo establecido en el art. 105.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, se proceda a la revocación del acto o resolución por la que se impuso la sanción de 5000 pts. de multa al administrado, iniciando el procedimiento necesario para su devolución, si se hubiere efectuado el cobro de la misma. Ello por cuanto que, entendemos, que al haberse lesionado aquel derecho fundamental a la presunción de inocencia en el ámbito de la responsabilidad administrativa, como perspectiva integradora del derecho establecido en el art. 24.2 de la Constitución, se podría inclusive, incurrir en nulidad de pleno derecho".*

De la respuesta municipal recibida se desprendía con claridad la no aceptación de nuestras resoluciones, sin que la valoración y justificación esgrimida, la consideramos definitiva para variar nuestra posición en el asunto; por ello se

incluyó la queja en el Informe Anual, exponiendo unas apreciaciones que sintetizamos para mejor comprensión de la argumentación en que se basó la Institución para adoptar la resolución.

"Entendemos que el derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el art. 24.2 de la Constitución, tal como lo perfila o delimita la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, presenta al menos las siguientes exigencias:

-La carga de la prueba en el procedimiento sancionador corresponde a la Administración.

-La prueba ha de ser suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia, esto es para determinar la existencia del hecho punible.

-La prueba ha de ser suficiente para determinar que en la comisión del hecho punible tuvo participación la persona inculpada.

En los hechos que se analizaron en dicho expediente de queja, la Administración Municipal pretende que en base a la presunción de veracidad de las denuncias de los Inspectores del Servicio, se entienda que la Administración actuante ha llevado a cabo en modo efectivo y adecuado la carga de la prueba, y que además esta es suficiente para determinar la existencia no sólo del hecho punible, sino, en base a indicios, suficiente también para determinar la autoría del mismo.

Desde nuestro punto de vista, en la tramitación del expediente sancionador no se ha acreditado más que la comisión de una infracción. Pues por el hecho de la aparición de restos de embalaje de mercancía dirigida a una determinada persona, en bolsa de basura depositada en un contenedor fuera de hora autorizada al efecto no se puede, ni debe inferir, que esa persona sea infractora, al menos sin detrimento y lesión a aquél derecho fundamental de presunción de inocencia.

La aplicación de la prueba indiciaria requiere que los indicios estén plenamente probados y que el órgano (...) explicita el razonamiento en virtud del cual partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta tipificada (STC

229/88, de 1 de Diciembre).

En el expediente sancionador, instruido al efecto, en ninguna de sus fases procedimentales, pese a haberlo reiterado continuamente el inculpado, se expresó la prueba en base a la cual de forma indiciaria se había de llegar posteriormente a su consideración como infractor y por tanto a sancionarlo, ni mucho menos constan los argumentos y razonable en virtud de los cuales, en base a los indicios, se le imputó la realización de la conducta infractora".

En definitiva, el art. 24.2 de la Constitución establece el principio de que todos tienen derecho a la presunción de inocencia, principio que, como integrante de un derecho fundamental, habrá de interpretarse, de acuerdo con el art. 10.2 de dicho texto, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de Diciembre de 1948, el Convenio de Roma para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etc, en virtud de los cuales, la presunción de inocencia sólo se enerva tras un proceso judicial imparcial.

La presunción de inocencia puede, no obstante, ser neutralizada mediante una actividad probatoria mínima o también mediante la llamada prueba indiciaria. El TS ya había indicado que «esta presunción puede ser desvirtuada a través del desarrollo de una actividad probatoria suficiente, aún de carácter mínimo» (Sala 6ª Sentencias 30 de Septiembre de 1987 y 11 de Noviembre de 1987).

En el caso de la potestad sancionadora de la Administración, la aplicación del art. 24.2 de la C.E., hace que la carga de la prueba, el "onus probandi", recaiga sobre la Administración Pública, que es la que debe recopilar y aportar las pruebas necesarias en las que fundar la sanción, pruebas por tanto del supuesto de hecho que se subsume en el tipo punitivo.

Como se ha dicho, la jurisprudencia exige que la carga de la prueba recaiga sobre la Administración (STS de 26 de Diciembre de 1983 y 26 de Julio de 1984). Además, se requiere que la prueba sea suficiente, que no descansa en presunciones generales, o que no se trate de puras valoraciones en conciencia (STS 5 de Julio de 1985 y 30 de Mayo de 1987).

Conforme al art. 135 de la LRJAE-PAC, el presunto responsable tiene

derecho «a ser notificado de los hechos que se le imputen» así como «a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico».

El problema radica en si el simple relato de los hechos o la nueva descripción de las circunstancias concurrentes por parte de una autoridad pública se ha de beneficiar de la presunción de veracidad, presunción "iuris tantum" que obligue al presunto responsable a demostrar su inocencia, invirtiendo la carga de la prueba.

La LRJAE-PAC, exige tres requisitos:

- a) Que el funcionario público actuante tenga la condición de autoridad.
- b) Que se trate de hechos constatados por el funcionario.
- c) La formalización en documento público en el que se observen los requisitos legales pertinentes.

A tales requisitos, que habrán sin duda de concurrir, se habría de unir para que la presunción de veracidad, sea reconocida por los Tribunales, una descripción suficiente de la actividad investigadora, desarrollada de los hechos constatados directamente por el funcionario actuante y del "iter mental" que ha llevado a entender probados tales hechos y subsumibles en la norma sancionadora para que, como dice el TC, se pueda enjuiciar la racionalidad y coherencia del proceso seguido.

Pues bien, en la repetida **queja 92/793**, entendimos que no se habían cumplido todos los requisitos exigidos para que el funcionario actuante se beneficiara de la presunción de veracidad, y consecuente inversión de la carga de la prueba.

El derecho de los ciudadanos a la implantación y prestación de los servicios municipales, para disfrutar de un medio ambiente adecuado

El art. 45 de la Constitución en el que se reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y en el que se establece la obligación de los poderes

públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, ha de ser interpretado a la luz del art. 130R del tratado de la Comunidad Europea, introducido por el art. 25 del Acta Unica Europea y posteriormente sustituido por el art. G.D. 38 del Tratado de Unión Europea.

Entendemos que el todavía no desarrollado art. 45.1 de la Constitución deberá serlo mediante una ley básica que detalle y concrete los perfiles del derecho genéricamente determinados por el precepto constitucional. Y consideramos que esa ley básica, a tenor y en consonancia con lo establecido en el art. 96.1 de la Constitución, ha de adecuarse a lo establecido en el art. 130R del Tratado que en el se contienen, así como a lo establecido en la normativa comunitaria derivada en materia medioambiental.

El problema que se plantea para una mayor garantía del derecho expresado radica en la dispersión y sectorialización de la legislación medioambiental, a lo que hay que añadir lo anticuado y desfasado de la misma en algunos casos.

De ahí que consideremos que cada vez se hace más necesario que el legislador estatal apruebe y promulgue la legislación básica en el campo de la protección y conservación del medio ambiente.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene atribuida por el art. 15.1.7ª competencia para el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en la materia.

A este respecto, hemos de mencionar cómo la Comunidad Autónoma está actuando, aunque con bastante retraso, en el desarrollo de legislación referente a la protección ambiental, habiendo sido remitido recientemente un Anteproyecto de texto legal a ese Parlamento.

En este punto advertimos, ciertos desequilibrios normativos entre Comunidades Autónomas, que se pueden traducir en la aplicación de "standares medioambientales" diferentes en el conjunto del Estado, y cuyo trasfondo nos reconduce a los diferentes niveles de desarrollo económico de las Comunidades Autónomas.

Junto al problema de la falta de adecuación de la normativa a que hemos hecho referencia, queremos apuntar como aspecto que consideramos

importante y de especial relevancia para una más eficaz garantía del derecho señalado, el derecho de acceso a la información medioambiental, que hemos tenido ocasión de tratar en la tramitación de la **queja 92/925**, que examinamos en el capítulo de Medio Ambiente. En este punto concreto, la actitud de la Agencia de Medio Ambiente ha sido renuente, al no haber recibido una respuesta precisa sobre la **Recomendación** formulada, por lo que la queja se incluye en el Informe Anual.

Consideramos que la Administración Autónoma debe promover el desarrollo de la normativa de aplicación de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 7 de Junio de 1990, sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, pues así se lograría una mayor participación ciudadana en la gestión de la conservación y protección del mismo, pudiendo alcanzarse más eficacia en la toma de decisiones.

A este respecto pensamos que la Comunidad Autónoma Andaluza, al haber asumido competencia de ejecución de los Tratados internacionales (art. 23.2 del Estatuto), goza de competencia de ejecución del Derecho derivado de la Unión Europea u otra Organización Internacional en las materias que afecten a sus competencias. Considerando que la Junta de Andalucía tiene competencias exclusivas en materia de «espacios naturales protegidos...» (art. 13.7) o compartidas en materia de «medio ambiente....» (art. 15.7), resulta obligado concluir que la Comunidad Autónoma no solo puede sino que debe dictar las disposiciones de desarrollo legislativo y reglamentario, para la ejecución de la Directiva comunitaria de referencia, todo ello, sin perjuicio de tener en cuenta la legislación básica o principios de ordenación estatales establecidos para salvaguardar los valores y principios superiores proclamados por la Constitución.

Por último otro aspecto que a nuestro entender, para una mayor eficacia en la protección del medio natural, se debería potenciar, es la aplicación y utilización de los instrumentos financieros comunitarios, tanto los específicos como el LIFE, como aquéllos otros a que puedan acogerse las Administraciones Autonómicas y Locales, por estar previstos en los programas de los distintos fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.

Entendemos que aún queda bastante camino que andar para lograr un alto grado de garantía del derecho señalado y disponer una adecuación normativa, que permita una mayor participación ciudadana y un conveniente empleo de los medios o instrumentos financieros comunitarios que complementan

las dotaciones presupuestarias de las Administraciones competentes, que deben garantizar la protección del derecho reconocido en el art. 45 de la Constitución.

En relación con esta materia íntimamente ligada con la prestación de servicios públicos eficaces, vamos a enlazar el derecho a la protección del medio ambiente, y consiguiente mejora de la calidad de vida (art. 45) con unos presupuestos necesarios que consisten en contar con servicios públicos que codyuven a tal protección y conservación de la naturaleza y medio ambiente urbano.

Pues bien, en un primer plano estarían los llamados servicios municipales obligatorios, cuya implantación resulta necesaria para la preservación de un ambiente inocuo (piensese en alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos sólidos etc....)

En la medida en que el Estado social se legitima en la acción, el funcionamiento correcto de los servicios públicos lo califica favorablemente.

Cabe recordar que con con el art. 45 de la Constitución no habla sólo del deber de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente, sino también el de defenderlo, esto es, mantener su medio físico lo menos alterado posible. Ello exige la creación, establecimiento y realización de obras y servicios necesarios; con mayor virtualidad los llamados servicios municipales obligatorios o esenciales referidos en el art. 25 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (Ley 7/85, de 2 de Abril, en adelante LRBRL).

El derecho de los vecinos al establecimiento de servicios públicos, y concretamente aquéllos que afectan más directamente a la salubridad e higiene pública, ha ido adquiriendo una mayor solidez jurídica no ya sólo cuando el servicio estuviera implantado, sino también cuando no existiera.

En el ámbito del medio ambiente afectante a las Corporaciones Locales, se configuran determinadas obligaciones municipales y/o provinciales, sobre protección medioambiental como genuinos deberes jurídicos, conforme se desprende expresamente de los siguientes arts. de la LRBRL.

«Art. 18

1 Son derechos y deberes de los vecinos:....

g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio;

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:

f) Protección del medio ambiente;

h) Protección de la salubridad pública....;

l)Suministro de agua....servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Art. 26

1 Los Municipios por sí o asociados deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:..... recogida de residuos... alcantarillado.

b) En los Municipios con población superior a 5000 habitantes, además:... tratamiento de residuos.

c) En los de población superior a 50.000, además:....protección del medio ambiente.

Igualmente hay que tener en cuenta la Ley 14/1986 de 25 de Abril, General de Sanidad, que establece en su art. 42.3: *«No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y plantas sanitarios:*

a) *Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos se*

industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones, etc.»

Seguidamente comentamos la **queja 92/900**, reseñada someramente en el capítulo de Medio Ambiente, en la que un vecino del Ayuntamiento de Benalmádena-Málaga, nos planteaba el incorrecto funcionamiento de una planta depuradora de aguas residuales y del colector o emisario submarino, cuya construcción y gestión correspondía a la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol.

La planta depuradora, que inicialmente estaba alejada del casco urbano por el proceso de urbanización, se encuentra rodeada actualmente de viviendas.

Las deficiencias denunciadas eran:

-riesgo de contaminación del antiguo aljibe de agua pues, inicialmente estaba ubicado, más bajo que el colector de saneamiento construido por la citada Mancomunidad.

-Olores procedentes del tanque de espesado de lodos.

-Ruidos originados, por las turbinas de la planta.

-Contaminación de la playa y aguas por defectos en el emisario de aguas residuales.

Recabamos información de la Mancomunidad, Ayuntamiento de Benalmádena, Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y Delegación Provincial de Salud.

De su valoración, resultó que algunos problemas de riesgos de contaminación se habían solucionado, persistiendo otras deficiencias; en concreto:

-Falta de insonorización de turbinas y previsión de cambiar el sistema de aireación de la depuradora.

-Vertidos de lodos sin tratar al mar.

La propia Delegación Provincial de Salud, nos confirmó la falta de adecuación de la depuradora a las necesidades reales de tratamiento, depuración y evacuación.

Por ello, nos dirigimos a la Presidencia de la Mancomunidad, como órgano gestor de los servicios, trasladándole las siguientes consideraciones:

El problema planteado se reconduce al déficit histórico que arrastra, en cuanto a infraestructuras de saneamiento y depuración, nuestra Comunidad Autónoma, a veces inadecuadas, a veces inexistentes, resultado de procesos de crecimiento y desarrollo poco armónicos con una racional ordenación del territorio, y en la mayoría de los casos, ajenos a la protección y conservación del medio natural.

El saneamiento y depuración es un asunto de alcance global, no siendo posible circunscribir las soluciones al campo municipal, pues se requiere una actuación coordinada con otras Administraciones, sobre todo la autonómica y provincial, a través de la planificación de las obras e instalaciones, y en su caso ejecución de obras, también por los municipios, y principalmente la gestión de las instalaciones correspondientes.

Este hecho no es exclusivo de la Comunidad Autónoma Andaluza, pues incluso en instancias políticas a nivel europeo, ha sido objeto de atención preferente, habiéndose adoptado la Directiva 91/271 del Consejo, de 21 de Mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

En el supuesto planteado, el funcionamiento irregular del servicio municipal mancomunado de tratamiento de aguas residuales, debido a los efectos contaminantes (acústicos y vertidos al mar) pudiera afectar al derecho a la salud de los ciudadanos reconocido en el art. 43, y en todo caso, al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado conforme al art. 45 de nuestro texto constitucional, por el que todos los poderes públicos deben velar.

A este respecto la Ley 7/85, de 2 Abril, reguladora de Bases de Régimen Local, atribuye competencias a los municipios (art. 25) en materias tales como salubridad, medio ambiente, alcantarillado, tratamiento y depuración de residuos y establece servicios obligatorios, ya sea por sí o asociados (art. 26).

Esta queja, que es un caso paradigmático de la situación que pesa en numerosos municipios andaluces, mereció dictar una **Recomendación** del siguiente tenor:

- "- Se agilice la construcción de las casetas para aislar e insonorizar las turbinas, cuyo funcionamiento produce una seria contaminación acústica para los vecinos de la zona donde se ubica la depuradora.*
- Se ejecute, a la mayor brevedad posible, el cambio del sistema de aireación de la depuradora sustituyendo las turbinas por otro sistema de soplantes, que reduzca la contaminación acústica producida.*
- Se inste a la empresa constructora para solucionar el mal funcionamiento del digestor de lodos, que provoca el vertido de residuos sin depuración, generando contaminación de las aguas e incidiendo en el estado de las playas de un municipio eminentemente turístico; asimismo, resulta necesaria la reparación o construcción de emisario submarino, en colaboración con la Consejería de Obras Públicas y Transportes que deberá contribuir a la financiación de las inversiones necesarias para la ejecución de las obras".*

Nuestra argumentación, terminaba citando el concluyente pronunciamiento de la Sentencia de 25 de Abril de 1989 del Tribunal Supremo, que recogía:

"La Ley básica estatal de Régimen Local de 2 de Abril, norma de inmediata y directa aplicación, establece como competencias obligatorias de los Municipios, entre otras, la de protección del medio ambiente y la protección de la salubridad pública así como la de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 26). Y reconoce, además, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18). Es claro, por tanto, que el Municipio de tiene la obligación -correlativa al derecho del recurrente- de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esta obligación y este derecho, suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se ha solicitado, lo que implica, además, la

obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado...".

Además, considerando que el asunto planteado excedía del ámbito competencial local, nos dirigimos a la Consejería de Obras Públicas significándole la necesaria ayuda técnica y/o financiera mediante la asistencia prevista en los arts. 36.2 a de la LRBRL y art. 39 del texto Refundido sobre Régimen Local.

El derecho a la protección del medio ambiente urbano: en especial los ruidos generados por establecimientos de ocio y diversión.

Enlazando con el comentario que se efectúa sobre el derecho de los ciudadanos a la implantación de servicios municipales para conseguir una efectiva protección del medio ambiente, hay que significar que la Administración competente en cada caso debe disponer lo necesario para que cese la situación de riesgo, adoptando las oportunas medidas correctoras u ordenando su ejecución a los responsables de los establecimientos.

La problemática analizada es compleja, y plantea aspectos en los que confluyen ámbitos competenciales de diversas Administraciones Públicas.

Los títulos habilitantes en la problemática planteada se recogen en diversas disposiciones de rango legal y reglamentaria que, sin ánimo de ser exhaustivos reseñamos a continuación:

1.- El art. 26.1.c de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece expresamente como servicio obligatorio a los Municipios de población superior a 50.000 habitantes « ...la protección del Medio Ambiente»

2. - Otros preceptos, que habilitan la intervención de las Corporaciones Locales en esta materia, son :

- El art. 25 b) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local que confiere competencias al Municipio en lo que concierne a la protección del medio ambiente.

- El art. 42. 3 b) de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, que determina como responsabilidades mínimas de los Ayuntamientos en materia sanitaria «el control sanitario de ruidos y vibraciones».

- Los arts. 1 y 5 del Decreto de 17 de Junio de 1955 que aprobó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que facultan a los Ayuntamientos para intervenir la actividad de los administrados cuando existiese perturbación de la tranquilidad, con el fin de restablecerla o conservarla.

- Los arts. 29 y siguientes del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, que aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante RAMINP).

3.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asumida la competencia de protección del medio ambiente respetando la legislación básica del Estado en esta materia, tal como disponen los artículos 15.1.7 y 17.6 del Estatuto de Autonomía.

Los Delegados de Gobernación, son competentes para hacer cumplir la Orden de 14 de Mayo de 1987, reguladora de los horarios de los establecimientos públicos, y sancionar las infracciones contra dicha norma.

En la medida en que muchos ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de cierre, el control de los horarios incide de modo importante en el control de los ruidos, por lo cual los Delegados de Gobernación deben coadyuvar a paliar el problema y favorecer el normal descanso y sosiego nocturno de los vecinos, aplicando con rigor la repetida Orden.

4.- Los Gobiernos Civiles deben velar por la seguridad ciudadana, entendida como actividad dirigida a la actividad de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad, convivencia y orden ciudadano, conforme a las competencias atribuidas por la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en materia de espectáculos y actividades recreativas.

Delimitadas de este modo las competencias, y aún teniendo en cuenta que la problemática descrita exige actuaciones de cooperación entre todas las Administraciones Públicas, entendemos que los Delegados de Gobernación, con respeto a la autonomía municipal consagrada en el artículo 137 de la Constitu-

ción, deben instar a los Ayuntamientos (como entidades con competencia originaria en la materia y garantes de las relaciones de vecindad) que no las tuvieren, a que se publiquen Ordenanzas reguladoras de los ruidos en los establecimientos públicos, fundamentalmente los que se derivan de los aparatos musicales instalados en los mismos y ello dado el importante papel de las Corporaciones Locales en esta materia.

Pues bien, de los problemas ambientales existentes en el medio urbano, el ruido ocupa un lugar muy destacado; además se trata de un foco de contaminación ligado directamente a las personas tanto en su generación como en sus efectos.

Estudios médicos revelan que la exposición a fuertes ruidos habituales, como en establecimientos de diversión y/o consumo de bebidas en las vías públicas, produce o puede producir, además del efecto sobre la audición, otros efectos fisiológicos que afectan en particular al sistema cardiovascular y circulatorio, así como al sistema respiratorio y digestivo; igualmente produce diferentes efectos psicológicos a nivel cotidiano: molestias, fatiga mental, ansiedad y falta de concentración, ya sea, para el trabajo o para el estudio, al impedir el necesario descanso nocturno..

Junto a los efectos sobre el derecho a la salud (art. 43 de la Constitución) y el derecho a la protección al medio ambiente (art. 45); esta problemática incide en la denominada "tranquilidad ciudadana", en el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1), y puede, en circunstancias sociales concretas, convertir el problema en una cuestión de orden público en general y a veces, de inseguridad ciudadana en particular.

La problemática social que se produce con el funcionamiento de establecimientos públicos recreativos, que podemos calificar de diversión nocturna, tales como discotecas, pubs, salas de fiestas, bares y análogos, está adquiriendo una entidad preocupante.

Pues bien, cada vez más, vienen proliferando en muchas ciudades y pueblos un gran número de bares, cafeterías, pubs, disco-pubs, tablaos flamencos, cafés cantantes y otros establecimientos similares con diversas denominaciones, que producen excesivos ruidos en la noche por el volumen de la música que en los mismos se emite, originando consecuentemente molestias al vecindario que descansa en sus domicilios. Por otro lado, la aglomeración de personas en dichos

locales y en las vías públicas donde se ubican consumiendo bebidas alcohólicas perturba, en ocasiones, el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana.

Es cierto que el fenómeno descrito adquiere connotaciones más preocupantes en la época estival y en aquellos lugares con fuerte atracción turística pero, sin caer en inexactitud alguna, puede afirmarse que los ruidos que proyectan los citados establecimientos públicos constituyen hoy en día fuente de constante preocupación de los ciudadanos que requiere una actuación decidida de los poderes públicos para su adecuada solución.

En nuestro trabajo cotidiano observamos cómo aumenta el número de quejas presentadas en este tema, lo cual nos ha movido a iniciar diversas actuaciones de oficio para abarcar todos los aspectos de la problemática, ante las Administraciones Municipales y Autonómicas competentes que reseñamos en el Capítulo de Ayuntamientos y Diputaciones, aptdo. 2.1.

En los tres últimos Informes, el Defensor del Pueblo Andaluz viene advirtiendo la necesidad de actualizar el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas y Peligrosas, manifestando los aspectos, que realmente, producen serias disfunciones en la Administración autonómica y municipal, así como reiteradas molestias a los ciudadanos:

Entre los problemas fundamentales que se detectan en las quejas presentadas destacan:

- Que los establecimientos, en un gran número, han comenzado a funcionar antes de ser informados favorablemente por la respectiva Comisión Provincial de Calificación de Actividades, ya sea por lentitud en la tramitación de los informes, por pasividad o tolerancia municipal.

- Que las medidas correctoras impuestas, y a las que se condiciona el funcionamiento de la actividad, con mucha frecuencia no se cumplen, y los Ayuntamientos no efectúan la comprobación preceptiva conforme al artículo 34 del RAMINP.

- Que no existe un control permanente de los Ayuntamientos, inspeccionando los locales después de su apertura, que con el transcurso del tiempo, se deterioran o hacen insuficientes las medidas correctoras.

- Que los emplazamientos, fundamentalmente de establecimientos de ocio y diversión, en edificios residenciales, y también pequeñas industrias o talleres, originan conflictos vecinales por las molestias que producen sin que existan en muchos municipios normas de planeamiento urbanístico y ordenanzas municipales adecuadas, que regulen las zonas y usos, distancias, características de los locales, etc..

- Que muchas actividades, sobre todo bares se sustraen al trámite del RAMINP sin fundamento, y a pesar de ser molestas las actividades, incluso contando con aparatos de música, vídeo o televisión, y ello a veces, entendemos por tolerancia, pasividad o negligencia de los Ayuntamientos, que son los que tienen atribuida la competencia originaria en la materia.

- Que el repetido Reglamento de 1961, actualmente vigente en esta Comunidad Autónoma, que carece de normativa propia, conforme sugeríamos en la **queja de oficio 241/91** (reseñada en anteriores Informes), está desfasado en muchos aspectos sustantivos, y falta de coordinación en la ejecución de las medidas sustitutivas de los Delegados de Gobernación por incumplimiento de los Alcaldes.

- Que los Ayuntamientos, en general, carecen de medios personales y materiales suficientes para ejercer las competencias medioambientales atribuidas.

- Con frecuencia los ciudadanos que padecen ruidos molestos, debido a la pluralidad de Administraciones Públicas existentes con sus respectivas competencias (Local, Autonómica y Central), no conocen suficientemente qué Autoridad debe ser la que lleve a cabo la política de control de los mismos y obligue a los propietarios de los establecimientos públicos a suprimir a aquéllos que resulten intolerables o reducirlos a niveles aceptables e impedir que el descanso nocturno se quebrante.

- Que se pone de manifiesto el incremento de consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas, jardines y otros espacios públicos, incluso por menores de edad, que han sido adquiridas en establecimientos de alimentación efectuándose su consumo a veces junto a los vehículos particulares utilizando aparatos de música.

- Que el consumo excesivo de alcohol por los jóvenes genera, a veces, actuaciones vandálicas traducidas en destrozos de jardines, papeleras, arrojar

basuras a las vías públicas, etc.

- Igualmente, las concentraciones de jóvenes en las calles inciden negativamente en el tráfico urbano produciéndose accidentes, aparcamientos indebidos y en general problemas de circulación por las aceras o vías públicas.

- La falta de un control riguroso y sanciones eficaces para disuadir de los incumplimientos de horarios de cierre, permite que los propietarios de los establecimientos no respeten el régimen horario y, en cierto modo, fomentan el hábito de la juventud a permanecer en la calle hasta altas horas de la madrugada.

En conclusión, entendemos que la permisividad municipal, la carencia de medios técnicos o personales en los Ayuntamientos, la carga de trabajo de los técnicos de la Agencia de Medio Ambiente, y la falta de colaboración de los propietarios de los establecimientos y de los clientes o usuarios, hacen que esta problemática vaya creciendo día a día, deteriorándose la calidad de vida y el medio ambiente, atentándose contra la salud de las personas, (la Ley General de Sanidad impone a las Autoridades el "control sanitario de ruidos y vibraciones"). A lo anterior hay que añadir la dimensión vulneratoria del ruido al derecho a la intimidad personal en el propio domicilio.

Las consideraciones anteriores, estimamos, no deben llevarnos a la renuncia de actividades de ocio y diversión en los cascos urbanos, o a pequeños talleres, tiendas..., sujetas a calificación, pues ello sería una solución extrema, que podría ocasionar una mayor paralización de una actividad comercial, generadora de empleo, aunque a escala pequeña, pero no por ello desdeñable, considerando la actual coyuntura social y económica; e igualmente limitar el derecho al ocio y a la diversión, cuyo desarrollo es necesario.

En definitiva, estimamos que el problema es complejo, pues se trata de compatibilizar los usos residenciales y comerciales de las ciudades, haciéndolas más habitables sin limitar, en exceso, el ejercicio de libertad comercial e industrial proclamada en el art. 38 de nuestra Constitución, efectuando políticas de planeamiento urbanístico y de concienciación social de los distintos sectores afectados al objeto de velar por la calidad sonora del medio urbano, mediante el necesario aislamiento acústico de las edificaciones y locales, así como aplicación de las demás medidas correctoras; todo ello, completado por un imprescindible comportamiento cívico y una colaboración participativa de todos los sectores implicados.

Derechos y Libertades de los Extranjeros en España

El marco normativo y competencial en el que se desenvuelve el Derecho de Extranjería quedó ampliamente comentado en nuestro Informe anterior.

No está de más, sin embargo, que, brevemente, recordemos que los extranjeros disfrutan en España de los derechos y libertades públicas reconocidos en el Título I de nuestra Constitución, 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. Es así como se expresa el artículo 13.1 del Texto Constitucional, pudiéndose colegir, en consecuencia, que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros están dotados de protección constitucional, aunque lo sean de configuración legal, y que las limitaciones al ejercicio de las mismas sólo pueden ir dirigidas a promover el bienestar general de una sociedad democrática.

En otro orden de cosas, y referido al ámbito competencial, el reconocimiento de los principios rectores en materia de extranjería se atribuye a la competencia exclusiva del Estado, conforme preceptúa el artículo 149.1.2º de la Constitución.

Es en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio y su Reglamento, de 26 de Mayo de 1986, donde queda plasmada la regulación del Derecho de Extranjería, respondiendo al mandato constitucional señalado en el mencionado artículo 13.1.

Como señalábamos en idéntico apartado de nuestro anterior Informe, conviene, asimismo, recordar que a esta Institución no le afecta impedimento alguno en orden a la presentación de quejas por parte de ciudadanos extranjeros, ya que el artículo 11.1 de nuestra Ley reguladora establece 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 ...».

Sin embargo, dicha ausencia de impedimento no obsta para que, al igual que ocurre con las quejas formuladas por ciudadanos españoles, el contenido de las mismas, al afectar al ámbito competencial estatal, y no autonómico, impida su admisión y posterior tramitación, debiendo ser remitidas, en consecuencia, al

Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

En definitiva, venimos recibiendo quejas formuladas por ciudadanos extranjeros, cuyo contenido no viene afectado por la condición de extranjero de su presentador, otras en las que dicha condición parece ser determinante del problema planteado, pero su contenido es ajeno a materia de extranjería, y, por último, las que vienen directamente afectadas por dicha materia. Son las que pertenecen a estos dos últimos grupos las que entendemos merecen ser comentadas en el presente apartado.

Es ejemplificativa de ese tipo de quejas en las que detectamos que la condición de extranjero de su presentador parece ser en buena parte, determinante del problema que en ellas se plantea, la **queja 92/1662**, comentada en nuestro anterior Informe, pero cuya tramitación continuó en el ejercicio al que el presente Informe se refiere, en el que, tras nuevas incidencias, se concluyó.

Recordemos que se trataba de la detención de un ciudadano argelino, de nombre y apellidos parecidos -justo es decir que muy parecidos- a los de un ciudadano marroquí sobre el que pesaba una orden de busca y captura ordenada por un Juzgado de Instrucción de Marbella, instructor de las Diligencias Penales incoadas contra dicho ciudadano como presunto autor de un delito de robo.

Pese a las múltiples protestas y fundadas alegaciones realizadas por el detenido, de diferentes -aunque similares- nombres y apellidos que los del inculcado y de distinta nacionalidad de la de éste, ante las autoridades policiales y judiciales -previamente a que pasara a disposición del mencionado Juzgado de Instrucción prestó declaración ante un Juzgado de Madrid, pues fue en dicha ciudad donde se produjo la detención, y luego ante un Juzgado de Málaga-, el Juzgado instructor dictó Auto de Prisión incondicional, ordenando su internamiento en la prisión de Alhaurín de la Torre, desde la cual, en su desesperación, se dirigió a esta Institución y a la Fiscalía de Málaga.

Cuando el desesperado ciudadano llevaba más de tres meses en prisión el Ministerio Fiscal, que había recibido, al igual que esta Institución, su llamada de auxilio, emitió dictamen interesando que, con la máxima urgencia, se ordenara a la Brigada de Documentación de la Policía de Málaga procediera a cotejar las huellas dactilares pertenecientes al inculcado -al ciudadano marroquí-, que sorprendentemente se encontraban incorporadas al expediente judicial, y las

del interno -nuestro remitente-, y, caso de no ser idénticas, se pusiera de inmediato en libertad a éste. Seis días después de la emisión del mencionado dictamen, a la vista del resultado negativo de la prueba practicada, se decretó la libertad del detenido.

Aparentemente, y pese a que el derecho a la libertad y a la presunción de inocencia de nuestro remitente había quedado gravemente dañado, el problema estaba resuelto. Pero no era así.

Cuando pasamos a dar al interesado traslado de las gestiones realizadas desde esta Institución, tras la recepción del informe que, al respecto, nos había remitido la Fiscalía de Málaga, y donde quedaba de manifiesto lo que antecede, tuvimos conocimiento, a través del abogado de aquél, que el Auto dictado por el Juzgado decretando la libertad del interesado era un Auto de libertad provisional, con obligación apud acta de comparecencia ante el Juzgado en cuestión los días 1 y 15 de cada mes, y en el que no se recogía en absoluto que la libertad decretada viniera determinada por la distinta identidad del detenido y el inculpado, por lo que nuestro remitente, aunque en libertad, continuaba incurso en unas diligencias penales con las que, a la vista de la prueba dactilográfica practicada, además de los otros elementos diferenciadores antes aludidos, nada tenía que ver.

A la vista de lo anterior, nos vimos en la necesidad de dirigirnos nuevamente al Ministerio Fiscal poniendo en su conocimiento lo que antecede, y solicitando su intervención al respecto.

De la información que nos fue remitida se desprendía que, una vez recibido nuestro nuevo escrito, el Ministerio Fiscal emitió un dictamen que, por su interés, pasamos a transcribir: *"Una vez que el Ministerio Fiscal ha tenido conocimiento de nuevo de la presente causa, y visto que el auto de libertad referente a D. ..., fecha 14 de Octubre de 1992, se refiere a libertad provisional y obligación apud acta de comparecencia, interesa que a la mayor brevedad posible se dicte un nuevo auto en el que se acuerde la libertad definitiva sin obligación de clase alguna de D. ..."*

Lo interesado por el Ministerio Fiscal se llevó a efecto mediante Auto dictado por el Juzgado actuante con fecha 21 de Mayo de 1993, parte de cuyo contenido merece su literal transcripción: *"Dado que de lo actuado resulta que D. ... es persona distinta de ..., siendo contra este último contra quien se dirige el*

presente procedimiento, procede reformar el auto de 14 de Noviembre de 1992, por el que se acordaba la libertad del primero en el sentido de dejar sin efecto la obligación apud acta de comparecer los días 1 y 15 de cada mes"; a continuación, acordaba reformar el auto anterior, elevando a definitiva la libertad del interesado en dicha causa penal.

En ese momento sí pudimos considerar definitivamente concluidas nuestras actuaciones en tan conflictiva queja, tras informar al interesado sobre las mismas, al que hubimos de dar traslado del contenido del artículo 121 de nuestra Constitución, desarrollado legislativamente por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en sus artículos 292 y siguientes, referentes al derecho a ser indemnizado por los daños causados por error judicial o por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Si bien lo acaecido a nuestro remitente podría haberle sucedido a un ciudadano español, no creemos aventurado asegurar que, muy probablemente, el problema no habría llegado, en ese caso, tan lejos, y que su condición de extranjero -y más aún, de inmigrante africano- impregnó el asunto, de principio a fin, de los dramáticos tintes descritos.

Integradas en ese tercer grupo que, a modo descriptivo, establecimos anteriormente en relación con las quejas formuladas por ciudadanos extranjeros, se encuentran las que claramente vienen afectadas por materia de extranjería propiamente dicha.

En dichas quejas subyace el deseo del extranjero, en la mayoría de los casos inmigrante norteafricano, de permanecer en nuestro país, y generalmente vienen relacionadas con denegaciones de solicitudes de permiso de trabajo y residencia -también con retrasos en la tramitación de tales expedientes-, cuya concesión corresponde otorgar a organismos de ámbito estatal -Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio del Interior-, lo que nos obliga a remitirlas, al exceder su contenido de nuestro ámbito competencial autonómico, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Sin embargo, en ocasiones el contenido de este tipo de quejas no sólo se refieren a la discrepancia con una denegación de permiso de trabajo y residencia, sino que aluden a situaciones límites, pues sobre sus remitentes, pese a que han recurrido ante los Tribunales de Justicia tras agotar la vía administrativa, pesa una orden de expulsión inmediata, o incluso se encuentran detenidos a la

espera de la misma.

Si en el primero de los casos expuestos, ante la carencia de competencias directas para intervenir, procedemos a la remisión de la queja, por vía de urgencia, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, y así se ha hecho en el caso de las **quejas 93/2081, 93/2455, 93/2456, 93/2658, 93/2665, 93/2969, 93/2974**; en el segundo de ellos, debido a la extrema urgencia que afecta a las situaciones planteadas, al igual que en el pasado ejercicio, se han seguido utilizando mecanismos de colaboración con la referida Institución Estatal, que nos han permitido realizar actuaciones urgentes que la remisión, aún por vía de urgencia, impediría realizar a tiempo de evitar situaciones irreversibles, como puede ser la consumación de una expulsión del territorio nacional.

La realización de esas gestiones urgentes van, pues, dirigidas a evitar posibles conculcaciones de derechos de protección constitucional, tales como el derecho a la libertad, a la presunción de inocencia y a la garantía del procedimiento, protección que debe asistir al ciudadano extranjero tanto como al español.

Dichas actuaciones se han realizado en el caso de las **quejas 93/1777, 93/2367 y 93/2602**. En ellas, previa puesta en conocimiento de la Institución Estatal de las gestiones a realizar -generalmente ante los Gobiernos Civiles de las provincias donde residían los afectados-, y ante la certeza de que existían procedimientos judiciales pendientes en el ámbito contencioso-administrativo, se ha podido conseguir la suspensión de la orden de expulsión que pesaba sobre los interesados mientras continuara la tramitación de dichos procedimientos. Una vez realizadas dichas gestiones de carácter urgente, y al exceder el fondo de las cuestiones planteadas nuestro ámbito competencial, tales expedientes de queja, juntamente con la comunicación del resultado de nuestras actuaciones, han sido remitidos a la Institución Estatal.

Al margen de problemas concretos planteados en las quejas recibidas, continúa siendo constante preocupación del Defensor del Pueblo Andaluz el fenómeno de la inmigración magrebí, en constante flujo a través del Estrecho de Gibraltar, que convierte nuestra Comunidad en testigo inmediato de penosas situaciones, desde el internamiento de los que son detenidos en Centros de Acogida, de dudosas condiciones, hasta las abusivas condiciones laborales, que su cualidad de ilegales propicia, que se imponen con frecuencia a los que logran eludir la detención, convirtiendo este fenómeno en un grave problema de difícil

solución.

Exponente de dicha preocupación ha sido el contacto mantenido por esta Institución con Asociaciones plenamente dedicadas a este tema, como los distintos "Acoge" provinciales, así como con otras, de talante humanitario, como la Asociación "Pro Derechos Humanos de Andalucía", la Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz, la Hermandad Obrera de Acción Católica de Málaga, etcétera, que nos han hecho partícipes de su preocupación por los diversos problemas que afectan a este grupo cada vez más numeroso.

Con ocasión de la visita realizada por el Defensor del Pueblo Andaluz a la provincia de Almería, tuvimos la oportunidad, propiciada por un encuentro informativo celebrado en el Ayuntamiento de El Ejido, de conocer de primera mano los problemas que afectan en esa población, lugar de asentamiento de inmigrantes africanos, a dicho colectivo. No se trataba ya de conocer problemas concretos relacionados con resoluciones administrativas de permisos de trabajo y residencia, sino de verdaderos problemas de integración, incluso de la población inmigrante en situación plenamente legalizada. Problemas de vivienda, educación, reagrupación familiar, e incluso detecciones de actitudes de discriminación social, fenómenos de intolerancia, rechazo, etc. fueron los más comentados. Al respecto, por los Servicios Sociales de dicha Corporación municipal se habían comenzado a realizar actividades dirigidas a facilitar la integración del colectivo de inmigrantes.

Iniciativas como la comentada comienzan a hacerse imprescindibles, principalmente en poblaciones que por sus características se convierten en lugar de asentamiento de numerosos inmigrantes africanos, atraídos por las oportunidades de trabajo que se les ofrece, y donde la presencia de dicho colectivo ha pasado a formar parte de la vida de la comunidad.

No queremos concluir el presente apartado sin comentar la **queja 92/2177**, a la que nos referíamos en nuestro anterior Informe, en el que quedó reflejado el inicio de las actuaciones realizadas al respecto desde esta Institución, las cuales se concluyeron en el ejercicio al que el actual Informe se refiere.

Recordemos que el referido expediente lo originó la puesta en conocimiento ante esta Institución, por parte de determinada Asociación, de las deficiencias detectadas en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Tarifa, algunas de ellas localizadas en la propia infraestructura del Centro, otras de carácter sanitario, así como posibles vulneraciones de las garantías previstas para

los internos sometidos a procedimiento de expulsión.

Aunque el referido Centro se encontraba ubicado en nuestra Comunidad Autónoma, al competir su puesta en funcionamiento al Ministerio del Interior, excedía, en principio, de nuestro ámbito competencial, cualquier intervención al respecto.

Sin embargo, dos de los puntos a los que se refería el contenido de la queja formulada -situación sanitaria de los internos en el Centro y posible vulneración de las garantías previstas para los extranjeros sometidos a procedimiento de expulsión- merecían nuestra intervención por las razones que más adelante expondremos, lo que originó la admisión a trámite de la referida queja, respecto de los temas mencionados, iniciándose por nuestra parte actuaciones, por vía de colaboración con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, dirigidas a obtener información de los organismos afectados por los mismos.

Respecto del primer punto, y en el marco de nuestro ámbito competencial referido a la Administración Autonómica Andaluza, nos dirigimos, solicitando información al respecto, a la Delegada Provincial de la Consejería de Salud, en Cádiz, que nos manifestó que el citado Centro estaba, en lo que a sanidad se refiere, dentro del área competencial de los Servicios de Sanidad Exterior, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, aunque, dada la escasez de medios con la que contaba dicho Servicio, y dentro del marco de la colaboración interinstitucional existente, se efectuaba la prestación sanitaria que aquéllos demandaban, tanto a nivel extrahospitalario como hospitalario.

Efectivamente, ello es así, aunque tenemos que distinguir dos situaciones claramente diferenciadas en cuanto a la atención a prestar por parte de nuestros Servicios Sanitarios Públicos al inmigrante ilegal: la primera, en su consideración de objeto de control por parte de las autoridades responsables de Sanidad Exterior, en el ejercicio de sus competencias de protección de la Salud Pública de los habitantes de nuestro país, y la segunda, como sujeto de atención sanitaria debido a la pérdida individual de salud.

Respecto de la primera situación, las autoridades llamadas a realizar esta actividad de control lo son de carácter estatal, puesto que la competencia sobre sanidad exterior es exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.16 de la Constitución.

Para el apartado 2 del artículo 38 de la Ley General de Sanidad (LGS), «son actividades de Sanidad Exterior todas aquellas que se realicen en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros.».

El Real Decreto 1418/1986, de 13 de Junio, en desarrollo de la previsión del apartado 4 del mismo artículo 38 de la LGS, recoge las competencias a realizar en esta materia. Así, atribuye al Ministerio de Sanidad y Consumo la función de «Control y vigilancia higiénico-sanitaria en el tráfico internacional de personas» (artículo 2.1.4.a)).

El artículo 6 de este mismo Real Decreto concreta cuáles son esas funciones y actividades del Ministerio en relación con el control sanitario de personas. Entre ellas, y para la materia que ahora nos ocupa, pueden mencionarse las siguientes:

- a) «... Adopción de las medidas practicables en los puertos, aeropuertos y puestos fronterizos para impedir la salida de personas infectadas o sospechosas, así como para evitar que se introduzcan posibles agentes de infección o vectores de cualquier enfermedad objeto del Reglamento Sanitario Internacional ...».
- b) «Cuando las circunstancias así lo aconsejen, exigencia de la inspección sanitaria de todas las personas (...) que lleguen en el viaje internacional.».
- c) «Las vacunaciones y demás medidas preventivas o profilácticas por razón de salud pública en el tráfico internacional de personas.».
- d) En el caso que sea necesaria la aplicación de medidas de aislamiento o vigilancia, han de acomodarse a lo previsto en el Reglamento Sanitario Internacional.

El artículo 11.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España, dice que los extranjeros «... en los puestos de acceso, deberán someterse a los reconocimientos médicos y a las medidas y controles que exijan los servicios sanitarios españoles, por razones de sanidad pública, en la forma y con las garantías establecidas en los Tratados internacionales en los que es parte España, y en las disposiciones vigentes.».

Hay que tener en cuenta que las actuaciones en materia de Sanidad exterior se realizan en los lugares de entrada-salida, como puertos, aeropuertos y puestos fronterizos, pero no queda ahí restringida la competencia de las autoridades sanitarias en materia de protección de la salud pública.

En efecto, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de Abril, de medidas especiales en materia de salud pública, posibilita que esas autoridades adopten medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas. También pueden, con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, adoptar medidas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y con el medio ambiente inmediato. La aplicación de esta ley, en virtud del principio de territorialidad de las normas de policía, se extiende a toda persona que se encuentre en territorio español, independientemente de que su estancia sea legal o ilegal.

Centrándonos en el contenido concreto de la queja, la Asociación que la formulaba, en el punto segundo de su escrito, mostraba su profunda preocupación porque *"los extranjeros que allí (en el Centro) ingresan no pasan una revisión médica individualizada, ni a la entrada ni a la salida; y no sería, en absoluto, aventurado afirmar que en muchos casos pudieran estar entrando personas procedentes de Africa con enfermedades infecto-contagiosas, sin ser asistidas con un tratamiento médico adecuado, y que de forma un tanto irresponsable son puestas en libertad con el posible riesgo para la población."*

Con la normativa en vigor, especialmente el Reglamento Sanitario Internacional, adoptado por la 22ª Asamblea Mundial de la Salud de 25 de Julio de 1969 y que es vinculante para España desde que se recibió el debido aviso de su adopción, de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, es imposible imponer un exhaustivo e indiscriminado reconocimiento médico a cada inmigrante ilegal porque el lugar de su procedencia (Africa) pueda llevar aparejada la sospecha de que se puede ser portador de una enfermedad infecto-contagiosa.

Para poder establecer un control de este tipo es necesario que esas personas procedan de un "área infectada". La declaración de un territorio como área infectada, lo será por la presencia de algún caso de enfermedad sometida a

reglamentación (actualmente, Cólera, Peste y Fiebre Amarilla) y no por cualquier enfermedad infecto-contagiosa.

La segunda de las situaciones a que aludíamos anteriormente es en la que el inmigrante se puede encontrar como sujeto de asistencia sanitaria debido a la pérdida de salud.

El artículo 1.2 de la LGS establece que «son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional.». Por su parte, el artículo 13.4 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España, dice que «sólo se considerarán extranjeros residentes a las personas amparadas por un permiso de residencia.».

En la LGS, el punto 3 del artículo 1 dice que «los extranjeros no residentes en España (...) tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan.».

En materia de Seguridad Social que incluye el derecho a la asistencia sanitaria, España ha suscrito convenios internacionales con un gran número de países americanos y con los países europeos del Consejo de Europa. Con el único país africano con el que nos une un convenio internacional en esta materia es con el Reino de Marruecos. En el artículo 3º de este convenio se declaran como sujetos a los que se aplicará el mismo a los trabajadores marroquíes que estén o hayan estado sujetos a las normas de Seguridad Social de una o ambas partes, así como a sus familiares y supervivientes. También se aplicará a los apátridas y refugiados que hayan estado sujetos a las legislaciones de Seguridad Social de una o de ambas partes.

Del análisis de esta normativa puede concluirse que un extranjero que se encuentre en un centro de acogida, por el hecho de estar ilegalmente en España, no tiene, en principio, un derecho exigible a las prestaciones sanitarias establecidas para los trabajadores regularizados.

Por ello, si de alguna asistencia sanitaria pueden beneficiarse es de la que proceda de organizaciones humanitarias como la Cruz Roja.

Recapitulando sobre todo lo anterior, pudimos, pues, establecer las

siguientes conclusiones:

1ª.- En aplicación del Reglamento Sanitario Internacional, es imposible imponer una revisión sanitaria sistemática e indiscriminada a toda persona que entre ilegalmente en España, a no ser que la expedición proceda de un "área infectada" por una enfermedad sometida a reglamentación (Cólera, Peste o Fiebre Amarilla).

2ª.- Su condición de inmigrante ilegal les excluye de cualquier derecho subjetivo a asistencia sanitaria en nuestro país, incluso si es nacional del Reino de Marruecos.

3ª.- No ya por el hecho de ser inmigrante ilegal, sino por estar en territorio nacional, podrían ser, igual que cualquier otra persona, objeto de una medida de las previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de Abril, de medidas especiales en materia de salud pública, ya que la aplicación de esta ley, en virtud del principio de territorialidad de las normas de policía, se extiende a toda persona que se encuentre en territorio español.

En lo que se refiere al otro punto respecto del cual decidimos recabar información -la posible vulneración de garantías previstas para los extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión-, conocedores de la existencia de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado, de 23 de Octubre de 1991, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de extranjeros, en la que se insta al Ministerio Fiscal a la vigilancia del cumplimiento de las reglas que dicha Instrucción marca, nos dirigimos al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Cádiz -en atención a su vinculación territorial con el Centro de Internamiento al que la queja se refería- poniendo en su conocimiento lo expuesto por dicha Asociación, para su debido contraste, solicitándole información sobre las actuaciones seguidas desde dicha Fiscalía, en cumplimiento de las directrices recogidas en la comentada Instrucción de la Fiscalía General del Estado. La información que nos fue remitida era, en extracto, la siguiente.

Con fecha cinco de Marzo de 1992, se iniciaron Diligencias Informativas, como consecuencia de denuncia relativa al funcionamiento del Centro de Internamiento, en concreto, respecto a deficiencias en la asistencia médica, falta de asistencia letrada a los internos y falta de información respecto de las causas de detención.

Para la investigación de los hechos denunciados, el Ministerio Fiscal giró visita a dicho Centro y se formuló denuncia que correspondió al Juzgado de Instrucción nº 4 de Algeciras, incoándose las Diligencias Previas nº 177/92. Las conclusiones establecidas en el informe que, al respecto, elaboró en su día el Fiscal encargado del asunto se resumen en los siguientes puntos: la asistencia sanitaria está precariamente atendida, la higiene deja mucho que desear, pero la falta de asistencia letrada en las declaraciones efectuadas por los detenidos ante la judicial presencia, no responde a la realidad, pues en todo momento estuvieron atendidos de letrado, de acuerdo con las comprobaciones efectuadas, aunque los internos continuaban insistiendo en esa cuestión. Dichas Diligencias fueron archivadas al no haberse acreditado indicios de criminalidad suficientes para acusar de delito a persona determinada.

Con fecha 13 de Abril del presente año, se gira una nueva visita de inspección al Centro, en la que se comprueba -son palabras del Ministerio Fiscal- que la asistencia médica ha mejorado, que se ha habilitado un espacio exterior para práctica de deporte, y que el servicio de higiene y limpieza es normal.

Terminaba el informe remitido refiriendo que, a su juicio, de las actuaciones no se desprendía materia delictiva alguna que justificara la intervención de esa Institución, sin perjuicio de que el servicio que en el Centro se presta fuera susceptible de mejoras.

Este fue el resultado de nuestras gestiones, realizadas cerca de los organismos afectados por las dos cuestiones respecto de las que decidimos en su día proceder a recabar información, en atención a nuestro ámbito competencial, pero también teníamos conocimiento de las gestiones que, al respecto, había venido efectuando el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, y que se resumían en la Recomendación 44/1992, de 13 de Octubre, dirigida al Subsecretario de Interior, en la cual le instaba a:

- "1) Que se construya un centro de internamiento en condiciones suficientes de habitabilidad que permita cumplir las previsiones de la Ley (de Extranjería) adecuadamente.*
- 2) Que, mientras tanto, se adecue un espacio exterior en el centro existente.*
- 3) Que por el Servicio Sanitario Exterior, en colaboración con el Servicio Andaluz de Salud y los correspondientes del Estado, se elaboren*

fichas médicas en las que consten las actuaciones realizadas a los internos.

- 4) Que se adecue un local específico, que no sea la Comisaría de Policía, para las personas a las que se aplica la devolución inmediata, mientras se procede a la misma, por no reunir la Comisaría de Algeciras las condiciones adecuadas y, en todo caso, porque no deben mezclarse con delincuentes comunes.*
- 5) Que se articule un sistema de atención a los internos que, pasados los 40 días que permite la Ley permanecer en dicha situación, son puestos en libertad, para evitar el rechazo que padecen y las enormes dificultades que encuentran para su subsistencia."*

La respuesta a la referida Recomendación remitida al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales desde el Ministerio del Interior, publicada en el Informe Anual correspondiente a 1992, se refería a todas las cuestiones planteadas, excepción hecha de la última de ellas, a la que no se alude.

Dicha respuesta se concretaba en los siguientes puntos: existencia de un Proyecto de Centro de Internamiento de Extranjeros en Algeciras para sustituir las instalaciones provisionales de Tarifa; habilitación prevista de un espacio exterior para el Centro existente; intención de instruir al Servicio de Sanidad Exterior para la confección de fichas médicas; futura adecuación de una escuela rural en desuso en las afueras de Tarifa para los extranjeros que esperan su devolución; por último, previsión de mejora del problema de la Comisaría de Algeciras cuando entre en funcionamiento el nuevo Centro.

Sin embargo, de acuerdo con las noticias aparecidas en los diarios de la provincia de Cádiz en los últimos días del pasado mes de Octubre, confirmadas a esta Institución por el propio Gobierno Civil, tuvimos conocimiento de la clausura del Centro de Internamiento de Tarifa, cuyos internos fueron puestos en libertad o trasladados al Centro existente en Málaga.

Ante la nueva situación creada, y una vez hubimos realizado las gestiones a las que nos hemos venido refiriendo, en atención a la admisión que, respecto de dos de los puntos del escrito de queja, y respecto del Centro de Internamiento de Tarifa, efectuamos en su día, pasamos a dar traslado de las mismas, y de las informaciones recabadas, a la Asociación que la formuló,

haciéndole saber, igualmente, que habíamos de dar por concluidas nuestras actuaciones, e inhibirnos, respecto de cualquier otra cuestión que al respecto pudiera plantearse sobre el funcionamiento de los Centros de Internamiento, en favor de la Institución del Defensor del Pueblo estatal, con independencia de que determinadas cuestiones puntuales relacionadas con los diversos problemas que padecen los inmigrantes extranjeros merecieran nuestra intervención, por vía de urgente colaboración con dicha Institución, para lo cual le ofrecíamos nuestra más incondicional colaboración.

La Justicia Gratuita en relación con los derechos a la defensa y la asistencia letrada.

En el primer número denominado Quejas relativas a Abogados y Procuradores, dentro del capítulo correspondiente a Justicia, tenemos ocasión de referirnos a determinadas quejas cuyo contenido incide en el derecho a la asistencia letrada, y que son ampliamente comentadas en dicho lugar. Tal es el caso de las **quejas 92/1884 y 92/2031**. Sin embargo, en el mencionado epígrafe hacemos referencia al expediente de **queja de oficio 93/1505**, iniciado desde esta Institución ante todos los Colegios de Abogados Andaluces, específicamente referido al derecho a la asistencia letrada gratuita, y que, por su especial incidencia en derechos constitucionales, hemos preferido traer al presente apartado.

Antes de comenzar el comentario de las actuaciones realizadas durante la tramitación del mencionado expediente, y para centrarnos en el tema que nos ocupa, resulta conveniente recordar que el artículo 17.3 de nuestra Constitución garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, mientras que el artículo 24 reconoce el derecho de toda persona a la defensa y a la asistencia de letrado. Más adelante, el artículo 119 establece que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

Por su parte, el Estatuto General de la Abogacía establece, en su artículo 57, que ésta asume la obligación de defender de oficio a las personas que lo solicitaren, por lo que los Abogados vendrán obligados a su defensa así como a prestar el servicio de asistencia a detenidos. Dicha asistencia de letrado constituye un derecho y una obligación para las partes, y como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 216/1988, de 14 de Noviembre, es una obligación también para los poderes públicos garantizar la defensa de oficio, constituyendo un acto de

participación delegada de esos poderes públicos la intervención de los Colegios de Abogados, mediante la formación de los turnos de oficio y designación de letrados al efecto.

Sentado lo anterior, pasemos a comentar las actuaciones referidas.

A través de reiteradas noticias aparecidas en la prensa andaluza durante el mes de Mayo de 1993, fuimos teniendo informaciones en general, contradictorias y fragmentarias, sobre la preocupación suscitada en la mayoría de los Colegios de Abogados andaluces ante el impago, por parte del Ministerio de Justicia, de las asignaciones pecuniarias para retribución de los turnos de oficio y servicio de asistencia letrada a detenidos.

El malestar creciente entre los abogados y sus Corporaciones representativas se fue concretando en la celebración de Asambleas Generales Extraordinarias en las que se fueron adoptando acuerdos de protesta por la situación y medidas de presión, de diverso contenido, que incidían directamente en la prestación de esos servicios esenciales para la garantía de algunos derechos de rango legal y constitucional.

Entre las medidas adoptadas -siempre según las informaciones de prensa que nos iban llegando- eran de destacar los acuerdos de suspensión, total o parcial, de los turnos de oficio y las suspensiones o reducciones del servicio de asistencia a detenidos.

Y así, cabe señalar que mientras que el Colegio de Abogados de Jaén, pionero en la protesta, adoptaba acuerdos de graves consecuencias como la suspensión total de los turnos de oficio y las guardias de asistencia a detenidos en las Comisarías (parece ser que nunca se negaron los abogados jiennenses a la asistencia en presencia judicial), en el de Sevilla se adoptaba como medida de presión una más pintoresca y acomodaticia -para los letrados- consistente en la reducción del 50% de las asistencias a detenidos, pero sólo los viernes.

En Córdoba se suspendía el turno de oficio pero en nada se veían afectadas las guardias de asistencia a detenidos. Lo mismo ocurría en Granada; mientras que en Málaga se exceptuaban de las suspensiones del turno las causas con preso y las urgentes como, por ejemplo, los supuestos de medidas provisionales en litigios matrimoniales.

No teníamos noticias relativas a los Colegios de Abogados de Almería, Huelva, Lucena y Antequera, mientras que en los de Cádiz y Jerez, sus respectivos Decanos habían concedido declaraciones a los medios de comunicación informando sobre el problema y anunciando la posible adopción de medidas de presión.

Por su parte, algunas Fiscalías -Jaén y Córdoba- parecían haber iniciado actuaciones impugnatorias, por la vía contencioso-administrativa, de los acuerdos colegiales y, conforme también a informaciones de prensa, un Juzgado de Instrucción de Jaén había iniciado diligencias penales respecto de una letrada que se había negado a intervenir en unas actuaciones instructorias para las que estaba designada de oficio.

Con toda la cautela que exigía un análisis de informaciones periodísticas, era evidente el clima de crispación existente entre los abogados, especialmente los jóvenes, por el impago de las cantidades asignadas por el Ministerio de Justicia para dichos fines. Se trataba, al parecer, de impago total que incluía todos los servicios prestados desde mediados de 1992.

Las causas de esa deuda las desconocíamos aunque podíamos aventurar la hipótesis de que o bien se trataba de dificultades presupuestarias no previstas, o bien formaba parte de la pugna Ministerio-Consejo General de la Abogacía, sobre la nueva normativa a establecer sobre la justicia gratuita en relación con el derecho a la defensa y la asistencia letrada.

En cualquier caso, lo cierto era que el origen de los acuerdos colegiales adoptados pertenecían al marco de relaciones entre la Abogacía y el Ministerio de Justicia en los aspectos comentados y, por consiguiente, el asunto escapaba a nuestra competencia supervisora en cuanto a los orígenes del conflicto.

Sin embargo el problema merecía ser contemplado en nuestra Institución, especialmente, desde otro prisma: el de las alteraciones que supone para la Administración de Justicia en Andalucía en su vertiente de vulneraciones -posibles vulneraciones- de derechos constitucionales, que nos corresponde tutelar de manera especial por su inserción en el Título Primero Constitucional: nos referimos a las previsiones del artículo 17.3 de la Constitución «Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca», y a las contenidas en el 24.2, constitucional, respecto del derecho de todos «a la defensa y a la asistencia de letrado» con sus

correspondientes desarrollos legislativos en las respectivas leyes rituarías penal y civil y en otras disposiciones de similar rango normativo, o de carácter reglamentario (señaladamente, el Real Decreto 2090/1982, de 24 de Julio, aprobatorio del Estatuto General de la Abogacía).

Acuerdos como el que, al parecer, se había adoptado en Jaén relativo a la inasistencia a detenidos en Comisaría resultaban ser claramente atentatorios contra el citado 17.3. La suspensión del turno de oficio, bien sea total o parcial, era evidente que vulneraría en mayor o menor medida, derechos individuales a la defensa y a la asistencia de letrado y tenía, además, incidencia directa en la gratuidad de la justicia respecto de quienes acreditaran insuficiencia de recursos para litigar, quienes, en todo caso, deberían gozar de ella según garantiza la Constitución en su artículo. 119 que, si bien no incardinado en el Título I, se relaciona directamente con el 24.2 en su aspecto comentado, pues no podrá haber defensa sin gratuidad, en los casos de insuficiencia de recursos para litigar.

Finalmente, nos preocupaba que, aún en los supuestos en que no se hubiera adoptado acuerdo alguno del tipo de los comentados, la asistencia técnica prestada por letrados ya designados de oficio, perdiera en efectividad ante el malestar existente y la incertidumbre en el percibo de las cantidades asignadas como retribución a los servicios de ayuda legal. Era lógico pensar que el celo profesional de los letrados designados de oficio podía debilitarse en perjuicio de sus defendidos, ante evidentes y graves incumplimientos ministeriales fueran cuales fueran las causas que habían conducido a la suspensión en los pagos correspondientes al segundo semestre de 1992.

Por todo ello, parecía conveniente iniciar un expediente de oficio, tramitado como **queja 93/1505**, centrado no en las causas del conflicto -aunque debíamos de alguna manera mostrar nuestra preocupación por ellas-, sino en las consecuencias del mismo para algunos derechos fundamentales de los andaluces, como los comentados (y algunos otros conexos).

Dado que la información de que disponíamos era muy fragmentaria y contradictoria respecto del tenor literal exacto de los acuerdos adoptados y de los Colegios concretos intervinientes, nos dirigimos a los once Colegios de Abogados de Andalucía, en similares términos, es decir, sin comunicaciones singularizadas para cada uno, exponiendo nuestra preocupación por las noticias que nos llegaban y por el origen del conflicto, y como consecuencia de esa preocupación le solicitamos informe sobre:

A) La existencia o no en cada Colegio de débitos por los conceptos comentados.

B) En caso afirmativo, cuantía de la deuda y período a que se contrae.

C) Si se había adoptado algún acuerdo como los comentados y, en caso afirmativo, nos indicasen la aplicación concreta que se estaba haciendo del mismo.

Una vez recibidos los informes solicitados, pudimos realizar una primera evaluación del problema planteado.

Sobre las causas del conflicto, los informes se extendían en una doble dirección: de un lado el Ministerio de Justicia les adeudaba importantes sumas en concepto de indemnizaciones por prestación de turnos de oficio, asistencia a detenidos, y gastos de infraestructura por ambos conceptos; de otro lado, casi todos ponían de manifiesto el incumplimiento por parte del Ministerio del acuerdo (Convenio le llaman algunos) firmado con el Consejo General de la Abogacía el día 23 de Marzo de 1992, que puso fin a meses de tensión en torno a las negociaciones para la modificación del Real Decreto 118/1986, de 24 de Enero, que regula la transferencia de la aportación del Estado para indemnizar las actuaciones de los Abogados en turno de oficio y en asistencia letrada al detenido o preso. Dichas negociaciones llegaron a estar rotas en Enero de 1992.

La esencia de ese "acuerdo transaccional" de Marzo, según los Colegios informantes, fue el compromiso de elaboración, por parte del Ministerio de Justicia, de un anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y a cambio la aportación económica del Estado disminuiría (se supone que, también a cambio, de incorporar a ese Proyecto un sustancial recorte en los supuestos de reconocimiento de la condición de "pobre" y mejorar la intervención en ello de los Colegios).

Sobre este extremo se afirma en el informe emitido por el Colegio de Abogados de Cádiz *"como tuve el honor de exponer personalmente al Sr. Conde Pumpido el día 21 de Junio pasado, con ocasión de asistir a esa al X aniversario del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, el deseo de la abogacía en general y, en particular del de este Colegio, es que podamos disponer de un organismo del Estado o de la Autonomía que, con un procedimiento y normativa legales, determine en verdad quienes son beneficiarios de la prestación de tales servicios, pues no tenemos interés alguno en prestárselo a los llamados "falsos pobres", ni*

tampoco discutir después la breve subvención con que intenta compensarse la prestación de los mismos."

Por su parte, el Colegio de Jaén matizaba sobre este punto "La solución del problema, no es otra que la dignificación del Turno de Oficio, su correcta atención por los Abogados y su retribución adecuada. Para ello, como paso previo a determinar los requisitos de acceso a este servicio sólo por quienes acrediten falta de medios y el desenmascaramiento de tantos falsos pobres, que no hacen sino distorsionar este servicio en detrimento de las arcas públicas y de quienes realmente la precisan (...) En ese sentido van los dos Convenios firmados por la Abogacía con la Administración, que tienden a establecer un instrumento legal que permita que sólo se acojan a la justicia gratuita y por tanto dispongan de Abogado retribuido con fondos públicos quienes acrediten efectivamente falta de medios. El contenido de ese derecho debe ser más amplio, pues no basta sólo con los servicios de Abogado y Procurador, sino también de Peritos, comunicaciones, publicaciones de edictos, etc. Entiendo que este es el auténtico incumplimiento del Ministerio de Justicia y los motivos que justifican las medidas colegiales de protesta."

En cuanto a la concreción de las deudas contraídas por el Ministerio -primer punto sobre el que solicitábamos informe con expresión de cuantía, concepto y período a que se contraen- los informes eran coincidentes en cuanto a los conceptos y devengo temporal: indemnizaciones a letrados por prestación de asistencia jurídica a detenidos y turnos de oficio y gastos de infraestructura a los Colegios.

En cuanto al período de impago citaban el segundo semestre de 1992 y los últimos informes recibidos (en Septiembre y Octubre de 1993) señalaban ya el primer semestre de este 1993.

Por lo que respecta a la cuantificación, no todos la indicaban: Málaga cifraba la deuda -sin incluir el primer semestre de 1993- en más de 150 millones; Huelva en 13 millones; Almería, 10; Sevilla (al día 21 de Junio de 1993), 138; Jerez, 7'5 a letrados y cerca de 1 millón al Colegio; Antequera, 4.

Al parecer, el Ministerio esgrimía como argumento para retrasar los pagos su desacuerdo con el abono de indemnizaciones en ciertos supuestos de turnos de oficio en casos en que no es preceptiva la intervención de letrado, de ahí pasa a no pagar nada y comienza el conflicto, que conocía un enfriamiento a finales

de Mayo de 1993 cuando el Ministerio abonó una parte de la deuda.

Respecto a los acuerdos adoptados y sus consecuencias negativas sobre los derechos constitucionales a la asistencia de Abogado a detenidos y defensa y asistencia de letrado- punto segundo de nuestro requerimiento de informe- se podían ordenar en tres grupos:

* Un primer grupo, constituido por los Colegios de Jerez de la Frontera, Lucena, Antequera y Cádiz no habían adoptado acuerdos de suspensión ni de turnos de oficio ni de asistencia a detenidos pero mostraban su solidaridad con los Colegios que sí los han adoptado y no descartaban en el futuro asumir semejantes posicionamientos.

En este primer grupo destacaba por su interés el informe emitido por el Colegio de Cádiz, Corporación que, sin adoptar acuerdos suspensivos, analizaba bien los términos del problema y mostraba su inquietud sobre la continuidad del conflicto puesto que *"el Ministerio retiró del de Hacienda, el pasado día 9 de Julio, la subvención correspondiente al primer semestre de este año -1993- habiéndose prestado la totalidad de los servicios."*

* Un segundo grupo -Almería y Sevilla- asume posicionamientos peculiares: el primero adopta el día 4 de Junio acuerdos, muy radicales, de suspensión, tanto del turno de oficio como el servicio de asistencia a detenidos y posteriormente -28 de Junio- dejó sin efecto los acuerdos al parecer tras el pago de una parte de la deuda.

Por su parte Sevilla adoptó acuerdos de suspensión que suponían, en parte, una especie de huelga de celo en la mecánica del turno de oficio con peticiones, en cada caso, de información previa al Juzgado sobre extremos que en situaciones normales no dan lugar a ello: por ejemplo, tipo de procedimiento, dictamen sobre si es o no preceptiva la intervención procesal de letrado, revisión de las designaciones ya efectuadas, con base en la situación económica de los beneficiarios, solicitud en todo caso, de la concesión del beneficio de justicia gratuita, etc. En cualquier caso suspendían las designaciones de oficio siempre que no fuera preceptiva procesalmente la actuación de letrado. En cuanto a la Asistencia a detenidos se limitaban a reducir en un 50% el número de letrados disponibles para ello ... los viernes.

* El tercer grupo es el que había de merecer nuestra mayor atención

pues lo formaban aquellos Colegios que habían adoptado acuerdos de suspensión o decisiones que la llevaban aparejada como ocurre en Málaga donde se suprimía toda la infraestructura colegial del turno de oficio. Eran los Colegios de Córdoba, Málaga, Granada, Jaén y Huelva. En todos estos casos, excepto en Huelva, que nos conste, había impugnado los acuerdos el Ministerio Fiscal por la vía contencioso-administrativa que abre la Ley 62/1978, de 26 de Diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, cuyo artículo 7.4 prevé -contra la norma general de la vía ordinaria- la suspensión del cumplimiento del acto impugnado, a no ser que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general. En todos los casos las Salas respectivas habían dictado autos de suspensión hasta tanto se dictara sentencia.

Los demás acuerdos de este grupo implican suspensión del turno de oficio con algunas excepciones en materia civil (caducidad y prescripción de acciones) y especialmente en materia penal en que se excepcionan las causas con preso. Asimismo se tenían en cuenta los asuntos de "extrema urgencia y necesidad", los que pudieran causar perjuicios graves, las medidas provisionales en materia de familia, todo ello según casos y Colegios, en los que, sin excepción, incluye pues Jaén, se nombraba una Comisión de Seguimiento para salir al paso de dudas y controversias.

En ningún caso -excepto Jaén- se suspendía la prestación del servicio de asistencia, lo que unido a las excepciones señaladas en materia penal hacía que el derecho a la libertad, y su entorno, quedaran menos afectados que otros, por estas medidas de fuerza.

En el momento de proceder a la evaluación de los informes remitidos, teníamos conocimiento de que el Ministerio Fiscal había recurrido los acuerdos adoptados siendo, en ese momento, la situación procesal de los recursos, la siguiente:

El relativo a Jaén, se tramitaba en la Sala de Granada, y aunque en el recurso se pidió la suspensión cautelar de los acuerdos, dicha petición no había sido resuelta en la fecha de redacción del informe elaborado por el Colegio de Abogados. Posteriormente supimos que la Sala dictó un auto suspendiéndolos. No tenemos información sobre si ha dictado o no la sentencia.

Málaga, aunque su Colegio, en la Asamblea de Mayo, no adoptó acuerdos de suspensión propiamente dicha, el primero de los mismos -supresión

de toda la infraestructura existente para el turno de oficio-, implicaba una suspensión, de hecho.

Sin embargo, fue el punto segundo el que más llamó la atención a la Sala de Málaga y fue el único que suspendió. Dicho punto segundo era el siguiente: *"La Junta de Gobierno considerará como causa justificada o impedimento legítimo, a los efectos de excusa para la continuación en los trámites de procedimientos ya iniciados, la falta de pago de las referidas liquidaciones"*. La motivación que la Sala hacía de esa suspensión era que este punto podía conculcar derechos fundamentales «puesto que la admisión indiscriminada de la excusa puede llegar a la falta de una tutela judicial efectiva de los afectados» (Auto de 18 de Junio de 1993, pieza separada de suspensión del recurso 1207/93).

Sobre los de Córdoba, interpuesto el recurso ante la Sala de Sevilla, ésta dictó auto de suspensión el 22 de Junio de 1993 con exclusivo fundamento en que la puesta en práctica de los acuerdos adoptados puede ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, lo que originó al día siguiente la reanudación plena de la prestación del turno de oficio, según acuerdo de su Junta General reunida al efecto.

Finalmente, el Colegio de Granada tenía también impugnados sus acuerdos en contencioso ante la Sección 1ª, Sala de Granada, en el que recayó una primera resolución el 30 de Junio de 1993, un auto suspendiendo la ejecución del Acuerdo adoptado, por contener disposiciones «que pueden afectar no solo a los derechos de los ciudadanos que carezcan de suficientes recursos económicos, sino también al servicio de asistencia que la Constitución garantiza ...».

Contra el auto de suspensión el Colegio de Granada interpuso Recurso de Súplica previo al de Casación. Interesa detenernos en ese peculiar incidente, que no se produjo en las otras provincias, donde los respectivos Colegios afectados asumen, sin recurso, los autos suspensivos. Posiblemente en este caso el origen de los recursos de Súplica y Casación haya que buscarlo en los inadecuados puntos de partida, antes comentados, del recurso y del Auto suspensivo en lo que afecta al artículo 17.3 C.E. que, evidentemente, no ha podido ser vulnerado.

El día 29 de Julio de 1993 la Sala dictó sentencia en el recurso (en el contencioso, no en el de Súplica) -con lo que el debate sobre la suspensión de la ejecutividad caduca- estimándolo y, en consecuencia, anulando el acuerdo impugnado por ser contrario al derecho a la defensa y a la asistencia letrada

consagrados ambos en el artículo 24.2 de la Constitución. Antes, en el Fundamento Cuarto, rechazaba la tesis fiscal sobre vulneración del citado 17.3 pues «resulta obvio que el acuerdo adoptado por el Ilustre Colegio de Abogados de Granada, en fecha 1 de Junio de 1993, no vulnera en modo alguno el derecho fundamental consagrado». A pesar de que la sentencia corregía este aspecto, el Colegio la impugnó en Casación básicamente alegando que al adoptar los acuerdos de protesta se habían extremado las medidas precautorias tendentes a evitar cualquier tipo de indefensión o perjuicio grave para los justiciables.

En definitiva, todas las impugnaciones comentadas se encontraban todavía sub-iúdice, y las más pendientes de las sentencias de instancia. En consecuencia, por lo tanto, todos los acuerdos colegiales, que daban origen a este expediente de oficio, se encontraban suspendidos con lo que el peligro de conculcación de derechos constitucionales había desaparecido por la rápida actuación del Ministerio Fiscal, que coincidía en sus apreciaciones con las de esta Institución que en el mismo escrito dirigido a los Colegios de Abogados andaluces requiriendo información, formuló una serie de consideraciones y recordatorios a los Colegios afectados. Decíamos nosotros:

"Sin embargo, el conflicto planteado tiene otra vertiente, que incide plenamente en el ejercicio de nuestras competencias, relativas a la defensa de los derechos y libertades comprendidas en el Título Primero de la Constitución. Nos estamos refiriendo a las repercusiones que puedan tener medidas de protesta como las descritas, en el ejercicio de derechos subjetivos, de carácter fundamental, que están recogidos en nuestro Texto Constitucional y de manera señalada en sus artículos 17 y 24.

Concretamente, por lo que hace referencia a la asistencia de abogado a los detenidos, el apartado 3, del artículo 17, garantiza que la misma se preste, tanto en las diligencias policiales, como judiciales.

Por su parte, el artículo 24.2 predica el derecho de todos a la defensa y a la asistencia de letrado y parece evidente que si se restringe el Turno de Oficio (las informaciones de prensa, especialmente, reseñan "suspensiones totales o parciales") los derechos individuales a la defensa y a la asistencia de letrado se verán seriamente afectados para aquellas personas a quienes la ley garantiza la gratuidad de la justicia, uno de cuyos elementos lo constituye la prestación de

defensa de oficio; nos estamos refiriendo a las personas que acrediten insuficiencia de recursos para litigar."

Los hechos -acuerdos colegiales adoptados y decisiones judiciales dictadas- nos daban la razón en cuanto al derecho a la defensa y asistencia de letrado (24.2) aunque no en lo relativo al 17.3, excepto en el caso de Jaén, sencillamente porque no se llegaron a adoptar acuerdos lesivos para el derecho de los detenidos a ser asistidos por abogado.

Llegados a este punto, y como quiera que la puesta en marcha del expediente de oficio venía presidida por la idea del respeto de los derechos constitucionales aludidos, que podían verse afectados por los acuerdos que, al parecer, se estaban adoptando por los Colegios de Abogados a los que nos habíamos dirigido, toda vez que, de acuerdo con la información que poseíamos, teníamos constancia de que dichos acuerdos o habían sido suspendidos, o no resultaban atentatorios para con dichos derechos, debíamos de dar por concluidas nuestras actuaciones, pues el otro aspecto del problema planteado, lo que los Colegios denominaban "*incumplimiento del Ministerio de Justicia*", excedía de nuestro ámbito competencial.

Sin embargo, consideramos necesario dar traslado de nuestras gestiones, así como de la información recabada a través de las mismas, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al que nos dirigimos en los siguientes términos:

"... La situación actual del conflicto a la fecha de esta comunicación, es la siguiente: por una parte, los derechos constitucionales aludidos parecen bien garantizados para los andaluces con las intervenciones judiciales producidas: por otra parte, la deuda contraída por el Ministerio de Justicia, por los conceptos expresados, ha disminuido, si bien continúa adeudando, según la información de que disponemos, el cincuenta por ciento correspondiente a las indemnizaciones del segundo semestre de 1992.

En consecuencia, nos proponemos suspender nuestras actuaciones ante los Colegios de Abogados, una vez les comuniquemos este contacto entre ambas Instituciones, permaneciendo, no obstante, atentos a futuras evoluciones del conflicto.

Respecto del Ministerio de Justicia, parece conveniente que esta Institución se pronuncie, dada la gravedad de los acontecimientos que tan sólo parecen haberse suscitado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Obviamente, nuestra limitación competencial aconseja acudir a la vía trazada en el artículo 2.1 de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, respecto del régimen de colaboración y coordinación entre ambas Instituciones, y que sea, en consecuencia, esa Institución la que traslade al Ministerio de Justicia nuestra posición al respecto, que a continuación sintetizamos.

El conflicto trae su origen en dos cuestiones bien distintas, aunque con puntos de contacto entre ellas:

De un lado, parece evidente, por parte del Ministerio de Justicia, el retraso en el pago de las indemnizaciones correspondientes -especialmente las de 1992 aún adeudadas-, no sólo de las cantidades a percibir por los abogados, sino también por los gastos de infraestructura que por estos conceptos corresponde abonar a los Colegios. Aunque desconocemos a ciencia cierta cuales son las causas reales de esta demora y las previsiones ministeriales sobre las mismas, en este punto nuestra opinión no puede ser otra que, de una vez, se abonen las indemnizaciones adeudadas, evitando en lo sucesivo enojosos retrasos que pudieran suponer un recrudecimiento de las acciones de protesta.

Respecto de la otra causa del conflicto, los Colegios comunicantes y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, señalan el incumplimiento ministerial de los acuerdos de 23 de Marzo de 1992, firmados por el titular del Departamento y el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española. Ese incumplimiento hace referencia a la reforma con rango legal, del actual régimen normativo y financiero de los turnos de oficio y de la asistencia letrada a detenidos. Según los Colegios comunicantes nada se ha hecho sobre la cuestión transcurrido más de año y medio de aquellos acuerdos.

Sobre este segundo aspecto nuestra opinión es la siguiente: que con independencia de que en dichos acuerdos no se estableciese un plazo concreto para la aprobación del proyecto correspondiente, parece excesivo el tiempo transcurrido sin que se tengan noticias de

la elaboración por el Ministerio de Justicia del correspondiente anteproyecto, que pueda, en su día, convertirse en la "Ley de Asistencia Jurídica Gratuita" a la que se refieren los acuerdos aludidos. Es por tanto, necesario, que, en el menor tiempo posible, se dé traslado del anteproyecto aludido a los órganos competentes de la Abogacía para su correspondiente dictamen.

En definitiva se trata de que por parte del Ministerio de Justicia se intensifiquen sus esfuerzos para dar cumplida solución a este conflicto, en aras de una mejor garantía de los derechos constitucionales aludidos, en el marco de esta Comunidad Autónoma, que pueden verse seriamente amenazados por actitudes de protesta de los Colegios de Abogados andaluces que, aunque sometidos en este caso a la triple supervisión del Ministerio Fiscal, los Tribunales y los Comisionados Parlamentarios, puedan, a base de prolongar el conflicto, reproducirse u ocasionar en sus colegiados ánimos poco favorables a un buen servicio público en los aspectos comentados.

Reiterando nuestra solicitud de cooperación en el sentido de que traslade al Ministerio de Justicia nuestra posición, si le parece oportuna, reciba un cordial saludo,".

Asimismo, nos dirigimos a los Colegios de Abogados andaluces, informándoles del resultado de nuestras gestiones, así como del traslado que de las mismas habíamos efectuado a la Institución Estatal. Finalmente, les comunicábamos nuestro propósito de continuar atentos a las futuras evoluciones del conflicto, solicitándoles nos mantuvieran informados al respecto.

Al finalizar el año el conflicto parecía haber remitido aunque la deuda seguía, en parte, manteniéndose, mientras que la esperada Ley de Asistencia Jurídica Gratuita continúa apareciendo como una mera expectativa.

Derecho Fundamental a la Tutela Judicial efectiva sin Indefensión.

El derecho fundamental enunciado, recogido en el artículo 24, apartado 1 de la Constitución, es el que con mayor frecuencia se somete a la consideración del Tribunal Constitucional a través de los recursos de Amparo que plantean su posible vulneración desde muy diversas vertientes.

En unos casos se trata del simple derecho de acceso a la jurisdicción, en otros del derecho a los recursos establecidos en la Ley, generalmente cuando es negado por una excesiva rigidez formalista; otras veces se plantea en su variante de derecho a una defensa contradictoria, sin posibilidad, por tanto, de que se dicten resoluciones judiciales "inaudita parte", etc. ...

En nuestra experiencia diaria han sido, sin embargo, más frecuentes otros motivos de negación del derecho comentado los que hemos debido analizar e investigar: nuestros Informes Anuales han recogido fielmente, supuestos de vulneraciones del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes -con especial detenimiento en los casos en que esto ocurre por la inactividad de la Administración que nos corresponde supervisar- y diversos casos de abusivas indefensiones creadas a los interesados, en procedimientos judiciales de diversa índole.

Circunscribiéndonos a la indefensión, toda aquélla, que se nos alegue o que intuyamos existe, es objeto inmediato, y prioritario, de nuestro estudio porque se trata de una de las situaciones más precarias en que un ciudadano pueda encontrarse: una situación -la indefensión procesal- que no permite el ejercicio de otros derechos constitucionales y que, por consiguiente, debe ser corregida tan pronto como se constate.

Evidentemente, existen casos en que la indefensión no es estimada por nuestra parte, tras la evaluación del caso concreto planteado. Tal ocurrió en la **queja 93/2735** que denunciaba supuestas presiones, ocasionadoras de la alegada indefensión, recibidas para conciliar una reclamación judicial de índole laboral.

Tras detenido estudio de la documentación acompañada dictaminamos la inexistencia de vulneración constitucional alguna pues todos los datos coincidían en que la conciliación había sido decidida con entera libertad y pleno conocimiento de causa y consecuencias por parte del afectado que, en todo momento, gozó de la asistencia de letrado, y la supervisión del Juez de lo Social, conforme al artículo 84 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Ninguna duda nos cupo de encontrarnos ante un supuesto flagrante de indefensión y negativa a la tutela judicial efectiva en el caso planteado en la **queja 93/2813**, que pasamos a comentar, y que tuvo un amplio eco en todos los medios de comunicación durante varias semanas.

El interesado, vecino de Algeciras, es propietario de un inmueble -segunda vivienda para veraneo- en Nerja.

A finales de octubre, el Presidente de la Comunidad de Propietarios de dicho inmueble le telefoneó comunicándole que un desconocido, provisto de autorización judicial, se había personado en la vivienda, procediendo a la rotura y sustitución de la cerradura de la misma.

Alarmado por tan inesperada noticia, se personó en Nerja y comprobó la veracidad de la misma, personándose de inmediato en el Registro de la Propiedad de Torrox, donde se hallaba inscrita su propiedad, comprobando que, efectivamente, sobre la finca de su propiedad existía, primeramente, una anotación preventiva de embargo a favor del actor en juicio ejecutivo nº 139/91 que contra un individuo, de idéntico nombre y apellidos, vecino de Nerja, se seguía en un Juzgado jiennense -el de Primera Instancia nº4-. Posteriormente, aparecía la inscripción registral de salida a pública subasta de la finca en cuestión, la comparecencia como postor de un tercero, la aprobación de remate a su favor, y, finalmente la inscripción de su título de dominio por título de adjudicación en fecha 7 de Octubre del presente año. Fue al siguiente día 26 cuando procedió al cambio de cerradura del inmueble, tomando posesión el adjudicatario del bien inmueble.

El interesado, comprensiblemente alarmado ante tan tamaño despropósito, encomendó de inmediato el asunto a un abogado y otorgó poder a procurador, que, en escrito presentado ante el Juzgado de Primera Instancia nº4 de Jaén el día 17 de dicho mes solicitaba ser tenido por personado y parte en el procedimiento realizando una descripción ordenada de los hechos y aclarando cualquier duda que se pudiera suscitar sobre la evidencia del error padecido, solicitando, en consecuencia, la nulidad de actuaciones.

Dicha petición fue resuelta, mediante Providencia acordando no tener por personado y parte a la representación del interesado, por encontrarse concluidas las actuaciones.

La Providencia fue recurrida en Reposición. Es en ese momento cuando el perjudicado formula su queja ante esta Institución.

De inmediato nos pusimos en contacto con la Fiscalía de Jaén para que iniciase sus investigaciones sobre la realidad de los hechos y nos informase

sobre los mismos.

Un extenso informe de Fiscalía nos terminó de poner en pleno conocimiento de lo ocurrido, como a continuación detallamos.

El día 7 de Marzo de 1991, ante el Juzgado de Primera Instancia nº 4 de los de Jaén, se presenta demanda de juicio ejecutivo, en reclamación de 160.000 Ptas., por impago de dos letras de cambio, contra D. M.L.F., industrial, vecino de Nerja.

El día 12 de igual mes y año, se despacha ejecución interesando se notifique el procedimiento a la esposa del demandado, librando exhorto a Nerja, al efecto, diligencia que se practica, con fecha 2 de Mayo de igual año, en la persona del demandado, que manifiesta que su esposa se llama A.B.C. Simultáneamente, un procurador proporciona al Juzgado de Paz de dicha localidad, para su remisión al de Jaén, una nota registral en la que consta, a nombre de D. M.L.F. (distinto al anterior) y de su esposa D^a. L.G.F. (no A.B.C.), la finca que luego resultó embargada; de dicha Diligencia se entrega copia al demandado, que nada manifiesta al respecto.

El día 24 siguiente se devuelve el exhorto al Juzgado de Jaén, que, con dicha fecha, declara al demandado en rebeldía, al no haberse personado en las actuaciones.

El 19 de Junio de igual año se dicta sentencia de remate, no haciéndose referencia en la misma a bienes concretos, librándose exhorto a Nerja para su notificación, que se efectúa en la persona del demandado, pero no de su esposa.

El 18 de Septiembre del mismo año, la parte actora interesa se requiera al demandado para que aporte los títulos de propiedad de sus bienes, así como se pida certificación al Registro de la Propiedad de Torrox para que certifique las cargas de los bienes embargados.

Posteriormente -no concreta el Fiscal fecha- se aporta por la parte actora nota del Registro, de fecha 3 de Junio, por la que se suspende la anotación preventiva de embargo, ya que el nombre de la esposa del demandado no corresponde con el de la esposa del titular registral de la finca. Aquí se pudo descubrir el fallo, pero no se hizo.

El 8 de Enero de 1992, la parte actora presenta un escrito alegando que hubo un error al proporcionar el nombre de la esposa del demandado, y que el nombre verdadero es el de la que resulta ser la esposa del titular de la finca (!), solicitando se notifique el procedimiento a la misma.

A partir de aquí, y ante la imposibilidad de hacer determinadas notificaciones personalmente, se realizan éstas mediante edictos. Éstas son: requerimiento al demandado para que presente títulos de propiedad de los bienes embargados, y notificación a la supuesta esposa del demandado -en realidad, la del interesado- del procedimiento.

El 23 de Abril de 1992 se libra mandamiento al Registro para la anotación preventiva de embargo -recuérdese que se suspendió la originalmente efectuada-, que se hace el 7 del siguiente mes de julio.

El 23 de Noviembre de igual año se tasa la vivienda en 4.950.000 Ptas., y ya en Marzo de 1993 se anuncian las subastas, celebrándose la primera y segunda sin éxito. A la tercera, celebrada el 15 de Julio de dicho año, concurre X.X.X., que ofrece 410.000 Pts.

El 22 de Julio de igual año se entrega al actor el importe del principal de su demanda (160.000 Pts.), y el adjudicatario solicita se le dé Auto de Adjudicación y posesión judicial de la finca, lo que se hace el 7 de Septiembre siguiente.

El 21 de Octubre, finalmente, se da posesión de la finca al adjudicatario, tras librar al efecto exhorto al Juzgado de Paz de Nerja, inscribiéndose la adjudicación en el Registro de la Propiedad de Torrox.

Es en ese momento cuando el interesado, a través de la Comunidad de Propietario de su inmueble, tiene conocimiento de los hechos, que comprueba en el propio Registro, presentando el 12 de Noviembre de 1993 escrito, ante el Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Jaén, solicitando ser tenido por parte en el procedimiento y la nulidad de lo actuado desde el embargo, solicitud resuelta, como ya se indicó, mediante Providencia del siguiente día 23, acordándose que no ha lugar a lo solicitado, por no ser el peticionario parte en el procedimiento, que, además, se encuentra concluso. La providencia es recurrida en Reposición, resolviendo el Juzgado, mediante Auto del día 28 de Diciembre de igual año,

denegar lo solicitado, por haber recaído sentencia definitiva, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 240.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por el propio interesado supimos que dicho Auto fue recurrido ante la Audiencia Provincial, habiéndosele solicitado fianza, para proceder a su admisión, de 500.000 Pts., que hubieron de ser depositadas por el sufrido ciudadano expoliado.

En cuanto a los motivos del error señala el Ministerio Fiscal la rebeldía del demandado, en cuanto al resto de las notificaciones, que hubieron de hacerse por edicto, aunque la primera de ellas sí pudo hacerse personalmente, pudiendo detectarse posible mala fe del mismo al no manifestar que él no era propietario del bien embargado; error en el abogado y procurador de la actora, los cuales, al poner en su conocimiento el Registrador la disparidad de nombre de las esposas, se limitan a cambiar el nombre de la del demandado, sustituyéndolo por la del verdadero propietario.

Por último, la no constancia, ni en las actuaciones judiciales, ni en las inscripciones registrales, del Documento Nacional de Identidad de los implicados, que priva de un elemento identificador fundamental en los casos de coincidencia, más que frecuente, de nombres y apellidos.

En cuanto a las posibles responsabilidades la Fiscalía señala indicios de alguna de carácter penal en el demandado; otras de orden civil en la parte actora y otras de índole administrativa por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Respecto de posibles soluciones el informe de Fiscalía lleva a cabo un detenido estudio legal, doctrinal y jurisprudencial que le lleva a la conclusión de la inviabilidad de la nulidad de actuaciones si no es en el seno de un nuevo procedimiento de carácter declarativo, en el que el perjudicado ejercite conjuntamente una acción declarativa de nulidad de embargo y la reivindicatoria de propiedad. Asimismo rechaza la viabilidad de un recurso de amparo mientras tanto no se agote esta vía.

Dadas las dificultades técnicas existentes para devolver las cosas a su estado de normalidad anterior a los hechos narrados, a pesar de la aberrante actuación judicial originadora de una indefensión tan alarmante como la descrita, de inmediato el Defensor del Pueblo Andaluz y su Adjunta Segunda se trasladaron a la

sede de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Jaén y sostuvieron entrevista con el Fiscal Jefe y otros miembros de la Fiscalía.

Tras un amplio cambio de impresiones sobre las posibles vías a seguir, se convino en que era necesario reunir a las partes afectadas para conocer sus puntos de vista, y tratar de buscar bases de acuerdo que facilitaran la labor de los jueces. A dicho fin se acordó que el Defensor del Pueblo Andaluz ejercitase funciones mediadoras entre las partes con el objeto primordial de reponer al perjudicado en la posesión de la finca, cuyo expolio motivó la queja, y posibilitar una actitud conciliadora en las partes que hiciese posible soluciones procesales rápidas, dentro de un marco legal, al problema planteado.

Para el día 17 de Febrero de 1994 esta Institución convocó una reunión en la propia sede de la Fiscalía, lugar convenido por parecer adecuado a la defensa de los derechos constitucionales en juego, aunque ningún miembro de ésta participase directamente en la reunión, dado el carácter de ésta, cuya convocatoria se efectuó mediante comunicación escrita y contactos telefónicos. Fueron citadas las siguientes personas: los cónyuges perjudicados (verdaderos propietarios, ambos, de la vivienda expoliada); su asesor jurídico; el adjudicatario por error y su asesor jurídico, y, finalmente, el asesor jurídico y representante de la parte actora en el procedimiento ejecutivo en que se originó este lamentable suceso.

Tras una primera ronda de intervenciones, las posiciones intransigentes de algunas de las partes no parecían augurar éxito a la mediación, que en algún momento pareció no hallar salida, por lo que hubo de suspenderse la reunión. Reanudada ésta por la tarde, tanto el adjudicatario como la parte actora en el ejecutivo flexibilizaron sus posturas lo que permitió iniciar el debate sobre los perjuicios causados a unos y otros por el error padecido, una vez que se llegó al convencimiento de que éste debía ser subsanado cuanto antes sobre la base, obvia, de reconocer quienes eran los verdaderos propietarios del inmueble erróneamente subastado.

Y así, la parte actora en el procedimiento ejecutivo -que previamente había devuelto al Juzgado el principal erróneamente percibido- se comprometió a solicitar la devolución al adjudicatario del importe de la subasta depositado por éste, quien, a su vez, se comprometió a devolver, de inmediato, la posesión del inmueble a sus legítimos y verdaderos propietarios, sin esperar la devolución del dinero entregado en la subasta aunque sí previo pago de algunos perjuicios que acreditó.

A dicho pago se comprometió la parte actora.

Todas las partes se comprometieron a solicitar la nulidad de las actuaciones erróneas producidas en el juicio ejecutivo y en el Registro de la Propiedad correspondiente.

El texto concreto del Acuerdo de Mediación fue el siguiente:

"En Jaén, a diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

Con motivo de las gestiones relativas al expediente de queja 93/2813, formulada por D. M.L.F., el Defensor del Pueblo Andaluz, ha convocado una reunión entre las partes afectadas por la adjudicación errónea de un inmueble, producida en los autos de juicio ejecutivo núm. 139/91, seguidos en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4, de Jaén, y al objeto de intentar la mediación entre ellas.

Con este motivo comparecen: (...)

Todas las partes antes citadas, aceptando la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, llegan a los siguientes acuerdos:

Primero. Conformes todos los intervinientes en que la vivienda, sita en Nerja, (...), propiedad de D. M.L.F. y D^a. L.G.F., fue embargada, subastada y adjudicada erróneamente, manifestándose por D. ... que el conocimiento del error, se tuvo con posterioridad a la adjudicación de la misma, reconocen que dicha vivienda es exclusiva propiedad del matrimonio compareciente.

Segundo. Que para subsanar este error, se llegan a los siguientes acuerdos, que se obligan todos los intervinientes a cumplir fielmente:

A) D. ..., en la representación que tiene acreditada, presentará escrito ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 4, de los de Jaén, procedimiento ejecutivo 139/91, solicitando le sean devueltas a D. ..., la cantidad por el mismo ofrecida y depositada, para efectuar la adjudicación de la finca a su favor.

B) Con la finalidad de colaborar en que se reintegre a sus legítimos propietarios, la vivienda objeto de la presente transacción, y sin que ello suponga un reconocimiento de cualquier tipo de responsabilidad por la parte actora, según manifiesta dicha parte, ésta satisfará a D. ..., la suma de trescientas mil pesetas, que se corresponden con los gastos efectuados por el mismo, como consecuencia de dicha adjudicación, los que deberán ser previamente justificados documentalmente. Esta entrega se efectuará el próximo día lunes, 21 de los corrientes.

C) D. ..., hará entrega a D. M.L.F. y esposa, de las llaves y posesión de la vivienda el citado día 21 de los corrientes, sin que a partir de dicha fecha el Sr. ... tenga que asumir pago alguno en concepto de tributos, impuestos y cualquier otra carga fiscal que se produzca en el futuro, derivado de la errónea adjudicación que se le efectuó, aunque hayan podido ser devengados con anterioridad a esta fecha.

En su caso, se hará cargo de dichos tributos, y demás gastos que de ellos deriven, D. M.L.F., pero solo frente a D. ..., y con reserva de acciones frente a terceros.

D) Por las partes personadas en el procedimiento civil, se presentará solicitud para que sea anulado el embargo, subasta y adjudicación efectuados, así como las cancelaciones registrales que aparezcan con posterioridad a la diligencia de embargo, incluida la adjudicación a favor del Sr. ..., al objeto de conseguir la titularidad registral de la vivienda a favor de D. M.L.F. y esposa, incorporando incluso el presente acuerdo en el procedimiento civil.

E) Quedan a salvo de todos los intervinientes, el ejercicio de cuantas acciones y derechos se crean asistidos, como consecuencia de los errores padecidos.

Como convocante de la reunión D. Manuel Conde-Pumpido Ferreiro, Defensor del Pueblo Andaluz, manifiesta que dichos acuerdos, han sido adoptados en su presencia, en un ambiente de positiva solidaridad entre los intervinientes, con objeto de resolver el problema planteado, por lo que quiere hacer patente a todos, su agradecimiento.

Por parte de los intervinientes, se agradece igualmente al Excmo. Sr. Defensor del Pueblo Andaluz, su mediación, en el convencimiento de que su autoridad moral ha sido determinante para que la misma haya resultado eficaz.

En prueba de conformidad, firman el presente acuerdo, los intervinientes y el Excmo. Sr. Defensor del Pueblo Andaluz, en el lugar y fecha al principio indicados."

Los acuerdos alcanzados fueron cumpliéndose cada cual en su momento: los remitentes de la queja recuperaron la posesión del inmueble; se hizo entrega de la suma comprometida en concepto de compensación de perjuicios al adjudicatario en subasta; éste devolvió la posesión de la finca, y se formularon escritos a la Audiencia -donde pendía recurso de apelación- comunicando los acuerdos alcanzados y reiterando la solicitud de nulidad de actuaciones.

El día dos de Marzo se celebró la vista del recurso de apelación pendiente y el siete de dicho mes la Audiencia Provincial de Jaén dictó auto en el que, tras hacerse eco de los contenidos del Acuerdo de Mediación, una vez efectuado un detenido análisis jurídico sobre las consecuencias de los errores padecidos en el procedimiento ocasionadores de la vulneración de derechos constitucionales de los perjudicados, a los que se situó en evidente indefensión, declaró la nulidad de todas las actuaciones a partir del auto en que se despachaba ejecución -dictado el 12 de Marzo de 1991- retrotrayendo los autos principales a ese momento, y ordenó el envío de testimonio de dicho Auto al Registrador de la Propiedad de Torrox para que proceda a la cancelación de las anotaciones provocadas sobre la finca por el error material sufrido, debiéndose dirigir, asimismo, exhorto al Juzgado de Paz de Nerja para la reposición a los perjudicados de su legítima posesión -hecho éste, recuérdese, ya producido gracias al acuerdo entre las partes-.

Esta era la situación de las actuaciones en el momento de redactar este Informe.

A partir de aquí los autos deberán ser devueltos al Juzgado de procedencia, se cancelará la fianza depositada para la apelación, y aquel Juzgado deberá proceder a cumplimentar lo ordenado en el Auto de la Audiencia y a devolver al adjudicatario las 410.000 Ptas, ofrecidas en la subasta, con lo que la

situación previa a los errores padecidos se restablecerá.

Quedan, no obstante, abiertas algunas incógnitas: eventuales responsabilidades administrativas, civiles, incluso penales -existen iniciadas Diligencias Penales para depurar responsabilidades de esta índole en que pudiera haber intervenido la parte demandada en el juicio ejecutivo- que hayan podido originarse; posibles reclamaciones de daños y perjuicios, por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, o de otra naturaleza, que alguno de los afectados pudiera iniciar, ...

No es posible, de otro lado, desdeñar la posibilidad de que el Consejo General del Poder Judicial conozca de las actuaciones pues dicho conocimiento puede ser de sumo interés para evitar futuros casos como éste y eludir la complejidad actual de la normativa sobre nulidad de actuaciones ante tan palmarias irregularidades procesales.

De estas y otras cuestiones pendientes nos ocuparemos más adelante.

Retrasos en los procedimientos judiciales, motivo reiterado en las quejas de los ciudadanos.

Los retrasos que se producen en los procedimientos judiciales constituyen uno de los motivos más generalizados de las quejas que los andaluces dirigen a la Institución. Dichas quejas -como explicamos en otro lugar- constituyen el grueso de las que se atribuyen al Área de Justicia, que lleva a cabo las investigaciones pertinentes a través del cauce previsto en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora, al tratarse de asuntos afectantes a la Administración de Justicia en Andalucía.

Basta con repasar el índice correspondiente a dicho capítulo de Justicia para comprobar la afirmación anterior. Se observa, en efecto, que el primer epígrafe, entre las quejas admitidas, va referido a dilaciones generalizadas constatables en una serie de Partidos Judiciales.

Sigue luego un segundo epígrafe también referido a retrasos judiciales, en este caso relativos a expedientes singulares, a pleitos concretos, originados -los retrasos- no ya en una situación estructural del Juzgado en cuestión,

o de toda la demarcación territorial en que se integra, sino en otros motivos particulares, propios de cada procedimiento y que por esta causa no son encuadrables en el epígrafe anterior.

Sigue a continuación un cuarto epígrafe que atañe muy de cerca al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva -contenido en el artículo 24 de la Constitución- por cuanto afecta a la función de juzgar en su vertiente de hacer ejecutar lo juzgado. Alude el índice ahora al «cumplimiento de sentencias condenatorias por parte de las Administraciones Públicas». Pues bien, también el bloque de quejas que bajo ese título se comentan, vienen referidas, en definitiva, a retrasos producidos en la fase final del pleito: en la ejecución de sentencia.

Por consiguiente casi todo el contenido del Area de Justicia, tal y como se refleja en el lugar apropiado de este Informe, se fundamenta en una constatación temporal: la Administración de Justicia pierde eficacia, oportunidad, prestigio, en la medida en que se retrasa, deviene extemporánea e irrita, con ello, al justiciable.

Nuestra experiencia de Informes precedentes nos indica que esta situación se arrastra de año en año y que las quejas son reiterativas y que, en todo caso extienden su lamento a toda la geografía andaluza, de tal modo que lo mismo podemos clasificar de «punto negro» de nuestra Administración de Justicia un Partido Judicial de Almería -El Ejido, por ejemplo-, que otro de Córdoba, Cádiz o Jaén, por citar algunos ejemplos más llamativos como Priego, Puerto de Santa María o Andújar.

Y es necesario también indicar en esta línea, que la protesta por los retrasos se extiende a órganos jurisdiccionales colegiados, como las Secciones de lo Civil de la Audiencia Provincial de Granada o la Sala de lo Social, de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala ésta de reciente creación pero ya saturada de asuntos que desbordan la reconocida capacidad de trabajo de sus magistrados.

Todos los poderes públicos conocen esta situación que no es, ni mucho menos, exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma, y es justo reconocer la importancia del esfuerzo realizado en los últimos años para paliar los aspectos más difíciles del problema, debiéndose destacar, entre las medidas adoptadas, un aumento muy considerable del número de jueces y magistrados, reforzamiento de las plantillas de personal, mejora en las instalaciones e inmuebles -elementos

instrumentales básicos para la prestación de este servicio público-, mejor adecuación, en general, de las demarcaciones judiciales a las nuevas necesidades sociales y económicas, etc.

Sin embargo, la tarea es tan ardua que, por ejemplo, en lo concerniente a la puesta en práctica de los programas para la aplicación y desarrollo de la planta judicial diseñados por la Ley de Demarcación y Planta, ha sido necesario alterar la previsión inicial que se contenía en el artículo 62 de la misma (el período comprendido entre 1989 y 1992) y acudir a su prórroga a través, primero, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, y posteriormente mediante el Real Decreto 983/1992, de 31 de Julio que desarrolló la habilitación contenida en aquella Ley para extender la programación a los años 1993 y 1994 y ello porque «la existencia de 30 plazas de Magistrados pendientes de dotar en Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales y 444 Juzgados de diversos órdenes jurisdiccionales pendientes de constituir, aconsejan extender durante los dos años mencionados la aplicación de la nueva planta, teniendo en cuenta los compromisos y disponibilidades presupuestarias y la conveniencia de reajustar los procesos selectivos para ingreso en la Carrera Judicial», como se encarga de señalar su exposición de motivos.

Asimismo conviene destacar entre los esfuerzos para buscar soluciones a la situación comentada, la publicación en 1992 de dos disposiciones legales, de muy distinto signo: una con incidencia general en los procedimientos judiciales y que tiende a la simplificación de trámites, como de manera expresa se recoge en la exposición de motivos de esa Ley, que no es otra que la nº 10/1992, de 30 de Abril, sobre medidas urgentes de Reforma Procesal; la otra disposición legal aludida es la Ley 3/1992, de reforma de la de Demarcación y Planta, que tuvo una incidencia muy directa en Andalucía puesto que dio solución a los graves problemas demarcacionales y de Planta detectados en los Partidos Judiciales de Motril, Fuengirola y Arcos de la Frontera a los que descongestiona con la creación de otros tres, los de Almuñécar, Torremolinos y Ubrique.

Sin embargo, determinadas reformas continúan sin acometerse con lo que las causas que vienen motivando su existencia no cesan de agravarse. Hace nueve años la Ley Orgánica del Poder Judicial encomendó al Gobierno la redacción y envío a las Cortes de una serie de proyectos de Ley para poner en marcha la reforma generalizada de la Administración de Justicia tanto en sus aspectos orgánicos como procesales. Entre esos proyectos, el de reforma del proceso contencioso-administrativo. Del mismo modo, la citada Ley prevé la creación de los

juzgados unipersonales de ese orden jurisdiccional, que conforme a la Ley de Demarcación y Planta suponen más de un centenar.

Como ni lo uno ni lo otro se ha llevado a cabo, la situación de las Salas de lo Contencioso de nuestro Tribunal Superior -y cabe suponer similar estado de cosas en los del resto de España- es muy preocupante. Una de las últimas Memorias publicada por el Consejo General del Poder Judicial se hace eco de esta situación tras poner de manifiesto que el orden contencioso-administrativo ha sido el de mayor crecimiento en los últimos diez años sin un correlativo aumento de la plantilla de Magistrados, a pesar de la creación de numerosas nuevas plazas. *"La solución para tan insatisfactorio estado de cosas -termina señalando al respecto la Memoria citada- debe sin duda obtenerse a través de la constitución de los órganos unipersonales de este orden jurisdiccional- los llamados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que aún no han entrado efectivamente en funcionamiento."*

En similar sentido se pronuncia la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sus dos últimas Memorias.

¿Qué significa este estado de cosas en relación con los derechos constitucionales de los andaluces que estamos comentando? De manera señalada, ello supone que el derecho de todos a un proceso sin dilaciones indebidas se vea frecuentemente violentado cuando esos retrasos sean de tal naturaleza e intensidad que se hagan merecedores del calificativo expresado: indebidos.

El artículo 24.2 de la Norma Suprema no constitucionaliza el derecho a un proceso sin dilaciones, sean cuales fueren éstas, sino que las adjetiva de la manera indicada para que puedan adquirir la condición necesaria que les haga objeto de atención constitucional. Es decir, no todo retraso judicial constituye dilación vulneradora de aquel derecho porque el derecho constitucionalizado comporta la utilización de un concepto indeterminado, que debe ser concretado en cada caso, atendiendo entre otros aspectos, a las circunstancias del proceso, su complejidad objetiva, la duración normal de procesos similares, la actuación del órgano judicial en el supuesto concreto y la conducta de las partes, como pone de manifiesto reiteradamente el Tribunal Constitucional, pudiéndose citar al respecto, entre las sentencias dictadas en 1993, la nº 69/1993, de 1 de Marzo, en su fundamento jurídico segundo. En feliz expresión de la S.T.C. de 31 de Mayo de 1993, nº 179, «la duración del proceso para que pueda ser calificada de indebida, debe carecer de una justificación suficiente para que las partes que no

contribuyeran a crearla la hayan de soportar.».

Pues bien, con todas esas exigencias presentes, puede afirmarse que en muchas de las quejas tramitadas por estos motivos se constata la vulneración de este derecho en la persona del compareciente: para su fácil comprobación invitamos al lector a repasar las páginas correspondientes del Capítulo VII de la Sección Segunda, lo que nos evitará detener aquí nuestro comentario con la glosa detallada -que sería repetitiva- de aquellas quejas.

Las consecuencias de las dilaciones en los procesos judiciales pueden revestir aspectos de suma gravedad. Piénsese, por ejemplo en las repercusiones de las mismas en los procesos laborales o de Seguridad Social en los que sus afectados esperan una resolución para poder percibir una indemnización, la prestación por desempleo, o una pensión cuyo importe sea más acorde con sus necesidades vitales básicas (supuesto muy habitual en los recursos de Suplicación ante la Sala de lo Social, por diferencias de grado en las prestaciones derivadas de invalidez permanente).

En materia civil, las repercusiones más negativas se producen en la esfera de la problemática matrimonial puesto que, aunque la estabilidad familiar ya esté rota como consecuencia de las desavenencias previas, con frecuencia se dilucidan en los procesos de derecho de familia aspectos económicos, de domicilio y de relación con los hijos, que no admiten demoras en su resolución y si aquéllas se producen ocasionan traumas sobreañadidos.

Podríamos citar algunas quejas reveladoras de tales circunstancias, como la **queja 92/1703** que ponía de manifiesto la urgencia en que se adoptasen por el Juzgado de Primera Instancia medidas sobre guarda y custodia de un menor y cuya urgencia estaba directamente relacionada con la estabilidad emocional de dicho menor y la posible pérdida del curso escolar si con la rapidez requerida no se decidían determinadas cuestiones por el Juzgado competente, que, finalmente, adoptó las medias apropiadas.

También podría citarse al respecto la **queja 92/1732**, que se expone con mayor detalle en el Capítulo VII de la Sección Segunda, referida a una separación matrimonial y posterior divorcio cuya sentencia dictada a comienzos de 1990 todavía no se ha ejecutado en cuanto al pago de la pensión a la esposa, que se nos ha dirigido, desesperada, en varias ocasiones. Aunque en este caso también ha influido en el impago de la pensión la actitud negativa del ex-marido

-sobre el que se han iniciado actuaciones penales-, las dilaciones indebidas del Juzgado han sido determinantes de que esta mujer, cuyo esposo dispone de un trabajo fijo bien remunerado, lleve varios años sin percibir pensión alguna.

En materia penal, finalmente, las consecuencias más gravosas suelen producirse en la prolongación innecesaria de las situaciones de prisión provisional, así como en la ejecución extemporánea de penas por excesivo transcurso de tiempo -muchos años, en ocasiones- entre la producción de los hechos delictivos y el cumplimiento de penas privativas de libertad con la consecuencia, en no pocos casos, de aplicarse dichas penas a personas ya rehabilitadas socialmente con lo que aquéllas pierden gran parte de su finalidad tal y como se configuran en el artículo 25.2 de la Constitución.

El Derecho a la protección de la salud.

Con ocasión del trabajo de análisis de las quejas que se han formulado ante el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 1993, hemos destacado desde la óptica del derecho a la protección a la salud, reconocido en el art. 43 de la Constitución, y en función con el ejercicio de dación de cuenta, dos temas de interés para ser reflejados en esta valoración general sobre la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces, como son: el estudio sobre la calidad residencial de los centros hospitalarios y su implicación en los derechos humanos, y la asistencia sanitaria de los ancianos.

El primero de ellos, trata de reflejar el grado de respeto y de implantación de los derechos humanos en el ámbito de los centros hospitalarios, y el segundo tema, va dirigido a poner en evidencia los problemas de la asistencia sanitaria de los ancianos, y en especial, en relación con el derecho a la protección social, la situación de desamparo que padecen los ancianos enfermos terminales que son desplazados de los centros hospitalarios. Veamos detenidamente cada uno de estos casos.

Los derechos de los usuarios en los centros hospitalarios.

En nuestro trabajo diario de recepción, estudio y análisis de las quejas que presentan los ciudadanos, en el marco del área de salud, nos había llamado la atención, aquéllas que referían las incomodidades que padecen los

usuarios de la sanidad que frecuentan los centros hospitalarios.

Esta realidad ya había sido puesta en evidencia en el Informe de dación de cuenta del año 1991. 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 les ofrece el hospital"*.

La crítica de los ciudadanos ante las deficiencias en la atención residencial o de acogida por parte de los hospitales, ha seguido promoviendo un considerable número de quejas, durante estos últimos años.

Con la finalidad de valorar globalmente el hecho denunciado, analizar el alcance de las quejas individuales, observar el progreso de los centros hospitalarios, e intentar dar una respuesta integradora, a mediados del año 1993, nos planteamos de oficio realizar un estudio de campo sobre "La calidad residencial de los centros hospitalarios", justamente el trabajo que se ofrece en el apartado sobre centros sanitarios que se incluye en el capítulo del área de salud, en la Sección Segunda del Informe.

El trabajo que emprendimos, a instancia del impulso ciudadano y a petición de los propios parlamentarios autonómicos, lo asumimos con una gran dosis de modestia y sencillez. No queríamos agotar, ni siquiera analizar exhaustivamente, todos los elementos que inciden sobre el tema; tan sólo pretendíamos observar, constatar y apreciar el grado de acogida que prestan los servicios hospitalarios a sus usuarios. Nos interesaba pulsar, especialmente, la capacidad del sistema sanitario para atender con dignidad y humanidad a las personas que acuden diariamente a las estructuras hospitalarias. Por ello, en esta ocasión hemos prescindido de estadísticas, o datos generales sobre la situación; básicamente nos hemos dejado llevar por nuestra sensibilidad y percepción.

Acotamos funcionalmente el estudio analizando estrictamente los aspectos no asistenciales de la realidad hospitalaria. Es decir, prescindiendo de la pura actividad médica-asistencial, hemos tratado de supervisar el conjunto de prestaciones accesorias a la sanitaria que se dispensa desde los hospitales: la receptabilidad, la información, la confortabilidad del alojamiento, las comunicaciones, las atenciones, las comodidades y, en definitiva, el grado de

acogida del hospital a los propios usuarios que dan sentido al sistema.

Entendíamos que la estricta prestación sanitaria, por su fuerte implicación humana y de índole eminentemente personalísima, llevaba aparejada, conexas a sí misma, una serie de servicios de carácter no asistencial, que muchas de las veces presenta tanta importancia para el usuario como la propia atención médica. El respeto a la dignidad humana, como valor, y el derecho a la información, el ser atendido adecuadamente, y con un grado de confortabilidad, como prestaciones debidas, son premisas que debieran presidir en todo momento la actuación del sistema sanitario público.

A través de las experiencias diarias de las quejas de los ciudadanos, y de la propia visión obtenida en las visitas realizadas a los centros hospitalarios, habíamos detectado dos factores previos que determinan la calidad de la prestación, como son: la masificación que sufren las instituciones especializadas, y el grado de desconcierto que padecen los usuarios.

Tres indicadores: la baja tasa del número de camas hospitalarias por habitantes (en comparación con los países de nuestro entorno), la alta frecuentación de los usuarios a los centros y el bajo rendimiento de los servicios de atención primaria (evitando la derivación hacia los centros especializados), condicionan el grado de masificación que padecen nuestros centros hospitalarios. Ésta es una característica básica del sistema, la masificación en la que se desenvuelve la prestación especializada. Este intenso grado de masificación repercute considerablemente sobre el grado de confortabilidad y calidad residencial de los centros.

En general, los hospitales andaluces son centros contruidos y diseñados para resistir menor presión asistencial de la que actualmente tienen asignada. Se están evidenciando los efectos del desfase entre la oferta y demanda. El aumento de los niveles asistenciales y la oferta de nuevas atenciones han hecho que se produzca un correlativo aumento de la demanda. Para un reajuste de ambas, debería haberse registrado un aumento de las inversiones que diera la adecuada respuesta a estas nuevas necesidades. Al no ser así, nos encontramos con una estrecha oferta que ha de dar respuesta a una amplia demanda. El resultado de ello es la masificación de los hospitales, en donde se observa como acontecimiento cotidiano una excesiva circulación de personas y servicios congestionados.

Decíamos también que apreciamos que los usuarios se sienten desconcertados y desorientados en el ámbito de los servicios hospitalarios; a nuestro juicio, una serie de razones provocan esta reacción: la estructura laberíntica de muchos de nuestros hospitales, las deficiencias de los servicios de información, el bajo grado de educación sanitaria, la ausencia de vías de participación comunitaria, el no asignar al paciente un facultativo responsable de su asistencia, la propia burocracia hospitalaria, la tecnificación de la medicina, etc. Éstas y otras razones provocan que los usuarios, cuando se desenvuelven en la dinámica hospitalaria, se sientan conducidos por una inercia, o movimiento centrífugo, que les lleva de consulta a consulta, de departamento a departamento, sin saber bien que está ocurriendo con él. Muchos acaban sintiendo que son tratados como una "cartilla" o expediente, que circula por una inmensa organización que les desconcierta. En la investigación, apreciamos que se ofrece un trato excesivamente burocratizado en las instituciones hospitalarias.

Además esta sensación de desorientación, en algunos casos, termina provocando la desconfianza de los usuarios frente el sistema hospitalario. Pacientes que no se sienten tratados como personas y atendidas en sus problemas específicos, máxime cuando se encuentran en unos momentos de debilidad física y anímica, y asisten a un proceso asistencial que les desborda y que no llegan a comprender.

Masificación y desorientación son dos factores que se resienten sobre nuestras estructuras hospitalarias. En parte son servidumbres de nuestro sistema de universalidad y gratuidad de las prestaciones sanitarias, y ello debe ser asumido y es comprensible, pero por otro lado, el sistema de organización de los servicios sanitarios en general y hospitalarios en particular, están provocando una profundización de estas realidades negativas.

Otro problema añadido que repercute especialmente sobre la calidad residencial de los centros se refiere a los límites de la ordenación funcional condicionada por la estructura física del hospital.

La continúa ampliación de los servicios y funciones de los hospitales, así como la creación de nuevos servicios que los avances médicos están produciendo, conducen al estiramiento de las condiciones de habitabilidad de los hospitales. Un buen número de nuestros hospitales son antiguos y se nos presentan absorbidos por el entorno urbano. Los que, en un principio, se instalaron en las periferias de las ciudades, no han sido "defendidos", a través de una rigurosa

planificación y disciplina urbanística, de la presión constructora a su alrededor. En un gran número de casos, es imposible que la ampliación de los edificios se produzca en los alrededores más inmediatos a los centros existentes. Si así se hace, lo es a costa de los espacios libres o verdes que existen, creando un entorno próximo de alta densidad de edificación.

La imposibilidad de crecimiento exterior ha originado una "guerra por el espacio interior". Hemos visto cómo los pasillos se convierten en habitaciones, cómo se sacan salas de espera de los distribuidores, cómo a costa de éstas se hacen consultas o cómo se realizan ejercicios de rehabilitación en los pasillos por no tener otro espacio más adecuado. En algunas ocasiones, los crecimientos y readaptaciones no han guardado una perfecta línea de continuidad con la estructura existente, por lo que el resultado es tener que transitar por verdaderos laberintos no siempre bien señalizados. Las propias habitaciones muestran un desfase entre sus equipamientos y las actuales demandas de la población. No se encuentran dotadas de los elementos mínimos de confortabilidad que pueden hallarse en la generalidad de los hogares. La existencia de un cuarto de baño por habitación, incluyendo ducha, es relativamente escasa.

Ya habíamos indicado anteriormente estas circunstancias: *"Las condiciones de bienestar general del país, incluso de las familias más humildes, entendemos que superan el dintel de las prestaciones de confortabilidad que se le ofrece desde los hospitales andaluces. Entre otras cosas, porque los demás servicios públicos, por ejemplo los de transporte, han ido paulatinamente mejorado las condiciones de las dependencias, sus salas de espera, los servicios higiénicos, los edificios, etc.. No se comprende cómo la Sanidad, el servicio público esencial, no sólo no se incorpora a este movimiento de renovación, sino que va retrocediendo en la calidad de sus atenciones, por el lógico deterioro de sus instalaciones y la falta de inversiones en su renovación."*

Otra circunstancia destacable, que hemos podido deducir de la investigación llevada a cabo, la representa el hecho discutible de centrar el peso específico de la organización hospitalaria en la estricta prestación médico-asistencial. Con ello queremos decir, que se advierte una excesiva preocupación por todo "lo médico", "lo asistencial", frente al cuidado de los aspectos humanos y personales. Se vive una marcada tendencia de tecnificación sanitaria en detrimento de las atenciones de acogida y servicio al usuario. Este efecto, como ya habíamos dicho antes, se puede comprobar que, en la propia distribución del espacio físico del hospital, día a día, las áreas asistenciales van

ocupando los espacios de atención al paciente: pasillos que se estrechan, salones que se convierten en consultas, salas de espera que desaparecen, habitaciones que se "*crujen*" de camas, etc..., con la extendida moda de estirar y ampliar la capacidad asistencial del hospital hasta sus últimas consecuencias.

Es impropio resistirse a la tecnología sanitaria, pero estimamos que la implantación de la misma deberá verificarse conjugando su aplicación con el respeto a los derechos humanos de los pacientes. Y en todo caso, habrán de equilibrarse los esfuerzos institucionales de superación tecnológica de la asistencia sanitaria, con el mejoramiento de las condiciones de recepción y acogida con la que se viene prestando el "servicio" sanitario. Porque por encima de todo, nos referimos a una "relación de servicios", donde el factor humano, la persona titular del derecho subjetivo, merece el máximo de consideración de la organización que le sirve. Y por tanto, el nivel de atención personal, individualizado y con el máximo de dignidad y respeto, merece ser el principio rector de las relaciones entre servidores y pacientes.

De no privilegiarse las medidas de humanización en la prestación sanitaria, podemos asistir a un proceso de tecnificación asistencial que acabe distanciando a la actividad médica del contacto humano y personal, convirtiendo a los centros especializados en unas instituciones de tecnología deshumanizada.

Esta tendencia promotora de la "tecno-hospitalitis", muchas veces controlada directamente por los propios facultativos, sin participación de la organización hospitalaria, y frente a una tecnología no siempre constatada y evaluada, está arrinconando a los propios beneficiarios del sistema.

Hoy día los elementos técnicos y científicos que integran el acto del diagnóstico y la curación de las enfermedades se ha complicado de tal forma, que la información y la toma de decisión se ha convertido en un acto dificultoso y complicado, pero a nuestro juicio, cada ciudadano merece que el sistema sanitario se tome el tiempo, y la atención necesaria, para explicarle detenidamente, paso a paso, qué está ocurriendo en su cuerpo y qué se puede hacer asistencialmente, en función del actual nivel de conocimiento de la ciencia y de lo que se dispone.

Éste es uno de los síntomas más claros que hemos observado de la investigación, el predominio de lo asistencial sobre lo personal e individual. Los responsables de los hospitales se esfuerzan en lograr mejores indicadores asistenciales, en mejorar la calidad de las intervenciones, pero obvian, en muchos

casos, las realidades humanas del servicio que administran. Esto provoca, que no se cuiden los detalles de atención al usuario, y que se oferte un servicio con una calidad residencial y de acogida que presenta claras deficiencias.

Nosotros apreciamos que el principio a la dignidad humana y la libre personalidad de cada ciudadano debe ser el elemento rector del sistema sanitario, y en especial de los centros hospitalarios, cuando en mayor medida queda comprometida la salud y la vida, y que la actividad sanitaria debe de desarrollarse en el marco de los derechos personalísimos, cuidando hasta sus últimas consecuencias, las exigencias de los derechos subjetivos que se derivan del valor superior, como son: el derecho a una información adecuada y apropiada para cada ciudadano, la acogida dentro de unos niveles de confortabilidad general, el escrupuloso respeto a la individualidad y a la diferencia, el trato personal y humano, el mantenimiento de una actitud de servicio, la asignación de un facultativo responsable frente al paciente, y, en general, una atención personal y respetuosa.

No queremos decir que este principio de actuación no se reconozca en la organización hospitalaria, ni que se actúe al margen de los derechos fundamentales, sino que, más bien, no es lo predominante dentro del sistema hospitalario; que impera la actividad asistencial objetiva, conducida por indicadores generales, frente a los valores personales. Un directivo de un hospital nos decía que la organización actuaba con *"ausencia de una cultura de atención al cliente"*. Exactamente, pensamos que el *"cliente"*, el usuario, el ciudadano, o simplemente la persona que necesita la asistencia, merece que toda la organización hospitalaria gire en torno a sus propias necesidades; que la persona, y sus necesidades sanitarias, se conviertan en el verdadero indicador rector del sistema de servicios, con la única corrección, de que el sistema de respuesta atienda a los individuos dentro de un ámbito de globalidad regido por los principios de solidaridad y equidad. En suma, el paciente necesita que se presten los servicios sanitarios equitativa y solidariamente, pero atendiendo a cada especificidad.

Como decíamos, desde el punto de vista de la oferta del "producto sanitario" no parece haberse superado la fase de primacía de la ordenación con referencia a los profesionales, o de la propia organización como tal, para pasar a la que gira sobre el eje fundamental de satisfacción de las demandas y necesidades del usuario-cliente.

Este hecho puede verse reflejado en muchos aspectos sobre los que ha versado nuestro trabajo. No está cuidado el acercamiento del usuario al hospital.

La mayor parte de los lugares destinados a salas de espera no tiene la ubicación ni el mobiliario más adecuado, no ofertándose al usuario ningún tipo de entretenimiento mientras dure su espera. En consultas externas es el ciudadano el que tiene que acercarse hasta el hospital, estando poco desarrollada la sectorización de la atención especializada que la aproxime a él. Tampoco en la organización de la asistencia se ha implantado plenamente la cita previa. Esto produce una gran masificación de estos lugares y una pérdida de tiempo apreciable al tener que desplazarse para recoger el número de orden. Los equipamientos de las habitaciones son escasos y no está especialmente cuidado el mantenimiento de las relaciones sociales del individuo que ha sido hospitalizado.

En general el sistema hospitalario, a nuestro modo de ver, cuida poco de la atención al usuario; se echa de menos un trato más directo, humano y específico a cada persona que asiste al centro.

En la investigación que hemos llevado a cabo tratamos de analizar los distintos aspectos que integran la atención no sanitaria de los centros hospitalarios, por ejemplo: la propia ubicación del hospital, los medios de transporte para acudir al mismo, los exteriores del centro, las salas de recepción, las salas de urgencia, el estado de las consultas externas, como son las habitaciones de los usuarios ingresados, de qué comodidades disfrutaban, en qué estado se encuentran los servicios higiénicos, cómo es la comida, la ropa del hospital, el grado de información médica que se presta, el tratamiento de las visitas, etc...

Analizando punto a punto cada aspecto, tratábamos de observar el nivel de atención que presta el sistema hospitalario a los usuarios.

Para ejecutar el trabajo propuesto, hemos entendido como método más correcto girar una serie de visitas a un grupo previamente seleccionado de hospitales, intentando, en la medida en que esto nos ha sido posible, investirnos de la óptica que puede tener un usuario medio del sistema.

El completar el protocolo que nos ha servido de guía nos ha proporcionado un material que hemos intentado exponer lo más sintéticamente posible y con un criterio casi descriptivo.

Claro está, que la mera descripción de la realidad que nosotros hemos percibido puede quedar bastante pobre si no está completado con las valoraciones que la misma nos ha sugerido, en un ánimo de, cumpliendo nuestra

función de supervisores de la actividad de la Administración Autónoma Andaluza en aras de la protección de los derechos del ciudadano reconocidos en el Título Primero de la Constitución, poder contribuir con un juicio crítico a la mejora de nuestro sistema sanitario.

Es necesario reconocer que se ha detectado en los directivos hospitalarios un afán de superación, un intento de ir mejorando la realidad residencial del hospital, y de incrementar la humanización en la prestación sanitaria. No obstante, las actuales estrecheces presupuestarias y la carencia de recursos para inversiones dificultan tal tarea.

También es conveniente advertir que los episodios de las camas en los pasillos han descendido notablemente; hoy se presencia más como estado excepcional que cotidiano. Estas lamentables situaciones, denunciadas en otros Informes de esta Institución, van remitiendo. Hoy día, quizás en función de las críticas de la opinión pública, los medios de comunicación, y también por las vertidas desde esta Institución, los dirigentes hospitalarios se resisten a situar a los pacientes en los pasillos, y tratan de articular otros tipos de medidas, quizás endureciendo el rigor en las admisiones, antes que acudir al impropio recurso de aprovechar cualquier lugar para neutralizar "las puntas de la asistencia", aunque en las urgencias, sobre todo en las salas de observación, estas situaciones se siguen dando.

Con este trabajo, incluido en el apartado 2.5. del Área de Salud, entendemos que seguimos profundizado en nuestra labor de supervisión de la administración autonómica, a través de estudios específicos y concretos sobre las realidades que repercuten negativamente sobre los ciudadanos, asumiendo nuestra responsabilidad de criticar la labor administrativa que incide sobre los derechos fundamentales de los andaluces.

Contamos con la esperanza de que este trabajo contribuya a sensibilizar a los responsables sanitarios a adoptar las medidas precisas para incrementar la humanización en las relaciones de servicios del sistema sanitario, llegando a ofrecer a los ciudadanos el trato directo y adecuado que se merecen, al hacer uso de su derecho a la asistencia sanitaria.

* La asistencia sanitaria de los ancianos.

La mayor parte de la ancianidad contemporánea posee competencia funcional, es decir, goza de una capacidad de desenvolvimiento por sí misma en las tareas cotidianas de la vida. Pero ello no debe oscurecer el hecho de que una parte creciente de los ancianos-ancianos (los que superan los 75 años) poseen diferentes limitaciones funcionales. Esta disminución no quiere decir, necesariamente, enfermedad, sino solamente esa reducción de la capacidad funcional, por lo que una adecuada utilización del resto de facultades puede ayudar a la sociedad y al propio interesado a que en sus últimos años de vida goce de un mínimo de resortes físicos y psíquicos que le impidan caer en la postración y la vida vegetativa.

Este problema se agudiza por la existencia de una medicina excesivamente centrada en el arte de curar el organismo enfermo y que olvida la práctica de conservar el organismo hasta sus últimos momentos, de una forma razonable. En otras palabras, el modelo médico de salud se concentra en la lucha contra la enfermedad y la mayoría de las personas necesitan en sus últimas horas un modelo de medicina que tenga en cuenta las necesidades de un organismo, cuyo proceso vital se extingue progresivamente. Se trata, sencillamente, de sustituir el modelo de medicina clínica curativa por un modelo de medicina paliativa y conservadora de la vida existente, poca o mucha, en términos de calidad.

El envejecimiento no constituye una enfermedad, sino una etapa vital como la adolescencia o la madurez, con unas necesidades específicas del organismo; pero la medicina en general y la geriatría olvidan, también a menudo, la necesidad de una medicina paliativa que tenga en cuenta la aptitud residual de los órganos en esta etapa vital.

Contrariamente a la creencia popular, la mayor parte de los ancianos no están enfermos, ni se hallan limitados. *"El envejecimiento, como proceso vital de acumulación de años, no tiene por qué ser un proceso patológico, y por cumplir los sesenta y cinco años no se contrae enfermedad alguna. El envejecimiento constituye una etapa vital como la niñez, la madurez o la adolescencia, con unas características propias y también oportunidades, pero no tiene que asociarse necesariamente con enfermedad"*. (R. Kastembaum, "Vejez, años de plenitud").

La vejez no es una enfermedad en sí misma, pero la probabilidad de enfermar durante la vejez, y que la enfermedad origine consecuencias negativas en el organismo, es mucho mayor que en otras etapas de la vida.

En este orden de cosas, una parte de los médicos, y muy especialmente los geriatras, han reconocido que su profesión debía orientarse hacia los aspectos preventivos, y no solamente curativos, lo cual ha originado enfoques y disciplinas diversas según las épocas: medicina humanística, psicosomática, holística, salud pública, sanidad, epidemiología, etc..., son términos que reflejan un enfoque diferente del clásico de la medicina curativa. La geriatría y los geriatras se hallan entre los primeros de la gerontología social al reconocer, a través de la prevención, que el organismo anciano podía beneficiarse de la medicina sin necesidad de estar enfermo.

Finalmente, se comprueba la implantación de la medicina preventiva en la ancianidad a través de otras profesiones sanitarias: enfermería, fisioterapia, nutrición, etc..., las cuales, con su contacto directo con el anciano, hacen efectivos algunos de los principios sanitarios de la prevención.

En la vejez, en mayor o menor grado, hay una disminución de las funciones fisiológicas, una menor capacidad de adaptación a esfuerzos físicos, un aumento de la susceptibilidad al stress, una mayor frecuencia de enfermedades crónicas e incapacidades, fenómenos de crisis social, tales como jubilación, pérdida del rol social, viudedad, soledad, etc. De tal forma que, quizás en estas edades, sea más evidente la íntima relación entre los problemas de salud y la situación social y, por tanto, la necesidad de enfocar o concebir la salud como concepto biosocial.

Hoy día se tiende, al hablar de la salud de los viejos, a dirigir nuestros esfuerzos a una valoración multidimensional, que incorpore, tanto factores físicos, como psicológicos, sociales y económicos.

Respecto a los ancianos andaluces, resulta que las enfermedades crónicas y degenerativas son las que adquieren mayor importancia. Las enfermedades más discapacitantes son las que afectan al aparato locomotor, aparato circulatorio y sensorial. Las enfermedades agudas ocupan un lugar secundario en las afecciones de los mayores de 65 años de edad.

Casi el 70 por 100 de este grupo de población padece alguna discapacidad, acentuándose esta situación en los mayores de 80 años, que cuenta con un 80 por 100 de personas incapacitadas, afectando más a la población femenina, a pesar de tener una esperanza de vida mayor.

Cerca de una cuarta parte de los mayores de 65 años tienen

dificultades para la realización de su higiene personal. Los trastornos de deambulación, que crean otra grave dependencia, afectan a casi el 40 por 100 de este sector.

Nuestra experiencia, obtenida a través de las quejas presentadas, nos indica que los ancianos, al ser protagonistas activos de la asistencia sanitaria que les presta el sistema público, se encuentran en una posición debilitada frente a las dificultades y limitaciones que están repercutiendo sobre la organización sanitaria. Y son especialmente los ancianos, los que padecen las disfuncionalidades del servicio público sanitario, de una parte, porque son los que demandan más asistencia, y por tanto las patologías que afectan mayormente a los ancianos soportan las mayores listas de espera; y de otra, porque no se priorizan sus necesidades en la formulación de los planes de salud. Además, tampoco se articulan programas de salud específicos para ancianos, que traten de integrar una sanidad paliativa o preventiva frente a la enfermedad.

En todo caso, la realidad es que detrás de muchas de las quejas, en materia de sanidad, se hallan ancianos que no pueden acceder a la prestación sanitaria porque se les demora de forma considerable o simplemente porque se les deniega la prestación.

Este año queremos llamar la atención, en especial, sobre la situación de los ancianos desahuciados de la sanidad. Aspecto que ya quedó reflejado en la presentación de la situación de los derechos constitucionales del Informe de 1991, y que a nuestro juicio, es un problema que sigue creciendo y afectando a un mayor número de ancianos.

Vamos a dar cuenta de nuestra posición institucional y del trabajo realizado a la luz de la gestión de las quejas al analizar el derecho a la protección social de los andaluces.

El derecho a la protección social: los ancianos desahuciados de la sanidad.

Para valorar el nivel y el grado de las necesidades que afecta a la población anciana, vamos hacer uso de la información que aporta el libro "Guía a la atención a la salud del anciano", elaborado por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, al recoger una serie de encuestas realizadas en nuestro país en los últimos años y que pueden aportar información sobre la situación de los ancianos.

Nos referimos a aquellas encuestas que tienen como características fundamentales el ser representativas de una población definida y la aplicación de cuestionarios multidimensionales.

Como resumen de la información obtenida en las encuestas que se han desarrollado en torno a la población anciana en España, destacan las siguientes valoraciones:

Se han identificado, como condiciones desfavorables, la mala situación económica y el bajo nivel cultural, que afecta a una población importante de los entrevistados.

- Casi la mitad de los ancianos entrevistados necesitaban ayuda regularmente. También existe un grupo de personas más vulnerable que no dispone de ayuda y vive en situación de aislamiento.

- Desde el punto de vista sanitario, las alteraciones crónicas son muy frecuentes, en especial los dolores en articulaciones y los déficits sensoriales. Más de la mitad de los ancianos evalúan su salud como mala o regular. Un elevado porcentaje utiliza los servicios sanitarios y la mayoría consumen medicamentos habitualmente.

La Guía Sanitaria, al valorar estos indicadores, manifiesta lo siguiente:

"Los problemas identificados a través de esta encuesta, ponen de manifiesto la necesidad de incidir o potenciar actividades, tanto de tipo sanitario (asistenciales o de educación y promoción de la salud) como social. Estas actividades debían estar orientadas, no sólo a prestar la atención adecuada a los ancianos que más lo necesiten, sino también a apoyar a los familiares y amigos que se ocupan del cuidado de ellos, y que constituyen las redes informales de ayuda, imprescindibles para evitar la institucionalización y proporcionar las mejores condiciones de vida a este grupo de población."

En realidad, la escasez de recursos económicos de los que dispone la mayor parte de la población anciana, es la principal fuente y motivo de las necesidades que surgen en la vejez. La jubilación en la actividad laboral, unido a la precariedad de las pensiones públicas, conlleva que el envejecimiento represente, desde el punto de vista económico, un motivo de empobrecimiento de las personas

que superan los sesenta y cinco años de edad.

De tal manera, que los problemas de vejez y las políticas sociales de la misma se refieren casi siempre a viejos pobres. El viejo del que inconscientemente hablamos es un viejo pobre o pertenece a los estratos bajos y medios de la sociedad. La diferencia de clase es evidente. El viejo rico no tiene más problemas que aquéllos que derivan de su estado de salud, y, por supuesto, tiene mucho más medios para cuidarla. *"La tercera edad resume, acentuándolas, todas las desigualdades sociales, ya que la vejez depende de lo que ha sido la vida activa, y las privaciones, las preocupaciones y la pobreza ayudan a envejecer"* (Informe Sociológico sobre la vejez en Cataluña).

La población anciana, en general, dispone de los menores niveles de renta. Una mayoría muy elevada se desenvuelve económicamente con los valores de las pensiones mínimas, e incluso, un amplio colectivo subsiste con las exiguas rentas de las pensiones no contributivas.

De este hecho económico-social surgen la mayor parte de las necesidades asistenciales que repercuten sobre los ancianos. Todas las carencias de viviendas, ayudas sociales, prestaciones sanitarias, etc., inciden especialmente sobre la población anciana.

Este año, en especial, nos queremos referir a la situación que padecen los ancianos que son abandonados por sus familias cuando se encuentran en el cénit de sus vidas y el padecimiento de enfermedades crónicas les produce limitaciones físicas que les incapacitan para desarrollar las labores esenciales del cuidado personal.

A esta Institución han llegado un conjunto de quejas formuladas por los propios afectados, o por vecinos conocedores del caso, dando cuenta de la situación que padecen. La casuística dada es amplia y depende de variados factores. A veces se trata de ancianos que viven solos y el progresivo deterioro físico les arrastra a subsistir en unas condiciones de precariedad manifiesta. Otras veces, son los propios familiares los que se desentienden del anciano, cuando éste comienza a requerir cuidados especiales. Y otros casos que se nos presentan se refieren a aquellos ciudadanos que padecen enfermedades incurables, en estado estacionario o terminal, y son desplazados de los centros hospitalarios. Los casos más típicos que han llegado a nosotros, a través de las quejas, están representados por los ancianos en estado terminal.

Somos conscientes que los centros hospitalarios no son residencias de acogida y que no pueden albergar ilimitadamente enfermos crónicos. Lo que ocurre es que se carece de dispositivos socio-sanitarios para atender a estas personas. No se les presenta más alternativa que el propio hospital. Es decir, no hay estructura sanitaria que proteja esta contingencia y los enfermos sienten que se encuentran en situación de desamparo. El problema es mayúsculo para los afectados, que se ven desbordados por la situación de la familia. Como consecuencia, nos encontramos que muchos enfermos crónicos, no pudiendo ser atendidos por sus propios familiares, no reciben ningún tipo de ayuda de apoyo socio-sanitario. Especialmente grave son las circunstancias que padecen los ancianos crónicos e inválidos. También apreciamos que este proceso de desamparo de esta población anciana va a más.

Para intervenir ante esta difícil realidad social, entendemos que se deben elaborar e intensificar los programas de la salud de los ancianos y dotarse de recursos sanitarios que se dirijan a atender esta necesidad social, ya sea a través de la asistencia domiciliaria, o creando centros residenciales específicos. Y que, además, sería conveniente valorar la oportunidad de incluir el abandono familiar del anciano dentro del margen de las conductas ilícitas penalmente, contemplando el abandono del anciano terminal como infracción prevista en el Código Penal.

Este año hemos tenido la oportunidad de tratar el tema de la falta de recursos para los ancianos abandonados en varias quejas. De entre ellas, destacamos dos quejas bien significativas.

En una de ellas, referida a la situación que padecía un anciano que era desplazado de un hospital, se aporta un Informe elaborado por la Unidad de trabajo Social de un importante hospital andaluz, donde se constata las dificultades que encuentran y los problemas que surgen para remitir a los ancianos enfermos:

"Al ingresar el anciano en el Hospital, además del problema de salud, presenta una serie de circunstancias sobreañadidas que agravan su situación; factores tales como abandono o rechazo familiar, carencia de la misma, problemática de vivienda, escasos recursos económicos, etc., unido, en la mayoría de las ocasiones, a distintos tipos de incapacidad para su desenvolvimiento.

Nos encontramos, por tanto, que el anciano representa el grueso de nuestro trabajo, y que las alternativas a ofertar por esta Unidad de Trabajo Social se encuadran en tres opciones posibles, condicionadas por los recursos existentes en nuestra comunidad.

Es primordial conocer la realidad en que se desenvuelve el anciano antes de su ingreso en el Hospital, para que la respuesta a ofertar, una vez sea dado de alta hospitalaria sea lo más adecuada a sus circunstancias, para ello, partimos de la entrevista, tanto con el propio paciente, como con los familiares, conocidos o cualquier persona que sea susceptible de aportar datos socio-económicos-familiares del interesado.

Posteriormente y teniendo en cuenta la opinión del enfermo, comenzamos a planificar el alta hospitalaria que podemos encuadrar en tres posibles alternativas:

- 1.-El anciano que queda a vivir en el domicilio porque su estado físico-psíquico se lo permite y para lo que se gestiona el Servicio de Ayuda a domicilio.*
- 2.-El anciano que cuenta con apoyo familiar y estos se responsabilizan de su atención.*
- 3.-Los que no tienen familia, los que la familia rechaza o los casos en los que los familiares se encuentran incapacitados para atenderle. La única opción posible es su ingreso en un centro de crónicos, entendiéndose por esto, residencia de ancianos.*

Todo lo expuesto, trae como consecuencia que se alarguen las estancias hospitalarias de este tipo de pacientes produciéndose estancias indebidas, ya que es muy frecuente el rechazo encubierto o manifiesto al alta, ya sea por parte de la familia o por el propio paciente. Resulta muy difícil ofrecer soluciones idóneas, ya que los recursos a aplicar son insuficientes para unos casos e inexistentes en otros.

Cabe señalar, que la familia en ocasiones presenta verdaderos problemas de vivienda, trabajo o desinformación sobre los cuidados que han de prestar a los ancianos y se podrían aminorar si existiera una

infraestructura organizada de apoyo por parte de la administración.

- No existen hospitales geriátricos.

- Las privadas: son costosas a las que no pueden acceder la mayoría, debido a las pensiones insuficientes que reciben.

- Las religiosas o no lucrativas: con un número de plazas insuficientes para la demanda presentada, más dificultoso aún resulta cuando se trata del acceso de un crónico.

- Las del I.A.S.S.: Presentan largas listas de espera.

- Diputación y Ayuntamiento: Tienen concertadas plazas con algunas de tipo no lucrativo, pero su número es muy escaso y no ofrecen respuesta adecuada.

Y queremos señalar que consideramos que el anciano siempre que sea posible no se debe desarraigar de su medio.

Para ello sería necesario potenciar todos los Servicios que cubran las necesidades reales de éstos."

Otro caso dramático para los protagonistas ha quedado reflejado en el apartado de la coordinación asistencial dentro del capítulo del área de salud; concretamente nos referimos a la **queja 92/1489**, donde se estudia un caso análogo que afecta a un anciano desplazado de un centro hospitalario que no encuentra lugar donde ir. Para ese caso, deducimos unas reflexiones sobre la necesidad de coordinar las redes asistenciales de salud y servicios sociales. En el momento de la resolución dictada, decíamos:

"El ciudadano, cuando demanda un servicio de la Administración, ha de percibir un sentido de unidad de la misma que no presente fisuras. La especialización por áreas administrativas, pensada como efecto beneficioso para poder elevar la calidad en la atención a los ciudadanos, no puede aparecer como un inconveniente que los abandone en una situación a caballo entre las competencias de uno u otro órgano. Por tanto, se impone una estrecha relación entre los órganos administrativos implicados; que han de prestar unos servicios

integrales a aquellas personas que, una vez solventados a través de un ingreso hospitalario los problemas estrictamente médico-quirúrgicos que exigía su estado, necesitan una alternativa bien de cuidados médicos y de enfermería mínimos, bien residencial combinada o no con ellos."

En definitiva, recapitulando, lo que nos interesa es dejar constancia de la situación por la que atraviesan los ancianos que son desplazados de los centros hospitalarios, y no disponen de mecanismos de protección social que les ampare.

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

I.- GOBERNACION Y PRESIDENCIA

1. Introducción.

En este capítulo se incluyen las quejas que afectan al funcionamiento de la Consejería de Gobernación e Instituto Andaluz de Administración Pública (en adelante, IAPP), así como aquellos problemas que se plantean derivados de la gestión de personal por las distintas Consejerías u Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía en relación con peticiones de reconocimiento de derechos por funcionarios, interinos o personal laboral.

Como resumen estadístico correspondiente al año 1993, hay que mencionar que hemos tratado en el Capítulo de Gobernación un total de 143 quejas. De ellas, 79 fueron iniciadas en 1993 y las 64 restantes proceden de años anteriores.

En el año 1993, la Institución ha iniciado 9 investigaciones o actuaciones de **oficio**.

Del total de quejas presentadas en el año 1993, fueron admitidas a trámite 56, dos se encontraban en estudio y rechazadas por diversos motivos 13, siendo remitidas 8 quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Igualmente se han tramitado un cierto número de quejas sobre reconocimiento de Derechos Pasivos o funcionarios del Estado o Administración Local; la mayoría han sido remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, tras recabar información, en su caso, de la Administración Autonómica o Local, donde prestaba servicios el funcionario. También alguna queja sobre prestaciones asistenciales sanitarias con cargo a la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE) ó Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL).

También se han tratado bastantes cuestiones procedimentales al hilo de la tramitación de expedientes en materia de selección de funcionarios, contratación de personal laboral; inscripción de Asociación en registro público; y espectáculos públicos.

La heterogeneidad de competencias asignadas a la Consejería de Gobernación, hace que las quejas tratadas sean de diversa índole; destacando por

su número, las relativas a materia de Función Pública. En esta materia, existe un órgano especializado de dirección, la Secretaría General para la Administración Pública, de la que dependen dos Centros Directivos actualmente (La Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios, esta última al haberse suprimido la Dirección General de Organización y Métodos, e integrarse junto con la Inspección General de Servicios), según Decreto 115/93, de 7 de Septiembre.

Destacan por número de quejas, y cantidad de ciudadanos afectados, las relativas a acceso a la condición de funcionario, y en segundo lugar la provisión de puestos de trabajo, como instrumento de promoción, del personal que ya se encuentra al servicio de la Administración.

Otro grupo de materias, en las que se vienen presentando quejas, son las referentes a espectáculos públicos, básicamente taurinos, y juegos, aunque su número es reducido.

Finalmente se han tramitado varias quejas, algunas de oficio, y otras a instancia de parte, ante la Dirección General de Administración Local y Justicia, en materia de movilidad y selección de funcionarios de Policía Local y Cuerpo de Bomberos; y sobre alteración de términos municipales, fundamentalmente, expedientes reivindicando mayor territorio por parte de municipios, o la independencia o segregación del municipio matriz, para constituirse en entidad municipal propia.

Hemos iniciado actuaciones de oficio para investigar la intervención de la Junta de Andalucía, en materia de formación y perfeccionamiento de su personal a través del Instituto Andaluz de Administración Pública. A este respecto destacar que se ha cubierto un vacío normativo con la aprobación del Decreto 30/1993, de 9 de marzo, que regula el régimen de formación a impartir por el Instituto Andaluz de Administración Pública.

Advertimos que en el tema de gestión de pruebas selectivas se han tramitado varias quejas sobre el derecho de los participantes a conocer las calificaciones obtenidas en los ejercicios, y en su caso, a las revisiones de los mismos, por estar en desacuerdo con las puntuaciones asignadas.

Como innovación normativa en materia de función pública resaltamos la Ley 22/1993, de 29 de diciembre que modifica y adiciona diversos preceptos de la Ley

30/84, de 2 de agosto, algunos de ellos, considerados básicos, y por tanto aplicables a la Comunidad Autónoma directamente.

Estos preceptos se refieren en líneas generales, a la creación de las figuras de los Planes de Empleo que se configuran como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos en las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma.

En ese contexto se regulan nuevas figuras como la reasignación de efectivos y la situación administrativa de la expectativa de destino, o la nueva modalidad de excedencia forzosa, que combinan las medidas encaminadas a situar los efectivos de personal disponibles en las áreas o sectores necesitados de ellos, con una serie de medidas en materia de retribuciones y de provisión de puestos de trabajo a los funcionarios afectados por la reasignación de efectivos, acordes con el tradicional principio de estabilidad en el empleo de la función pública.

Se crean las situaciones administrativas de expectativa de destino, excedencia voluntaria por agrupación familiar, y la excedencia forzosa aplicable a los funcionarios en expectativa de destino.

Al propio tiempo se establecen medidas complementarias, como la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades, que flexibilizan el marco jurídico de la función pública española.

Hay que destacar en este Capítulo la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que deroga en buena parte, la antigua Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958.

La nueva ley comporta cambios sustanciales en materia de recursos administrativos, silencio administrativo y procedimientos especiales, entre otros aspectos, introduciendo algunas novedades notables respecto a la normativa anterior.

La distinta aplicación en el tiempo y materias reguladas en la Ley 30/1992

citada ha motivado la iniciación de una **queja de oficio 93/2706** ate la Consejería de Gobernación como Departamento autonómico con competencia en este tema.

Otra novedad significativa en materia de función pública ha sido la integración de la Mutualidad Nacional de Funcionarios de Administración Local en la Seguridad Social, con la consiguiente afiliación de los funcionarios afectados, al Regimen General de la Seguridad Social, en virtud del Real Decreto 48/1993, de 2 de abril.

Un aspecto digno de mención ha sido el inminente cumplimiento de lo informado por el Excmo. Sr. Consejero de Gobernación sobre aprobación del proyecto de la Ley de Función Pública de la Junta de Andalucía, conforme interesamos en la queja **91/1667**, ya incluida en el Informe Anual a esa Cámara del año 1991; a este respecto reseñar que se ha abierto una nueva **queja de oficio 93/2992** para investigar sobre demora de este asunto, aunque hasta la fecha no ha habido respuesta alguna.

En cuanto al grado de colaboración cabe reputarlo en general como mejor que en años anteriores, debido a que se han reducido los plazos para contestar a nuestras peticiones; y la mayor presteza en enviar los informes, quizás por el seguimiento más constante de los expedientes de queja, en muchos de ellos, con visitas a la Consejería de Gobernación, para examinar documentación y recabar información, de las que se han extendido las pertinentes diligencias.

Sin embargo, en algunos expedientes referidos a revisiones de calificaciones otorgadas en ejercicio de pruebas selectivas, se denota una mayor demora en obtener la información precisa para resolver, y ello, estimamos porque intervienen tanto la Consejería como el Instituto Andaluz de Administración Pública que remite lo solicitado al Departamento, pero sin la coordinación y eficacia necesaria.

Igualmente observamos que en diversos expedientes en materia de Función Pública, se nos contesta por un órgano distinto al que nos dirigimos lo que evidencia, falta de coordinación interna entre los Centros Directivos de la Consejería; a este respecto, el caso más usual es que nos contesta la Secretaría General para la Administración Pública cuando el órgano al que nos hemos dirigido es la Dirección General de la Función Pública..

Asimismo hay que resaltar la falta de colaboración del Ilmo. Sr. Director General de la Función Pública, cuya actitud declaramos como entorpecedora en las

siguientes quejas:

- **queja 92/1458**, en la que la respuesta se ha recibido "a posteriori" de la declaración de actitud entorpecedora e inclusión en el Informe Anual, efectuada el 26 de Agosto, por no contestar a ciertos aspectos de nuestra petición inicial de informe, y tras ser reiterado con fecha 6 de mayo y formulado Recordatorio de deber de auxiliar el 24 de Junio de 1993.

- **quejas 92/1827 a 92/1830 y quejas 92/1858 a 92/1860**. En estos expedientes iniciados con fecha 23 de Noviembre de 1992, tras 9 meses de reiteradas peticiones de información, se declaró la actitud entorpecedora, dándose cuenta de las actuaciones al titular del Departamento, que hubo de ser reiterado con fecha 30 de Diciembre de 1993. Al cierre de la redacción del Informe se ha recibido contestación del Director General de la Función Pública, habiendo transcurrido quince meses desde la petición inicial.

Por lo que se refiere a la Consejería de la Presidencia, el número de quejas presentadas en el año 1993, es de 3 de las cuales, una no se ha admitido a trámite, por no ser del ámbito competencial de la Institución, la supervisión del Ente Público RTVE, indicándole a la interesada, las posibilidades de acudir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales así como efectuando alguna valoración jurídica sobre los hechos denunciados que podían afectar al derecho a su intimidad personal y familiar.

Las otras dos, **queja 93/68** (sobre concesión de emisora de Frecuencia Modulada) y **queja 93/2253** (sobre irregularidades en procedimiento de adjudicación de servicios para Canal Sur Televisión), se encuentran aún en trámite, pendientes de efectuar las correspondientes resoluciones.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Acceso a la condición de funcionario.

En este apartado examinamos quejas representativas de deficiencias detectadas en la tramitación de pruebas selectivas para acceso a la condición de funcionarios, ya sea en la fase de convocatoria, gestión de las pruebas, nombramientos o toma de posesión de los aprobados.

En esta materia vamos a reseñar, inicialmente la queja **92/1385**, ya comentada en el Informe Anual de 1992, en la que formulamos **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** sobre la obligación del Director del Instituto Andaluz de Administración Pública de dar y hacer dar estricto cumplimiento a las disposiciones normativas que permitían a un minusválido que había participado en las pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía, solicitando la adaptación de tiempo y de medios correspondiente a su minusvalía.

Aunque del informe recibido del Instituto Andaluz de Administración Pública se desprendería que aceptaba la Recomendación para sucesivas convocatorias, estimamos oportuno efectuar una serie de matizaciones, entre las que destacamos las siguientes:

*"(...) corresponde a ese Centro directivo no sólo las funciones de asesoramiento, coordinación y control de la realización de las pruebas, como nos indica en su último escrito, sino que, además, tiene encomendada la **"gestión y organización"** de las mismas, conforme a lo establecido por los artículos 3º.1.a) del Decreto 50/1987, de 25 de Febrero, por el que se regula el Instituto, y 9º.2 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía".*

"No puede considerarse como respuesta adecuada la indicación verbal efectuada al afectado por los responsables del Aula de Examen el día de la realización del ejercicio".

"Ese Instituto, como órgano gestor y organizador de las pruebas selectivas, debió prever, y, en su caso, en coordinación con el Tribunal Calificador, el tiempo "de más" que precisaría el interesado para la realización de los ejercicios, a cuyos efectos podría haberse requerido el asesoramiento de personal técnico competente del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, y notificando la resolución oportuna al afectado".

"En todo caso, amparado por el artículo 49, en relación al 35, de nuestra Constitución, que consagra la integración social de las personas con minusvalía y, haciendo uso del derecho reconocido por el citado

Decreto 38/1991, de 19 de Febrero y Base 3.6 de las reguladoras de las pruebas selectivas (Orden de 27-3-1991), el interesado y promotor de este expediente de queja, solicitó "en tiempo y forma", las adaptaciones de tiempo y medios para la realización de los ejercicios, preceptos que han sido vulnerados por que "no se concedió más tiempo del concedido al resto de los aspirantes".

En base a las anteriores consideraciones estimamos conveniente elevar el expediente de queja al Sr. Consejero de Gobernación, pues a pesar del irreparable perjuicio causado al interesado, podrían adoptarse medidas oportunas por la autoridad del Departamento para garantizar la aplicación del Decreto 38/1991, en las próximas convocatorias de pruebas selectivas.

Asimismo, en nuestro escrito al Sr. Consejero de Gobernación, le trasladamos nuestra preocupación, no solo por el incumplimiento en cuanto a resolver sobre las adaptaciones de tiempo y medios, sino porque en las nuevas convocatorias publicadas en el año 1993 se constató un incumplimiento por cuanto las condiciones personales de aptitud para el ejercicio de las funciones correspondientes según el art. 4 del repetido Decreto 38/1991, se acreditarán, en su caso, mediante un dictamen vinculante, que deberá emitirse con anterioridad a la iniciación de las pruebas selectivas; sin embargo en las bases correspondientes dicho requisito se exigía en un momento procedimental posterior al establecido (esto es, después de aprobar las oposiciones) y ello, podría resultar contrario a los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica (art. 9 de la Constitución) y de eficacia y coordinación (art. 103.1 del texto Constitucional).

Por tanto, considerando el incumplimiento de las previsiones normativas en la materia, se formuló **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**; esta última proponía al Sr. Consejero la adopción de las siguientes medidas:

- "1.- Adecuar las bases de las distintas convocatorias de las pruebas selectivas, para la provisión de las plazas que conforman el Decreto 79/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 1992, a lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto 38/1991, de 19 de Febrero.*
- 2.- Dar instrucciones al Instituto Andaluz de Administración Pública y, en su caso, a los Tribunales o Comisiones de Selección, en orden al cumplimiento de lo previsto en el artículo 3º del citado Decreto,*

considerando que las normas, para que resulten eficaces y tengan virtualidad, hay que aplicarlas efectivamente a la realidad social regulada".

La respuesta recibida aceptaba expresamente nuestra **Recomendación** al decir *"partiendo de la necesaria predisposición al estudio y consideración de todas aquellas recomendaciones o propuestas que puedan contribuir a una mayor integración de los minusválidos en el ámbito de la función pública, he de manifestarle la decisión de aceptar las Recomendaciones formuladas por V.E. en el sentido expresado en el escrito citado anteriormente, a cuyo efecto serán emitidas las instrucciones correspondientes".*

Igualmente se nos facilitaron datos sobre el *"número de aspirantes que solicitaron participar por el cupo de "reserva de minusválidos" en las distintas convocatorias que integraron la Oferta de Empleo Público 1991, fueron los siguientes, por Grupos:*

| | |
|---------------|-----|
| GRUPO A | 51 |
| GRUPO B | 45 |
| GRUPO C | 174 |
| GRUPO D | 325 |

Total 595"

Por el contrario la información adicional recabada sobre la aplicación práctica de las adaptaciones efectivamente realizadas, no se nos dió *"toda vez que, al no constituir un dato procesado informáticamente, su obtención resulta inasequible dado el elevado número de participantes de cada convocatoria".*

Como del informe resulta que las Resoluciones formuladas habían sido aceptadas en los términos contenidos en las mismas, dimos por terminadas nuestras actuaciones, pero sugiriendo al Sr. Consejero, que con vistas a los próximos procesos selectivos, se adopten las medidas oportunas, y, en su caso, informáticamente, si ello es posible, a los aspirantes con minusvalías que soliciten adaptaciones de "tiempo" y "medios" para la realización de las pruebas; y debiéndose facilitar estos datos con tiempo suficiente, a los respectivos Tribunales o Comisiones de Selección para la adopción de los acuerdos que procedan.

Otra de las irregularidades puesta de manifiesto, se refiere a la demora en

efectuar el nombramiento y posterior toma de posesión de los funcionarios que superaron las pruebas selectivas derivadas de la Oferta de Empleo Público correspondiente a 1991; esta cuestión ya la reseñamos en el Informe de 1992, comentando la **queja de oficio 92/987**, que tuvimos que trasladar al Sr. Consejero de Gobernación, ante nuestra disconformidad con la respuesta dada por la Secretaría General para la Administración Pública a nuestras resoluciones. Ese mismo defecto, se observa en las **quejas 92/1827 a 92/1830** y en las **quejas 92/1858 a 92/1860**.

En nuestro escrito dirigido al superior jerárquico, efectuamos diversas puntualizaciones que transcribimos por ser expositivas de nuestra posición en el asunto:

"Muchas veces, quizás sea el supuesto planteado, se incumplen los plazos por la carencia de medios personales y materiales y/o defectos de coordinación y organización administrativa para hacer frente al aluvión de procedimientos en trámite, que son masivos en su participación, al estar interesados un gran número de ciudadanos. También hay que reconocer, que el ritmo de trabajo y la productividad de las personas por un lado y el conocimiento y aptitudes de los funcionarios que trabajan en estos procedimientos, necesitan una preparación para que se consiga la agilidad y eficacia en su tramitación".

"No dudamos de la buena voluntad de esa Consejería para actuar con arreglo a los principios de eficacia y coordinación, sin embargo en la práctica la aplicación de esos principios tienen una traducción, cual es el cumplimiento de unos plazos legales que si bien, no reconducen en todos los casos al buen hacer administrativo, si representan unos límites temporales puestos en las leyes para garantizar a los ciudadanos ante actuaciones dilatorias que, si no se justifican en los expedientes, como parece resultar en los supuestos objeto de consideración, pueden resultar arbitrarios atentando a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica".

En relación con las anteriores afirmaciones, demostramos que los plazos se habían demorado en exceso, así:

1.- Las pruebas selectivas de las plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público para 1991 fueron convocadas por Orden de 27 de Marzo de 1991, publica-

da en BOJA del día 30, y, debieron concluir en todo caso antes del 1 de Octubre del mismo año. Sin embargo, la mayoría de dichas pruebas finalizaron durante el primer semestre de 1992, es decir varios meses más tarde del plazo reglamentariamente establecido.

2.- Desde la publicación de la relación definitiva de aprobados por las distintas Comisiones o Tribunales de Selección hasta la publicación por esa Consejería de las plazas vacantes para la petición de destino por los interesados han transcurrido en algunos casos casi un año. En este sentido, podríamos señalar prácticamente la totalidad de las convocatorias de la Oferta de 1991. Baste como ejemplo, las siguientes:

* Cuerpo Superior Facultativo, Opción Informática, la relación definitiva de aprobados fue publicada en Septiembre de 1991, y los nuevos funcionarios, nombrados por Orden de 26 de Octubre de 1992 (BOJA del día 3 de Noviembre de 1992), toman posesión en Noviembre de 1992.

* Cuerpo de Gestión Financiera, B1.2., los aspirantes seleccionados son nombrados como funcionarios de carrera por Orden de 26 de Octubre de 1992 (BOJA del día 3 de Noviembre) cuando sus calificaciones definitivas fueron publicadas en el mes de Noviembre de 1991.

* Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía. Especialidad Administradores de Gestión Financiera. La relación definitiva de aprobados se publicó el 31 de octubre de 1991, y los nuevos funcionarios no fueron nombrados hasta Octubre de 1992.

Asimismo, planteamos la posibilidad de que la aplicación extensiva, del reconocimiento en el art. 24 de la Constitución a un proceso sin dilaciones indebidas, a los procedimientos administrativos podría determinar, como en el caso contemplado, una lesión del derecho constitucional.

Finalmente le significamos que según nuestro criterio, una dilación que dure más allá de un tiempo razonable sin una justificación adecuada, constituye una vulneración de los principios de eficacia y coordinación, consagrados en el art. 103.1 del texto Constitucional, que también podría producir una conculcación de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad garantizados por la Constitución en el art. 9.3.

En contestación a nuestra resolución recibimos respuesta positiva aceptando la **Recomendación** formulada, en orden a impulsar la terminación del proceso selectivo de las convocatorias de plazas vacantes incluidas en la Oferta de Empleo Público de 1991, y, a efectuar el nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes seleccionados.

También hay que comentar la **queja 92/1437** y la **queja 92/1814**; la primera motivó una **Recomendación** sobre convocatoria sin más dilaciones de pruebas selectivas correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 1992, justificando el titular del Departamento la demora por causas excepcionales derivadas de la resolución definitiva del concurso de méritos.

Le expusimos, que dichas causas alegadas habían de ser interpretadas restrictivamente, pues un concurso de méritos, es un procedimiento ordinario y común en la actuación administrativo, que no debe implicar un retraso tan considerable en el procedimiento concatenado de selección.

Por último, nos informaban que durante el mes de Marzo de 1993 se habían publicado todas la pruebas selectivas.

Ante ello, resolvimos concluir nuestras actuaciones instanto a que no se demorara más, y evitar un perjuicio a las legítimas expectativas de los ciudadanos de acceder a un puesto estable, en base a los arts. 9.2 y 35 del texto constitucional.

Otra cuestión controvertida se suscitó en la **queja 92/1570** y en la **queja 92/2526**. En la primera de ellas, a una participante en las pruebas selectivas para Auxiliar Administrativo convocatoria 1991, no se le valoraron correctamente los servicios previos acreditados, por lo que recurrió. Ante la falta de respuesta formulamos al Sr. Consejero de Gobernación, **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** para que se resolviera el recurso interpuesto por la interesada de forma favorable a su pretensión acordándose la incorporación a la relación definitiva de aspirantes aprobadas.

Nuestras resoluciones se aceptaron plenamente y la interesada fue nombrada funcionaria del Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía por Orden de la Consejería de Gobernación, de 24 de Febrero de 1993.

En la **queja 92/2526**, un aspirante al Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía, superó los dos ejercicios de la oposición, pero sin alcanzar la

puntuación mínima para obtener plaza; el interesado solicitó la revisión de las calificaciones de otros aspirantes aprobados, a los que indebidamente se habían puntuado servicios previos, superando con esta puntuación adicional, al promovente de la queja.

En la contestación obtenida de la Secretaría General para la Administración Pública, se reconocía el error padecido en la valoración de los servicios a un grupo de personas como contratados administrativos de Instituciones Sanitarias (SAS), e interinos en la Administración de la Junta de Andalucía, pero con posterioridad a la Ley 6/1988 de 17 de Octubre, e incluso en algún caso, sin haber prestado servicio alguno en la Administración autonómica.

Asimismo, se nos informó que se había contestado expresamente al interesado el escrito presentado, y que se había iniciado, mediante Orden de 17 de Marzo de 1993, de la Consejería de Gobernación, la declaración parcial de lesividad de la Resolución de 22 de Julio de 1991 del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se aprobó la relación de aspirantes admitidos y excluidos, así como de la propuesta del Tribunal que realizó las pruebas selectivas y de la Orden de 22 de Diciembre de 1992, por la que se nombran funcionarios de carrera del Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía.

Posteriormente, el propio interesado nos comunicó que se había personado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla; por ello, considerando que el asunto estaba en vías de solución en sede jurisdiccional, procedimos a concluir nuestra intervención.

Por último en este subapartado, traemos a colación, un problema de aplicación del sistema de calificación de los ejercicios de las pruebas selectivas con sujeción a las prescripciones de las bases de la convocatoria. Distinguimos a continuación dos aspectos:

Así en la **queja 92/641**, detectamos el incumplimiento de dicho sistema en la calificación del ejercicio de un participante en las pruebas para acceso al Cuerpo de Gestión Administrativa y que solicitó su revisión; en concreto el tercer ejercicio no se le calificó numéricamente con la puntuación obtenida, sino con la calificación de no apto, en vez de puntuar de cero a diez.

La Secretaría General para la Administración Pública nos argumentó un criterio de oportunidad acordado por el Tribunal, para no seguir el sistema de la

calificación numérica, dado que además no afectaba al acceso a la plaza, e incluso se nos alegaba la discrecionalidad técnica de los tribunales para calificar las pruebas realizadas.

A la vista del informe le trasladamos, entre otras, las siguientes consideraciones:

1.- Aunque la decisión del Tribunal no afecte a la resolución definitiva del proceso selectivo, al no superar el aspirante el ejercicio, resulta evidente la existencia de un incumplimiento por parte del órgano calificador por no dar respuesta expresa a la petición de revisión del ejercicio formulada por el interesado.

2.- No entramos en la valoración sobre los criterios aplicados por el Tribunal para calificar el tercer ejercicio de las pruebas selectivas que sirvieron para medir la capacidad y aptitud del aspirante. Sin embargo, no ofrece duda que el Tribunal debió otorgar una calificación numérica de "0" a "DIEZ PUNTOS" en cada uno de los ejercicios de los aspirantes presentados, de conformidad con la Base 7.2 aptdo. C, de las reguladoras de la convocatoria.

3.- Los Tribunales o Comisiones gozan de autonomía subjetiva y discrecionalidad técnica en sus juicios sobre la capacidad y preparación de los examinados, que no consienten objeción, contradicción o revisión por parte de la Administración llamada a aprobar su propuesta, ni por la Jurisdicción Contenciosa, entre otras, por el contrario, en todo caso, dichos órganos están sujetos procedimentalmente a las exigencias del expediente administrativo de las pruebas selectivas en garantía de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica de los participantes en las mismas, y en cuanto al fondo están obligados a manifestarse siempre y únicamente en relación con los criterios objetivos al servicio de los principios de mérito y capacidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Noviembre de 1990).

Supone una irregularidad la inaplicación de la citada base publicada para regir las pruebas, que, como es sabido, constituyen las llamadas "**ley de oposición o concurso**" consagrada a nivel de la doctrina de los Tribunales (Sentencias del Tribunal Supremo de 28-11-70, 11-10-71 y 14-1-84) y normativo (art. 13 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de Diciembre que aprueba el Reglamento General de ingreso de la Administración dle Estado), de manera que vinculan a la Administración, a los Tribunales y a los que participan en las pruebas selectivas.

Ante tales irregularidades, formulamos **Recordatorio** de diversos preceptos legales que habían sido infringidos, así como **Recomendación** *"concretada en la obligación de que el Tribunal aplique las normas de calificación establecidas en la respectiva Orden de convocatoria, y se conteste expresamente a la petición formulada por el interesado, añadiéndose que a estos efectos, si la Administración requiere utilizar modelos normalizados para la resolución de las reclamaciones, está facultada para ello en base a la potestad autoorganizadora de que goza, y en consideración a razones de eficacia y celeridad para resolver las numerosas peticiones y recursos que suelen plantearse en procedimientos administrativos de concurrencia masiva"*, pero no argumentar el elevado número de reclamaciones para incumplir una obligación legal.

Finalmente tuvimos que suspender nuestras actuaciones ante el sometimiento del asunto a un procedimiento judicial, indicándole a la Secretaría General que no compartíamos el criterio mantenido para no calificar numéricamente los ejercicios ni contestar a las reclamaciones de los Opositores alegando los principios de economía, celeridad y eficacia, pues suponía, una vulneración de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica de los participantes.

El otro aspecto controvertido, que fue objeto de supervisión por esta Institución se produjo al tramitar las **quejas 92/771, 92/1228 y 92/1315**, cuyos promoventes eran opositores en las últimas pruebas de acceso a los Cuerpos de Auxiliares Administrativos y General Administrativo, en las que manifestaron su disconformidad con el sistema de calificación aplicado por los Tribunales, al establecer que el aprobado en el examen tipo test, se alcanzaría con la contestación correcta de 35 preguntas sobre un total de 80, es decir, por debajo del 50% de las preguntas formuladas; con ello según el interesado se había facilitado el acceso de un porcentaje mayor de aspirantes con la condición de personal interino, con puntuación adicional por servicios previos.

La Secretaría General para la Administración Pública nos dio una respuesta razonable, pero ello no fue óbice, para trasladar a dicho órgano, nuestra posición en el asunto conforme a las siguientes conclusiones:

- A la vista de los resultados estadísticos de las pruebas selectivas, de las distintas convocatorias derivadas de la Oferta de Empleo Público de la Junta de Andalucía para 1991, se deduce que han superado las mismas un número considerable de personas que prestan sus servicios en la Administración Autónoma como personal interino, mientras que, las plazas obtenidas por los opositores por el

sistema de acceso libre, sin puntuación en fase previa, han sido reducidas.

- La valoración como mérito del tiempo de servicios, no excluye por entero de la selección a quienes carecen de él, pese a que se les imponga a los opositores "por libre" un nivel de conocimientos superior, para situarse a igual nivel de puntuación que al personal interino.

- 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, aunque supone una sustancial ventaja no llega a sobrepasar los límites de disponibilidad de la Comunidad Autónoma (45% del total de la puntuación), como señala el Tribunal Constitucional (S. 67/1989, de 18 de Abril), al no poder considerarse por sí sola dicha puntuación adicional como violación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2. de la Constitución, por no reputarse como una desigualdad.

Sin cuestionar la discrecionalidad técnica de que gozan los tribunales de pruebas selectivas le trasladamos a la Consejería lo siguiente:

- Entendemos que los criterios que establezcan los mismos para la corrección de ejercicio tipo "test", deben atemperarse a los principios constitucionales de mérito y capacidad, con mayor rigor, de forma que en la corrección de los mismos se establezca la calificación de aprobado, en la media aritmética del total de preguntas formuladas.

- En todo caso, el grado de dificultad de unas pruebas debe quedar fijado, por el propio Tribunal Calificador, con anterioridad a la realización de las mismas evitando con ello cualquier subjetividad en la calificación de los ejercicios.

- Atendiendo a los principios legales y constitucionales reseñados, es claramente factible arbitrar fórmulas en que se conjuguen los diversos -y en ocasiones contrapuestos- intereses en juego, pues tan legítimos son los derechos del personal interino como de los ciudadanos que, con el único bagaje de su esfuerzo y mérito en la preparación, aspiran a acceder a un puesto de servicio o función pública mediante la concurrencia a la oportuna convocatoria.

Concluíamos advirtiendo que estimamos resultaría desproporcionado aplicar un menor nivel de conocimientos para aprobar al objeto de que el número de personal interino beneficiado fuese mayor; para evitar dicha práctica recomendamos que en las bases de las convocatorias que efectúe la Junta de Andalucía, se recoja la siguiente determinación:

"En los ejercicios que consistan en contestar a un cuestionario de preguntas de respuestas alternativas sobre el programa de materias aprobado, la calificación de 5 puntos, mínima para superar el ejercicio, se corresponderá con un número de preguntas acertadas igual o superior a la media aritmética del total de preguntas formuladas".

La respuesta a nuestra **Recomendación** fue positiva para lo sucesivo, una vez se agotaran la convocatorias de las Oferta de Empleo Público de 1992.

En definitiva, la Consejería de Gobernación, no quería ceder esta potestad de fijación del nivel de exigencia para aprobar, que le permite graduar el número de aspirantes aprobados en base a sus necesidades de regularización de la Función Pública. A este respecto estimamos que la Administración ha de servir a los intereses generales (art. 103 de la Constitución), en este caso concretado en el acceso a la función Pública en base a los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 de la Constitución); y ello exige que en todo procedimiento de selección el ejercicio de potestades discrecionales, no se conviertan en arbitrarias, cuya aplicación viene prohibida por la Constitución en su art. 9.3.

2.2. Provisión de Puestos de Trabajo.

En esta materia hemos recibido bastantes quejas sobre irregularidades en los distintos procedimientos de provisión de puestos tanto ordinarios (concurso de méritos y libre designación con convocatoria pública), como extraordinarios nombramientos provisionales en virtud del art. 30 de la Ley 6/85, nombramientos de personal interino directamente o como consecuencia de "reubicaciones" derivadas de la resolución del concurso de méritos en junio de 1992 y de la toma de posesión de funcionarios de nuevo ingreso de plazas contenidas en la Oferta de Empleo Público de 1991.

2.2.1. Concurso de méritos.

En el informe de 1992 se reseñó la **queja 90/1413**, en la que se efectuó al Director-Gerente del S.A.S. **Recomendación**, ante la proliferación de nombramientos provisionales, en la que instábamos a promover la cobertura, con carácter definitivo de los puestos vacantes existentes en ese organismo.

Pues bien esta **Recomendación** se aceptó expresamente, afirmando que *"... nuestros criterios de actuación en éste tema coinciden con las líneas marcadas en la citada **Recomendación** en el sentido de que se prevé que los puestos vacantes con dotación presupuestaria y los ocupados con carácter provisional sean ofertados a los funcionarios para su provisión con carácter definitivo por los procedimientos recogidos en el Artículo 26 de la Ley 6/85, de 28 de noviembre, es decir, la inclusión de dichos puestos en concurso de traslado y la realización de las oportunas convocatorias públicas para la provisión de puestos de libre designación"*.

Sin embargo esta coincidencia, no se ha traducido en la práctica, pues ni se ha convocado el concurso tan esperado por los funcionarios, solamente se convocan periódicamente algunos puestos por el sistema de libre designación; pero tampoco todas las vacantes o aquellos puestos cubiertos provisionalmente bien por funcionarios o interinos.

A este respecto son significativas las **quejas 92/1428 y 92/1429**, que reproducen en el fondo un mismo malestar entre los funcionarios, como la demora en convocar los concursos de méritos, con el consiguiente perjuicio a sus expectativas de promoción profesional, y por contra, la reubicación de personal interino y funcionario con carácter provisional como consecuencia de la resolución de los últimos concursos de méritos en julio de 1992, en base a unos criterios recogidos en una Circular de la Dirección General de la Función Pública, de fecha 10 de Junio de 1992.

En la **queja 92/1428**, ante la reiterada falta de respuesta total en primer término y después de modo parcial, a la información recabada declaramos la actitud entorpecedora del Director General de la Función Pública y su inclusión en el Informe Anual.

En la queja citada, y en la **queja 92/1429**, hemos cuestionado también, varios aspectos formales, sobre el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de Noviembre de 1990, por el que se aprobaron los acuerdos suscritos por los

representantes de la Administración y de las Organizaciones Sindicales, sobre Estabilidad y Consolidación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, así como respecto a la repetida Circular, de la Dirección General de la Función Pública.

En cuanto al Acuerdo le manifestamos a la Administración, en síntesis lo siguiente:

Nos llamaba la atención, esencialmente, la ausencia del requisito de la inscripción y publicación del citado Acuerdo. Como señala el art. 36 de 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, en adelante LOR, los acuerdos aprobados se remitirán a la oficina pública prevista en el art. 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de libertad Sindical, y serán publicados en los Diarios Oficiales. Pues bien, al menos, que a nosotros nos conste, el citado Acuerdo no ha sido publicado en el BOJA; desconocemos si se ha remitido a la oficina pública, ya que en el informe que nos remite se omite el dato; pero percibíamos que tampoco este requisito se ha cumplimentado, ya que en caso contrario, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales hubiera ordenado su publicación como es preceptivo.

A nuestro juicio, el incumplimiento del art. 36 de la LOR, representa un atentado contra los Principios de Publicidad de las Normas y de Seguridad Jurídica, proclamados en el art. 9.3 de la Constitución, y lleva implícito la nulidad de los acuerdos adoptados sin las garantías descritas legal y constitucionalmente.

En consecuencia, formulamos **Recomendación** a la Secretaría General para la Administración Pública concretada en los siguientes términos:

- "1.- Que ordene publicar el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de Noviembre de 1990, por el que se aprobaron los acuerdos suscritos por los representantes de la Administración y de las Organizaciones Sindicales firmantes, sobre Estabilidad y Consolidación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.*
- 2.- Que se remita, en su caso, el Acuerdo aprobado al Consejo de Relaciones Laborales de Andalucía."*

Respecto al otro aspecto controvertido de las quejas, a la Circular de la Dirección General de la Función Pública de fecha 10 de Junio de 1992, sobre

"reubicación de personal afectado por la resolución del concurso", convenimos que debió ser publicada, en el Diario Oficial de la Comunidad, por cuanto estaba dirigida a una pluralidad indeterminada de personas, y su aplicación pudo afectar al derecho de promoción profesional de un importante número de funcionarios de carrera, que vieron cercenadas sus expectativas de ocupar otros puestos de mayor nivel asignados al personal interino.

Por ello dirigimos **Recomendación** en el sentido de que *"en lo sucesivo, las Instrucciones y Ordenes de servicios y Circulares en materia de función pública, dictadas por esa Consejería, cuyos destinatarios finales son, en definitiva, el personal funcionario y laboral que presta sus servicios en la Administración de la Junta de Andalucía, se publiquen en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía"*.

Por lo que se refiere al concurso de méritos le trasladamos **Sugerencia** *"sobre la adopción de las medidas oportunas para que, sin más dilaciones, se convoque el concurso general y/o específicos de traslados para el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía"*; fundamentada en que se hace un uso abusivo de los nombramientos provisionales regulados en el art. 30 de la Ley 6/85, de los que, según datos numéricos facilitados por esa Consejería, con ocasión de otro expediente de queja, al día 13/09/93 se contabilizaban un total de 2.467. Estos puestos ocupados provisionalmente, junto con los desempeñados por funcionarios interinos, deberían integrar la próxima convocatoria de concurso, deducidos, en todo caso, los puestos reservados a funcionarios con derecho a ello.

En el momento de la redacción del presente informe lamentablemente, una vez más, no se han cumplido las previsiones de esa Consejería en materia de función pública, en este caso, la convocatoria de concurso de traslados, previsto por la Secretaría General dentro del tercer trimestre del año 1993, según se nos comunicó en escrito de fecha 28 de Julio de 1993.

Debemos precisar, en relación con la experiencia profesional adquirida y el nivel del puesto desempeñado provisionalmente, sea éste en virtud del art. 29 (personal interino) ó del art. 30 (funcionarios en destino provisional) de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública, viene siendo puntuable en los concursos de traslados convocados por la Consejería de Gobernación (dos únicos concursos generales hasta la fecha).

En definitiva, le significamos que esta situación de provisionalidad era negativa para la consolidación de la carrera administrativa de los funcionarios y la

regularización de la Función Pública andaluza.

La misma cuestión de fondo se plantea por los interesados de las **quejas 93/1743, 93/1175, 93/1165, 93/1148**, cual es la demora en la convocatoria de concursos por parte de la Consejería de Gobernación, y los perjuicios profesionales y personales que dicha demora produce en los mismos. Por ello, estimamos oportuno acumular dichos expedientes y formular una única Resolución a la Secretaría General.

En una de las respuestas obtenidas de la Secretaría General para la Administración Pública se nos afirmaba literalmente "(...) *no puede hablarse de demora en efectuarse la convocatoria del concurso de traslado para el personal funcionario puesto que no existe fecha predeterminada que pueda ser exigible para su publicación...*".

Ante la inexactitud de dicha alegación, le expresamos nuestra disconformidad, significando, que aunque expresamente no existe una fecha predeterminada para efectuar la convocatoria de concurso para la provisión de puestos de trabajo vacantes, resulta evidente que la misma se deriva de la propia Oferta de Empleo Público, con el carácter anual contemplado en la misma Ley 30/1984, de 2 de Agosto.

A este respecto, por tanto, las convocatorias de concursos deberán efectuarse, y, en su caso, resolverse, con anterioridad a la aprobación de la Oferta de Empleo Público. Esta misma previsión la contempla la nueva Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la Función Pública y de protección de desempleo, que en su artículo 15."Planes de Empleo y Oferta de Empleo Público", da nueva redacción al artículo 18 de la Ley 30/84 estableciendo lo siguiente:

«... 4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público».

Además la convocatoria de los respectivos concursos de traslados, generales y/o específicos, debe efectuarse con la antelación suficiente que permita su resolución con anterioridad a la fecha en que deban ofrecerse los puestos vacantes a los nuevos funcionarios, y evitar, al mismo tiempo, que dichos puestos se adjudiquen provisionalmente, como ocurrió con un número importante de

funcionarios provenientes de las pruebas selectivas que conformaron la Oferta de Empleo Público de 1991, y que, actualmente, continúan ocupando sus destinos con carácter provisional.

La convocatoria de concurso, de forma más periódica, contribuiría a una mayor estabilidad de los funcionarios en sus respectivos puestos, y que lo que hoy es práctica habitual (nombramientos provisionales: unos 2.500 según datos al día 13 de Septiembre de 1993) deje paso a lo que debe ser normal (hoy excepcional) como son los concursos, y que indudablemente redundará en beneficio de una mayor eficacia en la función pública.

Considerando el importante número de puestos de trabajo desempeñados actualmente por funcionarios interinos y con nombramientos provisionales, la falta de convocatorias de concursos de traslados, dentro de unos plazos razonables, pudiera atentar contra el derecho a la promoción profesional del funcionario de carrera, y está motivando que numerosos funcionarios no puedan optar a desempeñar otros puestos de trabajo, de más responsabilidad y retribución, para los que reúnen los requisitos exigidos en la Relación de Puestos, mientras que los mismos son ocupados provisionalmente por personal, en muchos de los casos, sin cumplir los requisitos para su desempeño.

Otra de las argumentaciones esgrimidas por la Consejería, para justificar el retraso era que estaban pendientes varias modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo estimamos que ello no debe demorar durante más de dos años las convocatorias de concursos, por cuanto existen mecanismos legales suficientes para que las revisiones, de la Relación de Puestos se efectúen, en unos plazos razonables, sin interrumpir otros procedimientos, y teniendo presente que dicha Relación no es más que un instrumento dinámico de ordenación de la política de personal en la Administración de la Junta de Andalucía, tal y como la concibe la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre de Ordenación de la Función Pública Andaluza, y no al contrario.

En consecuencia con lo anterior formulamos **Sugerencia** concretada en los siguientes términos:

"1.- Agilizar la conclusión de las gestiones con las Centrales Sindicales y se culmine la actualización de la Relación de Puestos de Trabajo, así como los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre modernización firmado el 26 de Junio de 1992, en lo relacionado en materia de

desconcentración y descentralización de los procedimientos de concursos.

2. Efectuar, sin más dilaciones, la convocatoria de concurso general y/o específico de traslado para el personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía".

2.2.2. Libre designación con convocatoria pública.

En este apartado traemos a colación las **quejas 92/1804, 92/1959, 93/444 y 93/1455.**

El asunto que motivó la admisión a trámite de los escritos de los interesados fue sus discrepancias con las Resoluciones adoptadas por la Secretaría General para la Administración Pública por las que se resolvieron varias convocatorias públicas efectuadas para la provisión de puestos de trabajo por el sistema de Libre Designación.

Solicitados los preceptivos informes a la Secretaría General para la Administración Pública, y comunicadas a dicha Autoridad las Recomendaciones formuladas, se reciben puntualmente las respuestas, justificando la procedencia del procedimiento utilizado para la adjudicación y/o declaración de vacante de los puestos ofertados, aunque a nuestro entender los fundamentos alegados pudieran ser contradictorios entre sí, y conculcar los principios constitucionales de eficacia y coordinación previstos en el art. 103.1, y de seguridad jurídica en el art. 9.3. de la Constitución.

En nuestras resoluciones argumentamos que el sistema de libre designación, previsto como uno de los mecanismos para la provisión de puestos de trabajo en el artículo 20 (de carácter básico), de la Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Reforma de la Función Pública, otorga a la Administración una amplia discrecionalidad para decidir los candidatos que, de entre aquéllos que acudan a la convocatoria y cumplan los requisitos mínimos exigidos en la misma, han de cubrir los puestos ofertados, discrecionalidad a la que no es posible acudir en el sistema de concurso de méritos, dado el carácter objetivo y estrictamente reglado de este sistema.

Ahora bien, estimamos que la discrecionalidad en el procedimiento de la libre designación no atribuye al órgano competente una especie de poder

omnímmodo para decidir lo tenga por conveniente, como se nos argumenta en la **queja 93/444**, pues la decisión debe ajustarse en todo caso al interés público que constituye la base y finalidad de todas y cada una de las potestades administrativas, debiendo respetarse los principios de mérito y capacidad que el artículo 103.3 de la Constitución señala como criterios rectores del acceso a la función pública, y ello con independencia, del sistema que se siga y, de si éste es el de libre designación o cualquier otro. A este respecto, señala la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Mayo de 1989, que dicho sistema «puede ser apreciada la desviación de poder cuando en la selección de los candidatos se marginan los méritos y capacidad y se frustra el interés público, pues en modo alguno puede entenderse abierta a una discrecionalidad absoluta y mucho menos a arbitrarias apreciaciones».

Por tanto, la discrecionalidad de que dispone la Administración en orden a la elección de, entre los candidatos, aquel que en igualdad de condiciones con los demás inspire mayor confianza a la autoridad encargada del nombramiento, no permite una arbitrariedad que lesione las aspiraciones legítimas de los funcionarios respecto a la mejora y consolidación de su carrera administrativa. Aunque no exista un precepto que diga que no puede quedar vacante un puesto de trabajo si hay algún aspirante que reúne los requisitos exigidos, tal principio debe extraerse de la propia finalidad de las normas de provisión, en virtud de las cuales se pone de manifiesto que lo realmente determinante de las convocatorias es la imperativa necesidad de que los puestos se cubran, siendo por tanto contrario al correcto funcionamiento de la estructura burocrática de una Administración la existencia de puestos de gran importancia sin cubrir durante periodos prolongados, que es lo que sucede en la Junta de Andalucía.

A este respecto, en la contestación recibida a la **queja 93/1959**, se justifica la declaración del puesto vacante aludiendo a la falta de confianza que inspiraban a la Autoridad responsable los aspirantes presentados "*(...) aún cumpliendo los requisitos exigidos...*".

Pues bien, compartimos que los puestos administrativos de Libre Designación, por las circunstancias que concurren en los mismos, exigen determinados méritos y cualidades profesionales y personales en el candidato seleccionado de entre los aspirantes que reúnan los requisitos exigidos, por lo que el elemento de confianza y la apreciación subjetiva de aquellas cualidades, adquieren un relieve que no concurren en los demás sistemas de provisión, pero deben ser éstos, los únicos elementos a tener en cuenta, para adjudicar o declarar

desierto el puesto ofertado.

En todo caso, la práctica o criterio de dejar vacante el puesto ofertado existiendo candidatos que reúnan todos los requisitos exigidos, no debe ser utilizado por la Administración para que, seguidamente y casi de forma simultánea, se nombre a un funcionario interino para dicho puesto, ya que la convocatoria pública que se ha efectuado queda en un trámite obligado para cubrir el puesto mediante nombramiento provisional por el art. 29 ó 30 de la Ley 6/1985, en los que se excepcionan generalmente, las exigencias de mérito y capacidad a las personas que resultan elegidas para cubrir los puestos, así como la publicidad de la convocatoria.

Concluimos que el cumplimiento por parte de la Administración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso a la función pública, no es discrecional para la Administración, al venir impuestos, aparte de por la legalidad ordinaria, (arts. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto y 39 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre), por el Texto Constitucional, en sus artículos 9.3 y 103.3.

Las argumentaciones emitidas por la Secretaría General para dejar vacante el puesto adjudicado, como el caso planteado en la **queja 92/1959**, o en otros supuestos adjudicarlo, a nuestro entender, sin sujeción a los requisitos exigidos, estimamos no quedan suficientemente motivadas; sólo se nos alegan razones de "confianza" y el ejercicio de la prerrogativa de autoorganización que tiene la Administración; por el contrario, la declaración de vacante del puesto ofertado, a nuestro entender, podría justificarse admitiendo un uso razonable y justificado de esa discrecionalidad si los aspirantes presentados no reunieran los requisitos mínimos exigidos, incluidos los específicos, o bien que no se hubiesen admitido ningún aspirante por no reunir los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo éste no era el supuesto en los procedimientos supervisados.

En definitiva, en las citadas quejas entendimos que las Resoluciones dictadas por la Secretaria General no efectuaban una aplicación correcta de los principios de capacidad y mérito señalados en el artículo 103 de la Constitución y contenían una motivación distinta a la que debe guiar la actividad administrativa en materia de provisión de puestos, que constituye uno de los instrumentos para fomentar la carrera administrativa de los funcionarios.

A la vista de lo actuado, esta Institución consideró que las medidas recomendadas eran procedentes para salvaguardar la aplicación de los principios de mérito y capacidad, así como el de seguridad jurídica, reconocidos en la Constitución Española de 1978.

Y como las respuestas a nuestras Recomendaciones no fueron positivas decidimos elevar las resoluciones al Sr. Consejero de Gobernación del modo que sigue:

"Primera.- Modificar la Circular 5/91, de fecha 26 de Noviembre de 1991, dictada por la Secretaría General para la Administración Pública, sobre Procedimiento para la provisión de puestos de trabajo de Libre Designación de la Junta de Andalucía, incluyendo una nueva instrucción, en al que se recoja lo siguiente:

- a) Los puestos de trabajo convocados no podrán declararse desiertos cuando existan candidatos que reúnan todos los requisitos mínimos exigidos. En ningún caso, los méritos específicos serán excluyentes, salvo que vengan exigidos en la relación de Puestos de Trabajo como requisito indispensable para su desempeño.*
- b) Los méritos alegados deberán ser justificados con la documentación original o fotocopias debidamente compulsadas, salvo que se encuentren inscritos o anotados en el Registro General de Personal.*

Segunda.- Promover la revisión de la adjudicación del puesto de trabajo de "Jefe de Servicio de Transportes, de la Delegación Provincial de Obras Públicas, de Sevilla", adjudicado irregularmente a D.... por Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de fecha 17 de Diciembre de 1992, adjudicándose dicho puesto al candidato que, reuniendo todos los requisitos y méritos exigidos, se considere más idóneo (expte. queja num. 1455/93).

Tercera.- Revisar la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de fecha 20 de Julio de 1992 (BOJA del día 28), por la que se declara desierto el puesto de Jefe de Servicio de Desarrollo Agroalimentario y Pesquero de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de Granada,.... debiendo ser adjudicado dicho puesto al candidato que, reuniendo todos los requisitos y méritos

exigidos, se considere más idóneo (expte. queja núm. 1959/92).

Cuarta.- Revisar la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de fecha 4 de enero de 1993 (por la que se declara desierto el puesto de Jefe de Servicio de Desarrollo Agroalimentario y Pesquero de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de Almería, que fuera convocado por Resolución de 27/5/92, debiendo ser adjudicado dicho puesto al candidato que, reuniendo todos los requisitos y méritos exigidos, se considere más idóneo (expte. queja núm. 444/93)".

Actualmente nos encontramos a la espera de la respuesta de la máxima autoridad del Departamento.

2.2.3. Nombramientos provisionales.

Ya hemos expresado anteriormente nuestra preocupación por la proliferación de los procedimientos extraordinarios de provisión en desacuerdo con dicha práctica generalizada, debido a la inexistencia de concursos de méritos como sistema normal de cobertura de vacantes en la Administración, tanto por personal ajeno a la función pública, (como interinos), como funcionarios (nombrados en virtud del art. 30 de la Ley 6/85 de 28 de Noviembre).

El uso abusivo de estos nombramientos de personal interino, y dado el largo periodo temporal de ocupación de los puestos, ha generado que en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 3 de Noviembre de 1992 por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizar la Administración Pública de la Junta de Andalucía y mejorar las condiciones de trabajo (denominado genéricamente como "Acuerdo de Modernización") se prevea el acceso a la función pública andaluza como personal laboral a determinado colectivo de interinos que no accedan a funcionarios de carrera tras la superación de las pruebas selectivas de la Oferta de Empleo Público para 1992.

Pues bien, ante esta situación, y en relación con varias **quejas 92/891, 92/943, 92/1066, 92/1182 y 92/1190**, planteadas por interinos (denominados "j") cesados por incorporación de nuevos funcionarios, que se sentían agraviados, nos sentimos obligados a trasladar a los interesados las consideraciones expresadas a la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el proceso de

normalización de personal interino de la Junta de Andalucía, entre las que destacamos:

- *"Esta Institución reconoce que la experiencia previa a la función pública es, sin duda, un mérito que debe ser tenido en cuenta a quien participa en un proceso selectivo para acceder a un determinado Cuerpo de la Administración. Sin embargo, discrepamos con la atribución de una determinada puntuación por el tiempo prestado, sin atender a la acreditación de los conocimientos adquiridos como consecuencia del desempeño de un puesto de trabajo".*
- *"En los reseñados procesos pendientes de negociar, esperamos que se contemple que la capacidad y méritos personales de los aspirantes se demuestren en las pruebas objetivas y/o teórico-prácticas a que se refiere el artículo 17.2 del vigente Convenio Colectivo".*

Asimismo instamos a los interesados a que, una vez se publicase en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, la correspondiente convocatoria del proceso a que se refiere el artículo 6º del Capítulo IV del Acuerdo de Modernización, si consideraban que no se adecuaba a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que deben regir en todo proceso selectivo para el acceso a la función pública, interpusieran los correspondientes recursos.

2.3. Relaciones de Puestos de Trabajo.

En este apartado examinamos varias quejas relativas al procedimiento de modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, uno de los instrumentos básicos para la estructuración de la Función Pública conforme recoge la exposición de motivos y arts. 1º y ss de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

A este respecto destaca la **queja 91/1049** promovida por un trabajador, que ostenta el título de Médico-Rehabilitador, y desempeña un puesto que exige como requisito "Formación en Rehabilitación"; el puesto desempeñado es Asesor-Técnico de Valoración en un Centro Base de Minusválidos, teniendo asignado el mismo complemento específico que otros puestos con la misma denominación, pero a los que no se exige dicha formación en Rehabilitación.

Por ello solicitamos información al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, Organismo al que están adscritos los puestos, que nos informó estimaban justas las pretensiones, pero la Consejería de Gobernación, no lo había estimado conveniente.

Por su parte, la Consejería de Gobernación no nos informó sobre el asunto; no obstante resolvimos formular **Recomendación** a la Secretaría General para la Administración Pública, por entender que el personal que desempeña los puestos de trabajo para los que se requiere la Formación en Rehabilitación que académicamente se obtiene tras un periodo de formación de tres años (en la actualidad 4 años) regulado por el Consejo de Especialidades Médicas, impartidas en las Instituciones Sanitarias acreditadas tras acceder a una oposición de MIR está siendo discriminado salarialmente con respecto a los facultativos que ocupan los puestos de Asesor Técnico de Valoración sin exigencia de especialización alguna.

En relación con lo anterior, la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, concibe la Relación de Puestos de Trabajo como 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, estimamos oportuno que procedía adecuar la cuantía del complemento específico de los puestos de Asesores Técnicos de Valoración, con Formación en Rehabilitación del Centro Base de Minusválidos de Sevilla, diferenciándolos de los otros puestos para los que no se exige dicha formación.

Nuestra **Recomendación** a la citada autoridad, se concretó en la siguiente:

"... en que se proceda a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del Centro Base de Minusválidos de Sevilla, en el sentido de adecuar los complementos específicos de los puestos de Asesor Técnico de valoración en razón a los requisitos específicos exigidos para algunos de ellos, previo estudio y propuesta de resolución de la subcomisión de Valoración y Definición de Puestos de Trabajo, y, en su caso, su traslado a la Comisión de Interpretación y Vigilancia del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía.

Asimismo, instamos a V.I. que esta Recomendación se haga extensible a los puestos de trabajo, con las mismas características, existentes en otros Centros de Trabajos de la misma Consejería".

La respuesta de la Secretaria General fue expresamente desfavorable, por lo que, esta Institución, al no compartir las objeciones jurídicas alegadas, decidió elevar el asunto al Sr. Consejero de Gobernación, rebatiendo las argumentaciones de la Administración al estimar procedente la medida recomendada.

Finalmente la contestación del titular del Departamento aceptaba nuestra medida, si bien supeditaba su ejecución a la existencia de dotación presupuestaria y ulterior modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, trasladando el asunto al órgano competente para su aplicación futura.

En las **quejas 93/411 y 93/574**, el problema planteado se circunscribía a la ausencia de criterios objetivos para las adscripciones de los puestos de trabajo de Auxiliar Administrativo a funcionarios o personal laboral en las correspondientes relaciones de Puestos de Trabajo.

En concreto las interesadas refieren que existen Institutos de Bachillerato donde algunos puestos de Auxiliares Administrativos están adscritos a personal funcionario, y otros, a personal laboral. Con ello, lógicamente, se crean expectativas a los interesados en ocupar los puestos en las correspondientes convocatorias de concursos; sin embargo, últimamente, la Administración decide modificar su adscripción a personal laboral o a funcionario, según lo casos, con lo que, los posibles interesados, ven frustrados sus intereses y perspectivas profesionales.

Obtenida información de la Secretaría General para la Administración Pública valoramos adecuadas las justificaciones dadas, ya que la situación actual de adscripción de los puestos a personal laboral era transitoria, y como consecuencia de estar comprometidos determinados puestos incluidos en Oferta Pública de Empleo de 1991 (Decreto 15/1991, de 29 de Enero), o en los procedimientos concursales, y por tanto, anteriores al Decreto 1/1992, de 14 de Enero, que estableció medidas para modificar la adscripción de determinados puestos entre los que se encontraban, aquellos puestos a los que aspiraban los promoventes de las quejas.

A la vista de la situación un tanto anómala respecto al desarrollo de los procedimientos de provisión de puestos, cerramos nuestras actuaciones advirtiendo

sobre la posible existencia de una disfuncionalidad en los puestos de trabajo afectados, al estar sometidos a distintos regímenes jurídicos, con la consiguiente falta de seguridad jurídica que pudiera derivarse para el personal que desempeña dichos puestos; todo ello agravado, aún más, por la demora que viene observándose en la culminación de los procesos concursales derivados de la Oferta Pública de Empleo de 1991. Por tanto, le instamos a que se agilizará su desarrollo.

Por último significar que, en relación con las **quejas 93/1713, 93/1148, 93/1165 y 93/1175**, se puso de manifiesto la importancia de las Relaciones de Puestos de Trabajo en los procedimientos de cobertura de vacantes; y por ello la repercusión negativa si no se instrumentalizan las modificaciones necesarias con previsión y en plazos razonables. A este respecto trasladamos a la Consejería nuestro criterio de que las modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo no pueden ralentizar más de dos años las convocatorias de concursos, por cuanto existen mecanismos legales suficientes para que las revisiones de la Relación de Puestos se efectúen en unos plazos razonables, sin interrumpir otros procedimientos y teniendo presente que dicha Relación no es más que un instrumento dinámico de ordenación de la política de personal en la Administración de la Junta de Andalucía, tal y como la concibe la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública Andaluza.

En consecuencia, formulamos **Sugerencia**, en el sentido de:

"1.- Agilizar la conclusión de las gestiones con las Centrales Sindicales y se culmine la actualización de la Relación de Puestos de Trabajo, así como los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre modernización firmado el 26 de Junio de 1992, en lo relacionado en materia de deconcentración y descentralización de los procedimientos de concursos".

2.4. Derechos económicos.

En este apartado examinaremos algunas de las quejas que nos han planteado el personal funcionario o laboral al servicio de la Junta de Andalucía, en cuanto a la percepción de retribuciones básicas o complementarias así como Ayudas de Acción Social.

Así, en la **queja 91/1081**, ya reseñada en el Informe de 1992, por lo que se refiere al ámbito de la Consejería de Educación y Ciencia, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar determinados preceptos procedimentales al Delegado Provincial de Cádiz. Al no obtener respuesta adecuada, lo elevamos al titular del Departamento, que no nos contestó siquiera a la nuestra, procediendo a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Igualmente, la **queja 91/1784**, comentada en el Informe del pasado año, que motivó un **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** al Sr. Director General de la Función Pública, y que tuvimos que elevar al Sr. Consejero de Gobernación, sobre la necesidad de resolver expresa y motivadamente el reconocimiento de grado personal y asignación de complemento de destino de nivel 17 (el mínimo asignado al Grupo B de pertenencia de la funcionaria). De la respuesta de esta Autoridad extraímos dos conclusiones:

- Una positiva, que se han aceptado, aunque tardíamente, el **Recordatorio** y **Recomendación** relativo a la falta de respuesta a la interesada sobre reconocimiento de grado consolidado, que lógicamente debe ser el de nivel 17 asignado al puesto desempeñado por la interesada y con los efectos previstos por 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.

- Otra negativa, al considerar el titular del Departamento que no existe el vacío normativo que esta Institución apreció, en cumplimiento del mandato previsto en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, y Disposición Adicional Primera, del Decreto 391/1986, de 10 de Diciembre, aprobado por el Consejo de Gobierno en cuanto a la regulación específica de las peculiaridades relativas al grado personal, promoción profesional y provisión de puestos de trabajo del personal funcionario sanitario.

A este respecto le trasladamos las siguientes consideraciones:

"- Nos referimos al personal sanitario funcionario de carrera perteneciente a Cuerpos funcionariales, como Médicos A.P.D., ATS y Matronas, Sanitarios de la extinguida AISNA, que no se han integrado en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social, supuesto en el que se encuentra la interesada, y que ocupan puestos, no en Instituciones Sanitarias del SAS, sino de la Relación de Puestos de Trabajo del SAS, como la interesada, y que tienen unas peculiaridades por su

carácter sanitario que deben ser regulados para garantizar la seguridad jurídica y eficacia en su provisión y derechos profesionales derivados.

- *La regulación normativa que sobre provisión de puestos de trabajo, selección y promoción interna, contenida en el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, se aplica exclusivamente al personal estatutario, y por tanto, no a la interesada, y la Orden de 17-7-1992 de la Consejería de Salud, como se desprende de su texto, regula, en parte, esta materia en Hospitales y Centros Asistenciales del SAS.*
- *El carácter de derecho adquirido que asigna la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, al grado consolidado, una vez reconocido, como instrumento fundamental en la carrera administrativa del funcionario, es lo que fundamenta más una regulación específica en esta materia para dicho colectivo funcional; además el carácter básico del precepto donde se regula (art. 21), no significa que a la Comunidad Autónoma le está vedado su desarrollo normativo, en el ámbito competencial autonómico, con respeto a las bases normativas estatales".*

En consecuencia, por estas razones, procedemos a incluir la queja en el Informe Anual, dado que aunque esa Consejería no estime oportuno el desarrollo legal recomendado, existe un vacío normativo en la materia, pues la reglamentación estatal, de aplicación supletoria, no contiene nada al respecto.

Resulta significativa la **queja 92/614**, promovida por el Presidente de la Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Granada.

Se plantean dos cuestiones:

- Una primera de carácter estrictamente sindical, concretada en la falta de representación de las Centrales Sindicales en las Comisiones previstas, en el art. 8 de la Orden de 17 de Junio de 1991 de la Consejería de Gobernación, por la que se regula la aplicación del complemento de productividad, entendiéndose, el interesado que con la posible participación de dos funcionarios en cada Comisión, dejando al margen a los Sindicatos, se *"... sustituye y conculca la representación que le corresponde tanto a las Juntas de personal como a los Sindicatos con derecho a representación, según la realidad sindical de cada Centro o Provincial..."*.

- La segunda cuestión, concretada en la asignación y distribución de la cuantía presupuestaria para complemento de productividad a cada Centro u Organo administrativo.

A este respecto el interesado manifiesta *"... que las cuantías que se otorgan a cada Delegación, Centro o Departamento, conllevan discriminación, ya que se da la circunstancia de que Centros con el doble de personal pueden recibir la mitad de la cuantía, ya que (...) se reparten entre las Consejerías no con criterios de nivel de trabajo sino pura y simplemente economicistas"*.

Recabada información de la Secretaría General para la Administración Pública y de la Dirección General de Presupuestos, y examinadas las alegaciones y documentación recibidas del interesado, constatamos que en puridad, todos los Centros Directivos distribuyen cantidades similares, de forma proporcional a los efectivos reales de que disponen.

Por tanto, trasladamos al interesado nuestro parecer sobre lo actuado:

En cuanto a la primera cuestión, fue que, en todo caso, la asignación y distribución de la cuantía presupuestaria para complemento de productividad a cada Centro u Organo administrativo, cae dentro de la potestad autoorganizativa de la Administración, sin perjuicio de que las Centrales Sindicales tienen derecho a ser informados sobre, las cuantías presupuestarias asignadas al complemento de productividad y, si los criterios de reparto se han tenido en *"...función del número de efectivos reales en cada periodo de cómputo y de objetivos y prioridades que se determinen por el titular del Departamento u Organismo"*.

Respecto a la falta de representación de las Centrales Sindicales en las Comisiones previstas en el art. 8 de la Orden de 17 de Junio de 1991, de la Consejería de Gobernación, por la que se regula la aplicación del complemento de productividad, nos sorprendió que no exista un acuerdo con los Sindicatos sobre este asunto según el informe recibido, considerando que en el preámbulo del Decreto 117/1991, de 11 de Junio, por el que se aprueban los criterios objetivos técnicos para la aplicación del complemento de productividad, y del que la citada Orden es desarrollo, se refiere a que se ha cumplimentado el preceptivo trámite de negociación sindical conforme al art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de Junio.

En cualquier caso, la Consejería nos comunicó que la ausencia de las

Centrales Sindicales de dichas Comisiones es debido a su disconformidad con los criterios establecidos para la aplicación del Complemento de Productividad.

También destacamos la **queja 93/253**, en la que tres trabajadoras de un Colegio Público de Enseñanza Especial solicitaban el plus de penosidad por el tipo de trabajo que desempeñaban; recibido el informe de la Secretaría General para la Administración Pública convenimos que no existía irregularidad en la actuación administrativa, pues las interesadas no habían solicitado la declaración de penosidad para las tareas que realizaba, conforme al procedimiento establecido en el Convenio Colectivo vigente para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

Finalmente en otras quejas, como la **queja 92/1757** o en la **queja 93/1467** se nos pedían, nuestra intervención para agilizar el abono de trienios reconocidos por servicios previos y las diferencias retributivas por adjudicación de puesto de nivel superior en virtud de sentencia; en ambos casos se obtuvo una solución satisfactoria y positiva para los interesados.

2.5. Formación y Perfeccionamiento del Personal.

Esta es una materia en la que hemos mantenido una investigación puntual, iniciando por propia iniciativa dos quejas; la **queja de oficio 93/1300**, respecto del personal funcionario y laboral de la Administración Autonómica, y la **queja de oficio 93/2197** sobre funcionarios de las Corporaciones Locales. Todo ello considerando que la formación es un instrumento fundamental para la profesionalización del personal y la mejora de los servicios.

Ambas quejas las tramitamos ante el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), como organismo creado por la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, que tiene asignado, entre sus fines específicos, y conforme al Decreto 50/1987, de 25 de Febrero, por el que se aprueban sus Estatutos, «la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía...» (art. 2º.1.a).

La **queja 93/1300**, la iniciamos una vez conocimos que la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se iba a aplicar en su mayor parte, y de modo inmediato, en la Junta de Andalucía.

La repetida Ley introduce sustanciales modificaciones que están produciendo la revisión de las normas reglamentarias vigentes en la materia, y tiene como destinatarios principales a la propia Administración y al personal al servicio de la misma, que está obligado a asimilarla y aprenderla, pues resulta imprescindible su aplicación en el correcto actuar administrativo.

Pues bien, para la aplicación de la nueva ley en la Administración Autonómica, se precisa necesaria y urgentemente la formación del personal al servicio de la misma, lo que hace, ineludible, a nuestro entender, la impartición de cursos que proporcionen al mismo los conocimientos necesarios para la correcta aplicación de la nueva norma legal, lo que sin duda, redundará en una eficaz prestación de servicios a los ciudadanos por los servidores públicos, el personal de la Administración Autonómica.

Al propio tiempo, la adquisición de nuevos conocimientos y técnicas para los funcionarios, mediante su participación en cursos de formación, resulta necesaria para el desempeño de las tareas asignadas, y un medio de promoción profesional y desarrollo de su carrera administrativa.

En base a estas consideraciones, recabamos una amplia información sobre los cursos de formación realizados durante el ejercicio de 1992 para el personal funcionario y laboral; así como aquellos programados para el año de 1993.

La información recibida nos mostró una cierta escasez de actividades de formación durante 1992 (39 cursos algunos de ellos con varias ediciones, con un total de 1396 alumnos), y un incremento notable en el año 1993 y más adecuado al personal afectado por la Función Pública Andaluza, pues sus destinatarios se agrupan en cuatro categorías de personal: funcionarios; laboral, personal eventual y estatutario.

No obstante, estimamos que las actuaciones formativas se han iniciado tardíamente: así el Plan de Formación previsto en el Decreto 30/1993, de 9 de Marzo (más tarde lo comentaremos), se publica el 27 de Julio de 1993, con lo que la ejecución del mismo, suponemos no habrá sido finalizada durante 1993.

El citado Decreto 30/1993, ha venido a abrir una importante laguna que existía en esta materia, y que pretende regular las condiciones generales de las actividades formativas.

Los Programas que se recogieron en el citado Plan de Formación, con indicación de los cursos previstos fueron:

- Perfeccionamiento: 156 cursos
- Formación especializada: 7 cursos
- Formación de Directivos: 2 cursos

Total 165 cursos.

El incremento respecto al año 1992, es apreciable, si bien, habría que conocer el grado de realización efectiva de los mismos.

Finalmente la queja la cerramos, con la satisfacción de que se había iniciado un mayor esfuerzo por parte de la Administración en materia de formación, que constituye uno de los instrumentos fundamentales para avanzar en la profesionalización del personal y de su promoción profesional.

La **queja 93/2197**, la enfocamos hacia la supervisión de otra de las funciones del Instituto Andaluz para la Administración Pública, pues de conformidad con lo establecido por el artículo 1º.1 del Decreto 50/1987, de 25 de Febrero, por el que se aprueban los Estatutos de ese Instituto, entre sus fines específicos, se señalan: «la organización de actividades de formación permanente del personal de las Corporaciones Locales comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el asesoramiento, coordinación y participación, en su caso, en la selección del personal que integran dichas Corporaciones Locales».

A este respecto manifestamos al citado Organismo que en el Decreto 30/1993, de 9 de Marzo, por el que se regula el régimen de formación a impartir por el Instituto Andaluz de Administración Pública, se obviaba cualquier referencia a la formación del personal al servicio de las Corporaciones Locales de Andalucía. A nuestro juicio, dicha regulación, no debería limitarse exclusivamente al personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, sino incluir, igualmente, al personal de las Entidades Locales andaluzas, como otro de los fines específicos atribuidos reglamentariamente al Instituto, y, en base a ello, regularse igualmente las actividades formativas dirigidas a dicho colectivo.

En cualquier caso, estimamos que no se puede dejar al margen y en el olvido a los recursos humanos de la Administración más cercana al ciudadano, y

con la que se relaciona diariamente, como es la Administración Local, y más concretamente a los Ayuntamientos. La respuesta de la Administración, en este aspecto decía:

"3º.- Respecto al "Plan de Formación previsto para funcionarios de las Entidades Locales de Andalucía, se han abierto nuevas vías de actuación del IAAP merced a la negociación llevada a cabo con el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI) que ha cristalizado en la firma de un Convenio Marco entre la Consejería de Gobernación y dicho Organismo así como de Protocolo correspondiente al año 1993, cuyas copias se adjuntan, que permitirán una colaboración estrecha dirigida a la formación de los funcionarios de las Corporaciones Locales Andaluzas."

Hemos finalizados nuestras actuaciones en esta queja instando al Instituto a participar más activamente en el fomento de la formación y perfeccionamiento profesional de los funcionarios de las Corporaciones locales andaluzas, como medio para la promoción de su carrera administrativa y mejora de los servicios públicos.

2.6. Cuestiones Procedimentales.

En esta materia se han presentado numerosas quejas; no obstante destacaremos algunas de las que resultan especialmente significativas.

2.6.1. Dilaciones en la resolución de peticiones y/o recursos.

En este epígrafe reseñamos varias quejas, una la **queja 92/31**, ya concluida, y las **quejas 92/1834 y 93/67** (actualmente en trámite); en todas el denominador común es la falta de eficacia administrativa, contrariamente a lo que postula la Constitución (art. 103.1), en la actuación de la Consejería de Gobernación, Instituto Andaluz de Administración Pública y Tribunales calificadoros de pruebas selectivas; en el sentido de no cumplimiento de plazos legales (dilaciones en contestar expresamente a lo pretendido) y/o forma (no hacerlo expresa y motivadamente).

En las quejas citadas, las peticiones y recursos de los interesados (sobre calificaciones otorgadas, desarrollo de las pruebas, exhibición de los exámenes,

etc...), no se han resuelto, observando con rigor los plazos procedimentales y, motivadamente; con ello se producen irregularidades que merman las garantías de los participantes para impugnar en vía judicial los actos administrativos, en caso, de desacuerdo con la valoración del Tribunal; igualmente se produce una cierta frustración de los ciudadanos, al recibir resoluciones tardías y, verse abocados a recurrir a la vía judicial, que es costosa, y con resultados inciertos ante la consolidada posición jurisprudencial de no inmiscuirse en la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores.

También se observa una falta de coordinación entre los Tribunales Calificadores, que han de resolver sobre las reclamaciones, y el Instituto Andaluz para la Administración Pública, organismo donde tienen su sede los mismos, y a donde se deben dirigir las impugnaciones; estas deficiencias han originado que se hayan disuelto los tribunales, remitiéndose al titular de la Consejería de Gobernación, la petición o recurso, transcurrido un tiempo excesivo, incluso cuando ya han tomado posesión los nuevos funcionarios.

En definitiva, el principio de coordinación (art. 103.1 de la Constitución) que lo entendemos como sinónimo de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados en estos procedimientos selectivos complejos, en los que concurren la intervención de varios órganos, resulta necesario aplicarlo para la consecución del interés general.

2.6.2. Un caso de irregularidad procedimental en una contratación laboral.

En la **queja 91/1419**, el interesado presenta escrito de queja en relación con la adjudicación de una plaza de psicólogo en la Unidad de Promoción de Empleo, en el Ayuntamiento de Andújar, dentro del Programa de "ANDALUCIA JOVEN" proceso en el que había participado.

Se solicitó informe del Ayuntamiento de cuya valoración se desprendía que quedaban rebatidos, en principio, los argumentos esgrimidos por el interesado, en cuanto a la supuesta infravaloración de méritos alegados y excesiva valoración de los presentados por el otro aspirante..

Sin embargo, en cuanto a la intervención en el procedimiento del Ayuntamiento y Delegación Provincial de Trabajo de Jaén, nos suscitó dudas una cuestión fundamental, prevista en el art. 9 de dicho Decreto 61/1991, de 12 de

Marzo, donde se contempla que se podrá excepcionar el requisito de la antigüedad en la demanda de empleo, cuando «... queden debidamente acreditadas en las memoras de los proyectos».

Ante ello se formuló, al Delegado Provincial de Trabajo, **Recomendación** *"concretada en que por esa Delegación se recabe del Ayuntamiento de Andújar la acreditación necesaria conforme al citado art. 9, que fundamenta la excepción del requisito de la antigüedad en la demanda de empleo, todo ello conforme al art. 40 del repetido Decreto 61/1991 y demás normas de aplicación"*.

Examinada la respuesta, y vistas las consideraciones realizadas sobre la no aplicabilidad del art. 9 del Decreto 61/91, de 12 de Marzo a la contratación efectuada por el Ayuntamiento de Andújar, entendimos que no existían fundamentos para continuar las actuaciones, en cuanto a la exigibilidad del requisito de antigüedad en la demanda de empleo, al razonarse adecuadamente la no adopción de la medida recomendada.

Sin embargo, recibido nuevo informe de la Delegación Provincial aclarando que el cumplimiento del requisito exigido en el art. 3.2 del Decreto 61/91, de 12 de Marzo, sobre autorización expresa, se había efectuado (tanto la consulta del Ayuntamiento de Andújar como el informe de la Delegación) por teléfono, formular **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del citado precepto, que exige como trámite preceptivo para efectuar la contratación de un trabajador mayor de 25 años, una autorización expresa, que debe hacerse por escrito para que quede constancia de su cumplimiento.

Igualmente trasladamos **Recomendación** para que *"se haga constar en el expediente AJ-11/91-Ja tramitado en esa Delegación la autorización expresa establecida en el repetido art. 3.2 del Decreto 61/91, subsanándose la irregularidad, conforme al art. 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que la eficacia y celeridad en el procedimiento administrativo no puede ir en detrimento de la seguridad jurídica y garantía de la no indefensión de los interesados"*.

Finalmente, nos respondieron que se habían subsanado las deficiencias detectadas, aceptando nuestras resoluciones; asimismo le instamos a que la colaboración en lo sucesivo se produjera con mayor celeridad, dada la larga tramitación del expediente.

2.6.3. Un supuesto singular sobre cambio de denominación de Asociación en el Registro Público.

El interesado, en representación de una Asociación, presentó escrito **queja 91/1289** ante esta Institución por la *"inacción del Registro Provincial de Asociaciones de Málaga despues de más de dos años de intentar se incoe un expediente de rectificación de inscripción"*, de otra Asociación que tiene el mismo nombre, objeto, ámbito y residencia que la Asociación que representa, siendo ésta, según el afectado, la primera en el tiempo en acceder al Registro de Asociaciones.

Recibido un extenso y documentado informe emitido por la Delegación de Gobernación de Málaga, estimamos lo siguiente:

- Que no cabía tachar de inactiva la conducta de dicho órgano en la tramitación del expediente; no obstante, sí se constató una excesiva dilación en el mismo, pues se inició el día 30 de Septiembre de 1988 y, formalmente, no está aún terminado, al no haberse resuelto (en ese momento) el recurso de alzada interpuesto por el interesado ante el Consejero de Gobernación, que pondría fin a la vía administrativa en el asunto en cuestión.

- Que la falta de audiencia al interesado,previa a la resolución de su inscripción anterior (art.91 de la L.P.A.), así como los defectos o falta de notificación de la misma (art. 79.2) han quedado subsanados con la notificación en tiempo y forma de la nueva Resolución, que además está más motivada, a nuestro parecer, que la precedente.

- Que parece razonable estimar que la Delegación debió en su día ejercer con más diligencia sus competencias de control de cumplimiento de los requisitos formales de los Estatutos de la otra Asociación cultural, cuyo patronímico era idéntico al de la Asociación denunciante e inscrita con anterioridad; con ello, no hubiera originado la controversia entre dos Asociaciones de la misma población, que sigue induciendo a confusión; según nuestra apreciación.

En cuanto al fondo del asunto nuestra posición fue la siguiente:

- La Delegación de Gobernación no tiene otro control sobre las Asociaciones que aquél que pueda ejercitar por el procedimiento que corresponda, calificando sólo la formalidad externa de los Estatutos, sin que pueda modificar los requisitos de oficio, pues el Registro de Asociaciones no concede ni quita derechos, ya que su

única finalidad es la publicidad.

- El régimen de constitución de las Asociaciones es un derecho que se ejerce libremente, sin previa autorización administrativa como indica el art. 22, aptdo. 3º de la Constitución, al establecer que la inscripción en el Registro se establece a los solos efectos de la publicidad. Se trata de una inscripción cuyo acto es meramente declarativo, y su inscripción se efectuará tan pronto como se solicite y consten los datos del aptdo. 2º, art. 3 de la Ley 191/1964, de 24 de Diciembre, de Asociaciones.

- La valoración de que la denominación de una Asociación no induzca a confusión con otra Asociación, corresponderá al Delegado de Gobernación, estando sometida su resolución a la oportuna fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues se trata de la comprobación de una de las formalidades, exigidas por la Ley 191/1964, de 24 de Diciembre, de Asociaciones, y una vez agotada la vía administrativa.

Sin embargo sí consideramos procedente efectuar un **Recordatorio** de deberes legales, al Delegado de Gobernación por la inobservancia, de los principios de eficacia y celeridad, así como de plazos procedimentales (art. 61.1; y 75.1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Recibida respuesta de la Administración le trasladamos que no compartíamos plenamente sus argumentaciones, y decidimos la inclusión de la queja en el Informe Anual, porque la actuación de la Delegación en el asunto mencionado no fue ajustada a los principios de eficacia y de celeridad, y por tanto, a lo que establece el Art. 103.1 de la Constitución y al Art. 34.1 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, así como a lo que disponen los Arts. 29 y 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958.

Asimismo le añadimos las siguientes puntualizaciones sobre los defectos observados:

- El hecho de detectar que el nombre de una Asociación inscrita en 1982 puede resultar afectado debido a la inscripción de otra en 1986, induciendo así a confusión, no permite entender que se actúe con eficacia, celeridad y respeto a las normas de procedimiento y resolver con fecha 10 de Julio de 1990 la inscripción de la modificación, a causa de tal coincidencia, y notificar tal modificación a la parte

interesada el 14 de febrero de 1991.

- Tampoco compartimos que la Asociación denunciante, no ostentara la posición de interesado en la relación jurídico-administrativa y procedimiento que debió iniciarse a raíz de su primer escrito de fecha 8 de Octubre de 1988 y subsiguientes, en relación con la protección jurídica de su denominación, que habría de ser llevada a cabo con efectos "erga omnes" y de oficio por el propio Registro Provincial de Asociaciones.

- Aunque la valoración de si la denominación de una Asociación induce a error o confusión con la de otra ya inscrita, corresponda a la Delegación de Gobernación, en forma discrecional, era necesario cuando menos el pronunciamiento en uno u otro sentido, máxime cuando una Asociación interesada lo estaba instando; todo ello conforme a lo previsto en la Orden de 4 de Junio de 1990, de la Consejería de Gobernación, por la que se regula la organización y funcionamiento de las Asociaciones en Andalucía.

Por último significar que no decidimos elevar el asunto al Sr. Consejero de Gobernación, por entender que ya el mismo se había pronunciado sobre el fondo del asunto controvertido en la queja que nos ocupa, con ocasión del recurso de alzada interpuesto por la Asociación interesada, en el sentido de desestimar la pretensión deducida por la recurrente, manteniendo íntegra la resolución del Sr. Delegado de Gobernación de Málaga.

Finalmente, en la tramitación de este expediente, comprobamos que se producen disfuncionalidades en la aplicación de la normativa preconstitucional en la materia, en parte vigente, acaso lo ideal sería derogar dicha Ley y crear un nuevo marco legal en desarrollo del art. 22 de la Constitución, dotando a las Asociaciones de un instrumento jurídico idóneo para lograr la consecución de las finalidades colectivas para las que se constituyen; no obstante, y dado que es materia de exclusiva competencia estatal, nuestra posible intervención en esta dirección tendría que ser por vía de colaboración con el Defensor del Pueblo Estatal, para que actuara ante el Departamento Ministerial correspondiente.

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

1. Introducción.

Este epígrafe lo dedicaremos únicamente a comentar de forma muy resumida, en primer lugar, el ámbito material y orgánico en el que se encuadran las quejas que han sido tratadas en este Area; en segundo lugar, haremos, también, una breve, pero obligada, referencia al resumen estadístico en lo que concierne a las quejas tratadas y concluidas en este ejercicio; en tercer lugar, comentaremos la estructura del Capítulo que nos ocupa y, finalmente, nos referiremos al grado de colaboración que, a nuestro juicio, han prestado las Administraciones actuantes.

Desde un punto de vista material, las quejas que han sido tratadas en este Area son las relacionadas con problemas de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Desde el punto de vista orgánico, el estudio e investigación de estas quejas se lleva a cabo tanto ante los órganos responsables de la Administración Autonómica (Consejería de Obras Públicas y Transportes), como ante los Ayuntamientos y Diputaciones de nuestra Comunidad.

En cuanto al resumen estadístico, destacaremos que han sido tratados 786 expedientes de queja (es preciso resaltar que 208 se refieren a quejas similares planteadas en relación con las demoras en el pago de créditos hipotecarios), es decir, se han tratado un 72'36 % más que en 1992. En cuanto a las quejas concluidas, hay que destacar que han sido 522, quedando en trámite 264. Finalmente, es preciso destacar que fueron declaradas no admisibles a trámite 91 y remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales 99.

Aunque hemos dicho que el comentario del resumen estadístico sería muy breve, no queremos dejar de hacer las siguientes reflexiones: de un lado, que de las quejas presentadas este año, que fueron 604, 574 lo fueron a instancia de parte y 30 de oficio (en el ejercicio anterior habían sido 22 los expedientes incoados de oficio); por otro, resaltar que con motivo de la tramitación de estos expedientes se dictaron 58 recordatorios, 21 recomendaciones, 7 sugerencias; es decir, se han dictado un total de 86 resoluciones de este tipo, frente a 70 durante 1992.

En cuanto a la estructura del epígrafe que nos ocupa, sólo diremos

que sigue la línea de los dos últimos Informes. Es decir, se mantiene la clasificación respecto de las quejas de Urbanismo, adscribiéndolas a planeamiento, gestión y disciplina urbanística, con las matizaciones que se hacen en el apartado correspondiente. En cuanto a las quejas de Vivienda aparecen agrupadas en un índice, tal y como decíamos el año pasado, descriptivo de las distintas problemáticas que plantean éstas, que si bien no es sistemático, ofrece la ventaja de ser representativo de la tipología de las quejas recibidas en esta materia. Ello, sin perjuicio de que, cuando el fondo y el número de quejas recibido por problemas similares lo permite, se realice una valoración más global y sistemática del tratamiento que damos a los problemas planteados en las mismas, tal y como hemos hecho en algunos de los sub-apartados correspondientes de esta materia. En cuanto a las expropiaciones, dado el gran número de quejas tratadas por este motivo, hemos optado por comentarlas en un apartado independiente. El último apartado agrupa a las quejas relativas a cuestiones relacionadas con Obras Públicas y Transportes.

Ahora es preciso referirnos al grado de colaboración de las Administraciones Públicas para con la Institución. En este sentido, hay que destacar que a diferencia de lo ocurrido en el ejercicio anterior, en éste no se ha concluido ni una sola queja sin respuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, habiendo mejorado, en términos generales, el grado de colaboración. A diferencia del año anterior, se ha notado un avance en la actitud de colaboración, diferenciándose, claramente, dos periodos en el año; en el primer semestre, continuaban la falta de respuesta y el retraso en las contestaciones a las Recomendaciones formuladas, mientras que, pasado el verano, cambió el ritmo, recibándose con mas fluidez las respuestas y atendiendo a un buen número de quejas atrasadas. Lo que evidencia, una vez mas, problemas de coordinación y de agilización de los documentos mas que una falta de colaboración y de resistencia frente al ciudadano.

Ello, por más que esté lejos todavía de alcanzarse el grado de fluidez, colaboración y eficiencia que sería deseable en la tramitación de las quejas que se realiza por esta Institución Estatutaria que pretende velar por los Derechos de los Ciudadanos incluidos en el Título I de la Constitución; toda vez que para que ese objetivo sea alcanzable sería imprescindible una mayor prontitud en las respuestas, dado que en el presente ejercicio ha sido preciso formular un total de 52 Recordatorios del deber de colaboración a distintos órganos de la Consejería y que los informes emitidos fueran más completos, lo que evitaría la necesidad de pedir informes complementarios o adicionales, lo que, a veces, constituye un mayor

perjuicio para la eficacia en la tramitación de los expedientes, que las dilaciones en la emisión de las respuestas. Confiamos que no se produzcan más retrocesos y se mejore en la calidad de las respuestas, para bien del ciudadano.

Sin perjuicio de ello, es obligado destacar por sus demoras, falta de colaboración e ineficiencia en orden a la correcta tramitación de las quejas a la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, cuyo comportamiento y actitud en las numerosas ocasiones en las que nos hemos dirigido a ella, han sido sencillamente inaceptables; baste decir que durante este ejercicio ha sido preciso formular 8 Recordatorios del deber de colaboración y de auxilio a esta Institución.

Por otra parte, en dos ocasiones ha sido preciso declarar la actitud como entorpecedora del Director General: **Quejas 92/1408 y 92/1412**, por cuanto el motivo de dicha declaración, en ambos casos, no fue otro que el no haber contestado a nuestra petición de informe inicial, ni a los dos reiteros y Recordatorio del deber de colaboración que se le formuló, enviándonos, finalmente, su respuesta con posterioridad a que diéramos cuenta a la Autoridad Superior (el propio Consejero) de esa actitud. Ello, junto al hecho de que, tal y como hemos indicado, se le hayan formulado 8 Recordatorios de colaboración, en este ejercicio, nos ha llevado a destacar en este apartado a la mencionada Autoridad.

El hecho nos parece preocupante, porque lo cierto es que el Director General al final, responde siempre, incluso en los supuestos en los que hemos declarado como entorpecedora su actitud, lo que hace más fácil la solución del problema. Ello es lamentable porque esta situación parece que es debida más que a una deliberada posición de no colaborar, a un problema de gestión, provocado por las razones que fuere, que determina que, en sus efectos (los ya mencionados), este órgano parezca como tal vez el más entorpecedor de la tramitación regular de nuestros expedientes -en lo que a esta Área se refiere- desde la puesta en marcha de esta Institución hace, ahora, diez años. Esperemos que un inmediato cambio en la gestión de las quejas que se tramitan ante esta Dirección General -cambio que no se puede dilatar por más tiempo- nos permita vislumbrar una mejor actitud (un interés mayor) por lo que es y representa esta Institución y, no sólo porque ello es exigible conforme a nuestra Ley reguladora, sino porque los ciudadanos tienen el derecho y las Instituciones el deber de responder con prontitud a las cuestiones, inquietudes y peticiones que se realizan por éstos.

Respecto de los Ayuntamientos, lo hemos dicho ya en numerosas ocasiones: no es posible hacer una valoración general. En primer lugar, porque las actitudes de estas Administraciones no son similares y, dependen, caso por caso, del talante de sus responsables de gobierno y administración; en segundo lugar, porque a veces es difícil valorar, cuando respecto de un Ayuntamiento se han tramitado sólo una o dos quejas, cual es la actitud del mismo. En cualquier caso, lo que esta Institución ha comunicado, repetidas veces, a los responsables es que no está dispuesta a tolerar, por considerarlo un desprecio al ciudadano y, en segundo lugar, a la razón de ser de esta Institución, aunque se trate de una sola queja, que, en ningún momento, durante la tramitación de un expediente, se dé respuesta a esta Institución, es decir, la no emisión del informe inicial. Por este motivo, se destacan a continuación los siguientes Ayuntamientos en los que se declaró la actitud del responsable de la Corporación como entorpecedora:

* **Queja 92/2029:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla). Este expediente es especialmente significativo por cuanto, además de no responder a nuestra petición de informe inicial, nos personamos en el Ayuntamiento no compareciendo, pese a que se le había citado previamente, "el coordinador de la Alcaldía", que llamó por teléfono para excusarse de ello, ya que había tenido que salir, por razón de su trabajo, de viaje; comprometiéndose a personarse en nuestra oficina en un plazo de diez días. Compromiso que incumplió. Este talante no es, en ningún caso, asumible y por ello merece nuestra reprobación, a la vez que destacar públicamente en este Informe a la mencionada Corporación en la persona de su Alcalde-Presidente. Este tipo de comportamiento degrada la confianza de los ciudadanos y en nada contribuye a la valoración necesaria en las Instituciones democráticas.

* **Queja 92/1092:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Archez (Málaga). Se destaca porque el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Archez, ante una queja que se inició por posibles infracciones urbanísticas, no respondió al informe inicial pese a los dos reiteros enviados y al Recordatorio legal del deber de colaboración que se le remitió, por lo que se le comunicó que calificamos su actitud como entorpecedora y que se incluía el expediente en el presente Informe.

* **Queja 93/283:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ronda (Málaga). Se incluye por cuanto esta Autoridad, con una actitud claramente entorpecedora las tareas de esta Institución, no respondió al informe inicial, pese a los dos reiteros y al Recordatorio legal del deber de colaboración que se le remitió, por las posibles irregularidades urbanísticas y contra la legislación del Patrimonio Histórico en la

construcción de un teatro en la Alameda del Tajo de dicha población. Por ello, se le comunicó que se incluía este expediente en el presente Informe en lo que se refiere a dicha Corporación Municipal, sin perjuicio de continuar nuestras actuaciones ante la Dirección General de Bienes Culturales.

Aunque no se calificó como entorpecedora, hemos estimado oportuno, también destacar la actitud mantenida por los responsables de 2 Ayuntamientos, respecto de la tramitación de las siguientes quejas:

* **Queja 1228/90:** Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Lantejuela (Sevilla). En este caso, la actitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Lantejuela se reseña especialmente con base a lo siguiente: el problema de fondo eran las dilaciones en el pago de unas indemnizaciones por expropiación que debían de abonar, en principio, tres Ayuntamientos. De las distintas actuaciones realizadas en el expediente se da cuenta en la queja al comentarla en el apartado correspondiente a expropiaciones. Pues bien, en lo que aquí concierne, únicamente señalaremos que después de haber hecho una Recomendación para que a la mayor urgencia se abonaran estas indemnizaciones, ya que habían transcurrido diez años desde que se produjeron los hechos, nos personamos en este Ayuntamiento comunicándonos el secretario-Interventor se iba a incluir en el presupuesto de 1993 que estaba todavía pendiente de aprobar, comunicándole que con independencia de lo manifestado verbalmente era necesario que nos confirmara por escrito en el plazo de veinte días. Como este escrito no nos fue enviado, volvimos a ponernos en contacto con el mencionado funcionario quien nos comunicó que no lo iban a incluir en el mencionado presupuesto pero que lo harían en el de 1994. Como quiera que esto nos lo había dicho también en 1990, y con el animo que preside siempre la tramitación de las quejas, que no es otro que el de que con independencia de la valoración que se haga de los órganos administrativos, el problema de los ciudadanos que acuden a esta Institución se resuelva de forma favorable conforme al ordenamiento jurídico, se le requirió todavía, a través de un nuevo escrito que nos señalara, en relación con este asunto, lo que estimara conveniente, sin que tampoco contestara a este escrito. Por ello, tras la valoración que se hizo de su actitud, procedimos a incluir el expediente de queja en este informe en los términos del art. 29, apdo. 2, es decir mencionando expresamente su nombre por cuanto siendo posible una solución positiva en el caso que nos ocupaba no se habían adoptado las medidas para este fin; habiéndose producido por lo demás no solo una falta de colaboración sino también una manifiesta desconsideración para con esta Institución y con los propios ciudadanos expropiados.

* **Queja 92/1076:** Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Palomares del Rio (Sevilla). Esta queja la resaltamos en este apartado por cuanto quien al tiempo de tramitarse la queja ocupaba la Alcaldía- Presidencia del Ayuntamiento de Palomares no contestó al fondo de la cuestión planteada en una queja relativa a las deficiencias existentes en una urbanización para la que se había pedido informe sobre la garantía aportada por el promotor y el acta de compromisos. A la petición de informe inicial siguieron dos reiteros y un Recordatorio del deber de colaboración y, finalmente, la comunicación de inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Por única respuesta nos planteó una cuestión relacionada con la representación del reclamante que fue aclarada por esta Institución, pese a lo cual el resultado obtenido fue el ya comentado.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Urbanismo

El criterio que hemos seguido para admitir las distintas quejas, tanto en lo que se refiere a Planeamiento como Gestión y Disciplina Urbanística, no coincide, necesariamente, con la clasificación que se utiliza de estos tres ámbitos o momentos en que el Urbanismo, normalmente, se subdivide: la ordenación y aprobación del ámbito urbanístico (planeamiento), su ejecución (gestión) y la respuesta del poder público ante los incumplimientos de las distintas normas de la Ley del Suelo y del propio planeamiento (disciplina), sino que venimos utilizando en estos informes un criterio mas abierto, que hace que determinadas quejas se expongan con otra sistemática; por ejemplo, una deficiente planificación, aunque haya tenido una respuesta de disciplina urbanística, las encajamos dentro del planeamiento, o lo que por tratarse de cuestiones que deben ser tratadas, en principio, en el ámbito del plan, las encuadramos dentro de éste (vgr. las directrices del litoral o la eliminación de las barreras urbanísticas, arquitectónicas y del transporte).

En otros casos, también cuestiones que pudieran estar ubicadas en el ámbito disciplinario, como son el mal estado de zonas de nuestras ciudades, la inejecución de urbanizaciones particulares, etc., las hemos incluido, no obstante, en el apartado correspondiente a gestión por entender que, en la mayoría de los casos, una deficiente o inexistente ejecución conforme al Plan, es lo que ha creado el problema que ha demandado nuestra actuación.

En definitiva, el origen, no necesariamente formal, del problema ha sido el criterio de clasificación para tratar cada una de las quejas, con mayor o menor acierto, en estos tres ámbitos. Todo ello con el objeto de resaltar no tanto el problema individual que, normalmente, provoca la queja, sino para reseñar los problemas mismos, sin referencias personales, que se plantean y afectan en los ámbitos que caracterizan a la sociedad andaluza destinataria de todo este caleidoscopio de normas para cuya protección actuamos desde esta Institución.

2.1.1. Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico.

2.1.1.1. La efectividad de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

Al igual que ha ocurrido con las actuaciones referentes a las barreras arquitectónicas y a la utilización de las facultades que la legislación urbanística atribuye a los Ayuntamientos, con objeto de conseguir los objetivos del art. 47 de la Constitución (uso racional del suelo que impida la especulación) la **queja de oficio 93/1842**, relativa a las Directrices Regionales del Litoral se trata -por entender que es el lugar mas adecuado -ampliamente- en la Sección Primera de este Informe. Por tanto, sin perjuicio de recordar que junto a aquellas actuaciones de marcado sentido social por estar relacionadas con sectores, colectivos y ciudadanos que demandan un tratamiento especial en orden a la consecución del valor superior de la igualdad que han sido, y son, objetivo primordial de las actuaciones de esta Institución (a ello se refiere, mayoritariamente por razones obvias este informe), también han sido objeto de nuestra atención, y lo son, cuestiones en las que, si bien su trascendencia social es amplia y, sin duda, trascendental, los objetivos de las actuaciones van dirigidas social y territorialmente a un elenco más amplio de destinatarios, ya que lo que pretenden, como en el caso que nos ocupa, es la ordenación racional de los sectores económicos y sociales en un territorio.

Ejemplo de estas actuaciones se pueden encontrar tanto a través de actuaciones singulares -de ello existen numerosos ejemplos en el Capítulo dedicado a la protección del medio ambiente o en los aspectos que, en este Area se tratan dentro de los epígrafes de planeamiento y, a veces, disciplina urbanística- como a través de actuaciones más globales donde también ha sido abordada esta problemática, como ocurrió con el Informe especial realizado en su día sobre el estado sanitario de nuestras playas. En este ejercicio hemos querido abordarlo

desde la perspectiva que el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma había considerado que era el marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre nuestro litoral se efectuara; ese marco no era otro que el de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por el Decreto 76/1985, de 3 de Abril.

Nuestras actuaciones se han dirigido no sólo ante el principal protagonista, sin duda, de que estas Directrices se aprobaran por el Ejecutivo Andaluz, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y hacia otros órganos de la Junta de Andalucía con competencias en la consecución de estos objetivos (Consejería de Agricultura y Pesca y de Economía y Hacienda) sino también hacia los grandes destinatarios de sus normas y aplicación, a aquéllos de quienes depende, esencialmente, el resultado de aquellas Directrices, a los responsables en vías de ejecución de aquéllas; es decir, a todos los Ayuntamientos de nuestro Litoral.

Desde el punto de vista de nuestra gestión, tenemos que destacar que la causa y el resultado de que esta actuación no haya sido puesta en conocimiento de este Parlamento es, única y exclusivamente, la falta de respuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, quien a la fecha de cierre de este Informe, a diferencia de lo que han hecho gran número de municipios preguntados, no nos había enviado la preceptiva respuesta, hecho que resulta sorprendente e inusitado, por la importancia que a la aprobación de estas Directrices se le había dado desde esta Consejería que, insistimos, fue sin duda la gran protagonista de su aprobación. Ahora es tiempo de interesarnos sobre lo efectivamente hecho por todos los agentes implicados desde su formulación, por lo que la respuesta de la mencionada autoridad, inexplicablemente pendiente, dependerá, sin duda y en gran medida, nuestra valoración. Esperemos que la Consejería reflexione y asuma su responsabilidad en esta cuestión, sin duda, vital para nuestra Comunidad.

2.1.1.2. Sobre la observancia de las normas técnicas para la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte de Andalucía.

La **queja de oficio 93/1386**, incoada con objeto de conocer el grado de observancia del contenido del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se aprobaron las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y del transporte en Andalucía, podría tener un

tratamiento independiente, por razón de la materia, dentro de este Area. Sin embargo, hemos preferido incluirla dentro del apartado de planeamiento por cuanto creemos que, en definitiva, un primer, y sobre todo un indispensable, requisito para la efectividad de las normas técnicas para la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas, contempladas en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, pasa indiscutiblemente por su exigencia por los que sin duda, aunque no únicos, están llamados a ser los propios tutores y, en gran medida, ejecutores del contenido de sus normas: los Ayuntamientos.

Y esto, no sólo porque corresponde a éstos que las ciudades y los medios del transporte público en ellas existentes, sean utilizables por todos, haciendo posible la destrucción de obstáculos que impidan que la ciudad sea un ámbito de todos, haciendo desaparecer las barreras que imposibilitan que la utilización igualatoria de sus servicios y usos sea real y efectiva, sino porque también, a través de las dotaciones del plan, de la incorporación a las ordenanzas de edificación de las exigencias del Decreto, de la observancia de su normativa en los proyectos de urbanización y, sobre todo, a través de la técnica autorizatoria y de control que son las licencias, permitirá que el objetivo constitucional de integración de los minusválidos en todos los sectores lo sea también en este triple ámbito urbanístico, arquitectónico y del transporte.

Al contenido de esta actuación singular nos hemos referido ya en la Sección Primera de este informe, por lo que corresponde aquí tratar de la gestión, resultado y posicionamiento de la Institución ante las actuaciones realizadas. Sin embargo, al igual que ha ocurrido con las otras actuaciones singulares que hemos comenzado en este Area, la gran cantidad de documentación, la menor o mayor colaboración de las Administraciones a las que hemos pedido informe, y/o entrevistas complementarias, hace que todavía no podamos ofrecer un resultado y, sobre todo, una valoración global de nuestra investigación que, esperamos tener ultimada en pocos meses. Y de la que se dará, al igual que de las otras actuaciones singulares, cuenta al Parlamento.

Sólo indicaremos que más del 50 % de los Ayuntamientos habían contestado ya -de los 220 consultados- a nuestra petición de informe.

2.1.1.3. Demanda de zonas verdes.

En el caso de la **queja 92/2097**, el Presidente de una Asociación de

Vecinos de Huelva, solicitaba una zona de esparcimiento o verde para la barriada, ya que en todo el recorrido que iba desde la Plaza de Toros hasta la Barriada ..., no existía ni un solo metro cuadrado destinado para este fin. En realidad, sólo había un poco de acerado y siete bancos. Al mismo tiempo, denunciaba el estado de abandono de la misma, la existencia de solares en mal estado, viviendas semiderruidas, etc.

Por otro lado, nos daban cuenta de las distintas actuaciones que habían realizado, planteando su problema, sin que éstas hubieran obtenido una respuesta positiva. Ello llevó a que el Defensor del Pueblo Andaluz se personara en la barriada y tras recorrerla junto con los asesores que le acompañaban, se interesaran distintos informes al Ayuntamiento, que han hecho que la tramitación de esta queja se haya prolongado durante bastante tiempo.

Tras la recepción de una primera respuesta, como quiera que nos pareció incompleta, acerca de todas las cuestiones que se le habían planteado, volvimos a interesar un nuevo informe sobre la situación en que se encuentran los decantadores de fango, la existencia de solares y edificios ruinosos utilizados para la drogadicción y una mayor concreción acerca de las zonas libres o espacios verdes demandados por los vecinos.

Pero como esta nueva respuesta tampoco atendía todos los extremos interesados, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento que remitió el informe del Servicio del Area de Medio Ambiente, Infraestructura Urbana y Servicios, en el siguiente sentido:

"La procedencia del agua, a la que al parecer se refiere, la AA.VV., puede localizarse en el paraje denominado "...", frente a la C/. ... y se encuentra canalizada a la red de saneamiento municipal. Anteriormente se instaló una fuente pero debido al mal uso de que era objeto, se optó por la canalización apuntada.

Se procedió hace menos de un año a la demolición del edificio abandonado, que se utilizaba como lugar de drogadicción.

En cuanto a los solares y edificios ruinosos, de propiedad privada en todos ellos, se han iniciado los correspondientes expedientes para que sean limpiados y vallados, según los casos.

Los escombros, procedentes de la demolición de un edificio ruinoso, que ocupaban el 50% de la C/. ..., esquina Avda. ... fueron retirados hace bastante tiempo y a primeros de año se ejecutarán las obras de urbanización correspondientes para conformar la definitiva alineación de la C/ ...

Este Ayuntamiento inició el pasado verano las obras para la construcción de un parque público y que están a punto de finalizar. Los terrenos han sido permutados al propietario, según la correspondencia de volumen obtenido."

A la vista del contenido de los datos remitidos por el Ayuntamiento, cabía considerar que se habían iniciado una serie de actuaciones tendentes a solucionar las diversas cuestiones que motivaron la presentación de la queja, dándose alternativas a la carencia de zonas verdes y acometiendo el vallado y limpieza de los solares y edificios abandonados. A la vista de las medidas adoptadas, creímos que los problemas se encontraban en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja. No obstante, comunicamos a la Asociación que podía trasladarnos cualquier problema puntual que hubiera quedado sin abordar y sobre el que no hubiera habido una respuesta satisfactoria por parte de los órganos Administrativos con competencia en la cuestión.

2.1.1.4. Ausencia de planeamiento y normas de aplicación directa.

De la **queja de oficio 1955/92** dábamos cuenta ya en el Informe anterior (Apartado 2.1.3.2. Ejecución de obras no ajustadas a derecho). En este ejercicio únicamente destacaremos que con independencia del problema de fondo relativo a si era computable, o no, a efectos del límite de altura que establece la legislación del suelo, una planta de un edificio al cerrarse los accesos a ésta; hecho sobre el que mantuvimos nuestra discrepancia con el Ayuntamiento de Bérchules (Granada), entendimos que el problema más importante que tenía esta Corporación y del que derivaba, en gran medida, la incertidumbre sobre la interpretación de las normas e incluso, sobre la delimitación del suelo urbano que también se planteaba en la queja, era la ausencia de un planeamiento que, al igual que, degradadamente, ocurre en otros municipios de Las Alpujarras, contemplara pormenorizadamente el uso del suelo urbano.

Posteriormente, nos dirigimos al Colegio de Arquitectos de Andalucía Oriental, con objeto de conocer por qué se había visado un proyecto de una construcción que entendimos que vulneraba normas de aplicación directa de la Ley del Suelo. El citado Colegio nos informó que el proyecto era autorizabile porque se podía construir hasta un máximo de 3 plantas. Sin embargo, lo que se construyó fueron 4 alturas, por lo que a nuestro entender, si éstas figuraban en el proyecto, no se debió visar y si lo que ha ocurrido es que en el proyecto se preveían tres alturas y después se construyeron cuatro, se trataba de obras ilegales; ello con independencia de que sólo muy parcialmente las construcciones realizadas modificaban la perspectiva que existía desde la plaza.

En definitiva, como hemos dicho, entendimos que, en gran medida, el problema podía paliarse de cara al futuro aprobando un Plan o Norma Subsidiaria para el Municipio, pero hasta ahora las normas que tenían que aplicar eran las subsidiarias para el interior de la provincia de Granada (sin perjuicio de la incidencia de la nueva Ley del Suelo). Por ello, tras haberse personado en este lugar, y en otros de Las Alpujarras, el Defensor del Pueblo Andaluz y varios asesores de la Institución, en nuestro escrito final, teniendo en cuenta el contenido de la documentación que se nos remitió, no pudimos sino reiterarnos en el contenido de la **Recomendación** que en su día formulamos, toda vez que de acuerdo con la fotocopia que nos remitieron, se apreciaba con perfecta nitidez que lo edificado eran cuatro alturas y no tres, que es la altura máxima permitida, sin que podamos compartir la apreciación del Técnico Municipal, según la cual el porche que se observa en la fachada posterior, tenga necesariamente que considerarse únicamente como un elemento imprescindible para la realización de la obra, pues puede utilizarse como pieza habitable. En todo caso, aunque se inutilizara esa planta, el edificio poseía cuatro alturas medidas desde cada punto del terreno. A ello debía añadirse que esta elevación obstaculizaba muy parcialmente, pero de forma clara, la visión paisajística desde el mirador situado frente al Ayuntamiento, extremos éstos que hicimos llegar a la Corporación.

En definitiva y de acuerdo con lo ya indicado, con objeto de evitar situaciones como la presentada en la presente queja, entendimos que resultaba urgente agilizar cuantas actuaciones fueran necesarias para dotar a ese Municipio de una normativa urbanística propia, en cuyo marco pudiera darse solución a la problemática que la dinámica constructiva plantea y que previsiblemente aumentará en el futuro dados los valores paisajísticos y ambientales de la zona.

Por ello, formulamos **Recomendación** al objeto de que se efectuaran las gestiones necesarias para dotar a ese Municipio del instrumento de Planeamiento Urbanístico propio a la mayor brevedad, recabando para ello, si las disponibilidades personales o económicas del Municipio no lo permitían, la colaboración del Órgano Autonómico o Provincial con competencia en la materia.

2.1.1.5. Aprobación de plan que posibilita la ocupación de vía pecuaria.

La **queja 91/1745** viene tramitándose a instancias de un grupo ecologista, por las múltiples intrusiones y ocupaciones de la vía pecuaria "Cañada Real de la Costa" a su paso por el término municipal de Roquetas de Mar (Almería).

El deslinde de esta Cañada se aprobó por Resolución del IARA de 15 de Abril de 1988, lo que hubiera debido propiciar que no se produjeran nuevas ocupaciones, pero nada más lejos de la realidad, pues a la atonía en la defensa del dominio público con que ha actuado el IARA debe añadirse la escasa colaboración municipal, que ha seguido otorgando licencias de obras y aprobando figuras de planeamiento que invadían claramente la Cañada en cuestión. Estas figuras de planeamiento han sido aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo, a pesar de las alegaciones presentadas. Igualmente, hemos conocido, después de reiterados escritos, la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, contra la aprobación por la Comisión Provincial de Urbanismo del Plan Parcial del Sector 37-A de Roquetas de Mar (Almería).

Esta resolución no ha sido óbice para seguir actuando ante el resto de los Organismos implicados. En tal sentido resaltamos que la Presidencia del IARA ha procedido a la apertura de un expediente informativo para, en su caso, depurar las responsabilidades disciplinarias existentes ante la contumaz falta de respuesta a las solicitudes de información relativas a este asunto, procedentes de esta Institución, expediente que sigue su curso. En cuanto al fondo del asunto, se nos daba cuenta de las incidencias del deslinde, de las intrusiones detectadas en número de 92 y, por último, se subrayaba que:

"La dificultad de este expediente es, sin duda, el carácter de suelo urbano que tienen los terrenos que ocupaban la vía pecuaria, y que pueden entenderse desafectados de su uso público como consecuencia de la legislación urbanística, lo que se deduce de la actuación del

Ayuntamiento de Roquetas, que pese a la ambigüedad de las Normas, en relación a la vía pecuaria, ha ignorado la existencia de la misma. Sin perjuicio de que debiera haberse producido un acto formal de desafección con arreglo a las normas reguladoras del dominio público, pero para ello, nuevamente, se hace precisa una actuación leal y de colaboración del Ayuntamiento de Roquetas para establecer de acuerdo con el planeamiento municipal, qué términos han de desafectarse de su uso pecuario y cuales pueden mantenerse, o, en caso contrario, si ha de procederse a declarar innecesaria la totalidad de la vía pecuaria a su paso por Roquetas. De esta forma, dichos bienes se incorporarían al Patrimonio de la Comunidad Autónoma, y se procedería a su cesión o enajenación a los Ayuntamientos, o por el contrario a la enajenación a los ocupantes de buena fe y justo título, que lo fueran con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley de Vías Pecuarias. Respecto al resto de las usurpaciones se procederá de acuerdo con el artículo 43 y siguientes del reglamento de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma a incoar los expedientes para la recuperación de oficio, sin perjuicio de la actividad sancionadora respecto a ocupaciones recientes."

Todas estas circunstancias aconsejaron que dos Asesores de esta Institución se personaran en el Ayuntamiento de Roquetas, y en las Delegaciones Provinciales de Obras Públicas y Transportes y de Agricultura y Pesca, de Almería.

En el Ayuntamiento se nos negó que se hubieran concedido licencias de obras al amparo de lo previsto en el Plan Parcial del Sector 37-A, por cuanto aún no se había redactado el correspondiente proyecto de urbanización. A continuación, tras entrevista con el Arquitecto Municipal, constatamos que las ocupaciones se han producido en todo el término municipal y en el trazado de la vía pecuaria sobre el mismo.

En la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes se nos informó de las actuaciones seguidas por Comisión Provincial de Urbanismo en lo que respecta a la tramitación del Plan Parcial del Sector 37-A, señalando que la comunicación del IARA dando cuenta de las intrusiones que suponía en la vía pecuaria, fue conocida por la Comisión Provincial de Urbanismo con posterioridad a la aprobación del Plan Parcial.

Por otra parte, la Secretaría General de la Delegación Provincial de

Agricultura y Pesca nos comunicó que ese Organismo había recopilado la documentación relativa a las 92 intrusiones, lo que iba a dar lugar a la tramitación de otros tantos expedientes sancionadores. En todo caso, la documentación se había remitido a los Servicios Centrales, por lo complejo de su tramitación. Por último se nos señaló que en el avance del PGOU del Ayuntamiento de Roquetas se está actuando para preservar el dominio público en lo que se refiere a esta Cañada Real.

En consecuencia, requerimos informe ante la Consejería de Agricultura y Pesca, de cuyo contenido se constata lo erróneo de la información facilitada por la Delegación Provincial, *"ya que en ningún momento se ha recabado por los Servicios Centrales la competencia para la instrucción de los citados expedientes, ni existe resolución al respecto"*. Por otra parte, se nos reiteraba lo manifestado por el Presidente del IARA, añadiéndose que *"han sido cursadas instrucciones precisas a nuestra Delegación de Almería, al objeto de que se remita a la Secretaria General Técnica propuesta de desafección de los terrenos cuya calificación urbanística resulte incompatible con el mantenimiento de la vía pecuaria a su paso por el municipio, así como para que se inicien los procedimientos de recuperación de oficio sobre los terrenos pertenecientes a la vía pecuaria que se hayan intrusados, con independencia de las actuaciones sancionadoras que puedan iniciarse."*

En cuanto a los 92 expedientes sancionadores se señala que no pueden considerarse como tales, por carecer de los trámites procedimentales correspondientes. A ello se añade que, según la Consejería, igualmente sería preciso apreciar la prescripción de todos ellos por tratarse de usurpaciones detectadas al practicar el deslinde y no posteriores. En todo caso, la descripción hecha hasta ahora del proceso que se ha producido es representativo de la fuerza que, todavía, en nuestra Comunidad tienen los hechos consumados de los particulares para determinar y vincular el Orden Territorial y el Planeamiento Urbanístico que ha de prevalecer en una zona de un territorio de un Municipio de la importancia de Roquetas de Mar. Un paseo por el lugar a que se refiere la queja excusa de cualquier otra valoración sobre cuál es el tratamiento que, hasta la fecha, han dado los poderes públicos a esas 92 presuntas intrusiones. La realidad que allí se contempla es, por ahora, la única conclusión que cabe derivar sobre la aplicación del Ordenamiento Jurídico por parte de las Administraciones competentes frente a las violaciones -en el caso de que efectivamente se hayan producido- de sus normas.

2.1.1.6. El problema de los acuicultores de Cádiz como consecuencia del deslinde provisional de la Demarcación de Costas.

Objeto de especial preocupación fue el problema planteado en la **queja 93/2766**, afectante a la Administración del Estado, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General de Costas, pero que, no obstante, estimamos oportuno, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, hacer una valoración a la vista de los datos expuestos por los interesados, por las importantes consecuencias económicas que podrían derivarse del mismo y que afectaban a una amplia zona, desde Chiclana de Frontera hasta San Fernando, en la provincia de Cádiz. Estos eran la Asociación de Empresas de Acuicultura de Andalucía (ASEMA).

El problema de fondo que planteaban, en resumen, no era otro que el siguiente: la Demarcación de Costas estaba aplicando a estas piscifactorías, que en realidad eran una reutilización de las salinas construidas artificialmente (algunas hace más de mil años), el régimen jurídico del Dominio Público Marítimo Terrestre, pese a haber sido durante cientos de años terrenos privados. Esta interpretación había llevado a que la Demarcación de Costas, sin perjuicio de lo que resultara del deslinde que se realizara en su día, expidiera certificaciones en este sentido, motivando, al mismo tiempo, el que los Registradores de la Propiedad suspendieran la inscripción de hipotecas a las mismas en tanto no se lleve a cabo el deslinde definitivo, siendo expedidas las citadas certificaciones con base en los arts. 132.1 de la Constitución; 7 y 15 de la Ley de Costas y 31, 32 y 35 del Reglamento General para su desarrollo y ejecución.

Todo ello había supuesto, al margen de otras consideraciones, un gravísimo problema por razones obvias de graves dificultades para el acceso a la financiación y normal explotación de estas empresas.

Según los reclamantes, la privación de lo que consideraban que había sido propiedad de los particulares desde tiempo inmemorial, con independencia de que pudiera tratarse de una auténtica confiscación de sus bienes, traería consigo, tanto por problemas de financiación, como por las inversiones a largo plazo que hay que realizar, etc., la ruina y el cierre de las instalaciones y la inutilización de las salinas.

La Asociación nos manifestaba, en la reunión que mantuvo en esta

Institución junto con el Concejal-Delegado de Fomento del Ayuntamiento de Chiclana -que apoyaba sus reivindicaciones-, cómo existía acerca del término "estero" un enorme equívoco que está propiciando, en parte, esta interpretación jurídica (los "esteros" de Cádiz destinados a la acuicultura no son los pequeños estuarios, rías o entrantes del mar por el que se extienden las mareas, sino una especie de piscina o embalse realizado por la mano del hombre cuya entrada de agua no se hace de forma natural sino a través de la utilización de unas bombas) y que, consecuentemente, en modo alguno se podían considerar con base en ningún precepto de los que definen la zona marítimo-terrestre de la Ley de Costas como terrenos de dominio público. De hecho, su situación y la utilización del mar no es en modo alguno distinta (si no fuera por los gravísimos efectos económicos que puede tener para nuestra Comunidad) de la que se podría aplicar a una piscina privada que utilizara el agua de mar.

A la vista de los hechos expuestos, que hemos tratado de resumir pero que se detallaban y explicitaban con mucha más exactitud en la documentación que se acompañaba, quisimos manifestar nuestra preocupación por las consecuencias que pudiera sobrevenir si, como consecuencia de la interpretación dada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, al supuesto de hecho en relación con el articulado de la normativa de Costas, padeciera una crisis este sector que viniera a agravar la situación en la que, desde el punto de vista socio-económico, se encuentra la Comarca.

Asimismo, manifestábamos que, sin perjuicio de ello, también eran objeto de nuestra preocupación las consecuencias que, desde el punto de vista ecológico y medio ambiental, pudiera tener el cierre de estas piscifactorías y la no reutilización de las mismas para una actividad de esta naturaleza. Por ello, tal vez fuera aconsejable, en el caso de que prosperase la interpretación dada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, el realizar un estudio sobre el impacto ambiental que pudiera suponer el cierre de las mismas.

En consecuencia, ratificándonos en que el asunto en cuestión no era de nuestra competencia, lo remitimos a la Institución Estatal, con la que estamos -por las razones expuestas anteriormente- en permanente contacto y colaboración, en los términos previstos en la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, trasladándole así mismo estas preocupaciones y resaltando, por último, que el uso dado a estas salinas, sin perjuicio de la naturaleza jurídica que se estimara que finalmente tienen estos

terrenos, no parecía, en principio, fuera equivalente a las enormes y gravísimas agresiones que durante siglos y, sobre todo en las últimas décadas, ha sufrido nuestro Litoral, cuya evitación, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas, es uno de los objetivos primordiales del nuevo texto, tal y como se desprende de la propia exposición de motivos de la Ley en la que, en modo alguno, se cita esta actividad como nociva para la protección del Litoral, ya que además lo preservan de las agresiones que ha recibido como consecuencia de la irracionalidad, cuando no de la especulación urbanística, con la que se ha "ordenado". Posteriormente, Asesores de esta Institución, junto con los del Defensor Estatal, han mantenido reuniones conjuntas con los interesados, en la zona afectada. Actualmente, estamos a la espera de los resultados de la intervención del Defensor de las Cortes Generales.

2.1.2. Gestión urbanística.

2.1.2.1. Sobre la utilización por la Administración de las facultades de la Ley del Suelo en orden a su adquisición para destinarlo, efectivamente, al uso previsto en el Plan.

Con base en la valoración que hemos realizado al comentar esta queja en las páginas correspondientes del Capítulo dedicado, en lo que a este Área concierne, a la situación de los derechos constitucionales de los andaluces a través de la actuación administrativa, se incoó la **queja de oficio 93/3000**, cuyo objetivo no era otro que el preguntar, conocer y, en su caso, proponer, las actuaciones realizadas por los poderes públicos con objeto de dar una respuesta eficaz a lo que constituía el objeto de su preocupación conforme a lo que en la exposición de motivos del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, se decía y que, al igual que hemos hecho en el mencionado Capítulo, reproducimos en lo que a esta parte del Informe nos concierne: "*... el fuerte incremento del precio del suelo que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación*".

Puesto que nos hemos referido, ampliamente, en páginas anteriores, a este asunto, aquí sólo diremos que, a la fecha de cierre del presente Informe,

faltaban bastantes Ayuntamientos por contestar (lo cual es lógico, dado que la queja se había incoado en el último mes del ejercicio anterior) pero que continuamos actuaciones con objeto, tal y como hemos indicado, de un lado, conocer la posición de las Corporaciones Locales ante el objetivo legal y constitucional de conseguir un uso racional del suelo que impida, al mismo tiempo, la especulación y, de otro, con el objeto de proponer, recordar y, en su caso, recomendar que se realicen las actuaciones pertinentes para la consecución de aquellos objetivos, dando cuenta, en todo caso, del resultado de estas gestiones en el próximo Informe al Parlamento de Andalucía.

2.1.2.2. Deberes de los propietarios e incumplimiento del Plan de Etapas de un Plan de Reforma Interior.

Los propietarios de una vivienda abandonada presentaron la **queja 92/1189**, mostrando su disconformidad con el hecho de que, por un lado, el Ayuntamiento ni les hubiera expropiado el "solar", ni les hubiera permitido el uso de derecho alguno para obtención de licencia y, por otro lado, tuvieran que pagar Contribución Urbana como titulares del mismo y se les exigiera, a través de un Decreto de la Alcaldía de 16 de Octubre de 1991, que realizaran una serie de obras para mantener la seguridad, salubridad y ornato público del edificio.

Tras sernos enviados los informes solicitados sobre la situación urbanística en que se encontraba el solar, y la causa de que hasta la fecha no se hubieran ejecutado las previsiones que, según el PGOU, existían para este lugar y sobre el plazo e instrumento de gestión que se tiene previsto utilizar para llevar a término la ejecución del Plan, así como sobre otras cuestiones complementarias, fijamos nuestra posición manifestando que a la vista de lo indicado, resultaba que según el Plan de etapas establecido, la ejecución del PERI, debería haber estado totalmente terminada en Diciembre de 1988. Nada más lejos de la realidad. En el informe del Arquitecto Municipal se manifestaba que: *"(...) referente a no haberse gestionado el Polígono 1, es por no haberse presentado por los propietarios de más del 60% de su superficie las Bases y Estatutos, y por tanto no haberse constituido la Junta de Compensación. No habiendo tomado el Ayuntamiento de oficio ninguna medida para impulsar la gestión del mismo."*

Ante esta información, comunicábamos que lo cierto era que el art. 158, del Reglamento de Gestión Urbanística, señalaba que, cuando el sistema de compensación venga establecido en el Plan para un determinado polígono o unidad

de actuación y transcurriesen tres meses desde su aprobación definitiva sin que los propietarios que representen al menos el 60% de la superficie de aquéllos hubieran presentado el proyecto de estatutos y de bases de actuación, la Administración urbanística actuante debía requerir a todos los propietarios afectados para que los presenten en el plazo de tres meses. Si a pesar de este requerimiento, seguía la inactividad de los propietarios, habría que sustituir el sistema de compensación.

Pues bien, ese Ayuntamiento no había efectuado el requerimiento mencionado, lo que había incidido en la paralización de la ejecución del PERI. El art. 5 del Reglamento de Gestión Urbanística señalaba que la ejecución del Planeamiento municipal correspondía a las Entidades locales, sin perjuicio de la colaboración de los particulares prevista en el art. 8. Por tanto, la gestión de los particulares en el sistema de compensación no significaba que el control del mismo dejara de estar en manos públicas. Por el contrario correspondía a éstas, el control, tutela e impulso del proceso urbanizador.

Después de esta valoración, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** para que la Corporación procediera, de conformidad con lo previsto en el art. 158, del Reglamento de Gestión Urbanística, a requerir a los propietarios afectados por el PERI del Cabezo afectado a presentar el proyecto de estatutos y de bases de actuación y, si no se atendía dicho requerimiento, se sustituyera el sistema de compensación por el que se estimara más conveniente. Ello, por cuanto, el urbanismo es una función pública, al ser su meta la satisfacción de un interés público, como es la correcta ordenación de la Ciudad. Los particulares asumen unos deberes y facultades en el sistema de compensación, pero lo cierto es que la Administración debe actuar con la debida diligencia requiriendo con carácter individual a cada uno de ellos para que en tres meses se presenten los documentos preceptivos.

Actuando de otra forma no se facilitan los trámites necesarios para crear suelo edificable, se dificulta y retrasa la ejecución del planeamiento y, en definitiva, se contribuye, de forma decisiva, a la escasez y, consecuentemente, al encarecimiento del suelo, por una actitud pasiva de la Administración a la hora de utilizar las facultades que ostenta en materia urbanística. Por ello, estimábamos que podía resultar paradójico, aunque legalmente procediera, que a la reclamante se le incoara expediente sancionador, de acuerdo con lo previsto en el art. 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, por no reunir el solar las debidas condiciones, cuando su pretensión era, precisamente, edificar, y ello hubiera sido

perfectamente posible si el Plan de etapas previsto en el PERI se hubiera llevado a efecto. Por ello, entendimos que lo que suponía una vigilancia estricta, que comparáramos, de las obligaciones de los particulares era, al mismo tiempo, una tibia exigencia en lo que respecta al ejercicio de las propias facultades que, en aras del interés público, antes mencionado, poseía la Corporación.

A la vista de lo que nos exponía la Corporación Municipal, en su respuesta, nos pareció lógico que el inicio de los trabajos de Revisión del PGOU de Huelva pudieran aconsejar el no adoptar las medidas que se contemplaban en el art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística, siempre que dicha Revisión afectara al PERI del Cabezo, puesto que, en caso contrario, se debería actuar de acuerdo con el contenido de nuestra Recomendación, requiriéndose a los propietarios afectados a presentar el proyecto de estatutos y de bases de actuación y, si no se atendía a dicho requerimiento, sustituyendo el sistema de compensación por el que se estimara más conveniente. Sin perjuicio de ello, estimábamos que no admitía justificación, en ningún caso, la actitud pasiva adoptada por el Ayuntamiento que había derivado en la paralización de la ejecución del PERI. Y es que había existido un largo período durante el cual ese Ayuntamiento había podido actuar de acuerdo con el contenido de nuestra Recomendación siguiendo las determinaciones del citado art. 158 del Reglamento de Gestión Urbanística. Toda vez que el Plan de Etapas del PERI se había incumplido y, al mismo tiempo, del informe del Sr. Arquitecto Municipal resultaba que la inejecución del Polígono 1 vino motivada por la inactividad de los propietarios que representaban, al menos, el 60 % de su superficie. Esta pasividad era fuente de importantes perjuicios para la Ordenación Urbanística de la Ciudad y para los propietarios afectados a quienes se les deniega el otorgamiento de licencias y sin embargo, seguramente con razón, por el estado del solar, se les incoa expediente sancionador, como ocurre en el caso de la reclamante. Como, en definitiva, no habíamos encontrado justificación para esta pasividad, se procedió a la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.1.2.3. Rehabilitación de edificios en casco histórico. Necesidad de coordinación entre Administraciones actuantes.

Creemos que la **queja 92/1087** es especialmente representativa de la problemática que, a veces, plantean la reforma interior y la rehabilitación de los cascos históricos de nuestras ciudades. En este caso, se trataba de una plaza muy significativa de la ciudad de Málaga y sobre la que, al tiempo de recibirse la queja,

se planteaba el siguiente problema: el interesado, en representación de una entidad mercantil, exponía que el problema de fondo por el que acudía en queja no era otro que, pese a que la Entidad que representaba poseía los edificios cuya descripción indicaba, todavía no habían podido ejecutar ninguna actuación en el Plaza del Obispo de esa Ciudad, cuando, siempre habían estado en buena disposición para actuar conforme a los criterios fijados por la Administración.

A la vista del contenido del escrito de queja y conscientes del problema que afectaba al reclamante, pero también del estado en que se encontraba la mencionada plaza, sin que se vislumbrara una clara actuación para preservar la misma y su entorno, se estimó oportuno -después de dar cuenta a la Alcaldía-Presidencia del escrito presentado por el que interesado, por el que, después de recordar que el Ayuntamiento había estimado necesario hacer una intervención en ese espacio, con independencia de que la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo por la que se denegaba la aprobación del Estudio de Detalle "Plaza del Obispo del PERI de Málaga" hubiera sido objeto de impugnación en vía contencioso-administrativa (resolución dictada al haberse subrogado este Organismo en las competencias del Ayuntamiento ante la pasividad municipal)-, comunicar que, de acuerdo con ese criterio, se decía que precisaba una propuesta con unos criterios a los que se debía atener el estudio de detalle que se redactaría por la Empresa titular de los inmuebles.

Dicha propuesta se presentó en Diciembre de 1988 en la Gerencia de Urbanismo y la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico de Málaga acordó, con fecha 29 de Diciembre de 1988, posponer su dictamen hasta una próxima reunión. Siete meses después, la Jefatura del Servicio General del Patrimonio Histórico le daba trámite de audiencia a la Entidad y traslado del informe del Arquitecto de la Comisión que hacía una serie de matizaciones al Estudio de Detalle.

En Junio de 1990, dos años después de presentado el proyecto de Estudio de Detalle y ante la falta de respuesta, o resolución por parte de la Gerencia de Urbanismo, denunciaba el interesado la mora ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga. El 1 de Agosto de 1990, parece ser, el Ayuntamiento-Pleno aprobó dar un uso hotelero a los edificios de la Plaza del Obispo.

El 10 de Octubre de 1990, la Comisión Provincial de Urbanismo se subrogó en las competencias del Ayuntamiento y, el 3 de Diciembre de 1990,

aprobó inicialmente el Estudio de Detalle.

El 29 de Abril de 1991, la Comisión Provincial de Urbanismo de Málaga denegaba la aprobación definitiva del Estudio de Detalle "Plaza del Obispo".

El reclamante nos manifestó que lo que pretendía era que se les diera una solución viable y posibilista a corto plazo de lo que se puede hacer en la Plaza del Obispo de Málaga.

Desde esta Institución, sin entrar a valorar, como es lógico, cual era la actuación a realizar en ese lugar, interesamos informe sobre:

1. La causa de que ese Ayuntamiento no hubiera dictado resolución alguna sobre el proyecto de Estudio de Detalle que fue sometido a su consideración y por cuyo motivo los interesados solicitaron la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo.

2. Previsiones urbanísticas que tenía ese Ayuntamiento para actuar en la Plaza del Obispo y, en su caso, si el uso y determinaciones que se van a dar a ésta cuenta con informe previo y favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico.

3. Ante el grave deterioro que posee la plaza y la situación que se ha creado, interesábamos que nos informara de las actuaciones que, a corto plazo, se tenían previsto realizar para proteger la plaza y su entorno. Asimismo, rogábamos nos informaran sobre cualesquiera otros extremos de interés en relación con la queja planteada.

Una vez recibido el informe del Ayuntamiento, dimos cuenta tanto de éste, como del escrito del interesado, a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, comunicándo que, según el Ayuntamiento:

"La falta de respuesta al Estudio de Detalle presentado por la Empresa titular de los inmuebles, se debe a su remisión a la Consejería de Cultura para su informe previo, en cumplimiento de la Ley de Patrimonio.

Por ello la sorpresa fue grande cuando se solicitó la subrogación de competencias ante la Comisión Provincial de Urbanismo y fue

aceptada, siendo otro órgano de esa Administración, la Consejería de Cultura, la que no había cumplimentado su informe preceptivo."

Añadíamos que el Ayuntamiento dictó resolución con fecha 28 de Septiembre de 1990, denegando el Estudio de Detalle, aún cuando se estaba tramitando la subrogación, y tomando el acuerdo de delimitar una Unidad de Actuación por Compensación.

También informábamos que el Ayuntamiento no conocía en este lapso de tiempo resolución alguna de la Consejería de Cultura, a pesar de que era obvio que las competencias para la autorización de las actuaciones en esta Plaza son concurrentes de esa Consejería y el Ayuntamiento, al ser los edificios entorno del Bien de Interés Cultural "Palacio Obispal", en base a la vigente Ley del Patrimonio (Art. 20.4).

Esta Institución comprobó que existían posiciones claramente discrepantes respecto a la intervención en dicha Plaza del Obispo entre la Consejería de Cultura y el Ayuntamiento de Malaga. La postura municipal se resumía en los siguientes puntos:

"a) Es una ocasión única para ampliar una plaza que no fue históricamente atirantada exclusivamente por circunstancias, a pesar de ser demandado e incluso proyectado en su día como se comprueba en documentos de la época.

Ampliando las dimensiones de la Plaza hasta conseguir una línea equivalente en la Torre sur de la Catedral, a la que conforma el Palacio Obispal con la Torre norte, podría obtenerse una plaza de dimensiones más adecuadas a las proporciones del entorno monumental (como se reivindicaba por los antiguos), que tendría como gran valor añadido la incorporación a la misma del gran espacio escénico de la escalinata y explanada "inter-torres" de la Catedral.

b) En los informes técnicos de especialistas recabados por esta Gerencia de Urbanismo se manifiesta que no existe calidad intrínseca de la edificación si no es como entorno del Palacio Obispal; y los edificios (al menos el frente del antiguo hotel Cataluña) están en ruinas, como demuestra el expediente a punto de resolverse.

Así mismo, se concluye en los informes recabados que hoy puede hacerse una edificación de mucha mayor calidad, respetando por supuesto su situación como entorno del palacio; y que no tiene ningún sentido, tampoco, conservar la fachada (el cascarón del edificio) para hacer dentro un nuevo edificio. No hay ninguna teoría europea de intervención en centros históricos que avalen ese tipo de actuaciones, muy superadas ya en los últimos años. Ni tampoco es posible, dada la ruina de la propia fachada, con vencimiento en las cimentaciones y agrietada, para conservar una fachada de tapial (barro), hecha históricamente por albañiles, como edificación doméstica y modesta."

Para esta opción, el Ayuntamiento informaba que se había asesorado de cualificados profesionales locales e incluso de prestigio nacional, elaborándose tres anteproyectos sobre la Plaza.

Estos anteproyectos respondían a un acuerdo con la Consejería, que se encargaría a su vez de formular otras tres propuestas a confrontar con las municipales. Según manifestaba el Ayuntamiento, la Consejería no había elaborado propuesta alguna, estando toda la cuestión paralizada, lo que ocasionaba un progresivo deterioro de la Plaza. Por último el Ayuntamiento subrayaba su voluntad de llegar a una solución consensuada para resolver definitivamente el problema.

A la vista de la información municipal, interesamos que la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de Málaga nos diera a conocer a la mayor brevedad la postura de esa Consejería de Cultura en torno a la cuestión planteada, toda vez que el Ayuntamiento le atribuía la grave demora en la adopción de una solución.

Asimismo, le recordábamos que el art. 103.1 del Texto Constitucional destacaba el principio de coordinación entre aquéllos que deben configurar el funcionamiento de la Administración Pública. En aras del mismo, se debía llegar a un acuerdo que evitara seguir ocasionando perjuicios tanto al Patrimonio Histórico como a los particulares afectados, que, según lo ya indicado, sólo pretendían una solución viable a corto plazo en defensa de sus legítimos intereses.

La respuesta vino dada por la Dirección General de Bienes Culturales, que también nos dio cuenta de todas las gestiones realizadas y terminaba comentándonos lo siguiente:

"... se remite a esta Dirección General una nueva propuesta de Ordenación del Entorno de la Plaza del Obispo, en la que se propone la conservación de las alineaciones y edificaciones, que es informada favorablemente por el Director General de Bienes Culturales el 29 de Julio de 1993".

Ante esta información y con objeto de que la protección que estimaran pertinente las dos Administraciones Públicas de este espacio urbano, se ejecutara lo más pronto posible, dando así también una respuesta positiva a la Entidad que acudió en queja a esta Institución, se interesó nuevo informe del Ayuntamiento con objeto de que nos informaran de las subsiguientes actuaciones efectuadas por esa Corporación con objeto de configurar la definitiva ordenación de dicha zona de tanto valor monumental.

Finalmente, hemos recibido informe del Ayuntamiento por el que nos comunica que el Pleno de la Corporación, en sesión celebrada el 2 de Noviembre de 1993, aprobó inicialmente el Estudio de Detalle de la Plaza del Obispo y acordó, asimismo, someter el expediente al trámite de información pública, dando audiencia especial a la Consejería de Cultura.

2.1.2.4. Deficiencias en barriadas.

El interesado de la **queja 93/1389**, nos exponía que en 1991 había adquirido una parcela para la construcción de una casa en una urbanización del Municipio de Carmona (Sevilla). En la cláusula 5ª de la escritura de compraventa se hacía constar que aunque se utiliza la expresión "solar" en la descripción de la finca transmitida, la realidad era que en aquel momento se estaba ejecutando la urbanización de la Fase a que pertenecía la misma, obligándose la parte vendedora a la entrega de la finca objeto de transmisión en las condiciones de solar propiamente dicho, en la fecha tope de 30 de Junio de 1991. El notario le había informado que en el Ayuntamiento debía de haber sido aportado un aval bancario, para el caso de que hubiera algún problema en cuanto a la terminación del proyecto de urbanización. Añadía el reclamante que, pese al incumplimiento de la promotora, el Ayuntamiento no adoptaba una actitud positiva para la solución del problema.

Por nuestra parte, se interesó informe sobre los hechos y, en especial, sobre la cuantía del aval aportado por la Entidad Promotora y si éste

había sido devuelto. Al mismo tiempo, interesábamos nos informaran de las medidas tomadas por el Ayuntamiento con objeto de compeler a la completa ejecución del proyecto de urbanización, además de que nos remitieran fotocopia del Acta de compromisos firmada por el Ayuntamiento con la Entidad obligada a ejecutar la urbanización.

En su respuesta, la Corporación nos envió una certificación del acuerdo plenario adoptado con fecha 25 de Junio de 1993 sobre requerimiento a la Junta de Compensación del Plan Parcial al objeto de que se procediera a la completa terminación de las obras de urbanización de la Fase A, en cuya parte dispositiva se contiene informe sobre la problemática existente en la actualidad con dichas obras. También nos envió fotocopia del Acta de compromisos firmada en su día con los propietarios promotores y, finalmente, respecto del aval aportado por la Entidad promotora, nos decían que el existente ascendía a la cantidad de 7.876.860 ptas. (6% de los costes generales de urbanización, tal y como prevé la legislación urbanística), pero que se había acordado exigir su actualización a la cantidad de 11.307.146 ptas., dado el tiempo transcurrido desde su constitución, sin que hasta la fecha los promotores hubieran atendido dicho requerimiento.

En todo caso, se le dijo al interesado que, aunque procedíamos a archivar el expediente, si observaba que no se estaba dando cumplimiento al contenido del mencionado acuerdo, nos lo comunicara con objeto de que, si procedía, se tramitaría el correspondiente expediente de queja.

En cuanto a la **queja 92/1837**, la resaltamos en este apartado por cuanto el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Aznalcázar (Sevilla) no ha dado respuesta al Recordatorio de deberes legales y a la Sugerencia formulada por esta Institución con objeto de dar solución al problema planteado por la inexistencia de canalización de aguas residuales en una calle del citado Municipio, situada en suelo urbano. Sin perjuicio de ello, se han continuado actuaciones con otros Organismos, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo Informe Anual.

La **queja 93/937** fue presentada por el representante de una Comisión de Vecinos del barrio de San Bernardo de Sevilla, que nos exponía la deficiente situación en que se encontraba el Barrio, que presentaba solares en estado de abandono y convertidos en vertederos, casas en ruina que amenazaban derrumbe, deficiente estado de conservación del pavimento y acerado de las calles, abandono de arbolado existente, cortes en calles que imposibilitan la entrada y salida del barrio y supresión de los accesos peatonales existentes.

Ante estos hechos, interesamos, de manera especial, informe sobre las medidas que se tenían previsto adoptar por parte de la Corporación Municipal, para paliar la situación descrita en la queja, especificando si se tenía redactado, o se tenía prevista la redacción, de un Plan Especial de Reforma Interior que abordara, de forma global, toda la problemática que se denunciaba, ya que, entendíamos, que el actual estado de cosas suponía la progresiva degradación de las condiciones de vida de los vecinos afectados.

Después de dos peticiones de informe y de un **Recordatorio** del deber legal de colaboración, se recibió un detallado informe en el que se nos daba cuenta de las distintas órdenes de ejecución dadas sobre edificaciones, tanto de demolición, cerramiento y limpieza, como de conservación de interiores y fachadas, así como de las órdenes de ejecución en solares, que se habían dado.

Aunque, como hemos indicado, el informe era detallado -en lo que se refiere a las distintas órdenes de ejecución dadas-, por nuestra parte se estimó que era incompleto respecto de lo solicitado, por lo que, tras recordarle a la Tenencia de Alcaldía competente que había tardado casi nueve meses en dar respuesta a nuestra petición de informe, le manifestábamos que, con ser grave esa dilación, lo era aún más el hecho de que la respuesta recibida sólo atendía parcialmente a la petición de informe que se formuló en su día. Además, manifestábamos nuestra sorpresa por el hecho de que la Jefe del Servicio de Disciplina Urbanística de la Gerencia Municipal de Urbanismo hubiera remitido informe en lo que se refería a su competencia a la Sra. Jefe del Gabinete de Coordinación e Información el día 11 de Mayo de 1993 y, sin embargo, nada se trasladó a esta Institución hasta el 11 de Enero de 1994. No entendíamos que un Gabinete de Coordinación, que suponemos debería contribuir a agilizar la tramitación administrativa, pudiera originar una dilación tan extraordinaria.

Solicitábamos, además, que se nos especificara si la Corporación tenía redactado o tenía previsto la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior del Barrio que abordara de forma global la problemática que se denuncia. Nada se nos señaló al respecto, limitándose la Tenencia de Alcaldía a remitir el, ya citado, detallado informe.

En consecuencia, volvíamos a interesar que a la mayor urgencia, se procediera a darnos respuesta a todas las cuestiones que se planteaban en nuestra petición de informe inicial, haciéndose una valoración global de las actuaciones que

en este Barrio tenía previstas ese Ayuntamiento, que es, a la postre, lo que esta Institución deseaba conocer.

Como quiera que las disfunciones observadas en esta queja se añadían a otras de igual tenor que se habían producido en nuestras actuaciones ante ese Ayuntamiento, nos permitíamos adjuntarle fotocopia de la resolución dirigida a la Alcaldía-Presidencia con ocasión de la tramitación de otro expediente de queja (queja 93/1818, que se destaca en el apartado 2.1.2.7 de este Capítulo) a fin de que la tan citada autoridad, a su vez, tomara las medidas oportunas para evitar dilaciones y disfunciones como la que nos obligaban, en este caso, a interesar esta nueva petición de informe.

A la fecha de cierre de este Informe Anual, nos encontrábamos a la espera de recibir la oportuna contestación municipal.

Por un grupo de vecinos de una barriada de Lucena (Córdoba) fue presentada la **queja 93/543**, ya que venían padeciendo, de forma periódica, el corte de suministro eléctrico para alumbrado público, pasando semanas en que la Barriada se encontraba totalmente a oscuras. Igualmente los citados vecinos indicaban que desde hace tiempo venían interesando a la Corporación Municipal y a la Entidad Promotora que se subsanaran las deficiencias, y que se ejecutara en regla la obra urbanizadora.

En el escrito que dirigimos al Ayuntamiento con el fin de esclarecer el asunto en cuestión, interesábamos que se nos indicara, en especial, si la Entidad Promotora ejecutó las obras ordenadas en el requerimiento de esa Corporación y que fue notificado con fecha 19 de Junio de 1992 y, en caso contrario, de las medidas que hubieran sido tomadas por el Ayuntamiento.

La respuesta del Ayuntamiento fue plenamente positiva, así como la actitud que mostraba en su escrito la Alcaldía-Presidencia. En síntesis, nos decía que enviaban una certificación literal del acuerdo adoptado por el Pleno Corporativo, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de Abril de 1993, por el que dicho órgano acordó recibir tales terrenos, además de otros pronunciamientos, entre los cuales hacía especial referencia al objeto de la queja y de que a partir de la indicada fecha el importe del suministro eléctrico del alumbrado público sería a cargo del Ayuntamiento.

La Alcaldía-Presidencia entendía -y nosotros compartíamos- que en

tales circunstancias, quedaba plenamente satisfecho el interés de los vecinos afectados una vez que el Ayuntamiento ha recibido, en las debidas condiciones, las cesiones correspondientes a dicha Urbanización.

En el caso de la **queja 93/935**, el interesado, Presidente de una Asociación de Vecinos de un barrio de Sevilla, nos decía que ante las deficiencias que presentaba el Barrio, con aportación de fondos municipales y de la Comunidad Autónoma, se ejecutaron dos de las tres fases previstas para la subsanación de las mismas. Al no efectuarse la ejecución de la 3ª fase, el barrio seguía presentando una serie de graves deficiencias.

Tras una primera información en la que la Gerencia Municipal de Urbanismo nos comunicaba que el presupuesto disponible para el Barrio sería de 32.600.678.-ptas., en lugar de los 60.000.000.-ptas. que se estimaban necesarios, se señalaba ahora que se encontraba en fase de adjudicación la contratación de la asistencia técnica para la redacción del Proyecto de Reurbanización del Barrio con un importe máximo previsto de 6.200.000.- ptas. y una vez redactado y aprobado el Proyecto, podría ser ejecutado por fases, según las disponibilidades presupuestarias. A la vista del contenido de esta nueva información, y con objeto de hacer un seguimiento del expediente, se interesó aclaración sobre las siguientes cuestiones:

- Si se había adjudicado ya la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto de Reurbanización.
- Si el gasto que ello suponía se había efectuado con cargo a los 32.600.678.-ptas. del presupuesto disponible.
- Monto aproximado del presupuesto necesario para abordar las obras a ejecutar en la Fase descrita.
- De disponer ya del proyecto en cuestión, fases en las que éste se divide y financiación necesaria, indicando si ésta se abordará únicamente con las disponibilidades presupuestarias municipales.

A la fecha del cierre de este Informe, seguimos a la espera de recibir la contestación a este último escrito.

En el caso de la **queja 92/810**, el interesado nos decía que solicitó la instalación de un teléfono en su domicilio, primero mediante llamada telefónica en

Octubre de 1989 y posteriormente, mediante solicitud escrita en 1990, sin que hasta la fecha se le hubiera instalado el mismo ni comunicado los motivos del retraso por parte de la Compañía Telefónica, lo que le estaba ocasionando grandes perjuicios profesionales y personales.

Ante estos hechos, nos dirigimos a la Dirección Provincial de Telefónica y, de acuerdo con el informe emitido por ésta, enviamos escrito a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), por el que le comunicábamos que interesado informe a la citada Entidad sobre las causas que impedían acceder a lo solicitado por el reclamante, se nos comunicaba, según Telefónica, que *"los problemas en la Urbanización venían de antiguo y se debían, básicamente, a una mala ejecución de obras por parte de la promotora, habiendo mantenido ya múltiples contactos para resolverlos, tanto con tal entidad, como con la Comunidad de Propietarios y el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, el último el día 5 de marzo del presente año, ya que tal Corporación niega rotundamente la distribución de las líneas por medio de postes, habiéndose iniciado ya conversaciones con el Administrador de las fases 1ª y 2ª para realizar ellos las canalizaciones con nuestro asesoramiento técnico. La financiación podría partir de una fianza constituida por Inmobiliaria ..., S.A. en el Ayuntamiento y que, hasta el presente, no les han devuelto o, en otro caso, la Comunidad de Propietarios, emprenderá acciones judiciales contra dicha promotora"*.

Asimismo, nos decían que la solución no dependía directamente de Telefónica, pero había ya una posible orientación para solventar la instalación de teléfonos en tal Urbanización, cuestión en la que Telefónica estaba principalmente interesada, si bien con todas las garantías técnicas para que el servicio se preste en debidas condiciones pues, en caso contrario, serían los usuarios los primeros perjudicados.

A la vista del contenido de este escrito le decíamos al Ayuntamiento que para el caso de que la urbanización donde residía el interesado hubiera sido ejecutada según las prescripciones de un Plan Parcial de iniciativa particular, interesábamos nos informaran sobre si el proyecto de urbanización preveía la construcción de las redes telefónicas. En caso positivo y, como suponíamos que el constructor estaría obligado a su ejecución, deseábamos conocer si, por parte de esa Corporación, se había dictado orden de obras con objeto de compeler al Constructor al cumplimiento de las obligaciones del acta de compromisos. En todo caso, rogábamos nos informaran de todas las gestiones efectuadas por el Ayuntamiento encaminadas a la resolución del problema, adjuntando la

documentación que estimara oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión.

La Alcaldía-Presidencia, después de un primer informe en el que nos hacía una serie de consideraciones sobre el problema, nos comunicó, finalmente, que en Comisión de Gobierno se había otorgado a Telefónica licencia condicionada para la instalación de 62 postes de hormigón y un armario sobre pedestal en la Urbanización afectada, atendiendo, exclusivamente, a la realidad social y humana de dicho vecindario y a las necesidades expresadas por los mismos, solamente imputables a deficiencias de la Promotora, habiendo obstado la legislación vigente la adopción de las medidas recogidas en el reiterado escrito y que esperaban que con ello se habían correspondido y satisfecho las demandas expresadas en su queja por el interesado.

2.1.2.5. Parcela afectada por la modificación de una Norma Subsidiaria.

En el caso de la **queja 93/2015**, la reclamante, en su escrito de queja, manifestaba que en 1982 había adquirido una parcela en una urbanización del municipio de Gerena (Sevilla), que tenía aprobado plan parcial desde 1976 y sobre la que le dijeron en la Consejería de Obras Públicas y Transportes y en el propio Ayuntamiento que podía edificar. En 1987 se encontraron con que al volver al municipio la parcela había sido dividida al trazar una vía pública a través de ella para dar acceso a una ampliación de la urbanización que está, al parecer, sin legalizar. Desde dicho año, vienen reclamando sus derechos y denunciando al Ayuntamiento por su pasividad ante el problema planteado sin que hasta la fecha se hubiera podido llegar a una solución del problema.

Una vez que obtuvimos de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, información sobre la situación urbanística de la parcela, en el siguiente sentido: "*1º.- El tramo de viario que atraviesa la parcela nº 109 de la Urbanización "...", (1ª Fase), propiedad de los consortes D. y Dª. ..., está previsto tanto en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Gerena, aprobadas definitivamente el 26 de Enero de 1984, como en su Revisión, aprobada definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el día 21 de Julio de 1993*", y de que, además, en el trámite de exposición al público del Avance de la Revisión de las Normas, los interesados habían solicitado la eliminación de este viario, sugerencia que no fue aceptada.

En consecuencia, interesamos informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Si la construcción del viario se había hecho al amparo de un proyecto de urbanización aprobado por esa Corporación o, en caso contrario, si se había realizado con la preceptiva licencia.

2. Como quiera que, en este caso, la ejecución del viario suponía, no sólo una privación parcial de la propiedad de la citada parcela -al disminuir la superficie de ésta-, sino, posiblemente, una pérdida de su valor, interesamos nos informaran de las actuaciones que se hubieran realizado para compensar o indemnizar el daño, en su caso, causado y, en caso contrario, de las razones por las que no se haya adoptado medida alguna.

A la fecha de cierre de este Informe Anual, nos encontrábamos a la espera de la preceptiva respuesta municipal.

2.1.2.6. Sobre permuta de parcela no edificable.

En la **queja 92/981** se había formulado, al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Burguillos (Sevilla), **Sugerencia** en el siguiente sentido, de cuyo contenido dábamos cuenta en el Informe de 1992 (Apartado 2.1.1.4. Modificación de Norma Subsidiaria: disconformidad con el acuerdo de la Corporación):

"... 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 se permutase al interesado parcela de similares características a la vendida en su día, que ya tenga adquirida la condición de solar".

Destacaremos ahora que no obtuvimos respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Burguillos, de lo que damos cuenta en el presente informe.

2.1.2.7. Demanda de zonas verdes. Apertura de parque público.

La **queja de oficio 93/1818** se abrió por el problema de gestión que

planteaba, concretado en las dilaciones que al parecer se estaban produciendo en ejecutar premisas del Planeamiento de la Ciudad de Sevilla en lo que se refería a la terminación del Parque de la Zona Norte de la Barriada de San Jerónimo. Los vecinos habían manifestado sus protestas al haberse incumplido -según éstos- las promesas que se les hicieran en el sentido de que en el plazo de dos meses se iba a terminar el parque de la zona norte del Barrio. Según los vecinos, esto no sólo no había sido así, sino que aún no se había hecho nada, ni siquiera el desmantelamiento del vivero allí instalado para la Expo. Manifestaban que existía una gran falta de interés por parte del Ayuntamiento en concluir el proyecto.

A ello se añadía que el Parque de la Cartuja, que se encontraba terminado y muy cerca y que podría ser utilizado por los vecinos del Barrio, aún no había sido inaugurado.

En nuestra petición de informe al Ayuntamiento se interesaban, en especial, las causas que habían impedido, hasta el momento, iniciar las actuaciones para la implantación del citado Parque y la fecha en que se tenía previsto el inicio de las mismas. También deseábamos conocer las razones que hasta el momento habían impedido la inauguración del Parque de La Cartuja e igualmente la fecha en que se podría abrir al público.

Después de una petición de informe y una reiteración del mismo al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, recibimos un informe de la Delegación de Medio Ambiente, Parques y Jardines por el que se nos decía lo siguiente:

"En relación con su oficio del corriente mes, ref. 1818/93, en la que se reclama contestación a otro oficio del mes de junio, referente a la petición de la Asociación de Vecinos de San Jerónimo de terminación del parque de la zona norte del barrio, se le sugiere que se dirija a la Gerencia Municipal de Urbanismo que es la competente en esta actuación".

A la vista de la respuesta que se nos daba cinco meses después de haber incoado el expediente, ante la preocupación de los vecinos y haciéndonos eco de la demanda social de estos equipamientos, enviamos un escrito al Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla en el que le dábamos cuenta de los escritos enviados y de la respuesta recibida, y que, en definitiva, nuestra petición de informe no había avanzado nada en su tramitación, debido, en este caso, a la lamentable coordina-

ción de los Servicios Municipales, que deberían, dado el tiempo transcurrido, haber informado a esta Institución en cumplimiento a lo dispuesto en nuestra Ley reguladora.

Al parecer, una vez recibido nuestro escrito, se estimó oportuno que informara, al respecto, la Concejalía de Medio Ambiente, Parques y Jardines, que, en su respuesta emitida el 30 de Septiembre de 1993, nos sugería que interesáramos este informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, "**... que es la competente en esta actuación**", con lo que modificaba el criterio inicial de la Alcaldía sobre el órgano competente para emitir el informe.

Entendimos, y así lo hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia, que estas disfunciones resultaban dilatorias de la labor de esta Institución, al igual que ha ocurrido en otros expedientes de queja tramitados o que se tramitan ante esa Corporación.

Por ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de la Ley 7/1986, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre) que, específicamente, señalan que:

- «Las Entidades Locales actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (arts. 6.1 de la Ley y 5.1 del Reglamento. Por lo demás, son principios de rango Constitucional).

- «La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimule el diligente funcionamiento de la organización de las Entidades Locales» (art. 147 del Reglamento).

Igualmente, entendimos que la respuesta facilitada suponía una clara vulneración del art. 20, aptdo. 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual «El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública». La Concejala Delegada de Medio Ambiente, en vez de remitir la petición de informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, la devuelve a esta Institución,

incumpliendo el citado precepto y retrasando la tramitación del expediente de queja.

En definitiva, a la vez que le enviábamos este Recordatorio, formulábamos una **Recomendación** para que, por la Alcaldía se adoptaran las medidas oportunas con el fin de que las peticiones de informe que se formularan desde esta Institución fueran tramitadas a la mayor brevedad posible, por el Órgano Municipal competente y dando respuesta a todas las cuestiones planteadas, pues ocurre, a veces, que una misma petición de informe afecta a varios Órganos Municipales y sucede que sólo nos llega la respuesta de uno de ellos. Con ello, disponemos de una información parcial que impide adoptar una resolución definitiva, lo que obliga a formular una nueva petición de informe, ciñéndola a los aspectos no contestados. De esta manera, se crea confusión, disfunciones y se dilata la tramitación de los expedientes de queja, frustrándose, al menos temporalmente, las expectativas de los ciudadanos. Indicamos a esta Autoridad que esperábamos que su colaboración permitiera a través del mecanismo que se estimara más adecuado, terminar con esta situación que, últimamente, viene afectando a distintos expedientes de queja tramitados ante ese Ayuntamiento.

Igualmente interesábamos que, sobre la petición de informe inicial que databa como ya se había indicado de fecha 29 de Junio de 1993, se nos remitiera la preceptiva respuesta de manera urgente, lo que, a la fecha de cierre de este informe, aún estamos esperando.

2.1.2.8. Denegación de certificado a los efectos del art. 25, aptdo. 2, de la Ley 8/1990, de 25 de Julio.

En el caso de la **queja 92/1788**, el interesado nos exponía que había presentado varios escritos ante el Ayuntamiento de Baza (Granada) en solicitud de un certificado a los efectos previstos en el art. 25.2 de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, para justificar la incorporación a su patrimonio de una propiedad. Este le había sido denegado y consideraba que no se había procedido conforme a derecho, lo que lesionaba gravemente sus intereses, indicando que dada la antigüedad del edificio (superior a 26 años), era improcedente que se le exigiera ahora cumplir una serie de trámites que debieron hacerse efectivos en su día cuando se hicieron las obras del edificio, tiempo en que no era siquiera propietario del mismo, por lo que a todas luces era suficiente una medición para cerciorarse de la superficie edificada.

A la vista de los hechos expuestos, solicitamos informe sobre si era

cierto que en casos similares al expuesto, se había expedido por el Ayuntamiento el certificado solicitado por el reclamante y, en caso afirmativo, motivo por el que se le denegara éste. Igualmente, si la mencionada certificación se había solicitado al amparo de lo establecido en el art. 208 de la Ley Hipotecaria y, finalmente, interesábamos nos remitieran fotocopia del informe jurídico que había servido de base al acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se denegó lo solicitado por el interesado, así como que se remitieran todas las consideraciones que pudieran servir para aclaración de estos extremos.

La Alcaldía-Presidencia nos envió un informe argumentando las distintas razones por las que no era posible expedir esta certificación y que, desde luego, dadas las circunstancias del supuesto de hecho, éste difería, en gran medida, de otros en los que se habían expedido tales certificaciones. En casos similares, afirmaban que actuaban de la misma forma, conforme al art. 14 de la Constitución.

Sin perjuicio de respetar los argumentos dados por la Corporación, desde esta Institución discrepábamos de los mismos, haciendo llegar nuestra posición en el sentido de que, entendíamos que se podía emitir la certificación solicitada, siempre y cuando se constatará que no procedía adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, por haber prescrito las posibles infracciones. Y ello, con independencia de lo que se manifestara en la escritura pública acerca de la superficie del inmueble, e incluso en el caso de que no existiera escritura, por cuanto entendíamos que siempre que se diera el supuesto previsto en la Disposición Transitoria 5ª, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, esa Corporación estaba obligada a expedir certificación en caso de ser solicitada, en la que se acreditara si la edificación en cuestión se había incorporado al patrimonio de su titular. Cuestión distinta era que en el modelo de certificación municipal se hiciera constar de forma expresa que "*consecuentemente dicha obra se puede considerar incorporada al patrimonio de D...*". Dicha certificación debería informar que la obra se incorporaba, no a nombre de una persona concreta, sino al del titular del inmueble, puesto que la determinación de la titularidad no es una competencia municipal. En este sentido, entendíamos que era conveniente la modificación del modelo de certificación expedido por el Ayuntamiento. Igualmente añadimos que, de acuerdo con lo establecido en el art. 208, de la Ley Hipotecaria de 8 de Febrero de 1946, previa descripción de la finca por el propietario, podía expedirse certificado del Técnico Municipal en el que conste la superficie del inmueble, según la medición realizada

por éste.

En ambos casos, le manifestábamos que el hecho de que en la certificación solicitada y en la escritura no constaran los mismos metros cuadrados puede derivar precisamente de la propia obra efectuada.

En definitiva, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos legales antes citados y **Recomendación** para que el Ayuntamiento procediera a expedir la certificación solicitada por el interesado a favor del titular del inmueble, siempre y cuando dicho Ayuntamiento contara con los medios personales a tal fin y previo pago de las tasas a que, en su caso, hubiera lugar. Todo ello de acuerdo con la medición efectuada por el Técnico Municipal y sin perjuicio de que el interesado pudiera realizar los necesarios trámites notariales y registrales si pretendía iniciar un Expediente de modificación de cabida.

Finalmente, la Alcaldía-Presidencia nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente:

"No obstante, una vez personado el técnico municipal en el domicilio citado, en base al informe emitido, ha sido expedida la certificación solicitada, al amparo de la Disposición Transitoria Quinta del R. 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".

Esta respuesta entendimos que suponía la plena aceptación de la Recomendación formulada en su día, por cuanto se accedía a expedir la certificación solicitada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.1.3. Disciplina urbanística.

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

En la **queja 92/2138**, el interesado exponía su queja por el reiterado incumplimiento por parte de la Junta de Andalucía de sus obligaciones como propietaria de una finca lindera con la suya que constituye su domicilio habitual,

consistentes en la reparación de muro tapial y construcción en la cubierta del edificio, de manera que las aguas de lluvia caigan sobre su suelo o sobre la calle pero no sobre su propiedad. Adjuntaba diversos escritos dirigidos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Jaén, propietaria del edificio, concediendo autorización al citado organismo para acceder al patio de su propiedad y realizar desde éste los trabajos de reparación.

Tras solicitar el oportuno informe, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Jaén, nos comunicó que en la actualidad, el escrito era de Febrero de 1993, y de acuerdo con la autorización concedida por el interesado, se estaban realizando los trabajos correspondientes a la reparación del muro; después, mediante escrito del interesado, éste nos comunicaba que por parte de la reclamada (Junta de Andalucía) se había procedido a efectuar las reparaciones necesarias en la vivienda colindante a la suya.

Respecto de la **queja 92/73**, ya habíamos efectuado una amplia reseña en el Informe de 1992 (Apartado 2.1.3.1. Ordenes de ejecución sobre conservación de edificios), que concluía con la transcripción del **Recordatorio** legal y **Advertencia** formulados de la obligación de tener en cuenta una serie de preceptos legales 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 había llegado a una situación de ruina de una finca, que si la propiedad o, subsidiariamente, esa Gerencia, hubieran ejecutado las obras necesarias y que, en su día, se estimaron adecuadas, probablemente no se habría producido. Circunstancia que incidía 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.

En su respuesta, la Gerencia, además de comunicarnos que la reparación del edificio habría tenido un coste del 86'17 % del valor del mismo y de confirmarnos que se había procedido a la declaración de ruina del edificio, nos decía lo siguiente:

"... en cuanto a la falta de ejecución de las obras una vez declarado el estado de no ruina por Acuerdos Municipales ya se fundamentó que se produjo por hallarse la cuestión pendiente de resolución definitiva en vía jurisdiccional, si bien es preciso reconocer que no existiendo

suspensión administrativa o judicial del acuerdo recurrido, en puridad se debería de haber ejecutado el acto administrativo que al no haber sido suspendido resultaba plenamente ejecutivo, de conformidad con los arts. 44, 45, 100 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958".

En el caso de la **queja 93/412**, el interesado nos decía que la Comunidad de vecinos del Bloque donde residía había concedido autorización a una Empresa constructora para realizar un apuntalamiento sobre su fachada que duraría unos 25 días. A pesar de haber transcurrido ampliamente ese plazo, el citado apuntalamiento seguía sin ser desmontado al día de la fecha. En consecuencia, se habían dirigido en repetidas ocasiones al Ayuntamiento de Jaén a fin de que se tomaran las medidas necesarias para obligar a esta Empresa a desmontar el mismo, sin que ese Ayuntamiento hubiera contestado ninguno de sus escritos. El expediente, en principio, se admitió a trámite por el silencio adoptado.

En la respuesta a esta Institución, la Alcaldía-Presidencia decía que por parte de la Corporación se había efectuado requerimiento a los propietarios, pero no se completaba la información que le interesábamos, ya que le habíamos indicado igualmente, que deseábamos conocer si el requerimiento efectuado en dicho Decreto había sido atendido por los propietarios afectados y, en caso contrario, de las medidas adoptadas por ese Ayuntamiento. Nada se nos indicaba a este respecto en el informe del Ayuntamiento, por lo que le interesábamos que nuestras peticiones de informe fueran atendidas con respecto a todos los extremos planteados, ya que una respuesta parcial o incompleta, nos obligaba a formular nuevas peticiones de informe, que suponían graves retrasos en la adopción de una resolución definitiva por nuestra parte.

Al no obtener respuesta, fue preciso, primero, formular un **Recordatorio** legal del deber de colaboración y, después, al no responder a éste, se incluyó el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Por último citaremos una queja en la que se demandaba una orden de ejecución por razones de seguridad. Una Asociación para los Derechos del Niño y de la Niña nos presentó la **queja 92/969** dándonos cuenta de la situación en que se encontraba una familia que habitaba en un inmueble desprovisto de seguridad, al ser un ático situado en una terraza sin muro protector que la rodease y con una altura de unos 30 metros. El Presidente de la Comunidad de Vecinos se negaba a poner algún tipo de protección al borde de la terraza, a pesar del evidente peligro

que suponía para los niños, por lo que la citada Asociación, en nombre de los padres, había acudido al Negociado de Protección Civil, que la remitió a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga, que negó tener competencias en la cuestión. Asimismo, había efectuado gestiones ante otros organismos, como el Ayuntamiento, Cámara de la Propiedad, etc., pero sin resultado práctico alguno.

Por nuestra parte interesamos informe al Ayuntamiento de Málaga, de manera especial sobre las posibles medidas de seguridad que se podrían llevar a cabo, al amparo de las competencias que le atribuía el art. 181 de la vigente Ley del Suelo.

Tras reiterar nuestra petición en varias ocasiones, se le comunicó a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Málaga que al no haberse recibido respuesta, íbamos a proceder a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Finalmente, tras esa comunicación la mencionada Autoridad nos envía informe en el que nos decía que se había dictado resolución por lo que se disponía que:

"PRIMERO: Requerir a la Comunidad de Propietarios del inmueble nº .. de la C/ ..., que procedan en el plazo máximo de 10 días y como medida cautelar al tabicado de la puerta actual de acceso desde el recinto delimitado a la zona común de la azotea y apertura de una nueva puerta en el pretil de ático, sin elementos horizontales que permitan trepar, en el mismo sentido de circulación del desembarco de la escalera de subida a la azotea, todo ello a la vista del informe antes transcrito.

SEGUNDO: Se apercibe al obligado que en caso de incumplimiento de lo ordenado, se incoará expediente sancionador, llegándose en su caso a la ejecución subsidiaria a costa del particular obligado."

En definitiva, y a la vista de este informe, entendimos que, aunque de forma tardía, el Ayuntamiento había tomado medidas conducentes a la solución de la cuestión planteada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En todo caso, entendemos que estas medidas también podía haberlas adoptado, por subrogación, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes citada.

2.1.3.2. Obras amparadas en licencias indebidamente otorgadas.

En el caso de la **queja 92/67**, el reclamante nos decía que, con fecha 26 de Septiembre de 1991, le había sido concedida licencia de obras. Tenía construida casi en su totalidad la vivienda, cuya fachada principal da a la unidad de actuación UA-PM-4 de Sevilla, cuyos terrenos eran de propiedad privada, aunque estaba definitivamente aprobado el proyecto de urbanización. Añadía que la expropiación de los citados terrenos para ejecutar la urbanización se encontraba paralizada en aquel momento por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, debido, al parecer, a problemas presupuestarios. Como consecuencia de ello se encontraba con una vivienda construida con la pertinente licencia de obras, pero sin poder disponer de los servicios de agua, luz y alcantarillado y además, tampoco le permitían ejecutar las obras necesarias para ello. Concluía que a pesar de haberse dirigido por escrito a la Gerencia Municipal de Urbanismo no había obtenido respuesta alguna.

A la vista del contenido del informe de la Jefe de la Sección de Expropiaciones y Actuaciones Asistemáticas que nos remitía el Gerente de Urbanismo, entendimos que la licencia otorgada al interesado con fecha 26 de Septiembre de 1991, no debió ser concedida por cuanto los terrenos sobre los que se edifica no reunían la condición de solar por no contar con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado ni suministro de energía eléctrica.

Tanto el art. 83 de la vigente ley del Suelo, como el 39 del Reglamento de Gestión Urbanística, establecen que en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación. Tampoco se cumplían las condiciones que para autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar, se recogen en el art. 40 del Reglamento de Gestión Urbanística.

En el propio Proyecto de Urbanización de la UA-PM-4 se contemplaba el trazado y ejecución de la red de suministro de agua y alcantarillado de la finca para la que el interesado había solicitado licencia de obras de nueva planta y

cuya inejecución ha motivado la presentación de la queja. Este hecho venía a demostrar que los terrenos sobre los que se edificaba carecían de la condición de solar.

Entendimos que el problema planteado por el declarante no quedaba subsanado con la autorización de ejecución provisional de las acometidas necesarias, por cuanto esto suponía un gasto añadido para el interesado, que no tenía por qué asumir, sin perjuicio de que posteriormente, cuando se ejecutaran las preceptivas obras de infraestructura, debía abonar el coste que, en su caso, le correspondiera.

En definitiva, el problema, a nuestro juicio, tenía su origen en el otorgamiento irregular de una licencia de obras, con las consecuencias previstas en el art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo y en el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al no haberse observado los preceptos urbanísticos anteriormente citados.

Todo esto conllevaba un daño patrimonial para el interesado, en el ámbito de lo establecido en los arts. 106 del Texto Constitucional, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya sea por la imposibilidad de utilizar la vivienda al no contar con los Servicios Mínimos, o por suponer un gasto añadido que no está obligado a asumir. En uno u otro supuesto, entendimos, que procedería la correspondiente indemnización, por constatarse una lesión patrimonial.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** de que el coste de las acometidas provisionales que fuera necesario efectuar para poder hacer uso de la edificación, fuera asumido por el Ayuntamiento de Sevilla, toda vez que al interesado no le incumbía responsabilidad alguna por la ausencia de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado.

A la vista de la respuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que discrepaba completamente del criterio mantenido por esta Institución, fue preciso enviar un último escrito en el que comunicábamos que el informe de la Gerencia indicaba que *"en cuanto a la ejecución de las obras de infraestructura, al no estar la parcela que nos ocupa dentro de la UA-PM-4, aquellas deben ser costeadas por el solicitante de la licencia"*.

Lo cierto era que en su anterior informe de fecha 23 de Abril de 1992, en torno a esta cuestión, esa Gerencia Municipal nos señalaba que "*El Proyecto de Urbanización de la UA-PM-4 contempla el trazado y ejecución de la red de suministro de agua y alcantarillado para la que el Sr. ... solicitó licencia de obras de nueva planta, proyecto cuya ejecución se efectuará una vez se haya obtenido la totalidad del suelo incluido en la mencionada Unidad por el referido Sistema de Actuación*".

Entendimos, en consecuencia, que los gastos que debía afrontar el interesado no son otros que los derechos de acometida, puesto que al concederse la licencia, el solar sobre el que se edifica debería haber contando con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y suministro de energía eléctrica. Cualquier otro gasto añadido no debía ser asumido por el interesado sin perjuicio de que, cuando se ejecutaran las preceptivas obras de infraestructura, debía abonar el coste que, en su caso, le pudiera corresponder.

Seguimos pensando, por tanto, que el problema tiene su origen en el otorgamiento irregular de una licencia de obras y que ello conlleva un daño patrimonial para el reclamante.

No pudimos, en ningún caso, aceptar la afirmación que se nos hizo en el sentido de que sería de aplicación lo establecido en el art. 240 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por R.D. 1/92, de 26 de Junio), que excluye el derecho a indemnización «si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

Entendimos, de acuerdo con la actual línea doctrinal y jurisprudencial, que para que esa exoneración tenga lugar es necesario que la Administración pruebe que el dolo, culpa o negligencia graves se produjeron. No bastará con que la Administración demuestre que el peticionario tuviera conocimiento de la ilegalidad de la acción o acuerdo de la Administración porque esta circunstancia no impide que aquella realice un estudio completo de la petición del particular para ver si lo pedido se adecúa al Plan o norma urbanística aplicable. No hay la menor duda de que esa Gerencia tenía perfecto conocimiento de la situación en que se encontraba el solar para el que el interesado presentó solicitud de licencia de edificación, por lo que no cabe imputar a este dolo, culpa o negligencia grave alguna.

Por todas estas circunstancias, entendimos que la Gerencia Municipal

de Urbanismo no había estimado la resolución dictada por esta Institución, por lo que, en base al art. 29, aptdo. 2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por entender que no había habido una justificación adecuada al incumplimiento de la resolución formulada, resolución con la que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En el caso de la **queja 92/2699**, el interesado exponía que en Mayo de 1990 comenzó la construcción de la vivienda donde reside tras la concesión de la preceptiva licencia municipal de obras. Después de abonar el importe total de esta licencia, solicitó el enganche del agua potable y el alcantarillado, explicándosele que los puntos de enganche distaban entre 170 y 180 metros desde la vivienda y que debía correr con estos gastos. Nos indicaba que la Comisión de Gobierno había aprobado el presupuesto para la realización de la instalación de la acometida de agua potable y, el 15 de Febrero del mismo año, el del alcantarillado. Según el interesado, con estas obras se pretendía dotar de estos servicios a la zona y los gastos se pagarían proporcionalmente por los vecinos.

En el informe se interesaba, de manera especial, la causa por la que se había concedido licencia de obras y de primera ocupación al interesado, sin contar el inmueble donde reside con los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado y, por lo tanto, sin reunir la condición de solar.

Una vez emitido el informe, pudimos constatar que el Ayuntamiento de Almodóvar del Río (Córdoba) había concedido al interesado la licencia de obras solicitada durante el año 1990, sin que el solar sobre el que se pretendía construir contara con los Servicios de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado. Se afirmaba que en la fecha de concesión de las licencias se ultimaba la aprobación de un nuevo Proyecto de Urbanización que contemplaba dotar de los servicios correspondientes al Area de Planeamiento A-6 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ese Municipio. Pero era lo cierto que avanzado el año 1993, seguía la zona en cuestión sin contar con dichos Servicios. Ante estos hechos, hicimos nuestra valoración en el sentido de que el art. 29 del Reglamento de Gestión Urbanística señalaba que «en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación». Difícilmente estaba asegurada esta ejecución simultánea en el presente caso, cuando a pesar del tiempo transcurrido con las obras totalmente terminadas, aún se estaba pendiente de finalizar los trabajos de urbanización. A mayor abundamiento, el Art. 41, letra b, del

citado Reglamento disponía que «en el suelo urbano los propietarios de terrenos incluidos en polígonos o unidades de actuación podrán, asimismo, solicitar licencia de edificación antes de que adquieran la condición de solar siempre que por el estado de realización de las obras de urbanización la Administración considere previsible que a la terminación de la edificación la parcela de que se trate contará con todos los servicios necesarios para tener la condición de solar». Igualmente se requiere que en el escrito de solicitud de licencia se comprometa a no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y a establecer tal condición en las cesiones de derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio.

Por tanto, ni las previsiones municipales sobre ejecución simultánea de urbanización y edificación resultaron acertadas, ni tampoco nos constaba que en la solicitud de licencia figurara el compromiso de no utilizar la construcción hasta no estar concluida la obra de urbanización que se requería.

Por último, el apartado 2, del Art. 41, que venimos citando dispone que «No se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización que afecte a dichos edificios y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado». Según el propio interesado habita la vivienda desde el 11 de Octubre de 1992 y en Mayo de 1993, sigue sin contar con los servicios indicados.

Nuestra valoración implicaba que se formulara un **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados. Igualmente, se interesó informe sobre la fecha prevista en que se terminarían los trabajos para dotar la calle en cuestión de los servicios de Agua y Alcantarillado, a fin de informar cumplidamente al reclamante, ya que entendimos que la actual situación no debía prolongarse por más tiempo.

La Alcaldía-Presidencia, en respuesta a la resolución adoptada, nos envió informe del Arquitecto Municipal en el que se recogía el compromiso de terminación de las obras de agua y alcantarillado. El informe de Ayuntamiento, en síntesis, nos decía que:

"... tras realizar las oportunas gestiones con los Promotores y Arquitecto Director de las obras que se realizan en el Area A-6, lindante con el Edificio en cuestión, por parte del Servicio Municipal de Obras, Sr.Arquitecto Municipal, por el mismo se ha emitido el informe

correspondiente, donde se recoge el compromiso de terminación de las obras de Agua y Alcantarillado, para el próximo mes de febrero de 1994".

Aunque con ello cerramos el expediente, no obstante se indicó al interesado que sin perjuicio de ello, si transcurrido un plazo prudencial de tiempo, observaba que se producían nuevas dilaciones en la ejecución de las obras, nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones ante el Ayuntamiento, que esta Institución estimara oportuno.

2.1.3.3. Obras no ajustadas a la licencia otorgada.

En el caso de la **queja 93/2492**, la reclamante manifestaba que había interpuesto denuncia contra el vecino del inmueble donde residía, con motivo de las obras efectuadas por éste en el piso que se encontraba situado encima de su propiedad. Al parecer, la citada denuncia había sido archivada por contar el denunciado con licencia de obra menor para obras de esta naturaleza. Según la reclamante, dudaba que las obras efectuadas pudieran considerarse como menores, toda vez que su realización había ocasionado serios desperfectos y grietas en el techo de su vivienda, como se acreditaba en el informe del Arquitecto que acompañaba a su escrito de queja. Dichas obras habían consistido en una modificación radical de la citada vivienda para destinarla a fines profesionales, dedicándola a dos consultas técnicas. Había efectuado las correspondientes reclamaciones ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

Ante estos hechos, se interesó de la citada Gerencia del Ayuntamiento de Sevilla que nos informaran sobre si se había dictado la citada resolución ante la denuncia formulada y, en caso negativo, estado de tramitación en que se encontraba el expediente. Igualmente, interesábamos que por técnicos de esa Gerencia se dictaminara, en aquel momento, si las obras efectuadas se ajustaban a la licencia de obra menor concedida en su día.

Ante la información remitida por la Gerencia, que trasladamos a la interesada, le comunicábamos que entendíamos que la Administración Municipal había dictado resolución ante el recurso planteado por ella, que, según se nos indicaba, le debía haber sido debidamente notificado señalándose en éste que las obras efectuadas no se ajustaban a la licencia de obra menor que, en su día, le fue

concedida al denunciado. Ello, nos llevó a considerar que la Administración estaba actuando ante las irregularidades observadas por lo que, con dicha fecha, dábamos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja y procedimos a su archivo.

No obstante, se estimó oportuno trasladar a la Gerencia Municipal de Urbanismo nuestra disconformidad, ante la distinta valoración que, acerca de la entidad de las obras efectuadas, se hacía por los dos Técnicos de la citada Gerencia, lo que no tenía justificación, salvo que se hubieran acometido nuevas obras con posterioridad al primero de los informes redactados.

Sin perjuicio de todo ello, le hicimos llegar a la interesada que si transcurrido un plazo prudencial de tiempo, observaba que se producían nuevas dilaciones en ejecución de la resolución dictada, o cualquier otra irregularidad, nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones ante el Organismo competente, que esta Institución estimara oportuno.

En el caso de la **queja 92/1838**, el interesado exponía que en su día había denunciado ante el Ayuntamiento de Barbate la construcción de un edificio de dos plantas por parte de un tercero en Zahara de los Atunes (Cádiz), por entender que era constitutivo de una infracción urbanística, además de incumplir la vigente Ley de Costas. Manifestaba el interesado que a pesar de su denuncia, el Ayuntamiento no había ejercido las acciones oportunas en defensa de la legalidad urbanística. Añadía, asimismo, que había denunciado otra obra, que él consideraba ilegal, al no respetar, en absoluto, la alineación de la fachada, con el consiguiente estrechamiento de la calle que tan sólo cuenta con una confluencia de entrada y salida a las adyacentes.

Tras solicitar informe a la Corporación Municipal citada, la Alcaldía-Presidencia nos informó, en síntesis, que respecto de la primera de las obras mencionadas, se contaba con la preceptiva licencia, aunque se había excedido al construir un castillete no previsto en la misma, lo que había dado lugar a la incoación del oportuno expediente informativo y, en cuanto a la posible infracción de la Ley de Costas, les constaba que la Demarcación de Costas había incoado el correspondiente expediente sancionador. Respecto de la segunda obra, decía que habían comprobado que tan sólo se había procedido a sustituir un cerramiento, respetando el emplazamiento originario y, por tanto, sin incurrir en infracción urbanística alguna.

Después de interesar información complementaria, por parte de la Institución se realizó la oportuna valoración, comunicando, en primer lugar y respecto de la tramitación del expediente, que siendo la fecha de denuncia de 28 de Abril de 1992, no se incoan los correspondientes expedientes hasta el día 27 de noviembre posterior, afirmándose que ello era debido a que se estaba a la espera de los correspondientes informes técnicos. Sobre este extremo concreto, indicábamos que el art. 86.2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, señala que «Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses». El párrafo 3º añade que «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».

Pues bien, en evacuar los informes técnicos a que alude no se había tardado ni 10 días, ni dos meses, sino aproximadamente siete meses, lo que reflejaba una palpable ineficacia en la tramitación de la denuncia del interesado. Siete meses para evacuar unos informes, cuando el art. 61 de la Ley procedimental antes citada determinaba que «no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren...» Cabía afirmar, por tanto, que se tardaba más en la elaboración de un informe, de lo que se debía tardar en todo un procedimiento administrativo.

De no mediar causas excepcionales que, de cualquier modo, no habían sido comunicadas a esta Institución, entendíamos que se había producido una grave dilación en la tramitación de la denuncia del interesado, por lo que se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que el Ayuntamiento respetara, en la tramitación de sus expedientes, las normas de economía, celeridad y eficacia, por cuanto se trataba de un imperativo legal y porque constituía una garantía para los administrados de que la Administración cumplía adecuadamente los fines encomendados.

Asimismo, le trasladábamos nuestro criterio de que la disciplina urbanística aseguraba que el Planeamiento municipal, aprobado por los representantes democráticos, cumpliera los objetivos que determinaron su vigencia. Los Ayuntamientos debían velar para que quedara asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material reguladora de los usos y aprovechamientos,

de los actos de utilización del suelo y de las construcciones. Finalmente, manifestamos que a la denuncia de una infracción urbanística debía dársele la máxima agilidad con objeto de evitar una consolidación de actitudes contrarias al Planeamiento municipal. Al no recibirse respuesta del Ayuntamiento, comunicamos la inclusión del expediente en el presente Informe Anual.

En la **queja 91/1661**, el interesado nos decía que en 1990 interpuso ante su Ayuntamiento escrito de denuncia por infracción urbanística al observar el comienzo de una construcción en fundo colindante con su propiedad y que, a su juicio, era "*manifiestamente ilegal*". Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento, denunció la mora, solicitando expresamente información sobre la concesión de la licencia de obras, puesto que se había levantado una vivienda de tres plantas donde las Normas Subsidiarias sólo permiten dos. El Ayuntamiento le contestó que se había incoado expediente por infracción urbanística al comprobarse que las obras no se ajustaban a la licencia municipal concedida. Por último, nos decía que en relación con el mismo asunto había interpuesto denuncia ante la Compañía del Servicio Municipal de Aguas porque dicha Compañía había instalado un contador y la acometida de aguas de la finca colindante en la fachada de su propiedad, sin que hasta la fecha de presentación de la queja, hubiera obtenido contestación alguna.

Tras recibirse tres informes del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) y personarse dos Asesores de esta Institución en el Ayuntamiento, se trasladaron a la Corporación las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, se observaba que el Ayuntamiento, en ningún momento, había tomado determinaciones conducentes a la reposición de la legalidad urbanística vulnerada, con manifiesto incumplimiento del art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

- En segundo lugar, en el informe del Arquitecto Municipal se afirmaba que la obra podría legalizarse porque, lo que parecía ser una tercera planta, era solamente un elemento técnico de la instalación que estaría permitido. Sin embargo, nosotros entendíamos que el trastero podría convertirse, a la vista de sus dimensiones, en una pieza habitable en tercera planta, que es, justamente, lo que la normativa urbanística pretendía impedir. Sin una visita de inspección al citado trastero, no se podía determinar una posible vulneración de lo dispuesto en el art. 32.2 de las Normas Subsidiarias Municipales. La pasividad municipal en efectuar esta actuación estaba permitiendo la consolidación de una posible situación irregular.

- En tercer lugar, el expediente sancionador incoado se establecía que los hechos "*constituyen una infracción urbanística de carácter leve, ya que al parecer, por parte del infractor no ha habido intención de perjudicar intereses municipales ni de terceras personas*". Por nuestra parte, le comunicamos que el art. 226.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de Abril de 1976, vigente en el momento de la infracción, señalaba que «En principio, tendrán carácter de graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, **altura**, volumen y situación de las edificaciones...». Estábamos ante un caso de elevación de una altura más de la permitida por el planeamiento municipal. Ciertamente es que el art. 54.3, del Reglamento de Disciplina Urbanística señala que estas infracciones tendrán el carácter de graves salvo que en el expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o el riesgo creado a los mismos.

En ningún momento observamos que en el expediente sancionador se hubiera demostrado esta circunstancia, sólo se indicaba que "*al parecer por parte del infractor no ha habido intención de perjudicar los intereses municipales ni de terceras personas*". Ignoramos la intención del infractor, pero lo cierto es que una vulneración de la limitación de alturas determinada por el Planeamiento, podía propiciar una generalización de este tipo de actuaciones y suponer un práctico incumplimiento de la normativa urbanística, lo que claramente supone un daño a los intereses generales. En cuanto a que no se han perjudicado intereses de terceras personas, el propio hecho de la presentación de esta queja demostraba lo contrario. El interesado manifestaba que se habían levantado unas tapias de segunda planta a lo largo de toda la linde limítrofe con su propiedad, dejándola sin luz ni vista, ni posibilidad de consolidar patio en el futuro. Esto demostraba claramente que sí se habían perjudicado intereses de terceras personas y que nos encontramos ante una infracción urbanística cuya levedad es, al menos, cuestionable, hasta tanto no quede acreditado, de manera fehaciente, que lo construido en tercera planta es un elemento técnico de las instalaciones y no constituye pieza habitable.

Asimismo, en nuestra valoración, le indicábamos que se afirmaba, también en la propuesta de resolución, que se trata de una infracción urbanística tipificada en el art. 53.1.b, del Reglamento de Disciplina Urbanística, correspondiéndole, por tanto, una sanción del 3,5 % del valor de las obras realizadas, de acuerdo con el art. 90.1 del repetido Reglamento. Creímos que no cabía la aplicación de este precepto último, por cuanto lo construido podría resultar no

legalizable según lo anteriormente expuesto, de no considerarse elemento técnico. En este supuesto, sería de plena aplicación el art. 82.1 del Reglamento, que sancionaba con multa del 5 al 10 por 100 del valor del exceso los actos de edificación, cuando ésta alcance altura superior a la determinada por el Plan o Norma de aplicación, como puede haber ocurrido en el presente caso. Además, recordábamos que, conforme a lo establecido en el art. 62, aptdo. 1, del citado Reglamento, «En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor».

Finalmente, respecto del contador de agua, se nos proponía, como única vía de solución al asunto, instalar el contador que estaba en la fachada del interesado, en la acera. Sobre esta propuesta, nos interesamos por conocer si se había puesto en conocimiento del reclamante esta propuesta y, al mismo tiempo, le hacíamos llegar que creíamos que se debían tener en cuenta las normas técnicas de aplicación.

Conforme a la valoración realizada, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y, al mismo tiempo, **Recomendación** a fin de que, por parte del Ayuntamiento, se previera la necesaria visita de inspección, se comprobara si lo edificado en tercera planta constituía, efectivamente, un elemento técnico de la instalación. En caso contrario, se deberían tomar las medidas necesarias conducentes a la reposición de los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, salvo que el principio de proporcionalidad no aconsejara tal medida. No obstante, se debía requerir al infractor para que presentara, aunque fuera de plazo, la oportuna solicitud de legalización, acompañada de proyecto visado por el Colegio de Arquitectos correspondiente y donde se avalara la legalidad de las obras efectuadas. En todo caso, pusimos en conocimiento de dicho Ayuntamiento que en las sanciones impuestas con motivo de infracciones urbanísticas, se debía observar el principio, ya citado, según el cual estas infracciones no pueden suponer un beneficio económico para el infractor.

La Alcaldía-Presidencia, en su respuesta, nos manifestaba, entre otros extremos, que a pesar de cuantas explicaciones habían dado, las mismas no habían sido suficientes desde nuestro punto de vista, pero eran las únicas posibles desde el de la Corporación Municipal. Lamentaba la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento, pero, a veces, intentando hacer siempre lo mejor para los vecinos, en determinados momentos, tienen que tomarse decisiones que pueden ser consideradas salomónicas y que sólo pretenden hacer más fácil la

convivencia de todos, ya que muchas veces la Administración local tiene que mediar en rencillas que se esconden tras expedientes abiertos entre particulares.

Por nuestra parte, se le dijo lo siguiente:

"Esta Institución por el permanente contacto que mantiene con los municipios de nuestra Comunidad Autónoma, comprende las dificultades que plantea la gestión de las múltiples competencias que le vienen atribuidas a los Ayuntamientos, a lo que se debe unir en la mayoría de los casos, una gran carencia de medios materiales y humanos. Igualmente, las carencias presupuestarias impiden en muchas ocasiones abordar los problemas con la rapidez y eficacia que los propios gestores municipales desearían. Siempre intentamos en nuestras actuaciones calibrar las dificultades que la puesta en práctica de nuestras Resoluciones pueda tener para la Administración correspondiente y, en especial, en el caso de las Administraciones Locales por el contacto directo y más inmediato que, de forma permanente y diaria, mantienen con los ciudadanos y por la inmediata repercusión que tienen sus actuaciones.

Con estas reflexiones, queremos trasladarle nuestra comprensión con el contenido de su escrito. Igualmente le agradecemos la colaboración prestada en la tramitación de este expediente de queja y la amabilidad y atención con que fueron atendidos en su visita los dos Asesores de esta Institución. Pero, con ser todo esto cierto, no lo es menos que, por nuestra parte, debemos prestar la máxima atención a los ciudadanos que solicitan nuestra ayuda en las controversias que se les plantean en su relación con la Administración. Y por encima de las rencillas personales que puedan subyacer, a veces, en los escritos de queja, debemos satisfacerles en sus pretensiones de que se respete la legalidad vigente.

Por ello, en su día se le formuló la Recomendación cuyo contenido conoce, que no se nos ha discutido en ninguno de sus puntos, no dándonos ninguna razón para no efectuar la visita de inspección que estimábamos necesaria para evaluar la gravedad de las infracciones urbanísticas denunciadas. Tampoco se nos señala ninguna razón que impida requerir al denunciado para que presente la oportuna solicitud de legalización. En definitiva, ese Ayuntamiento no

*ha atendido en ninguno de sus puntos la Recomendación formulada, lo que nos obliga con objeto de no dar un trato desigual con respecto a actuaciones con otros Ayuntamientos y en cumplimiento al art. 29.2 de nuestra Ley reguladora a ratificarnos en el contenido de nuestra última resolución, por el que acordábamos la **inclusión** del presente expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía".*

2.1.3.4. Obras sin licencia.

Es relativamente frecuente el que en las quejas cuyo contenido se encuadra, esencialmente, dentro de la Disciplina Urbanística, se planteen cuestiones de índole particular, a veces, problemas vecinales que, sin embargo, pueden ser objeto de la acción pública en el ámbito urbanístico y, consecuentemente, al estimarse que en la protección del ámbito urbanístico existe siempre un interés que trasciende el meramente particular, nos obligan a actuar, en todos los casos, al no ser una cuestión de índole meramente jurídico-privado. Un ejemplo de esta tipología de quejas la tenemos en la **queja 93/1236**. En ella, el interesado acudía á nosotros denunciando que en Mayo de 1992, la vivienda de su propiedad había sido dañada por su vecino colindante en su parte trasera, al colocar dos vigas en la pared medianera abriendo un hueco de 0,5 m² en la pared que pertenece a su salón de estar. El vecino no atendió a sus reclamaciones. Posteriormente denunció el hecho en el Area de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), que se consideró incompetente por tratarse de conflictos entre particulares. Igualmente fué desestimado el interdicto que interpuso. El vecino siguió construyendo haciendo caso omiso del expediente paralizador de la obra, que, al fin, había sido incoado por ese Ayuntamiento, quitando la cubierta de tejas y colocando en su lugar una solería, creando una azotea transitable. Igualmente, había levantado un cuarto de lavadero en tercera planta, colocando una simple celosía a través de la que se puede ver su vivienda.

Desde esta Institución, por los expresados motivos, admitimos a trámite la queja e interesamos informe sobre los hechos y, en especial, sobre si las obras que había efectuado el vecino del reclamante contaban con la preceptiva licencia y, en este caso, si se ajustaban a la misma. En caso contrario, interesábamos nos informaran si se habían incoado los correspondientes expedientes sancionadores y de protección de la legalidad urbanística y estado de tramitación en que se encontraban.

La Corporación Municipal nos informaba que el 28 de Mayo de 1992 se había procedido a incoar expediente, al mismo tiempo que nos enviaba fotocopia del mismo.

Una vez examinada esta documentación, hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia nuestra discrepancia con la forma en que se estaba llevando el expediente, toda vez que pudimos constatar que los trámites del expediente sancionador, incoado con motivo de las obras denunciadas, se encontraban paralizados desde el 28 de Mayo de 1992, preguntando, por ello, las razones de este injustificable retraso que perpetuaba la situación irregular que ocasionó la denuncia. Por otra parte, hicimos llegar que tampoco observábamos que por parte del Ayuntamiento se hubieran tomado, ante la actitud del denunciado, las medidas conducentes a la reposición de los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, o, en su caso, a la imposición de la sanción que proceda.

En consecuencia, se interesó que, a la mayor urgencia posible, nos informaran de los motivos que hubieran producido estas dilaciones y, en definitiva, la actitud pasiva mostrada por ese Ayuntamiento en la tramitación de este expediente.

Esta respuesta no llegó, pese al **Recordatorio** del deber de colaboración que se le formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), por lo que procedimos a la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, con objeto de dar cuenta de la actitud de esta Autoridad.

En el caso de la **queja 92/1092**, la reclamante manifestaba en su escrito de queja que un vecino suyo, D. ... y sus hijos, comenzaron hacía un año la construcción de una vivienda que, a su entender, lesionaba gravemente su derecho a la propiedad y otros inherentes a estos, por lo que interpuso un interdicto de obra nueva en el Juzgado de Torrox (Málaga), que ordenó la paralización de las obras. Aunque antes de acudir al Juzgado intentó que su Ayuntamiento (residía en Archez, Málaga) paralizara las obras, no obtuvo ningún resultado. Ello, pese a que las obras se estaban realizando sin licencia y sin Proyecto Técnico.

Posteriormente, el Ayuntamiento había concedido licencia, no había incoado expediente sancionador y no había legalizado las obras, ejecutadas en gran parte. La citada licencia se había concedido, al parecer, en base a un "expediente de reconocimiento y medición de obra civil para almacén", realizado

por un Ingeniero Técnico Industrial.

Por otro lado, según la reclamante, las obras eran un edificio de tres plantas que incumplía todas las medidas de seguridad (adjuntaba para ello fotocopia del certificado aportado por la interesada), sin que el Ayuntamiento hubiera adoptado ninguna medida al respecto.

Ante estos hechos, interesamos informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Destino que se iba a dar al inmueble.
2. Si tenía la perceptiva licencia urbanística y, en este caso, interesábamos fotocopia de la resolución de su otorgamiento.
3. Figura de planeamiento vigente en el Municipio.
4. Si se había incoado expediente por obras sin licencias.
5. Si las obras que se estaban ejecutando contaban con el preceptivo proyecto visado por el Colegio Profesional correspondiente.

Como quiera que el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Archez (Málaga) no contestó ni a la petición de informe inicial, ni a las sucesivos reiteros y **Recordatorio** del deber de colaboración, nos vimos obligados, al no obtener respuesta alguna, a incluir el expediente en el Informe Anual, calificándolo la misma como **actitud entorpecedora** a las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz.

La **queja de oficio 92/1157** fue objeto de reseña en el anterior informe anual dada la manifiesta gravedad de la presunta infracción urbanística detectada, al haberse ampliado un Camping sobre 48.000 mts. de suelo no urbanizable sin contar con licencia ni autorización de ningún tipo en el término municipal de Tarifa (Cádiz). La cuestión, en principio, si las obras no eran legalizables, revestía gravedad y justificó, en su día, la incoación de un expediente de oficio.

En respuesta a nuestra Recomendación formulada en el año 1992, en el sentido de que los Servicios Técnicos municipales se personaran en el Camping y, previa inspección de las obras, la Alcaldía-Presidencia del Ayunta-

miento de Tarifa adoptara las preceptivas medidas de disciplina urbanística, se nos manifestó lo siguiente:

1.- Que la orden para que se personen los Servicios Técnicos ya ha sido cursada.

2.- Que el expediente disciplinario seguía su curso.

3.- Que se había recibido escrito de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes acordando el sobreseimiento del expediente de protección de la legalidad urbanística, para evitar la duplicidad con el expediente abierto a tal fin en el Ayuntamiento.

Esta información fue ampliada remitiéndonos el contenido del informe del Arquitecto municipal según el cual *"se ha realizado visita de inspección ocular al camping propiedad de D. ..., observándose que las obras de ampliación se han realizado, y aparentemente están finalizadas"*.

El contenido de estos escritos motivó que, con fecha 17 de Agosto de 1993, requiriéramos de nuevo al Ayuntamiento, a fin de que se nos diera cuenta de las siguientes cuestiones:

1.- Resultado de la inspección efectuada por los Servicios Técnicos Municipales sobre las obras realizadas en el citado Camping, adjuntándonos fotocopia de la diligencia efectuada.

2.- Medidas que se van a adoptar, a la vista del resultado de esta Inspección, en orden a dictar, previos los trámites legales pertinentes, la resolución que proceda en el expediente de protección de la legalidad urbanística.

3.- En cuanto al Expediente Sancionador, paralizado sin causa justificativa alguna, interesábamos su tramitación conforme a los principios de celeridad y eficacia, comunicándonos la imposición de la multa que, en su caso, proceda por la ejecución de obras sin licencia.

4.- Como quiera que la citada ampliación del Camping "... " excede de la licencia de apertura concedida en su día por ese Ayuntamiento, interesábamos se adoptaran las medidas legales pertinentes, a que el uso indebido de dichas instalaciones pudiera dar lugar, informándonos al respecto.

5.- En informe de 20 de julio de 1992 del Arquitecto Municipal del Ayuntamiento, remitido a la Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en su apartado 3º se indicaba que la ampliación se encontraba en fase de tramitación para la obtención de la licencia a través de la Comisión Provincial de Urbanismo, según lo dispuesto en el art. 43.3, de la Ley del Suelo y 44.2, del Reglamento de Gestión. Rogábamos que nos explicaran esta afirmación, por cuanto dicha autorización fué denegada por acuerdo tomado en la Comisión Provincial de Urbanismo de fecha 17 de febrero de 1992, hecho perfectamente conocido por ese Ayuntamiento y que motivó que con fecha 30 de abril de 1992 dispusiera la paralización de las obras efectuadas.

Por último, interesábamos que si, con motivo de las subsiguientes actuaciones de ese Ayuntamiento, se incurriera por parte del denunciado en desobediencia a Resoluciones de esa Alcaldía, se diera cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal a los efectos legales pertinentes.

Ante la falta de respuesta municipal nos vimos obligados a formular **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, sin que pese a ello se haya emitido el informe interesado.

Como quiera que esto podría suponer que el expediente tramitado por el Ayuntamiento no se estaba tramitando de acuerdo con los principios de eficacia y celeridad que deben presidir las actuaciones de la Administración Pública, hemos interesado al Ilmo. Sr. Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes que, de acuerdo con lo establecido en el art. 252 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, si procede, ejerza las competencias que, por subrogación, ostenta en orden a la defensa de la legalidad urbanística. Nos encontramos, aún, a la espera de la preceptiva respuesta.

La **queja 90/331** se trata de un tema que, en este ejercicio, ha tenido un resultado sorprendente, toda vez que, después de haberse incluido el expediente en el Informe Anual, recibimos respuesta de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla a nuestra **Recomendación** que se ha haba concretado en lo siguiente:

"... se proceda a dictar la resolución procedente en el expediente tramitado con ocasión de la solicitud de licencia de legalización de obras

presentada por el Ministerio de Justicia. Así mismo, en el caso de que se considere que no se hayan subsanado las deficiencias determinadas por el Servicio de Extinción de Incendios, por la peligrosidad que de ello se deriva, se estudie la posibilidad de la clausura de los citados locales, salvo que, a juicio del servicio competente, la no subsanación de las mismas, no exija necesariamente su cierre."

Por otra parte, rogábamos nos mantuvieran informados de la resolución que finalmente se dictara en el expediente sancionador 677/89.

En su respuesta, se nos adjuntaba informe de la Sub-Jefe del Servicio de Licencias Urbanísticas, que en su apartado 2º, señalaba lo siguiente:

"Al continuar el expediente de licencia de obras paralizado por causa imputable al administrado, lo que procedería no sería la denegación de la licencia solicitada en su día por el Ministerio de Justicia, Subdirección General de Obras y Patrimonio, sino la declaración de caducidad de la petición por haber incurrido la entidad peticionaria en el supuesto contemplado en el art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo."

A la vista del contenido de éste y de anteriores informes del Servicio de Licencias de Urbanismo obrantes en el expediente de queja, entendimos que, dado el problema que se podría crear, si el criterio de la Gerencia sobre la caducidad de la licencia era el ya expuesto, se estimó hacer las siguientes valoraciones:

Si bien entendíamos que la aplicación del artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo operaba con carácter general en el procedimiento administrativo común y en el especial de concesión de licencias, regulado en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 1952, no era menos cierto, que el Instituto o figura Jurídica de la caducidad, según la doctrina generalizada y reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras la S. de 18 de Noviembre de 1986, sentaba la correcta doctrina de que el requerimiento al particular, para que, como en el caso que nos ocupa, aportara la documentación interesada, contenía un mandato dirigido a éste para que realizara una actividad que era requisito "*sine qua non*" para resolver. De manera que la Administración no puede utilizar el mecanismo de la caducidad para atribuir consecuencias extintivas del procedimiento a cualquier inactividad del particular, sino sólo a aquellas que

realmente impidan entrar en el fondo del asunto, provocando la paralización total del procedimiento por causas imputables al interesado.

Técnica ésta, que es, a nuestro juicio, reforzada a tenor de lo establecido en el artículo 99.1, en relación con el art. 98.2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, según los cuales la caducidad del procedimiento no es aplicable a las cuestiones que entrañan interés general, por lo que se debería aplicar solamente a expedientes en los que se ventilaran peticiones sobre asuntos que estén en el poder dispositivo de los particulares, no pudiendo incluirse en este ámbito el Derecho Urbanístico y el Derecho Administrativo sancionador, debido al interés público protegido por ambos ordenamientos, que hacen incuestionable el fundamento de la intervención administrativa en la actividad de los administrados por razones de urbanismo.

A la vista de lo anterior, no pudimos estar de acuerdo en que lo procedente sería iniciar los trámites tendentes a la declaración de caducidad, por no haberse subsanado por el Ministerio de Justicia las deficiencias observadas, deduciendo las alegaciones y presentando los documentos oportunos, y ello, por que la no subsanación de las deficiencias no da lugar a que no se pueda entrar a conocer el fondo del asunto y, por tanto, no tiene por que provocar la paralización del procedimiento de concesión de licencia, sino que éste puede continuar con los trámites ulteriores y el órgano competente podría llegar a resolver de dos formas distintas: por un lado, tendríamos la declaración de inadmisibilidad de la solicitud de licencia; resolución de inadmisibilidad, entendida como acto definitivo que decide el procedimiento, poniendo fin al mismo (art. 93.1 LPA), siempre y cuando, falte algún requisito esencial para pronunciarse sobre la misma y, por otro, la improcedencia, en su caso, de otorgar la licencia de obras solicitada, por no ser autorizables, conforme al Plan, las obras ejecutadas.

No obstante, y teniendo en cuenta la naturaleza de las deficiencias detectadas en la solicitud de licencia por el Ministerio de Justicia, consistentes en algunos reparos expresados por la Oficina Técnica de la Gerencia en informe de 11 de Septiembre de 1989, así como en el emitido por el servicio de extinción de incendios, en el que se consideraba como no autorizable el proyecto presentado, todo lo cual dió lugar al requerimiento de documentación complementaria, podría concluirse que no estaríamos en presencia de la figura anteriormente referida, de resolución de inadmisibilidad, sino que, una vez transcurrido el plazo otorgado para la subsanación de aquellas, debería haberse procedido a emitir resolución denegatoria de la licencia, debidamente motivada, toda vez que el interesado pudo

conocer perfectamente cual era la infracción en que había incurrido su proyecto, con objeto de intentar subsanarla, y deducir una nueva petición con el proyecto rectificado o, en otro caso, demostrar la imposibilidad de adaptar el proyecto a la normativa urbanística con objeto de que en la Gerencia se resolviera lo pertinente.

A la vista de cuanto antecede, concluíamos nuestro escrito (en el que habíamos hecho todas estas valoraciones) manifestando que no procedía la iniciación de Expediente de Caducidad. Ello, por el carácter restrictivo con que debía aplicarse tal figura jurídica, así como por los principios generales del procedimiento administrativo, de oficialidad o inquisitivo.

Esta conclusión se reforzaba con las especialidades propias derivadas de la normativa urbanística, pues admitir con carácter general la caducidad para casos como el que nos ocupaba, sería una forma de eludir las medidas cautelares de protección de la legalidad urbanística, consagradas en el artículo 185 de la anterior Ley del suelo y en el art. 249, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobaba el texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana, ya que los interesados, con la simple solicitud de licencia, dentro de los dos meses que se concedían para ello, impedirían la adopción del resto de las medidas previstas (expropiación o venta forzosa y en su caso demolición), tal como en el supuesto que nos ocupa se proponía por la Adjunta a la Sección de Infracciones Urbanísticas en su informe de 13 de Marzo de 1991.

Entendimos, por tanto, que la Gerencia debía dictar la resolución que procediera, en lugar de iniciar los trámites para la declaración de caducidad del expediente de licencia de obras de reforma solicitada por el Ministerio de Justicia, para la instalación de juzgados en la c/. ...

A este respecto, considerábamos que no se había dado cumplimiento por parte de esa Gerencia, a los **Recordatorios** de Deberes legales formulados por esta Institución con fecha 5 de Febrero de 1991 y Abril de 1992, por entender que, en este caso, la Gerencia de Urbanismo, no estaba actuando con la diligencia debida que exigían 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, y art. 103, aptdo 1, del texto Constitucional. A estos efectos, cabía resaltar como ejemplo de dilación producida en el Expediente sancionador incoado con el núm. ..., el hecho de que, hasta marzo de 1991, no se notificó el pliego de cargos, cuando el 19 de Julio de 1990, se había requerido al promotor para que procediera a solicitar

licencia, y en el mes de Febrero de 1992, no se había formulado todavía la correspondiente propuesta de resolución.

Respecto del expediente seguido para la tramitación de la licencia urbanística, el **Recordatorio** se concretaba, con independencia de las dilaciones que, asimismo, se habían producido en éste, en el alcance del art. 99, de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el problema de fondo planteado.

Por otro lado, entendimos que tampoco se estaban ejerciendo por esa Gerencia las competencias que le atribuye el art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística, por el que en ningún caso la administración podría dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, o alternativamente, si no procediera la adopción de estas medidas, por aplicación de los principios de proporcionalidad y congruencia, se impusieran las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecian, con independencia de dichas medidas. De la misma forma, tampoco se nos respondía a la **Recomendación** que formulábamos relativa a la substanciación de las deficiencias determinadas por el servicio de extinción de incendios, por la peligrosidad que de ello se deriva. Por todo lo cual, al amparo del art. 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nos vimos obligados, al no haber sido aceptadas las resoluciones adoptadas, a incluir esta queja en el informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Pues bien, con posterioridad a esta resolución, recibimos nuevo escrito de la Jefe del Servicio de Disciplina Urbanística, adjuntándonos copia de la resolución dictada en el expediente sancionador 677/89, en la que se venía a disponer la imposición al Ministerio de Justicia, Subdirección de Patrimonio, en calidad de promotor de las obras, de una sanción de 6.600.000, ptas., equivalente al 5 % del valor de las obras, en aplicación del art. 90.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, por la realización de obras sin la correspondiente licencia.

Visto el contenido de esta resolución, indicamos al Gerente Municipal de Urbanismo que:

"... Lo cierto es que esta Resolución es de fecha 15 de Julio de 1992 y no se nos da cuenta de la misma hasta 15 meses después, a pesar de que esta Institución viene tramitando este expediente de queja desde el mes de Abril de 1990. En todo caso, la citada resolución atiende sólo

parcialmente el contenido de los Recordatorios y Recomendaciones formulados, por lo que, entendiendo que el escrito remitido no puede admitirse sino como aceptación parcial de las citadas resoluciones, nos ratificamos en el contenido de nuestro escrito de Febrero de 1993, en lo que se refiere al resto de las cuestiones planteadas, quedando incluida esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y dando por concluidas definitivamente nuestras actuaciones".

2.1.3.5. Parcelaciones ilegales.

La **queja de oficio 93/469** se abrió ante el Ayuntamiento de Córdoba, tratándose de una Administración que, pese a que, a veces, incurre en retrasos al enviar los informes interesados, mantiene un grado bastante aceptable de colaboración con la Institución en orden a la tramitación y resolución de los expedientes de queja y los problemas que los motivan, de lo que queremos dejar constancia en este Informe por sus efectos positivos para nuestras investigaciones. En concreto, este expediente fue incoado de oficio al tener conocimiento de que en la Carretera de Córdoba a Obejo, justo antes de llegar a un determinado Hotel, existía una gran explanada a la izquierda de la carretera, formada a base de rellenar con tierras, escombros, basuras, etc. la que era la vaguada del arroyo San Cristóbal. Al parecer, en su día se denegó una licencia de obras en dicha zona, dada la existencia del citado "vacie" ilegal. Sin embargo, según las noticias que habían llegado a esta Institución, de este terreno se estaban vendiendo parcelas, sin que los propietarios, o futuros propietarios, conocieran que los rellenos en cuestión llegaban, en algunos casos, a quince metros de profundidad. Las denuncias presentadas ante ese Ayuntamiento no habían obtenido respuesta satisfactoria.

A la vista de los hechos, interesamos los informes pertinentes y, en especial, si se tenía noticia de estos hechos y de las medidas tomadas por ese Ayuntamiento. Asimismo, interesábamos conocer la calificación urbanística de los terrenos en cuestión, así como si había sido solicitada licencia de parcelación de dichos terrenos o, si se trataba de una parcelación ilegal, así como de cualquier otro extremo que pueda resultar aclaratorio del problema expuesto.

La Alcaldía-Presidencia nos comunicó que, una vez clarificada por los Técnicos Municipales la situación fáctica del terreno y la envergadura de la actuación municipal a desarrollar, dada la firmeza del acto administrativo ordenando

la reposición de terreno, se iba a proceder a la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento, de lo que se daría cuenta a esta Institución.

Posteriormente y después de dirigirnos a la Alcaldía-Presidencia con objeto de hacer un seguimiento de la tramitación del expediente, se nos dio cuenta del Decreto por el que se ordenaba la ejecución subsidiaria a costa del interesado de las obras necesarias.

La **queja de oficio 91/123** se incoó al tener conocimiento esta Institución de 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. Este proceso de parcelación, urbanización y construcción podría infringir la normativa urbanística de la ciudad de Córdoba, por lo que se interesó el oportuno informe.

Después de recibirse dos informes del Ayuntamiento de Córdoba, en los que se nos daba cuenta de las distintas actuaciones realizadas conducentes a la incoación de los oportunos expedientes por infracción urbanística, así como de las distintas incidencias que habían tenido éstas, se nos informó, a través de un tercer escrito, que se habían proseguido las actuaciones administrativas, que habían derivado en la demolición, en vía de ejecución subsidiaria, de los caminos efectuados por un tercero. Asimismo, nos comunicaba que inmediatamente antes de efectuar esta demolición, se había detectado e informado por la Policía Local que, además del anterior, existían otros propietarios de terrenos en la zona, que habían efectuado cerramientos, por lo que se iba a proceder en idéntica medida que con el anterior, de todo lo cual se daría cuenta a esta Institución.

A la vista de la documentación remitida, por parte de esta Institución no podíamos sino valorar positivamente (como ya hemos hecho en otras ocasiones con el Ayuntamiento de Córdoba) todas las actuaciones seguidas en defensa de la legalidad urbanística con el fin de que la utilización del suelo se efectuara de acuerdo con el Planeamiento vigente en el Municipio, impidiendo toda especulación contraria al interés general. En consecuencia, exhortábamos a la Alcaldía-Presidencia a que siguiera efectuando cuantas acciones permitiera nuestra legislación en defensa del desarrollo urbanístico racional en ese término municipal, dando por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación del expediente de queja y procediendo al consiguiente archivo, no sin resaltar que una vigilancia constante y un eficaz control y sanción de las infracciones urbanísticas, impide la consolidación de usos contrarios a los establecidos por el Plan y, en todo caso, inadecuados para

las características de los terrenos afectados, que en este caso concreto, tienen la calificación de Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola, lo que aconseja una inmediata respuesta para impedir su degradación.

En el caso de la **queja 93/2499**, el interesado nos manifestaba que el Ayuntamiento de Zalamea la Real (Huelva), había promovido, iniciado y autorizado obra en un Polígono Industrial limítrofe con una carretera nacional, tanto en su margen derecha como izquierda. Según el reclamante, los terrenos del Polígono Industrial formaban parte de un ejido, como era de conocimiento público y con tal calificación de ejido aparecía recogido en el Inventario de bienes municipales. No le constaba al interesado que, hasta la fecha, existiera procedimiento administrativo para su desafección y cambio de calificación. Los ejidos son terrenos rústicos y comunales y tienen un aprovechamiento tradicional ligado al sistema de vida agropecuario. Estimaba que se trataba de suelo no urbanizable, por lo que cualquier actuación sobre el mismo debería haber seguido los trámites del art. 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, sin que existiera constancia de que se hubieran cumplido. Al parecer, el Municipio carecía de Normas Urbanísticas aprobadas y en la Comisión Provincial de Urbanismo le habían informado que carecían de noticias del polígono industrial en construcción y que entendían que el mismo no podía acogerse a las Normas Provinciales. Por último, indicaba que las obras de remoción y construcción que se estaban realizando pese a la inexistencia de normas urbanísticas, estarían afectando a zonas de dominio público, servidumbre y afección de la carretera nacional 435, según lo dispuesto en la vigente Ley de Carreteras. Incluso los vertidos de escombros realizados junto a la carretera nacional para rellenar una vaguada del ejido para el polígono industrial, estaban obstruyendo la alcantarilla que canalizaba las aguas por debajo del firme de la carretera.

Dada la gravedad de los hechos -de ser ciertos-, nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, interesando, de forma especial, que nos dijera si ha sido admitido a trámite el escrito del interesado y, en tal caso, si se ha incoado el expediente sancionador que solicita. En caso positivo, hemos manifestado nuestro deseo de conocer el estado de tramitación en que se encuentra y las subsiguientes actuaciones que se tienen previstas.

En la fecha de cierre del informe, nos encontramos a la espera de la respuesta de la citada Dirección General.

2.1.3.6. Protección del suelo no urbanizable.

En la **queja 92/575**, el reclamante nos decía que en la parcela colindante a 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 habían resultado infructuosas y, a pesar de que se había incoado un expediente sancionador, las obras habían continuado efectuándose.

Con motivo de la tramitación de esta queja, nos dirigimos en numerosas ocasiones al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla) que, dentro de la tramitación de la queja, nos envió dos informes y el contenido de la resolución. Pues bien, como quiera que se trataba de unas obras realizadas sin licencia en suelo no urbanizable que, según el informe del Arquitecto Municipal, sólo parcialmente eran legalizables, y al no haber solicitado, dentro del plazo establecido, la oportuna licencia, se acordó, por la Comisión Municipal de Gobierno, la demolición de lo construido sin ésta y la imposición de una multa por importe de 506.519 ptas. Por ello, nosotros entendimos que el Ayuntamiento había manifestado una voluntad de hacer respetar la legalidad urbanística y, por tanto, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Sin embargo, mediante nuevo escrito, el interesado nos indicó que la resolución dictada por el Ayuntamiento no se había llevado a cabo y añadía que el denunciado seguía con la actividad habitual de compraventa de équidos, mantenimiento, alquiler y doma, así como que continuaban también, los festejos en la plaza de toros, con las consiguientes repercusiones de insalubridad, etc.

En vista de ello, se procedió a reabrir el expediente de queja e interesar la emisión de un nuevo informe sobre las medidas adoptadas para compeler al obligado a la ejecución de la resolución adoptada y de si, en último, extremo, ante el incumplimiento de éste, se tiene prevista la ejecución subsidiaria de las obras de demolición acordadas.

Esta vez, el Ayuntamiento optó, lamentablemente, por no contestar, por lo que decidimos incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la **queja 92/1278**, la interesada denunciaba la ejecución de obras

de edificación, de 300 m² en parcela de 9.000 m², sin planos ni proyectos, en el Paraje del Río Andarax, cuando a su hijo, que pretendía edificar le permitieron sólo 160 m² en 10.000 m², con toda clase de exigencias urbanísticas, planos y proyectos. Había dirigido dos denuncias al Ayuntamiento de Laujar de Andarax (Almería), una en 1989 y otra el 8 de Junio de 1992, en las que exponía que se estaba edificando en suelo no urbano, en la Vega de Laujar, almacenes que no sólo no eran para explotación agraria sino que, además, se edificaban, en fincas de menos de 2.500 m², más de 350 m², imputándole al Ayuntamiento tener pleno conocimiento de dichas edificaciones

Por nuestra parte, además de dar cuenta de estos hechos y de adjuntar fotocopia de plano de situación, interesábamos informe sobre:

1.- Clasificación del Suelo en el que se estaba ejecutando las obras de edificación de 300 m².

2.- En el caso de que fuera suelo no urbanizable, interesábamos informe sobre si las obras contaban con la preceptiva autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y la licencia de obras del Ayuntamiento. En caso contrario, actuaciones que se hubieran realizado para hacer respetar la legalidad urbanística.

3.- Si era cierto que se había edificado, en la Vega de Laujar, almacenes no destinados a explotación agraria y si contaban, en este caso, con las autorizaciones anteriormente citadas.

4.- Si era cierto que en parcelas de menos de 2.500 m² se habían ejecutado edificaciones de más de 350 m².

En su informe respuesta, la Alcaldía-Presidencia nos informó de los proyectos con base a los cuales se había dado la licencia y nos decía que no era cierto que se hubieran edificado en la Vega de Laujar almacenes o edificaciones similares destinadas a usos diferentes al de explotaciones agrarias o ganaderas. Asimismo, manifestaba que no era cierto que se hubieran construido edificaciones superiores a 350 m² en superficies inferiores a los 2.500 m²; en cuanto a la zona recreativa, contaba con proyecto y planos realizados por un Arquitecto Técnico y visado por el Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos con fecha 1 de Julio de 1992.

Tras estudiarse el informe y la documentación que lo acompañaba,

por nuestra parte hicimos llegar a esta Autoridad, la valoración por la que le comunicábamos que en el informe que nos remitía se afirmaba que al tratarse de usos u obras justificadas de carácter provisional, se había tramitado la solicitud de licencia al amparo de lo dispuesto en el art. 58.2 de la entonces vigente Ley del Suelo. Lo cierto era que las citadas instalaciones se situaban sobre suelo no urbanizable. Pues bien, dicha disposición manifiesta que tales usos se autorizarán siempre que no hubieren de dificultar la ejecución de los planes, con una serie de cautelas añadidas.

Parecía que la autorización de estos usos estaba prevista para suelo que no tuviera la consideración de no urbanizable, pues las previsiones del Planeamiento en Suelo no Urbanizable no podían ser otras que las previsiones para ejecución de grandes infraestructuras del territorio y el mantenimiento de los usos autorizados para dicho suelo, por lo que cualquier uso contradictorio con éstos estaría dificultando la referida ejecución.

De todas estas consideraciones no podía concluirse una prohibición absoluta de estos usos y obras provisionales en suelo no urbanizable, pero en todo caso exigía una interpretación especialmente restrictiva, autorizándose sólo sobre áreas en las que se prevea la ejecución de una actuación urbanística (una carretera, por ejemplo) o en casos excepcionales debidamente justificados y por un período muy limitado de tiempo, pues lo contrario pondría en cuestión el mantenimiento de las características propias del suelo no urbanizable.

En consecuencia, entendimos que la licencia otorgada por ese Ayuntamiento podía dar lugar a la consolidación de una situación de uso no previsto del suelo no urbanizable, sin que encontráramos la debida justificación para que el Centro Recreativo tuviera que situarse en dicha zona, cuando seguramente el planeamiento urbanístico de ese Municipio preverá zonas urbanizables para este tipo de usos.

Esta disconformidad se acentuaba más por el hecho de que no se hubiera establecido ninguna limitación temporal concreta, con lo que se podía dar lugar a una consolidación prácticamente indefinida de la construcción "provisional". Por otra parte, las características de las instalaciones no parecían presentar aspecto alguno de provisionalidad.

En el apartado 2º del informe que se nos remitía, se señalaba que *"las obras han seguido los trámites legales pertinentes, habiéndose remitido en su*

día a la Comisión Provincial de Urbanismo el proyecto y demás documentación que por silencio administrativo se le ha concedido la oportuna licencia".

Por ello, argumentamos que entre los requisitos indispensables para que pueda otorgarse la autorización prevista en el art. 58.2, figura el de que la Comisión Provincial de Urbanismo emita dictamen y que este sea favorable; la consecuencia lógica es que si en el procedimiento general sobre otorgamiento de licencias rige el silencio positivo por su carácter reglado, en el caso de esta autorización, al existir una importante discrecionalidad, se aplicará el régimen general de silencio negativo. Por tanto, el Ayuntamiento no debió en ningún momento otorgar la licencia por silencio administrativo.

En base a todas las consideraciones expuestas, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del precepto mencionado de acuerdo con la interpretación que se formuló y **Recomendación** para que se llevaran a cabo las actuaciones precisas con objeto de que, previos los trámites legales oportunos, se dejara sin efecto la referida licencia, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que esa Corporación hubiera podido incurrir de acuerdo con lo previsto en los arts. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955, 106.2, del Texto Constitucional, 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Asimismo, recomendábamos que, en lo sucesivo y en supuestos como el que nos ocupaba, sólo se otorgaran licencias sobre suelo no urbanizable (y siempre con un criterio restrictivo), cuando se tratara de terrenos en los que esté previsto ejecutar alguna actuación y se les pudiera (en tanto que ésta no se realice materialmente) dar un uso que no fuera incompatible con el entorno, y cuya provisionalidad venga determinada, no sólo por la propia dinámica de la ejecución del plan, sino también por el carácter temporal de la autorización.

En su respuesta, la Alcaldía-Presidencia, básicamente, nos decía que la denuncia hecha por la reclamante ante la Comisión Provincial de Urbanismo, había sido archivada por ésta al no observarse irregularidad y que, además, *"la nueva instalación cumplía las determinaciones del art. 136 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, RDL 1/92, no siendo ya necesaria la autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo y quedando constancia del compromiso entre el promotor y el Ayuntamiento. La Licencia consecuente con la instalación ha seguido los trámites legales haciendo constar*

que sólo permanece abierta un mes al año y que el proyecto ha sido visado por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Almería".

El contenido de este escrito nos obligó a dirigirnos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Almería, a la que dimos traslado de todas las actuaciones realizadas hasta la fecha en el expediente de queja, con objeto de manifestar nuestra disconformidad con la resolución del archivo de actuaciones, haciéndole llegar nuestro desacuerdo con la citada providencia de archivo, que resolvía sobre el fondo de la cuestión planteada, por cuanto entendemos que, en el presente caso, se trataba de una instalación cuya provisionalidad no había quedado limitada en el tiempo, aun cuando sólo permaneciera abierta un mes al año por razones de exclusivo interés del propietario de las instalaciones.

De cualquier forma, entendimos que no cumplía las determinaciones del art. 136 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992. En este sentido debimos remitirnos a lo ya indicado en el Recordatorio y Recomendación formulados al Ayuntamiento y del que hemos dado transcripción, puesto que las obras o usos provisionales sólo podrán autorizarse, en suelo no urbanizable, fundamentalmente cuando se trate de áreas en las que se prevea la ejecución de una actuación urbanística (una infraestructura viaria, por ejemplo) y, por tanto, con el estricto condicionante de las previsiones del planeamiento, del que deriva su carácter de provisionalidad. Una limitación más es la de que dichos usos no debían poner en cuestión el mantenimiento de las características propias del suelo no urbanizable. Ya que no se podía olvidar que parte de las instalaciones que motivan esta queja, se encontraban sobre zona de especial protección agrícola.

La Doctrina cita como gráfica expresión de los problemas a que puede dar lugar la autorización de obras provisionales en suelo no urbanizable, una Sentencia de 4 de Noviembre de 1985 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, RAJ, 6303), por la que se denegó la revocación de una licencia provisional en suelo no urbanizable y consecuentemente también la demolición del edificio construido a su amparo, por no exigirlo así la ejecución del planeamiento, lo que de facto da lugar a una consolidación prácticamente indefinida de la construcción provisional. En el presente caso, se podría producir, con la misma justificación, una situación similar.

Igualmente nos vimos en la obligación de rechazar el contenido de la

providencia de archivo, cuando argumenta la Comisión Provincial de Urbanismo esta decisión en que ya no era necesaria la autorización de dicha Comisión. En el momento en que se otorga la licencia no había entrado en vigor el Real Decreto Legislativo 1/1992 y, por tanto, era requisito ineludible para otorgar la misma el previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo. Entendimos que el Real Decreto Legislativo 1/1992 no es de aplicación a los hechos expuestos y, por tanto, no cabía su aplicación para excusar el otorgamiento de la licencia por parte del Ayuntamiento, que, debido a la falta del previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo resultaba, a nuestro entender, nula de pleno derecho. Una abundante Jurisprudencia avalaba esta opinión. En tal sentido la sentencia del TS de 30 de Abril de 1975 (RAJ. 2644) considera que «al otorgar el citado art. 47.2, después 58.2) la facultad discrecional de autorizar excepcionalmente usos u obras en disconformidad con el destino previsto en el plan, exige, aparte los requisitos que señala, un dictamen preceptivo de la Comisión Provincial de Urbanismo, que se configura incluso como parcialmente vinculante en cuanto las obras no podrán ser autorizadas si aquél no es favorable, y cuya falta, en consecuencia -como ya interpretó la sentencia de esta Sala de 5 de mayor de 1971 (RAJ. 2343) constituye un vicio susceptible de invalidar el procedimiento y, en consecuencia, el acto final impugnado».

Por su parte, la sentencia de 17 de Abril de 1978 (RAJ. 1593) dice que «La facultad que a los Organos Urbanísticos confiere el art. 47.2 (después 58,2) de la Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956, aplicable en esta litis, para autorizar sobre los predios, usos contrarios a los previstos en los planes, es de naturaleza excepcional, y en todo caso, requiere para su válido ejercicio informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, informe que aquí no ha tenido lugar».

Del mismo modo era, a nuestro juicio, totalmente inaplicable la tesis municipal de que la licencia se entendía otorgada por silencio positivo dada la falta de resolución expresa de esa Comisión Provincial de Urbanismo, por cuanto entendimos que en el caso de esta autorización, al existir una importante discrecionalidad, era de plena aplicación el régimen del silencio negativo.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y **Recomendación** a fin de que:

1.Se instara al Ayuntamiento a que, previos los trámites legales oportunos, se

dejara sin efecto la licencia, a nuestro juicio indebidamente otorgada al amparo del art. 58, aptdo. 2, de la, entonces vigente, Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976, supuesto de hecho actualmente regulado por el art. 136 del nuevo Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio.

2. Que en lo sucesivo se ejerzan, con el mayor rigor posible, las facultades de tutela y control que esa Comisión ostenta en orden a la protección real y efectiva del Suelo No Urbanizable, controlando, muy especialmente, las autorizaciones que se concedan por los Ayuntamientos desde la que creemos es una interpretación forzada del contenido normativo del mencionado art. 136.

Finalmente, en respuesta a esta resolución, se adoptaron las medidas correspondientes para hacer respetar la legalidad urbanística, procediéndose a demoler lo indebidamente construido.

2.1.3.7. Sobre licencias de primera ocupación.

El caso de la **queja de oficio 93/1485** se abrió al tener conocimiento esta Institución de la denuncia efectuada por una Asociación de Vecinos de la Barriada Torrecárdenas de Almería, según la cual las viviendas de promoción pública "Los Apóstoles" no contaban con suministro eléctrico ni servicio de recogida de basuras, a pesar de que la entrega de llaves de las referidas viviendas se efectuó el pasado 4 de Mayo de 1993. Ello determinaba que las familias que ya habían ocupado sus viviendas, estuvieran subsistiendo en pésimas condiciones debido a tales carencias.

Ante estos hechos, interesamos informe de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería sobre si las referidas viviendas contaban con licencia de primera ocupación y, en caso positivo, desde qué fecha y cuál era la razón de que no contaban con los referidos servicios. En el supuesto de que no se hubiera otorgado la licencia de primera ocupación, interesábamos nos indicara los motivos que lo habían impedido hasta el momento.

En su respuesta, la mencionada Autoridad nos decía que tras la recepción provisional de la urbanización y la aceptación por la compañía suministradora de electricidad, se habían solventado todos los problemas para

formalizar el correspondiente contrato de suministro, lo que se hizo el 23 de Junio de 1993, fecha desde la que los vecinos de la mencionada zona disponen de alumbrado en las vías públicas.

Con esta respuesta estimamos que también quedarían resueltos el resto de los problemas que eran consecuencia de no haberse producido la citada recepción, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

En el caso de la **queja 93/1371**, el interesado, Presidente de la Comunidad de propietarios de un edificio de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), nos trasladaba su protesta por la negativa de ese Ayuntamiento a conceder la licencia de primera utilización del citado edificio. Desde el mes de Enero de 1993, los propietarios afectados a pesar de haber cumplimentado todas sus obligaciones frente a la Entidad Promotora y la Entidad financiera a la que se le abonan las hipotecas de las viviendas, carecían de agua y electricidad en sus viviendas por la negativa municipal.

La razón de la decisión municipal, según el reclamante, se debía a que la Promotora no había ejecutado las obras de urbanización de la plaza colindante y del acerado. No obstante, nos indicaban que en la Unidad de actuación en la que está incluido el edificio, habitaban desde hace años numerosos vecinos que gozan del normal suministro de agua y electricidad, a pesar de la no finalización de las obras de urbanización. Subrayaban los reclamantes lo paradójico de esta situación cuando, según sus palabras, existen grandes superficies comerciales abiertas al público desde hace años sin la preceptiva licencia de apertura.

La continuación de la situación en aquel momento creada, suponía serios perjuicios económicos para los afectados y creen que deriva de una negligente actuación municipal, por no haber exigido en su día el correspondiente aval a la Promotora para garantizar las obras de urbanización de la plaza y el acerado.

En consecuencia, se interesó informe sobre si, tal y como indicaban los reclamantes, el Ayuntamiento no exigió en su día el correspondiente aval a la Entidad Promotora y razón de esta actuación. Asimismo, interesábamos nos indicaran las medidas tomadas por ese Ayuntamiento para compeler a la Promotora al cumplimiento de sus obligaciones. Interesábamos, por último, que nos fuera remitida fotocopia del acta de compromisos firmada entre el Ayuntamiento y

la Entidad Promotora. Requeríamos, también, que nos informaran si efectivamente existen en ese municipio grandes superficies comerciales abiertas al público que carecen de licencia de apertura. Queríamos conocer su número y las medidas tomadas ante esta situación.

En su informe, la Alcaldía-Presidencia nos decía que con fecha 7 de Julio de 1993, había sido concedida la licencia de primera utilización al edificio en cuestión.

Con ello, aún cuando observamos que no se daba respuesta a todas las cuestiones planteadas en nuestra petición de informe y entendiendo que el problema que motivó el escrito de queja había quedado solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.3.8. Vulneración de normas de protección del paisaje y arquitectura tradicional, patrimonio histórico artístico.

La **queja de oficio 92/1926** se citaba en el Informe anterior (Apartado 2.1.3.2. Ejecución de obras no ajustadas a derecho), como ha ocurrido con otros expedientes, pero sólo para resaltar que se estaba actuando, también de oficio, en relación con unas viviendas construidas, al parecer, ilegalmente en Las Alpujarras; en este caso, en el término municipal de Pampaneira (Granada). En este ejercicio hemos de dar cuenta de las actuaciones seguidas que no son, sino consecuencia del compromiso institucional de estar presente, actuando de oficio, en supuestos en los que llegue a conocimiento de esta Institución que se han vulnerado, o se han podido vulnerar, normas de protección de paisajes singulares, parajes naturales, patrimonio histórico-artístico, etc.

Con carácter previo a realizar una valoración sobre la problemática planteada -la construcción de varias viviendas en este paraje sin licencia y sin autorización previa de la Comisión Provincial de Patrimonio-, interesamos distintos informes de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada, Ayuntamiento de Pampaneira y de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

Respecto del Ayuntamiento de este Municipio, como quiera que no obteníamos respuesta, el Defensor del Pueblo Analuz, junto con dos Asesores del Area de Obras Públicas y Transportes, se personó en esta Corporación. Del

resultado de esta comparecencia hablaremos ahora, señalando únicamente antes de ello, que por parte de la Alcaldía-Presidencia se manifestó el compromiso de contestarnos. Pues bien, una vez recibida la respuesta y de acuerdo con la mencionada visita y entrevista mantenida tanto con el Alcalde, como con el Secretario General y el Aparejador Municipal, resultaba y así lo hicimos llegar a la citada autoridad, que ese Ayuntamiento concedió las licencias en cuestión sobre terrenos que tenían la condición de suelo no urbanizable y que, en uno de los casos que nos consta, la licencia se solicitó para *"obras de transformación de un corral caído y abandonado en una nave agrícola de dos habitaciones"*. Estas solicitudes se presentaron sin acompañarse del preceptivo proyecto técnico (art. 9.1º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), lo que no impidió que previos informes favorables jurídico y técnico, se concedieran las licencias. Esta circunstancia de la no exigencia del proyecto técnico reviste, a nuestro juicio, una especial gravedad, por cuanto era una práctica habitual de ese Ayuntamiento hasta la aprobación de las Normas Subsidiarias por Resolución de 20 de Julio de 1992, que afectan a todo el Barranco del Poqueira.

Esta viciada práctica privaba, además, de la garantía que, acerca de la legalidad urbanística de la edificación presentada, supone que el proyecto deba ser visado por el Colegio profesional competente. En tal sentido el art. 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística establece que «Los Colegios Profesionales que tuvieran encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna infracción grave y manifiesta de Normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de las parcelas». En el supuesto de que hubiera procedido la denegación del visado, habría servido de advertencia a la Corporación acerca de la irregularidad de lo solicitado, evitándose que pudiera incurrirse en la posible responsabilidad prevista en el art. 57.2, del Reglamento de Disciplina Urbanística ya mencionado. Todo ello, en lo que se refiere a la concesión de la licencia sin el acompañamiento del proyecto técnico preceptivo.

Pero es que, además, se trataba de suelo no urbanizable, en el que, según lo preceptuado en la entonces vigente Ley de Suelo se podrán construir edificios aislados destinados a vivienda familiar con los requisitos establecidos en la propia Ley. En principio, la solicitud presentada para *"obras de transformación de un corral caído y abandonado en una nave agrícola de dos habitaciones"* podría tener cierto destino agrícola, pero la realidad de lo edificado demostraba claramente que se da un uso de marcado carácter residencial, que, además, en todo caso no

respetar los planes o normas del Ministerio de Agricultura en cuanto a extensión de parcela necesaria para dicha edificación. De hecho se agrupaban tres viviendas en un limitado espacio de terreno.

Se añadía, además, que en uno de los casos se había edificado una planta de más a lo autorizado por la licencia, sin que nos constara que ese Ayuntamiento hubiera reaccionado de forma efectiva frente a tal irregularidad.

Por consiguiente, ni las licencias solicitadas se debieron otorgar, ni, en un caso al menos, lo edificado se ajustaba a la licencia concedida, por lo que procedía, al no haber transcurrido el plazo de cuatro años de las citadas infracciones urbanísticas, tomar las medidas conducentes al restablecimiento de la legalidad urbanística, iniciándose, si procedía, los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en que se hubieran amparado estas actuaciones, mediante la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, si se constatará la ilegalidad de las licencias concedidas.

Por si fueran pocas las irregularidades urbanísticas reseñadas, se vulneraba de forma flagrante el art. 20 de la ley de Patrimonio Histórico Español. Esta disposición en su apartado 3º dispone que hasta la aprobación definitiva del Plan Especial de protección del área afectada por la declaración de un Conjunto histórico, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del Conjunto histórico precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones. En el mismo sentido se pronunciaban los arts. 34 y 35 de la Ley 1/91, de 3 de Julio del Patrimonio Histórico de Andalucía. En ningún caso, el Ayuntamiento había respetado las disposiciones citadas y ello, a pesar de que la Delegación Provincial de Cultura le había remitido comunicación indicando que no procedía la concesión de las referidas licencias debido a que la documentación presentada no es suficiente, siendo necesaria la presentación de un proyecto de legalización firmado por técnico competente y con el visado preceptivo, previo a su informe por esta Delegación. A pesar de que estos requerimientos tuvieron entrada en el Registro Municipal con fecha 2 de Diciembre de 1992, a tenor de la documentación revisada en nuestra visita, no nos constaba que por parte del Ayuntamiento se hubiera requerido a los particulares afectados para que presentaran la citada documentación. Esta falta de colaboración suponía, inevitablemente, la perpetuación de esta situación irregular. Igualmente, según información de la Secretaria y del Aparejador municipal, a pesar

de que la declaración de la zona como Conjunto Histórico data de 1982, las licencias de obras otorgadas en el municipio no habían contado hasta el momento con el preceptivo informe favorable de la Comisión Provincial de Patrimonio con anterioridad a su otorgamiento. Esto revelaba una escasa sensibilidad en el mantenimiento de los valores arquitectónicos y paisajísticos de la zona, al margen de la inobservancia de los preceptos aludidos.

La protección y el enriquecimiento de nuestro Patrimonio Histórico constituyen obligaciones fundamentales para todas las Entidades Públicas. La actuación Municipal entendimos que suponía la inobservancia absoluta del art. 7 de la Ley de Patrimonio Histórico Español y 4 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. El primero de dichos preceptos señala textualmente que «Los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificará a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes. Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley». La observancia de este precepto conllevará la paralización de procesos de degradación de los valores arquitectónicos del Barranco del Poqueira, objetivo para el que todas las Entidades Públicas deben aportar la debida diligencia en el ámbito de sus respectivas competencias.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados en este escrito y **Recomendación** de que, a la mayor brevedad, se efectuaran las gestiones necesarias conducentes a la remisión de la documentación recabada por la Delegación Provincial de Cultura, consistente en proyecto de legalización firmado por técnico competente y con el visado preceptivo. En caso de que no se aportara esta documentación por los afectados, manifestábamos que debería actuarse conforme a lo previsto en la Ley de Patrimonio. Asimismo decíamos que se debían adoptar las medidas que procedieran en el caso de las obras que se habían efectuado excediéndose de la licencia concedida por ese Ayuntamiento.

Igualmente, dentro del contenido de esta resolución, instábamos a que en lo sucesivo, las solicitudes fueran acompañadas del preceptivo proyecto técnico, visado por el Colegio Profesional correspondiente, para evitar situaciones irregulares como la presente, a pesar de que esa Corporación tenía pleno conoci-

miento de la existencia de estas normas y del deber de denegar la licencia si no se cumplía el requisito de acompañar el preceptivo proyecto técnico.

Por último, en cumplimiento de las medidas concretas previstas en las Normas subsidiarias del Barranco del Poqueira, recordábamos que se fomentara la construcción en los espacios que reúnan la condición de solar aún no utilizados, para huir de una imagen de caos urbanístico motivado por la proliferación de múltiples edificaciones aisladas. En el presente caso, nos encontrábamos ante edificaciones aisladas en suelo no urbanizable y que, por tanto, se encontraban en flagrante contradicción con los objetivos del planeamiento vigente en la zona, sin que hubieramos encontrado una justificación técnico-jurídica para autorizar estas construcciones. El desarrollo urbanístico sólo cabe en la línea del crecimiento natural del núcleo urbano y con idénticas pautas. Una actuación contraria a estos criterios suponía poner en peligro los valores paisajísticos que estamos obligados a preservar.

A la vista de que por parte de esta Corporación Municipal no se dio respuesta a la resolución adoptada, nos vimos obligados a la inclusión del expediente en este Informe Anual, en lo que se refiere a este Ayuntamiento, sin perjuicio de continuar actuaciones ante otros Organismos.

En cuanto a la Delegación Provincial de Cultura y Medio Ambiente, que también nos había enviado el informe preceptivo, le comunicábamos que en el punto 3º de su escrito se nos indicaba que como quiera que los proyectos solicitados al Ayuntamiento de Pampaneira no se habían recibido, se tenía previsto tomar las medidas determinadas en el art. 20, párrafo 4º de la Ley 16/85, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español. A la vista de ello, nos interesábamos por las medidas tomadas hasta el momento, determinando su estado de tramitación, y las que a continuación, procedían. Interesábamos se diera la máxima agilidad a estas actuaciones, con objeto de evitar la consolidación de estas posibles actuaciones irregulares.

Por otro lado, le decíamos que, como instrumento de Planeamiento del área afectada, existían unas Normas Subsidiarias en vía de convalidación, según lo establecido en el art. 32.4 de la Ley 1/91, de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Por ello, preguntamos si esa convalidación ya se había producido e igualmente interesamos la remisión de distinta documentación de la Dirección General de Bienes Culturales, en relación con las Normas Subsidiarias del citado Municipio.

Por otra parte, dado que los municipios de Pampaneira, Capileira y Bubión tenían el carácter de Conjuntos Histórico-Artísticos desde 1982, interesábase información para conocer desde el año 1986, cuántas solicitudes de licencias de obras en dichos términos municipales habían sido puestas en conocimiento de esa Comisión Provincial de Patrimonio cada año, para la emisión del preceptivo informe favorable, indicando el número de las que hubieran sido objeto de resolución favorable y las que hubieran sido rechazadas. En todo caso, también se pidió una valoración acerca del grado de colaboración de las Entidades Municipales a tal fin y medidas adoptadas por esa Delegación a nivel provincial, para que los responsables municipales tuvieran conocimiento de las obligaciones que supone la aplicación de las Leyes reguladoras del patrimonio Histórico, a fin de realizar una labor de efectiva concienciación al efecto.

Como quiera que la respuesta a todas estas cuestiones no se recibía, nos vimos obligados a formular un **Recordatorio** del deber legal de colaboración. Finalmente, se nos envió informe por el que se nos daban cuenta, en resumen, de los trámites seguidos para la aprobación inicial, provisional y definitiva de las Normas Subsidiarias del Barranco del Poqueira, que en la fecha en la que recibimos esta comunicación, 10 de Noviembre de 1993, estaba pendiente la aceptación de unos reparos de mínima importancia solicitados por la Comisión de Urbanismo de Andalucía y de convalidación, por la propia Consejería de Cultura, a efectos de protección del patrimonio.

A continuación se nos daba cuenta, asimismo, de los 22 expedientes urbanísticos puestos en conocimiento de dicha Delegación desde 1986, indicando si el acuerdo de la Comisión era favorable o desfavorable, o si estaba en trámite esta resolución.

Dado el número tan limitado de actuaciones, la Delegación estimaba que existía un grado de colaboración prácticamente nulo por parte de los Ayuntamientos, que llegan incluso a no respetar la solicitud de paralización de las obras informadas desfavorablemente por la Comisión de Patrimonio y permitiendo su finalización. Por último, se nos reseñaban los distintos escritos remitidos a los Ayuntamientos para concienciarlos en la necesidad de adoptar cuantas medidas fueran necesarias para la protección del patrimonio histórico.

Tras estudiar el contenido de este informe, se estimó que daba respuesta a casi todas las cuestiones planteadas, pero dejaba un extremo

pendiente de resolver y que nos resultaba necesario para poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente de queja.

En efecto, esa Delegación nos había comunicado que, como quiera que no se habían recibido los proyectos solicitados al Ayuntamiento de Pampaneira, se tenía previsto tomar las medidas determinadas en el art. 20, párrafo 4º, de la Ley 16/85, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español. Por tal motivo, interesábamos conocer cuáles eran las medidas tomadas hasta ese momento, determinando su estado de tramitación y las que, a continuación, procedían. Igualmente, solicitábamos la máxima agilidad a estas actuaciones, con objeto de evitar la consolidación de posibles actuaciones irregulares. A la fecha de cierre del presente Informe nos encontramos a la espera de recibir la oportuna contestación.

También por cuestiones relacionadas con la protección, en este caso, del casco histórico se incoó la **queja de oficio 93/2881** que fue abierto al tener conocimiento esta Institución de la preocupación existente en diversos ámbitos sociales de Córdoba por la construcción de un edificio en la Plaza de Judá Leví de esa Capital, destinado, al parecer, a la ubicación de la Oficina Municipal de Turismo y Congresos. Esta preocupación venía fundamentada en que, según el criterio de estos colectivos, las características arquitectónicas del citado edificio "*rompen con el entorno de la Mezquita*". El objeto de realizar las actuaciones no era, lógicamente, hacer una valoración por parte de esta Institución sobre si el edificio guardaba o no armonía con el entorno, sino para, con ocasión de la problemática que se había planteado, conocer, si con independencia de las opiniones subjetivas que se pudieran realizar sobre si el edificio es adecuado o no arquitectónicamente en relación con el lugar en el que está ubicado, éste había sido construido con las debidas autorizaciones por quienes sí tienen la competencia y la responsabilidad de proteger los intereses tutelados por las Leyes de Patrimonio Histórico Artístico de Andalucía y de España.

Consecuentemente con ello, en nuestra petición de informe se interesaba de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente la emisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estimaran oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión, así como que se efectuaran cuantas consideraciones estimara que pudieran resultar de interés en relación con el problema expuesto. En especial, interesábamos que se nos informara sobre las siguientes cuestiones:

1. Si la Plaza en que se levanta el edificio citado está afectada por alguna inscripción específica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y con qué tipología.

2. En caso de que resultara preceptivo, si se contaba con el instrumento de planeamiento adecuado a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 20 de la Ley 16/1985, de 26 de Junio, de Patrimonio Histórico Español y el art. 30 de la Ley 1/91, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

3. Por último, nos interesamos por conocer si, en la citada edificación, se había contado con las autorizaciones o informes favorables por parte de la Comisión Provincial de Patrimonio, previstos en las citadas Leyes; en caso afirmativo, interesábamos que se nos enviara fotocopia de los citados documentos que obren en el expediente.

Finalmente, dentro de este ámbito, destacaremos que desde esta Institución se han incoado quejas de oficio, en varias ocasiones, con objeto de proteger determinados paisajes, arquitectura tradicional, cascos históricos, etc., actuaciones que vienen siendo una constante por parte de esta Institución.

De acuerdo con estas líneas de actuación, al tener conocimiento de que una Asociación Conservacionista de Granada había responsabilizado al Ayuntamiento de dicha Capital y a la Junta de Andalucía de permitir la construcción, en el Barrio del Albaicín, de la Urbanización Carmen de las Palmas, que superaba las alturas máximas permitidas, decidimos abrir la **queja de oficio 93/2899**, toda vez que, según las informaciones recibidas esa urbanización estaba ubicada entre la carretera de Murcia y una calle, dentro del perímetro del Plan Especial de El Albaicín. Según la Asociación, el plan urbanístico vigente autorizaba un máximo de dos plantas de altura en El Albaicín y, excepcionalmente, según las condiciones tipográficas del terreno, una tercera. Al parecer, algunas de las viviendas de la urbanización llegan a cuatro plantas. Consideraban que la masificación de las construcciones y la superación de las alturas y volúmenes permitidos estaba provocando una gran degradación ambiental y paisajístico.

En el caso de la **queja de oficio 93/2590**, esta Institución, con motivo de dos quejas que se estaban tramitando por posibles infracciones urbanísticas en Pampaneira y Bérchules (ambas en Las Alpujarras granadinas), tuvo conocimiento de que en Capileira (Granada), se estaba edificando un complejo urbanístico de 55 viviendas. Dicha edificación presentaba, a nuestro juicio, un gran impacto visual en

el Conjunto Paisajístico del Barranco del Poqueira. A la vista de los hechos expuestos y como quiera que esta Institución está preocupada con la ejecución de obras que pudieran afectar gravemente al paisaje de los Municipios de la Alpujarra, su arquitectura tradicional y popular, interesó informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Si las obras que se estaban ejecutando contaban con la preceptiva licencia y si respetan el Planeamiento Urbanístico vigente en el Municipio.

2. Figura de planeamiento con la que contaba ese Municipio.

3. Si previamente a la ejecución de estas obras y al otorgamiento de la preceptiva licencia, se había puesto en conocimiento de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico Artístico la solicitud formulada, de acuerdo con lo previsto en el art. 20.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y arts. 34 y 35 de la Ley 1/91, de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, a fin de obtener la resolución favorable de dicho Organismo como Administración competente para la protección de los bienes afectados.

Respecto de estos tres últimos expedientes, todavía no se han obtenido respuesta, lo que, por otro lado, es lógico dado que, al menos dos de ellos (quejas 93/2881 y 93/2899) se iniciaron a finales del ejercicio, por lo que daremos cuenta de las actuaciones, valoración y contenido de la resolución que, finalmente, dictemos como consecuencia de la tramitación de los mismos en el próximo Informe al Parlamento de Andalucía. En todo caso, hemos estimado oportuno resaltarlos en éste por ser representativos de una tipología de actuaciones que preocupa, especialmente, a esta Institución.

2.1.3.9. Otras cuestiones.

Dentro de este epígrafe comentaremos, primero, una queja en la que si bien lo que se planteaba, en principio, era una cuestión de índole urbanística, las actuaciones de la Institución se dirigieron al estudio y valoración de una problemática distinta. En efecto, la **queja 92/3**, en la que los interesados denunciaban que en el Paseo Marítimo de Valdelagrana, en El Puerto de Santa María (Cádiz), se había construido un edificio en un espacio que estaba contemplado como zona verde y aparcamientos en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). En la parte trasera del edificio, nos decían que se habían iniciado

unas obras a gran velocidad, sin licencia, sobre las que la Dirección General de Urbanismo había dado una orden de demolición que había sido objeto de recurso contencioso-administrativo, por parte de su propietario, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que estaba pendiente de resolución, pero que, después de esto, habían visto, con sorpresa, que se seguían movimientos y habían visto poner un cartel para venta de apartamentos. La zona, al parecer, había sido calificada como COH-1, lo que permitía la construcción de un motel o similar. Sin embargo, consideraban que ello era discriminatorio en relación con otras calles de idénticas características, que no poseían esta calificación. Con posterioridad y por la misma cuestión que en este expediente de se planteaba, nos fue remitida la **queja 92/903**, presentada, esta vez, por el Presidente de una Asociación de Vecinos de El Puerto de Santa María que, a efectos de tramitación, fue acumulada a la queja que en este epígrafe venimos glosando.

El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María nos envió un extensísimo y detallado informe en el que se daba cuenta de los innumerables cambios, tanto de titularidad como de destino, que habían tenido los terrenos que, en origen, eran de titularidad municipal, así como de los distintos cambios que también habían operado en el planeamiento del Municipio sobre estos terrenos; finalmente, nos comunicaban que la cuestión relativa a la orden de demolición de la Dirección General de Urbanismo se encontraba, efectivamente, pendiente de resolución judicial.

A la vista de la información remitida, nos vimos obligados a suspender las actuaciones y, por tanto, a no entrar a valorar, tanto la posición del Ayuntamiento en relación con las obras ejecutadas y denunciadas por el reclamante, como la propia resolución de la mencionada Dirección General y las actuaciones posteriores de esa Corporación en lo que concierne a la modificación de la calificación de la parcela operada a través de la Revisión del PGOU.

No obstante ello, sí existían otras cuestiones que, en principio, entendimos que no estaban «*sub-iudice*», sobre las que, precisamente por ello, y por la trascendencia que pudieran tener para el interés público, sí se estimó oportuno hacer llegar a la Alcaldía-Presidencia nuestra disconformidad absoluta con la forma en que se habían estado llevando, tal y como ocurrió con el proceso de adjudicación de unos bienes del Municipio, por cuanto:

a) Según el Pliego de Condiciones de la licitación, la construcción y puesta en servicio de las instalaciones la tenía que efectuar, lógicamente, el adjudicatario.

Pues bien, éstas no sólo no las ejecutó quien, según se desprendía del expediente de queja, resultó adjudicatario de la parcela en el año 1978, sino que, sin autorización del Ayuntamiento, las vendió a otro señor, quien, además, se permitió, antes de haber sido autorizada por el Ayuntamiento esta, cuando menos, dudosa transacción, solicitar la licencia de obras. Por fin, en 1987, se autorizaba el cambio de titularidad y quien solicitaba la licencia de actividad no era el segundo adquirente, sino una Entidad Mercantil para apartahotel. Esta Institución hizo llegar a la Corporación que desconocía si se trataba, tal y como parecía, de un nuevo titular y, en este caso, si había sido autorizada por el Ayuntamiento esta segunda transacción. Asimismo desconocíamos si, pese a la modificación producida en el PGOU revisado y publicado el 7 de Marzo de 1992, era autorizable la edificación de este inmueble en la forma en que ha sido construido, extremo éste, sobre el que interesabámos se nos informara, por cuanto, en el supuesto de que su ejecución final no se hubiera llevado a cabo conforme a la modificación puntual del Plan aprobada para esta parcela, entenderíamos que esta cuestión en concreto, en principio, no estaría «*sub-iudice*».

Pues bien, si esta última transacción se había efectuado sin consentimiento del Ayuntamiento, parecía que no era asumible, desde un punto de vista legal y desde la protección de los intereses públicos, que tras una licitación que pretendía proteger el que un bien de titularidad municipal saliera a concurrencia pública, adjudicándose frente a otros posibles licitadores con el compromiso implícito de que el adjudicatario haría las obras conforme al Pliego de Condiciones, bajo su responsabilidad y en el plazo previsto en el mismo, luego, sucesivamente, éste venda a un tercero, quien, a su vez, vende a una Entidad, incumpliendo, reiteradamente, los plazos previstos.

Incluso le decíamos que no era improbable que otros licitadores que quedaron excluidos en la adjudicación, hubieran mejorado su oferta de haber conocido las facilidades que se iban a tener para, en el caso de que, por las razones que fueran, no les interesara ejecutar las obras, vender la parcela a un tercero, ampliar el plazo de ejecución e, incluso, cambiar algunos aspectos del Régimen Jurídico de la misma.

b) En segundo lugar, y aunque relacionado con el punto anterior, la parcela estuvo siempre sometida a la condición resolutoria (que debe figurar inscrita en el Registro de la Propiedad, conforme a la cláusula Sexta del Pliego de Condiciones), de que se construyera en los plazos de edificación y puesta en servicio del edificio, y que se destinara a los fines establecidos en el Pliego y, caso contrario (ésta es la

condición resolutoria): *"los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al patrimonio de este Municipio, con su pertenencia y accesiones"*. Parecía, por tanto, que, con independencia de que las obras ejecutadas sean ajustadas o no a derecho, así como, si con posterioridad a la realización de las mismas, se producía su legalización por la aprobación de la última revisión del PGOU, de 18 de Diciembre de 1991 (BOP 7 de Marzo de 1992), habría que tener en consideración lo siguiente:

1. Respecto del plazo, las obras tenían que haber sido ejecutadas, o bien en el que se estableció en la adjudicación o en el contrato (a ser imposible de realizar el previsto en el Pliego), o en un tiempo similar al que inicialmente estaba establecido en el Pliego. Pues bien, si éste plazo era inferior al tiempo en el que la parcela perteneció al primer adjudicatario de la misma, sin que por éste se ejecutara las previsiones del pliego, la parcela, en principio, debió revertir al Ayuntamiento, de acuerdo con la citada clausula resolutoria, e igualmente debió ocurrir con ésta cuando pasó, primero ilegalmente y después con autorización del Ayuntamiento, a manos de otro adquirente y posteriormente a la empresa mercantil, salvo que, conforme a la clausula Quinta, apartado C, del tan mencionado Pliego de Condiciones, se prorrogara el plazo *"por causas justificadas estimadas discrecionalmente por acuerdo plenario de la Corporación"*.

2. Por otro lado, y respecto de la segunda causa de reversión, es verdad que el proyecto inicialmente previsto en el Pliego fue modificado por el interesado y aprobado por el Pleno de 26 de Enero de 1987, por entender que mejoraba el Pliego de Condiciones; es decir, entendimos que se producía una modificación expresa del Pliego de Condiciones (no sabemos si extemporánea por los motivos antes expuestos), a la vez que el uso de la parcela había pasado ya de "parcela para bar, restaurante y vestuario" a "servicios playa", por lo que al modificarse el Pliego también se pueden modificar, lógicamente, las previsiones de instalación del mismo. Ahora bien, una vez aprobada esta modificación del Pliego, nos preguntábamos sobre si se había modificado, asimismo, después, para las obras que se habían realizado al margen del proyecto básico y del proyecto de ejecución por el que se otorgaban las licencias, y en base al cual se modificó el Pliego; si la respuesta era negativa, creímos que pudo y, tal vez, pueda operar el instituto de la reversión. Sin que el hecho de que se altere el planeamiento, aunque se pretenda con ello legalizar las obras, suponga que tácitamente se haya modificado también el pliego, por cuanto una cosa es el Plan y, consecuentemente, los usos permitidos por el mismo y otra cosa son las prescripciones contenidas en el Pliego de Condiciones, sin perjuicio, lógicamente, de que las obras e instalaciones previstas

en éste y la ejecución de las mismas hayan de adecuarse a las previsiones del PGOU.

En definitiva, el Plan determina el régimen urbanístico aplicable a la parcela, mientras que el Pliego determina las obligaciones contractuales del adjudicatario. Una modificación del Plan no tiene porque suponer una modificación del Pliego de condiciones, salvo en lo que éste sea incompatible con aquél desde un punto de vista urbanístico.

A la vista de cuanto hemos manifestado se formuló:

1. **Recordatorio** del deber legal de que la Administración, en casos como el que nos ocupa, observe la propia normativa que, en aras a la protección de determinados intereses públicos, se establece en los Pliegos de Condiciones y en las Normas de contratación de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y, en su caso, las de licitación establecidas en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

2. **Sugerencia** con objeto de que, con independencia de lo que sobre la cuestión de fondo de naturaleza urbanística decida el Tribunal Superior de Justicia, se dieran las instrucciones oportunas para que se estudiara por la Corporación si, conforme al Pliego de Condiciones, debió proceder o, en su caso, procede, la reversión automática que como condición resolutoria figura en la cláusula 6 del Pliego de Condiciones que estableció lo siguiente:

"INCUMPLIMIENTO: Transcurridos los plazos de edificación y puesta en servicio del edificio, o no destinándolo a los fines indicados, los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al Patrimonio de este Municipio, con sus pertenencias y accesiones.

Esta condición resolutoria se inscribirá en el Registro de la Propiedad, así como las obligaciones en las cláusulas anteriores se imponen".

La Sugerencia se dirigía a que en el caso de que la reversión debiera haber operado, y ya no sea posible ejercerla, se delimiten las responsabilidades a las que, en su caso, haya lugar, ya sea por parte de la propia Corporación, o de los sucesivos "titulares" de la parcela.

En el mismo escrito interesábamos se nos informara si la mencionada

condición resolutoria llegó a inscribirse en el Registro de la Propiedad, y caso contrario, causa de este incumplimiento. Y, finalmente, tal y como hemos indicado anteriormente, sobre si, en todo caso, el Apartahotel construido se ajusta a las previsiones del Plan, cuya revisión fue publicada en el BOP de 7 de Marzo de 1992 y, en caso contrario, sobre las medidas de Disciplina Urbanística que se hubieran adoptado.

En su informe, en síntesis, la Alcaldía-Presidencia nos decía lo que ya sabíamos y le habíamos comunicado a la propia Corporación sobre que la primera autorización sobre cambio de titularidad la había dado el propio Ayuntamiento. Por otro lado, nos decía que el Apartahotel no se había construido, que sólo existía la primera planta de una estructura, sobre la que pesaba una orden de demolición.

Por nuestra parte, hicimos llegar a la Alcaldía-Presidencia que nada se decía en el mencionado informe sobre lo manifestado por nosotros en el sentido de que el propio Ayuntamiento había otorgado una licencia de obras sin haber autorizado previamente el cambio de titularidad (sin perjuicio de que esta se otorgue salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero), ni tampoco sobre la inactividad del Ayuntamiento ante el incumplimiento de las obligaciones del pliego por el primer adjudicatario de la parcela. Tampoco nos decía nada el Ayuntamiento sobre si se había autorizado el cambio de titularidad a la entidad mercantil que ahora aparecía como titular del inmueble, ni sobre si después de concederse prórroga en su día al segundo titular del inmueble, se habían concedido otras prórrogas o, por el contrario, se trataba de un claro y patente incumplimiento de las condiciones del pliego originario. Situación ante la que el Ayuntamiento no había realizado actuación alguna.

Por último, le decíamos que en la Sugerencia formulada interesábamos que se nos informara si la Condición Resolutoria que figuraba en la cláusula 6ª del Pliego de Condiciones llegó a inscribirse en el Registro de la Propiedad y, caso contrario, causa de este incumplimiento. Tampoco hemos obtenido esta información, toda vez que si bien se pospusieron las condiciones a los efectos de constituir primera hipoteca, estimamos que ello no eximía de la obligación de inscribir en el Registro la citada Condición.

En consecuencia, en base a estas consideraciones, no podíamos entender que se hubiera producido una aceptación expresa del contenido de la Resolución que formulábamos a la citada autoridad, por no haberse entrado en la consideración de toda la problemática que le trasladábamos y de las conse-

cuencias que pudieran derivarse de ella, con independencia de la cuestión que actualmente se encuentra subjudice.

Por ello y por estimar que esa Corporación no había ejercido una correcta defensa de los intereses públicos que el pliego de condiciones aprobado en su día pretendía proteger, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Por último, resaltaremos la **queja 92/2081**, en la que el interesado nos exponía que con fecha 5 de Octubre de 1991, instó ante el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) la incoación de expediente para la declaración de solar, edificación forzosa e inclusión en el Registro Municipal de Solares de una finca urbana sita en la C/ ... de dicha localidad. Con fecha 11 de Febrero de 1992 denunció la mora en producirse una resolución expresa, sin que, a la fecha de presentación de la queja, se hubiera efectuado la misma.

Tras una primera reiteración de la petición de informe, el Ayuntamiento nos comunicaba que la petición no había sido atendida toda vez que el PGOU de El Puerto de Santa María no se había entrado en vigor hasta el 27 de Marzo de 1992, disponiendo en el art. 2.5.5.3 de su Normativa-Ordenanza que «para aquellos terrenos clasificados como suelo urbano y no incluidos en ninguna unidad de ejecución el plazo máximo para la presentación de solicitud de licencia será de dos años desde la publicación en el BOJA de la resolución de Aprobación Definitiva del Plan General».

Según el Ayuntamiento, el plazo para la petición de solicitud de licencia comenzó el 27 de Marzo de 1992 y por consiguiente finalizaba el 27 de Marzo de 1994. Por su parte, el art. 3.3.26 de la Normativa-Ordenanza del vigente PGOU que versa sobre el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar, en su apartado 2º disponía que «en los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos (plazo de edificación hasta el 27-marzo-94), cuando el Ayuntamiento no opta por la expropiación, y aún optando por esta transcurran los plazos señalados sin que se inicie la edificación, acordará la aplicación del régimen de venta forzosa del terreno mediante su inclusión en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar mediante resolución administrativa previa audiencia del interesado y a través del procedimiento establecido en la Ley R.D.L. 1/92 de 26 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana».

A la vista de lo que se nos comunicaba, calificamos de negligente la actitud municipal ante el silencio dado a la petición formulada por el interesado, por cuanto considerábamos que las razones expuestas carecían de virtualidad para justificar la postura municipal y que, en todo caso, deberían haber sido trasladadas al interesado, para que éste hubiera ejercido las acciones que tuviera por convenientes. Señalábamos, además, que de acuerdo con la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, la denegación presunta no excluye el deber de la Administración de dictar una resolución expresa.

Por estas razones, se formuló a la Autoridad Municipal **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 70.1 y 94.3, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y art. 219 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en la actualidad, art. 299, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio), 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 y **Recomendación** en el sentido de que, en caso de que no se hubiera contestado aún a los escritos del interesado, de fechas 5 de Octubre de 1991 y 11 de Febrero de 1992, se procediera a contestar de forma expresa a los mismos, a fin de que el peticionario pudiera ejercitar las acciones que tuviera por convenientes, si lo estimaba oportuno. Y ello por cuanto, estimábamos que las razones esgrimidas para no atenderla, no eran asumibles. En primer lugar, desde un punto de vista procedimental, por los motivos mencionados, y en segundo lugar, porque la petición del interesado está registrada de entrada en el Ayuntamiento con fecha 5 de Octubre de 1991 y, por tanto, la posterior aprobación definitiva del PGOU de El Puerto de Santa María no tenía porqué haberle afectado, al haberse producido por Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de fecha 18 de Diciembre de 1991 (no entrando en vigor hasta el 27 de Marzo de 1992). Ello determinaba que el Planeamiento a aplicar ante la petición formulada era el vigente en el momento en que ésta se efectuaba. De no haberse mantenido la pasiva actitud municipal, habría sido de plena aplicación lo dispuesto en el art. 154, de la entonces vigente Ley del Suelo, actuándose de acuerdo con lo establecido en el Planeamiento entonces de aplicación en el Municipio.

En definitiva, estimábamos que como consecuencia de la no observancia de los artículos citados en el Recordatorio, se había impedido la incoación del correspondiente expediente, donde el interesado hubiera podido alegar lo que estimare oportuno en cuanto a su pretensión de inclusión del solar en cuestión en el Registro Municipal de Solares.

Si en aquellos momentos, según la Corporación, no cabía otra actuación ante la situación del citado solar, ello era así por la pasividad y negligencia mostrada por el Ayuntamiento respecto de la petición formulada por el reclamante.

Como quiera que no obtuvimos respuesta a esta resolución, nos vimos obligados a incluir el expediente de queja en este Informe Anual.

2.2. Vivienda.

2.2.1. Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.

En no pocas ocasiones la larga tramitación de los expedientes de queja motivan el que resulte aconsejable, si se ha producido alguna actuación singular o de especial relevancia en orden a un adecuado control de la Administración Pública, que se resalten durante más de un ejercicio en el Informe al Parlamento Andaluz.

Este es el caso de la **queja 91/52**, citada en el pasado ejercicio (Apartado 2.2.3. Infracciones en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública), en el que dábamos cuenta de la última actuación realizada, consistente en la resolución enviada a la Comisión Provincial de Vivienda, por la que se formulaba **Recordatorio** legal de una serie de preceptos que considerábamos incumplidos, al mismo tiempo que se formulaba **Recomendación** en el sentido de que, en futuras promociones, la lista definitiva de adjudicatarios se realizara con plena observancia de aquella normativa -nos referimos a lo establecido en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, y al Decreto 73/84, de 27 de Marzo, por el que se creaban las Comisiones Provinciales de Vivienda-, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad-

En su respuesta -y esto es el motivo de que resaltemos este expediente, también, en este Informe- la Delegación Provincial de Obras Públicas y

Transportes, a través de un informe del Jefe del Servicio de Vivienda, nos decía, en síntesis, lo siguiente: que dado el gran número de solicitudes, la Comisión Provincial había comprobado que el Ayuntamiento había observado la normativa del Decreto, si bien no estudió la documentación de los 450 solicitantes no incluidos en la lista de adjudicatarios ya que entendía, que la competencia para decidir la admisión o exclusión de los solicitantes, valorando los requisitos que establece el citado Decreto, correspondía, conforme al art. 10 del mismo, a los Ayuntamientos.

Por otro lado, nos decían que al no haberse presentado reclamaciones por los solicitantes, a los que se refería nuestro escrito, no habían detectado errores de baremación.

Finalmente, destacaban el protagonismo de los Ayuntamientos en este procedimiento, dadas las competencias e informes que elaboran y que, teniendo en cuenta ello y el que los Ayuntamientos son la Administración mas cercana a los ciudadanos, la Comisión Provincial de la Vivienda venía respetando las decisiones y las listas propuestas por las Comisiones Locales de Vivienda, *"por considerarlas más justas y acordes con la realidad social del municipio, máxime cuando las Comisiones Municipales que se encargan de la baremación y elaboración de las listas están compuestas por regla general por representantes de todas las instituciones y sectores del municipio, como concejales, asociaciones de vecinos, partidos políticos, solicitantes de viviendas, asociaciones de consumidores, etc."*

Esta fue, en síntesis, la respuesta dada en este y en otros expedientes -vgr. la **queja 92/1338**- que motivó el que por esta Institución hiciéramos una valoración manifestando nuestra posición diametralmente opuesta a la de la Comisión Provincial citada. Esta posición quedó reflejada en el escrito que hicimos llegar a la Comisión Provincial de Urbanismo y en el que, respecto del fondo del asunto, comunicábamos que compartíamos completamente lo manifestado en cuanto a la cercanía de la Administración Local al ciudadano, así como sobre las competencias que tenía ésta en materia de recepción y calificación de solicitudes, pero que, cuestión completamente distinta era la forma en que se ejerzan, desde el punto de vista legal, esas competencias, el alcance de éstas y de las que posee la Comisión Provincial de Vivienda. Cuando la norma, en un Estado de Derecho, es clara, debe aplicarse y, en el caso que nos ocupaba, no parecía que, ni su redacción, ni el supuesto de hecho, ofrecieran dudas sobre su interpretación. De hecho sobre esta cuestión no había existido discrepancia. La cuestión se había planteado en otro sentido: si era posible sustituir el contenido de

la norma por el criterio de las Comisiones Municipales; esto entendimos que ni se correspondía con la letra, ni con el espíritu de la norma, que, globalmente, no es otro que el de que se entreguen las viviendas a quién más lo necesite, de acuerdo con unos criterios normativos previos y de aplicación general.

El hecho de que la vulneración de estos preceptos se hubiera llevado a cabo por una Comisión con la representación de todas las fuerzas políticas nos pareció que no tenía trascendencia en orden a valorar la legalidad de los acuerdos adoptados, dados los términos del art. 9, aptdo. 1, de la Constitución, precepto que, además de garantizar el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, garantiza, también, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En cuanto al hecho de que no se estudiaran las 450 solicitudes no incluidas en las listas de adjudicatarios por los motivos indicados, hicimos las siguientes matizaciones:

- a) Que no era probable (aunque en hipótesis pudiera ocurrir) que los 450 solicitantes no incluidos en la lista remitida como propuesta de adjudicatarios se excluyeran por la Corporación en base a la competencia que posee con arreglo al art. 7, del Decreto 237/85, sino que, una parte de ellos, lo serían en base al aptdo. 2 del art. 7; otros, por no cumplimentar la documentación a que se refiere el art. 10 o por haber incurrido en falsedad conforme a éste mismo precepto; y, finalmente, la mayoría no habrían sido incluidos, no por no encontrarse dentro de los supuestos contemplados en el aptdo. 4 del citado art. 10, sino por reunir, tras su admisión a trámite, una puntuación inferior a la que habían recibido quienes fueron propuestos como adjudicatarios por el Ayuntamiento, confeccionándose, finalmente, una lista completa con todas las solicitudes, a la que se incorporarían las solicitudes excluidas y sus causas de exclusión, conforme al art. 11 del Decreto citado.
- b) Manifestábamos que ni tenía justificación el que no se estudiaran estas 450 solicitudes, dada la competencia de los Ayuntamientos para examinar la concurrencia de los requisitos del art. 7, ya que se trata de analizar, además de los supuestos de exclusión contemplados en este precepto, otros supuestos de hecho (los referidos en el art. 11); ni tampoco la tenía el hecho de que los Ayuntamientos tengan competencia para elaborar propuestas de listas de excluidos (por los diferentes motivos que establece el Decreto) y, admitidos (sean o no adjudicatarios), **pues tales funciones no excluían el deber de ejercer esa Comisión Provincial de la Vivienda** («la competencia es irre-

nunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia», según establece el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio 1958) **sus competencias resolutivas**; en este sentido, fue preciso recordar a la Comisión Provincial que entre las competencias de ésta, conforme al art. 2, aptdo. 4, del Decreto 73/1984, de 27 de Marzo, se encuentra la de «Resolver acerca de la adjudicación en arrendamiento o en propiedad, de las viviendas de protección oficial de promoción pública". Precisamente, esta competencia resolutive de las Comisiones Provinciales de la Vivienda, y no de los Ayuntamientos (como se desprendía de la respuesta de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes), sobre los distintos supuestos contemplados en el art. 11 del tantas veces citado Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, es la que permitía que fueran susceptibles de recurso de alzada ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes las resoluciones de aquélla.

Por todo ello, no pudimos sino manifestar nuestra disconformidad con la respuesta obtenida en estos dos expedientes y, tras ratificarnos en el contenido de la resolución dictada en su día, se procedió a la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía. Ello, sin perjuicio de que a la vista de la problemática que se venía detectando, en no pocas ocasiones, en orden a la valoración de situaciones de índole social, que exigen un tratamiento especial o diferenciado, se le comunicara que se tenía previsto por esta Institución realizar las actuaciones oportunas, tendentes a proponer una modificación parcial del Decreto que permitiera ponderar, sin vulnerar la legalidad aplicable, esta situación. A esta modificación nos referiremos posteriormente.

El interesado, en la **queja 92/549**, nos decía que -después de tener adjudicada una vivienda de promoción pública en una barriada de Coníl de la Frontera (Cádiz), a la que tuvo acceso en virtud de su situación familiar y otras circunstancias-, según su parecer, de forma totalmente arbitraria y alegando que tenía vivienda en propiedad, había sido desposeído de la misma. Había presentado reclamación ante la Comisión Provincial de la Vivienda y frente a la resolución de ésta, había interpuesto recurso de alzada ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, sin que hasta el momento de presentar la queja se hubiera dictado la preceptiva resolución.

En consecuencia, admitimos a trámite la queja por silencio ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, sin perjuicio de pedir un informe al Ayuntamiento de Coníl de la Frontera.

El recurso de alzada fue confirmatorio de la resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda, en cuanto estimó en su Segundo Fundamento que a tal efecto y ante las denuncias presentadas contra el solicitante, de que la vivienda en que residía era de su propiedad, con fecha 26 de Marzo de 1990, el interesado recibió notificación del Ayuntamiento de Conil mediante la cual y para poder admitir a trámite su solicitud sobre adjudicación de viviendas, debía aportar documentación que acreditara si la vivienda en que habitaba era de su propiedad debiendo presentar fotocopia del contrato de arrendamiento y de los recibos correspondientes. La contestación a tal notificación fue una declaración firmada por su suegro, haciendo constar que actualmente se hallaban viviendo en su casa. Esta declaración era insuficiente para acreditar la no titularidad, a juicio de esta Autoridad, por lo tanto, entendieron que el acuerdo de la Comisión Provincial de la Vivienda era ajustado a Derecho, por incumplimiento de lo dispuesto en el art. 7, punto 1, párrafo 2, del Decreto 237/85.

Ante esta resolución, enviamos escrito al Consejero de Obras Públicas y Transportes, en el que le comunicábamos, entre otros extremos, que el reclamante, entre la documentación adjuntada, aportaba un escrito de su suegro, en el que declaraba bajo juramento que la vivienda que habitaba el reclamante *"la tiene prestada porque con sus ingresos no puede pagar el alquiler de ninguna casa"*. Igualmente, el propio solicitante declaraba bajo juramento que ninguno de los miembros de su unidad familiar poseía a título de propietario, vivienda principal o secundaria. Ante el requerimiento del Ayuntamiento para que acreditara si la vivienda era de su propiedad o presentara fotocopia del contrato de arrendamiento o de los recibos correspondientes, presentó nueva declaración jurada del suegro del interesado, exponiendo que convivían con ellos en la misma casa de cuarenta metros cuadrados. Ante la reclamación del interesado, el Ayuntamiento le comunicó que debería presentar la misma ante la Comisión Provincial de la Vivienda, lo que efectivamente hizo.

Lo cierto era que el interesado, además de su declaración jurada de no poseer ningún miembro de la unidad familiar vivienda principal ni secundaria, había presentado dos declaraciones juradas de su suegro manifestando que la vivienda que ocupaba lo era a título de precario y en convivencia con otros familiares.

Llegados a este punto, recordábamos a la mencionada Autoridad el art. 88.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de Julio de 1958, que

establece que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, se acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a 30 días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

En este sentido, se le decía que la Doctrina viene considerando que la Administración no es un mero sujeto destinatario de la actividad probatoria de los interesados, sino que es sujeto activo de la prueba y sobre ella recae la carga de la misma.

De la misma forma se pronunciaba la Jurisprudencia. Así, en sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de 27 de Junio de 1988, que señala que «La presunción de legalidad del acto administrativo desplaza al administrado la carga de accionar, pero no la carga de la prueba dentro del proceso que en virtud de la presunción de inocencia pesa plenamente sobre la Administración».

Pero es que, además, se exigía una prueba concluyente e inequívoca, sin que entendiéramos que podía producirse una exclusión como la del reclamante, con base «en simples indicios, meras presunciones o subjetivas conjeturas». Así, la Sentencia de 14 de Junio de 1984.

Entendimos que la resolución del recurso de alzada no suponía únicamente inobservancia de normas procedimentales, sino que se había privado al interesado del derecho a la presunción de inocencia consagrado en el art. 24.2, de nuestro Texto Constitucional.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados, y **Recomendación** en el sentido de que, dada la inobservancia de las normas citadas en este escrito, habiéndose incurrido en la inversión de la carga de la prueba de la presunción de inocencia del reclamante, se procediera a la revisión de oficio de la resolución dictada por el Consejero de Obras Públicas y Transportes, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto, al amparo de las disposiciones legales procedimentales de aplicación y le fuera adjudicada una vivienda al interesado, si alcanzara la puntuación suficiente para ello y no existiera una prueba concluyente que supusiera el incumplimiento de algún requisito necesario para su adjudicación. Ello, por cuanto el Ayuntamiento, al excluir la solicitud del interesado, no practicó prueba capaz de demostrar la inexactitud de lo alegado por el mismo, por lo que debió resolver soportando el efecto de su inactividad probatoria, tal y como hemos

indicado, porque la carga de la prueba de la falsedad de lo declarado correspondía al Ayuntamiento y no al solicitante.

En respuesta a este escrito, hemos recibido informe del Consejero en el que discrepa del contenido de esta resolución. Estimando que al tratarse de una cuestión que afecta a distintos derechos constitucionales, estamos pendientes del estudio de este informe, con objeto de, previa valoración del mismo, adoptar la posición que corresponda por esta Institución.

De la **queja 92/624**, resaltada en el Informe del ejercicio anterior (Apartado 2.2.3. Infracciones en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública) y referente a una reclamante de 81 años, cuya vivienda había devenido en ruina, que se encontraba en una situación de gran necesidad y sobre la que se había formulado una **Sugerencia**, solamente diremos en este ejercicio que se recibió respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), comunicándonos que, finalmente, se había adjudicado a la interesada una vivienda. Hay que destacar que en este caso no se había producido infracción -pese al epígrafe en que se encaja la queja- por parte del Ayuntamiento que había tramitado el expediente.

De las cuatro sugerencias dictadas como consecuencia de la tramitación de un expediente (**queja 92/1188**, citada en Informe de 1992, Apartado 2.2.6. Adjudicación de viviendas de promoción pública: integración del minusválido), hay que destacar que la respuesta fue positiva con carácter general y de manera particular, para el reclamante, toda vez que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Granada nos comunicó que se había enviado escrito al Ayuntamiento de Salobreña "*para que en futuras promociones admita nueva solicitud del reclamante que le permita ampliar la superficie de su vivienda*", dado que la superficie que tenía la nueva vivienda era inferior a la que poseía, por mas que tuviera mejores condiciones de habitabilidad.

Sin embargo, hubo una cuestión que no se había atendido y era la remisión del informe elaborado por el Ayuntamiento y que sirvió de base para el acuerdo del Delegado de Obras Públicas y Transportes por el que se aplicaba la deducción del 50 % del arrendamiento a todos los adjudicatarios. En lugar de remitirnos el informe, se nos comunicó que la deducción del 50 % se contemplaba en el art. 2.1 del Decreto 416/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula el régimen de arrendamiento para las viviendas de promoción pública y se dictan normas de regularización de situaciones de impago y ocupación.

A la vista de ello, fue preciso que aclaráramos que en nuestra anterior comunicación, lo que interesábamos de la citada Delegación Provincial, de nuevo, era la remisión del informe elaborado que sirvió de base para el Acuerdo de aquélla por el que se aplicaba la deducción del 50 % del arrendamiento a todos los adjudicatarios de la promoción de viviendas, sin que, finalmente, éste nos hubiera sido remitido.

A la vista del contenido del escrito de respuesta, así como de nuestras peticiones de informes anteriores, tuvimos que comunicar que el sentido de la petición formulada no era el que nos informaran de una normativa que conocíamos, sino saber por qué se aplicó ésta a todos los adjudicatarios de la promoción y si los motivos que justificaron esta aplicación se habían hecho constar en algún informe emitido al efecto.

Ello a nuestro entender no era, en modo alguno, baladí porque no tenía sentido que fuera requisito para acceder a la adjudicación de viviendas de promoción pública, tener y acreditar unos ingresos suficientes para pagar el alquiler (salvo que la adjudicación sea en precario) y después sólo exigir, de forma generalizada, el 50 % de la cuantía de éste, salvo que estuviese justificado por reunir, todos y cada uno de los adjudicatarios, los requisitos necesarios para ello (extremo que no quedó aclarado).

En definitiva, considerábamos que la reducción o disminución de la renta, prevista en la normativa citada, sólo podría llevarse a efecto, única y exclusivamente, cuando en el solicitante se diera el supuesto del art. 21 del, entonces en vigor, Decreto 237/85, de 6 de Noviembre, sobre adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, actualmente contemplado en el aptdo. 2 del art. 2 del Decreto 416/90, de 26 de Diciembre.

En consecuencia, al no haberse recibido la información interesada y para no prolongar la tramitación del expediente por más tiempo, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, pero, incluyendo este expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y destacándolo en la sección correspondiente del mismo.

En la **queja 92/1907**, la interesada nos decía que hacía dos años que había solicitado una vivienda de las 50 construidas por la Junta de Andalucía en el municipio de El Viso del Alcor (Sevilla). Cuando salieron las primeras listas era una

de las adjudicatarias, estando entre las 18 primeras, pues era madre soltera, con una hija de 4 años, sin trabajo fijo y no disponía de recursos económicos para comprar una casa. El día 15 de Octubre se expusieron las listas definitivas y con gran sorpresa vio que la habían excluido, argumentando, siempre según la interesada, que habían hecho "*justicia social*". Se dirigió al Alcalde pidiendo una explicación, el cual le dijo que no tenía derecho por que su padre tenía bienes.

Admitida a trámite la queja, interesamos de la Comisión Provincial de la Vivienda que nos informaran sobre si era cierto que la interesada había sido excluida de la lista definitiva de adjudicatarios de las 50 viviendas de promoción pública construidas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes en el mencionado Municipio y, en su caso, causas de la exclusión citada, estado actual de tramitación del expediente de adjudicación de las viviendas, remitiéndonos, a ser posible, copia del acta de la sesión plenaria en la que se acordó la exclusión de la interesada, así como de la solicitud y documentación aportada por ésta y de cuantos otros documentos estimara oportunos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

La Delegación Provincial nos comunicó que la interesada había renunciado a la adjudicación, que pudiera corresponderle, de alguna de las 50 viviendas de promoción pública construidas en el Viso del Alcor, por haber solucionado su problema. Dicha renuncia motivó que la Comisión Provincial de la Vivienda, acordase desestimar la reclamación efectuada por esta Institución en nombre de la interesada. Al escrito se acompañaba un informe sobre la cuestión planteada en la queja.

Una vez estudiado el contenido de este informe y la respuesta de la Comisión Provincial, enviamos escrito en el que comunicábamos al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión Provincial de la Vivienda, que, en primer lugar, cabía destacar que esta Institución, -en respuesta a unas alusiones realizadas en el escrito de aquella- no tenía entre sus competencias la interposición de reclamaciones o recursos en nombre de los interesados de los expedientes de queja que en ella se tramitan, sino que al amparo del art. 18.1 de la Ley 1/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, una vez «admitida la queja, el Defensor del Pueblo Andaluz promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso, dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al Organismo o a la Dependencia Administrativa procedente, con el fin de que por su parte, en el plazo máximo de 15

días, se remita informe escrito...».

Efectuada la anterior aclaración y en relación con el asunto que motivó nuestra petición de informe, le comunicábamos que habíamos interesado, igualmente, del Ayuntamiento de El Viso del Alcor, informe que lo emitió indicándonos que el Pleno de la Corporación, con fecha 13 de Octubre de 1992, acordó la exclusión de la interesada de la lista provisional de adjudicatarios por motivos de justicia social dadas las circunstancias económico-familiares que identifican el caso.

No obstante ello, y a la vista de que en la comunicación nos manifestaba, que la interesada había renunciado a la adjudicación que pudiera corresponderle, de alguna de las viviendas de promoción pública construidas en el Viso del Alcor, por haber solucionado su problema, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja y procedimos al archivo del mismo.

Sin perjuicio de ello, esta Institución creyó conveniente efectuar algunas valoraciones y **Recomendación** al Ayuntamiento de El Viso del Alcor, con respecto a la actuación Municipal, la cual, trasladábamos mediante fotocopia a la Comisión Provincial de la Vivienda, conforme al art. 13 del Decreto 413/90, sobre Adjudicación de Vivienda de Promoción Pública, en relación con el art. 7.3 aptdo. 4 del Decreto 73/84, de 27 de Marzo, por el que se crean dichas Comisiones Provinciales, a fin de que las consideraciones que en la misma se contenían, fueran tenidas en cuenta por la Comisión, en la elaboración de las listas definitivas de adjudicatarios que se efectuaran en futuras promociones de viviendas.

Pues bien, la valoración que se hizo llegar a ambas Administraciones competentes fue la siguiente:

Entendimos que la exclusión efectuada dañó gravemente los derechos de la interesada. El art. 10, aptdo. 4, del Decreto 413/90, dispone que caso de que la solicitud contuviera errores subsanables o se omitiera la presentación de algún documento, se concederá un plazo de diez días para la subsanación de los errores u omisiones que hubiere lugar. Si transcurrido dicho plazo la solicitud o documentación adjunta no hubieran sido corregidas o completadas, o bien de la misma se deduce falsedad o incumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 7, los Ayuntamientos archivarán la solicitud.

Como quiera que ese Ayuntamiento en ningún momento concedió el

citado plazo de diez días para subsanación de errores u omisiones, entendimos que había considerado que la solicitud de la interesada no los contenía. Por tanto, debimos considerar que la exclusión se debía a falsedad o incumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 7.

Lo cierto era que el Ayuntamiento, en ningún momento indicaba qué requisito del citado artículo incumplía o falseaba la interesada. Simplemente, aludía a "*motivos de justicia social*" tras recibir numerosas "*quejas verbales*".

Llegados a este punto, hicimos una valoración similar a la comentada en la **queja 92/549** sobre la práctica de la prueba, la presunción de inocencia, etc., formulando finalmente **Recomendación** en el sentido de que para futuras promociones de vivienda que se lleven a cabo en ese municipio, se observara la legalidad vigente en materia de adjudicación de viviendas de promoción pública, de la que en la actualidad forman parte los preceptos mencionados y, en definitiva, la necesidad de que la Administración actúe con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, conforme a lo establecido en el art. 103, aptdo. "in fine" de la Constitución.

Resoluciones como la que había adoptado ese Ayuntamiento, suponían la quiebra efectiva de las garantías que el Estado de Derecho establece a favor del ciudadano, y la inobservancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica recogidos en el art. 9, de nuestro Texto Constitucional; precepto, este último, que también garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Y todo ello, con independencia de que la interesada hubiera renunciado a la adjudicación que pudiera corresponderle de alguna de las 50 viviendas de Promoción Pública construidas en esa población y aunque hubiera desistido de la Reclamación presentada.

Asimismo le comunicábamos que, con aquella misma fecha, trasladábamos las consideraciones contenidas en este escrito a la Comisión Provincial de la Vivienda a fin de que fueran tenidas en cuenta en la elaboración de las listas definitivas de adjudicatarios que por la citada Comisión se efectúen en futuras promociones de viviendas.

La Alcaldía-Presidencia del mencionado municipio no respondió, por lo que procedimos a la inclusión del expediente de queja en este Informe Anual al

Parlamento de Andalucía.

La **queja 92/2094** se citaba en el Informe de 1992, en la que el interesado planteaba un problema similar al de las quejas 91/1404 y 92/1282 (todas ellas citadas en el Apartado 2.2.4. Actuación singular no prevista legalmente). En este caso, el interesado nos decía que le había sido adjudicada una vivienda de protección oficial por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Huelva, por vivir en una casa considerada insalubre. Por la citada entidad, se le exigía para poder acceder a la vivienda adjudicada, firmar un documento por el que consintiera la demolición de la vivienda que actualmente ocupaba. Sin embargo, esta vivienda era propiedad de sus padres, por lo que no podía acceder a esta petición, encontrándose en situación de recogido por los mismos. Por ello, le denegaban la vivienda concedida y su uso hasta haber firmado dicho documento, a la vez que le obligaban a vivir en esas condiciones teniendo esposa y tres hijos.

Después de hacer una valoración similar a las de las quejas citadas, se le decía al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes, en su calidad de Vicepresidente de la Comisión Provincial de la Vivienda, que, según se desprendía de la documentación aportada en el caso concreto que nos ocupaba, el reclamante había justificado la necesidad de vivienda, basada en la convivencia con otros familiares u otra familia, sin que, al parecer, la residencia en la barriada referida hubiera sido objeto de especial consideración, por lo que se le estaba discriminando al imponerle la obligación de demoler la vivienda en la que residía, con respecto al resto de adjudicatarios no residentes en "Marismas del Odiel", cuya necesidad de vivienda venía justificada, tanto por las deficientes condiciones de habitabilidad de aquéllas, como por alojamiento en convivencia con otros familiares u otra familia, a los que no se les imponía tal obligación de adjudicación y demolición simultánea, por lo que podría estarse conculcando el principio de igualdad constitucionalmente reconocido en el art. 14 de nuestra Norma Suprema.

En definitiva, el problema, a nuestro juicio, no era 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 tratara 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. Además, al tratarse, de hecho, de una actuación singular declarada por un órgano que, manifiestamente, no tenía la competencia para ello y sin reunir los requisitos formales previstos legalmente, se había dictado «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello». La citada

resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda, en lo que concierne a la cuestión de fondo planteada en la queja, era nula de pleno derecho.

No obstante ello, esta Institución quería manifestar, como ya lo había hecho en el ejercicio anterior, con toda claridad, que evidentemente estaba a favor de toda actuación que legalmente se desarrollará 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, se formuló el oportuno **Recordatorio** del deber de observar los preceptos que estimábamos habían sido vulnerados e interesábamos hiciera llegar el contenido de este escrito a la Comisión Provincial de la Vivienda, formulando, asimismo, **Recomendación** en el sentido de que, previa conformidad de los afectados, se desalojara y demoliera la chabola, siempre y cuando las dimensiones de la vivienda adjudicada fueron acordes con el número de sus ocupantes. Todo ello, lógicamente, con objeto de evitar que queriendo erradicar el chabolismo horizontal basado en las deficientes condiciones de habitabilidad, se creara una situación de hacinamiento en una vivienda de promoción pública de nueva construcción. En todo caso, se le significaba que esperábamos que este criterio sea tenido en cuenta al asignar concretamente la vivienda al adjudicatario; esta apreciación estimábamos oportuno realizarla, toda vez que ya, en una ocasión, en el Municipio de Granada se adjudicó, por razones de salubridad, una vivienda a una unidad familiar que le creó, dada su superficie inferior a la que poseían con anterioridad, una grave situación de hacinamiento (queja 92/1188).

En el supuesto de que no existiera conformidad de todos los ocupantes de la chabola, entendimos, 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, el adjudicatario no era el propietario de la chabola en la que residía, sino que según ya indicábamos, figuraba en la misma en calidad de "*recogido*". Por ello, en este supuesto, entendimos que las actuaciones debían ir encaminadas, o bien, a facilitar a los familiares con los que convivía el reclamante, si era 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 llevara a cabo como actuación singular para erradicar el chabolismo o, si procediera, otras que se

construyeran en Huelva capital, a las que legalmente pudieran concurrir si reúnen los requisitos para ello.

En su respuesta, el Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes nos comunicó que la Comisión Provincial de la Vivienda, en su reunión de 30 de Noviembre de 1992, había acordado por unanimidad dejar sin efecto la condición general establecida para los residentes en "Marismas del Odiel" de proceder a la demolición de la vivienda que ocupaban. Asimismo y en particular al concreto de la queja, nos comunicaban lo siguiente:

"En referencia concreta a D. ..., el pasado día 14 de Enero del año en curso, se le entregaron las llaves de una vivienda de tres dormitorios en la C/ ... de Huelva".

Entendimos que esta respuesta suponía la plena aceptación de la Recomendación formulada y que se ha solucionado el problema que motivó la presentación de su escrito de queja, por lo que, dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al consiguiente archivo del expediente de queja.

En el caso de la **queja 93/467**, el interesado nos decía que había quedado vacía una vivienda de promoción pública en el Municipio de Vilches (Jaén) y que estaba pendiente de adjudicar. Solicitaba una pronta realización del trámite pues esperaba resultar adjudicatario dadas la penosas circunstancias familiares, económicas y de vivienda que padecían y que aparecía en el informe social elaborado por la Asistente Social de ese Ayuntamiento, del que nos enviaba una fotocopia.

A la vista del escrito del interesado, no cabía apreciar irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento en cuanto a la cuestión que nos planteaba, pero interesamos informe sobre la propuesta de adjudicación efectuada por el Ayuntamiento y sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda del reclamante.

En el mismo, el Alcalde-Presidente nos decía que se había abierto al público un plazo de presentación de instancias, entre las que se encontraba la del interesado, habiéndose nombrado una Comisión Especial para el estudio de las solicitudes, que se estaba realizando con base a un informe del asistente social.

Finalmente, indicaba que la madre de la esposa del reclamante vivía

sola en una amplia vivienda que según datos catastrales tenía una extensión de 200 m² de solar.

En relación al interesado señalaba que, si bien las cuestiones de habitabilidad de su vivienda eran las indicadas en el informe del asistente social, la familia contaba con medios para rehabilitar su vivienda ya que había muerto su suegro y con la participación en la herencia del mismo, aunque sólo sea en concepto de legítima, debía bastar a estos fines.

El interesado por su parte había cuestionado completamente esta información dando una visión completamente contraria a la facilitada por la Alcaldía por cuanto de la misma se desprendía que no podría acceder a tal herencia y que además había sido expulsado de la vivienda de la madre de su mujer, que, además, había ejercido acciones legales contra ellos.

A la vista de su escrito, esta Institución hizo llegar a la Alcaldía-Presidencia su criterio de que el baremo y procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública no podría ser otro que el detallado en el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por el que se regula la adjudicación de viviendas de promoción pública, que establece, en su art. 18, el procedimiento para la adjudicación de viviendas que quedaran vacantes, después de una primera adjudicación, siempre y cuando la lista de espera no estuviera vigente. En este sentido, recordábamos que el art. 7 del Decreto no tenía en cuenta si otros familiares de los solicitantes poseían vivienda o no, sino que se concretaba a que los miembros de la unidad familiar no tuvieran vivienda principal o secundaria a título de propiedad. Y que, además, se haya acreditado alguna de las circunstancias previstas en el punto 6, aptdo. a), de este precepto, que indica lo siguiente: «a) Residir en una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad».

En consecuencia, estimábamos que la solicitud de adjudicación del interesado había de ser valorada y baremada conforme a las normas establecidas en el citado Decreto, asignándosele la puntuación que le correspondía según los requisitos y circunstancias alegadas y acreditadas por el mismo, en situación de igualdad con el resto de los solicitantes, siempre y cuando, «a priori», no concurriese algún motivo legalmente establecido de exclusión. Y que además, esas circunstancias debían de tenerse en cuenta dentro del plazo legalmente establecido, y que, desde luego, en caso de adoptarse otro criterio -tener en cuenta hechos o circunstancias acaecidas desde el período de baremación- debía ser aplicado respecto de todos los solicitantes.

Igual ocurriría, si se tuviera en cuenta el hecho de que la madre de la esposa vive sola en una amplia vivienda, según los datos catastrales, ya que a efectos de la adjudicación de viviendas de promoción pública, se considerará como unidad familiar solicitante «al conjunto de personas que convivan de manera permanente desde un año antes, como mínimo, al momento de la solicitud», por lo que estimábamos que las circunstancias personales de los familiares ajenos a la unidad familiar no deben ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar el baremo establecido en los anexos del Decreto 413/90.

Por último, esta Institución había tenido conocimiento, mediante escrito del interesado, que por ese Ayuntamiento se había acordado condicionar la adjudicación de la citada vivienda a la cesión de la vivienda propiedad del mismo a favor de esta Administración Local.

Tal actuación estimábamos que era contraria a derecho, por cuanto que contradecía el espíritu del Decreto de adjudicación de viviendas de promoción pública, según el cual, siempre que se den las circunstancias objetivas de necesidad de vivienda y se reúnan los requisitos exigidos para ello, habría de procederse a la adjudicación, sin que ésta pueda condicionarse a una donación de vivienda que no reúna las debidas condiciones de habitabilidad, solidez o seguridad.

Asimismo se le decía que si lo que se pretendía por ese Ayuntamiento, era evitar los daños que pudieran ocasionarse por el estado del inmueble, habría de llevar a cabo, para ello, un procedimiento contradictorio de ruina con arreglo a la normativa urbanística vigente.

Si, por el contrario, el Ayuntamiento estimaba conveniente la rehabilitación del citado inmueble, habría de proceder a su adquisición, mediante compraventa o mediante procedimiento expropiatorio, según sea procedente y teniendo en cuenta el fin perseguido; pero en todo caso, mediante la correspondiente compensación económica y previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, pues de lo contrario se produciría una clara vulneración del art. 33 de la Constitución Española.

En consecuencia, se formuló **Recomendación** a fin de que la Comisión Especial de Vivienda del Ayuntamiento, procediera a elaborar la propuesta de adjudicación de la vivienda de Promoción Pública sita en esa ciudad,

dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el art. 11 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, con rigurosa observancia 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 desvirtuaran el contenido del citado Decreto.

Ante la información enormemente contradictoria entre los datos remitidos por el Ayuntamiento y los que aportaba el interesado de un lado, y el incumplimiento en emitir desde la Corporación Municipal la preceptiva respuesta por otro, y con objeto de esclarecer al máximo los hechos, dos Asesores de esta Institución se personaron en el municipio de Vilches (Jaén) manteniendo una larga entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, quien, finalmente, nos informó, entre otros extremos, que nos contestaría a nuestra Recomendación. Sin embargo, hasta la fecha presente, aún no se ha recibido respuesta municipal al respecto.

La interesada de la **queja 93/515** acudió a nosotros porque en 1991 presentó ante Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) solicitud de vivienda de promoción pública. Añadía que, aún habiendo aportado toda la documentación legal exigida, así como la complementaria que se le pidió, había sido excluida tanto en las listas provisionales como en las definitivas, sin que sus reclamaciones hubieran tenido respuesta alguna. Verbalmente se le había comunicado que la exclusión se fundaba en el art. 10.4, del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por falsedad en los datos aportados, pero sin que se le hubiera indicado en qué dato miente o qué requisito incumple.

Recibido el informe del Ayuntamiento, resultaba que:

"La Sra. ... solicitó con fecha 12-11-91 una vivienda de Promoción Pública, haciendo constar que los ingresos correspondientes a la unidad familiar provenían única y exclusivamente de su trabajo como Obrero Agrícola, dado que como queda acreditado en el respectivo expediente, su cónyuge no suscribe contrato de trabajo hasta Octubre de 1991. No obstante, por la Comisión Calificadora existía un conocimiento directo de esta familia, coincidente en que existían otros ingresos, con independencia de los aportados y, en tal sentido, según Certificación del Registro de la Propiedad que por fotocopia se acompaña, se produjo la venta de una vivienda propiedad del cónyuge de la solicitante, por la que percibió oficialmente la cantidad de 5.660.465.- ptas. el día 13-6-90, fecha que con carácter general

quedaba incluida como período de ingresos computables a los efectos de solicitud de vivienda del grupo de 95 Viviendas de Promoción Pública construidas en esta Ciudad al amparo del expte. CO 89/040-V".

A la vista del contenido de este informe y tras dar traslado del mismo a la interesada, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, informándole de la normativa de aplicación.

Sin embargo, aunque frente a las resoluciones de la Institución no cabe recurso alguno (art. 17, aptdo. 3, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz), a veces los interesados nos envían escritos en los que manifiestan su disconformidad con la resolución, en cuyo caso, siempre se vuelve a estudiar la tramitación y resolución de las quejas y, según los casos, se procede a la ratificación en el contenido de las resoluciones o la reconsideración de la misma. En este caso concreto y a la vista del contenido del escrito de la interesada, procedimos a la reapertura del expediente de queja, dirigiéndonos a la Comisión Provincial de la Vivienda de Córdoba, a la que dimos cuenta de las actuaciones realizadas hasta el momento. Al mismo tiempo, le comunicábamos que con posterioridad habíamos recibido nuevo escrito de la reclamante en el que nos manifestaba su disconformidad con el cierre de la queja y el consiguiente archivo de las actuaciones, efectuando una serie de consideraciones que, en resumen, se concretaban en lo siguiente:

En relación con el período de ingresos que debía ser computado a efectos del Decreto 413/90, alude al art. 8.2 del citado Decreto, según el cual «a los efectos del cálculo de los ingresos familiares, se considerará la totalidad de los ingresos brutos de todos los miembros de la unidad familiar solicitante durante el año anterior a la fecha de solicitud de vivienda», la interesada, textualmente, alegaba que *"como quiera que mi solicitud se presenta en Noviembre de 1991, aporté lo datos relativos a los doce meses anteriores. No obstante, si la Comisión Calificadora disponía de tal conocimiento puntual sobre la venta de la vivienda de mi esposo (que se produjo fuera del cómputo de tiempo) podía perfectamente habernos solicitado aclaraciones sobre este punto, ya que -en todo momento- hemos aportado la documentación que se nos ha requerido. Concretamente, por oficio de 16 de Marzo de 1992, el Sr. Presidente de la Comisión Especial de la Vivienda del Ayuntamiento de Lucena me demandó diversa documentación para completar el expediente, entre la que no se hacía la más mínima mención a dicha venta. Con fecha 27 de Marzo de 1992 aporté toda la documentación que se me*

requirió, por lo que, en ningún momento, se ha producido ocultamiento de datos".

La reclamante, continuaba exponiendo, entre otros extremos, que "si se ingresaron 5.660.465 ptas. por la venta de la vivienda, también se abonaron deudas por importe total de 7.,395.268 ptas., resultando aún un saldo negativo de 1.734.803 ptas que, de no ser por los préstamos de la familia, nos habría conducido a la más absoluta indigencia, ya que gracias a mis padres, que nos han acogido en su domicilio, aún con estrechez de espacio, no nos hemos visto en la calle". Más adelante, proseguía la interesada comunicándonos que "... por otra parte, he de recordar que, con fecha 16 de Febrero de 1993, presenté ante la Comisión Provincial de la Vivienda de Córdoba, reclamación por mi exclusión de las listas definitivas sin que, al día de la fecha, se me haya notificado resolución alguna, contrariamente a lo que preceptúa el art. 16.2 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de Viviendas de Promoción Pública".

En consecuencia, y a la vista de este nuevo escrito de la interesada, esta Institución procedió a reabrir la presente queja y de acuerdo con lo establecido en el art. 18.1 de mencionada Ley reguladora de esta Institución, se interesó la emisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estimara oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión, y, en especial, sobre las siguientes cuestiones:

1. Período de tiempo que hubiera sido tenido en cuenta por el Ayuntamiento de Lucena en orden al cómputo de los ingresos de la unidad familiar de los solicitantes de las viviendas de promoción pública que nos ocupan y si tal período de ingresos considerado, ha sido el mismo para todas las solicitudes presentadas.

2. Cuál era el criterio seguido por esa Comisión Provincial de Vivienda cuando, en otros casos similares a éste, por la unidad familiar del solicitante se obtenían beneficios derivados, por ejemplo, de la venta de inmuebles, adquisiciones de herencias, etc, ya que, si bien en un momento determinado se podían considerar como un incremento económico pudieran darse el caso que el pago de deudas contraídas anteriormente, hicieran los mismos inoperantes. Todo ello en orden a su contabilización o no, como ingresos, a la hora de baremar las solicitudes de adjudicación de viviendas de promoción pública.

3. Por último, si la reclamación interpuesta por la interesada, con fecha 16 de Febrero de 1993, ante esa Comisión Provincial, por su exclusión de la lista definitiva de adjudicatarios, había sido resuelta y notificada a la reclamante, debiendo

enviarnos copia de la resolución que hubiese sido emitida. En caso contrario, interesábamnos nos informara de las causas por las que aún no se había procedido a emitir la misma, instándose, en tal caso, a que se llevara a efecto la resolución que procediera.

A la fecha de cierre del Informe, estamos a la espera de recibir la respuesta.

Un problema similar -de computo de ingresos a los efectos del citado Decreto- planteaba la **queja 93/1791**, que motivó el que nos dirigiéramos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Málaga dando cuenta de esta queja en la que el interesado nos decía que con motivo de las inundaciones ocurridas en Málaga en Noviembre del 89, su casa fue declarada en ruina. Debido a ello el Ayuntamiento y los vecinos afectados llegaron a un acuerdo que consistía en las entrega de 500.000.- pesetas por las pérdidas de los utensilios de las viviendas, otras 500.000.-pesetas para el pago de un alquiler durante los veinte meses siguientes y promesa por escrito (del cual adjuntaba fotocopia) de una vivienda de protección oficial.

Pasados los años y una vez construidas las viviendas salió al público la primera lista provisional aprobada, donde aparecía recogida su solicitud, pero seguidamente, y a falta de 30 días para que salieran las listas definitivas, le enviaron una carta en la que se le denegaba este derecho aduciendo que sus ingresos ascendían a 15.437.446.-pesetas, siendo esta cantidad las ventas brutas del único negocio que posee, una pescadería.

Según nos manifestaba, constaba en el Ministerio de Economía y Hacienda que sus ingresos netos durante el ejercicio económico de 1991 ascendieron a 1.077.429.-ptas.

Tras interesar el preceptivo informe la mencionada Autoridad nos comunicaba que:

"En el momento de la adjudicación de las últimas viviendas no era legal concederle una al Sr..., debido a que percibía unos ingresos muy superiores al Salario Mínimo Interprofesional, de conformidad con el Decreto 413/90, de la Junta de Andalucía, (los ingresos brutos obtenidos durante el año 1991 fueron de 15.437.446.-ptas.)

No obstante, considerando las nuevas circunstancias económicas que afectan al Sr. Serrano García, cuyos ingresos se limitan a una pensión por invalidez de 40.111.-ptas/mes, y ser un desalojado de las chabolas de Estación del Perro, será adjudicatario prioritario en la próxima promoción de viviendas públicas en régimen de alquiler."

A la vista de dicha información, consideramos que el asunto por el que había acudido a nosotros se encontraba en vías de solución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, sin perjuicio de comunicarle que si en la próxima promoción de viviendas públicas en régimen de alquiler observaba que se producía algún tipo de irregularidad, se dirigiera nuevamente a esta Institución, con objeto de realizar, si procediere las actuaciones que estimáramos oportunas.

No obstante ello, y a la vista de las cuestiones planteadas en el expediente de queja, creímos conveniente efectuar las siguientes consideraciones que hicimos llegar a la mencionada Autoridad:

- Del análisis de la documentación aportada por el interesado, se desprendía que fue excluido de la lista de adjudicatarios de viviendas de promoción pública al haberle sido contabilizados los ingresos brutos derivados de su actividad de pescadería durante el año 1991, ascendentes a la cantidad de 15.437.446 ptas., muy superiores a las 2,5 veces del salario mínimo interprofesional establecida para ser considerado solicitante de vivienda de promoción pública.

- Que si bien, el cómputo de los ingresos familiares totales a tener en cuenta a la hora de baremar las solicitudes de adjudicación de viviendas de Promoción Pública, no parecía tener problemas, para los trabajadores por cuenta ajena, al relacionarse aquéllos con el concepto de Salario Mínimo Interprofesional, no ocurría así para los titulares de actividades empresariales, profesionales y artísticas, en los que el cálculo de los ingresos totales, ha de efectuarse con arreglo a normas de valoración distintas, debido a las especiales características del trabajo desarrollado por cuenta propia.

A este respecto, hemos de señalar la existencia de la Orden de 27 de Octubre de 1989 por la que se adecuan los niveles de ingresos de los emigrantes españoles y de los titulares de actividades empresariales, profesionales y artísticas a efectos de las condiciones de financiación reguladas por el Real Decreto 224/1989, de 3 de Marzo, y de acceso a las actuaciones protegibles en materia de

vivienda. Esta Orden, en su art. 4, establecía que: «A efectos de determinar los ingresos familiares ponderados para aquellas unidades familiares con ingresos procedentes de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se entenderá que los ingresos brutos correspondientes a tales actividades están constituidos por los rendimientos íntegros minorados en el importe de las compras realizadas, arrendamiento de instalaciones y remuneración, incluyendo aportación empresarial a la Seguridad Social, del personal asalariado necesario para obtener aquellos».

Aunque la norma citada estaba prevista para el cálculo de los ingresos a efectos de solicitar financiación cualificada en el ámbito de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, reguladas por el Decreto 224/89, de 3 de Marzo, estimábamos que también podría servir de referencia, a efectos de la adjudicación de viviendas de promoción pública.

- Por otra parte, el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, establece en su artículo 8º, aptdo. 2, «A los efectos del cálculo de los ingresos familiares se considerará la totalidad de ingresos brutos de todos los miembros de la unidad familiar solicitante durante el año anterior a la fecha de la solicitud de la vivienda. Deberán acompañarse fotocopias de las declaraciones de la renta correspondientes al último año o declaraciones de no existir obligación de presentarlas».

A mayor abundamiento, el Real Decreto 1932/91, de 20 de Diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas del Plan 1992-1995, en su art.10, establecía que, los ingresos determinantes del derecho al acceso a financiación cualificada, vendrán referidos a los «ingresos ponderados», que se determinarán, entre otros, en función de la cuantía de la base o bases imponibles en número de veces el salario mínimo interprofesional.

En consecuencia, estimábamos que, en todo caso, habrá que estar, para el cálculo de los mismos, a las normas reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por lo que al interesado se le debió descontar de la cuantía de 15.437.446 ptas., el importe de las compras de las mercancías necesarias para obtener aquéllos.

En el supuesto de la **queja 93/2055** el interesado estimaba que tenía derecho a que se le adjudicara una vivienda de promoción pública de las construidas en el Municipio de Utrera (Sevilla). En base a los datos que figuraban en su

escrito de queja, interesamos el preceptivo informe, no observándose actuación irregular en cuanto a su exclusión, pero sí estimábamos que el Ayuntamiento podía haber incurrido en determinadas infracciones del Ordenamiento Jurídico. Por este motivo y a la vista del contenido del informe, aun cuando al interesado se le había otorgado la puntuación máxima prevista en el baremo establecido en el anexo II, del Decreto 413/90, sobre adjudicación de vivienda, en concepto de necesidad de ésta, por habitar una con deficientes condiciones de habitabilidad, esta Institución creyó conveniente efectuar la siguientes consideraciones:

En cuanto a lo que nos manifestaba en su escrito, la mencionada Corporación, de que *"dado que eran tantas las viviendas que había que revisar la Comisión decidió creerse lo que los usuarios dijese en cuanto al estado de sus viviendas ..."*, estimamos, que con tal decisión podría haberse vulnerado el principio de igualdad, consagrado en el art. 14 de la Constitución Española, lesión del principio de igualdad ocasionada por indiferenciación, esto es, por tratar de igual modo situaciones diferentes, ya que el propio baremo del Decreto citado, en cuanto a la necesidad de vivienda por habitar una con deficientes condiciones de habitabilidad, otorgaba diferente puntuación, según se tratara de uno u otros, de los tres supuestos que se contemplan.

En este supuesto hubiera podido ocurrir que a todos los solicitantes que hubieran alegado deficiencias de habitabilidad, se les hubieran otorgado los 130 puntos máximos previstos, aun cuando en algunos casos dichas deficiencias fueron más graves o mayores, en unos casos que en otros, habiéndose primado, en tal supuesto, en lo que a puntuación se refiere, a aquellos solicitantes cuya necesidad de vivienda por causa de deficiencia fuera menor, al no estar ésta en ruina declarada, sino sólo comprendida en uno de los otros dos supuestos, relativos al mayor importe del valor de las obras de reparación en relación con el valor de la vivienda.

Por otro lado, con independencia de la buena voluntad que movió a la Comisión Local de Vivienda a *"creerse lo que los usuarios dijeran en cuanto al estado de sus viviendas"*, el hecho es que con tal decisión se constata una irregularidad, al no respetar el articulado del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, implicando ello la posible vulneración de los derechos de los solicitantes.

Por todo ello, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar estos preceptos, en especial el art. 9, aptdo. 3, del Decreto citado, que establece, de manera inequívoca, que «en todos los casos las deficiencias de habitabilidad

deberán de acreditarse mediante certificado expedido al efecto por los Servicios Técnicos de los propios Ayuntamientos y en el caso de no existir éstos por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes o por cualquier otro Servicio Técnico vinculado a los organismos representados en la Comisión Provincial de la Vivienda».

Asimismo, formulábamos **Recomendación** en el sentido de que en futuras promociones de vivienda, la lista definitiva de adjudicatarios se realizara con plena observancia de aquella normativa, pues esta Institución estimaba que con actuaciones como ésta, la Comisión Local de Vivienda había tomado iniciativas que pudieran desvirtuar el contenido del, tantas veces citado, Decreto 413/90, generando un estado de inseguridad jurídica en los solicitantes, ante la quiebra del principio de legalidad, como negación de la arbitrariedad. En este sentido, era preciso recordar que la doctrina venía llamando la atención sobre el abuso de la utilización de normas singulares, que vulneraban el principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos e implicaban una evidente merma de las garantías de los administrados. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 93/1338**, la interesada nos exponía, además de la dramática situación en la que se encontraba (era viuda, con dos hijos de 10 y 8 años, y debía vivir, por no tener medios económicos, con sus padres, aquejados de ceguera, su madre, y demencia senil, su padre) que había solicitado vivienda de promoción pública en el Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan (Sevilla), apareciendo en las listas expuestas al público como adjudicataria de las mismas, al obtener los puntos necesarios para ello. No obstante, la Asistente Social de ese Ayuntamiento, le dijo, posteriormente, que en el listado definitivo que obraba en la Delegación de Obras Públicas y Transportes de Sevilla no aparecía como adjudicataria.

Recibido el informe de la Delegación Provincial, nos vimos obligados a realizar las siguientes consideraciones:

1. En cuanto a las manifestaciones relativas a la competencia municipal para decidir la exclusión o admisión de los solicitantes (que eran los ya expuestos en tres quejas), valorando la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 7 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, nos reiterábamos en la Resolución formulada por esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja 91/52 (comentada en este mismo epígrafe) en las consideraciones que efectuamos en la Resolución aludida, en todo lo que se

refiere a las competencias que han de ejercer las Comisiones Provinciales de Vivienda, así como en lo relativo, a que entendemos por "*la literalidad y el espíritu de las normas de aplicación*".

2. Por lo que respecta a las cuestiones concretas planteadas con ocasión de la queja que nos ocupaba, nos vimos en la obligación de efectuar las siguientes precisiones:

a) La exclusión de algunos solicitantes efectuada por el Ayuntamiento, se basó en que, debido al número de solicitudes presentadas en función del número de viviendas y de la aplicación estricta de los baremos contenidos en el Decreto 413/90, resultaban situaciones injustas. Sobre todo, en los casos de personas aparentemente alojadas con otros familiares y que, tras múltiples inspecciones, visitas, etc., llevaron a la Comisión Municipal a la convicción de que no necesitaban tanto como otros una vivienda independiente. Ello dio lugar a que, por la Comisión Provincial de la Vivienda, aun cuando se aceptaran los informes y argumentos municipales, se estimara no excluir dichas solicitudes, sino baremarlas sólo por los apartados de circunstancias económicas y familiares, con lo que se modificó la propuesta de lista definitiva formulada por el Ayuntamiento. A la vista de ello, no podemos sino manifestar nuestra disconformidad con este criterio, por cuanto entendemos que, respecto de los requisitos establecidos en el art. 7 del Decreto 413/90, o no se dan las circunstancias relativas a la necesidad de vivienda, en cuyo caso las consecuencias vienen establecidas en el Decreto que comentamos, o, por el contrario, se dan éstas, y, en este supuesto, habrá de admitirse a trámite la solicitud de la interesada, debiéndose proceder a la baremación de la misma de acuerdo con lo que establecen los distintos apartados del Anexo II del Decreto referido.

Toda actuación contraria a la conclusión anterior, estaría en contra de "*la literalidad y del espíritu*" de la norma aplicable, además de suponer la vulneración del principio de legalidad consagrado entre otros en el art. 9, aptdo. 3 de la Constitución Española de 1978, así como una posible transgresión del principio de igualdad de todos los Españoles ante la Ley, establecido en el art. 14 de nuestra Norma Suprema, al privarse a los interesados afectados de la posibilidad de ser baremados en pie de igualdad con el resto de los solicitantes que reúnan los requisitos para ello.

b) Por otra parte, y por lo que respecta a la valoración de las circunstancias reales

de los solicitantes y a su evaluación, efectuada por la Comisión Municipal, hemos de mantener el criterio seguido por esta Institución a este respecto, según el cual, los requisitos y circunstancias establecidos en el art. 7, del D. 413/90, han de ser debidamente acreditados al momento de la solicitud, o en su caso a la terminación del plazo para presentar la misma, o cuando expire el concedido para la subsanación de errores y deficiencias; por tanto, ha de ser en dicho momento cuando las circunstancias relativas a la necesidad de vivienda han de ser ponderadas, pues admitir lo contrario supondría que puedan eventualmente sobrevenir otras circunstancias personales, familiares, de caso fortuito o fuerza mayor para los solicitantes, que pudieran poner en peligro la seguridad jurídica de los mismos, constitucionalmente consagrada en el art. 9, aptdo. 3, de la Constitución Española. Tal es el caso que ha ocurrido con la interesada, ya que cuando presentó la solicitud vivía en alquiler, habiendo presentado la documentación correspondiente a dichos extremos, y aún cuando solamente acreditó el requerimiento notarial del propietario del piso y no la sentencia firme de desahucio, ello no hubiera impedido que se hubieran valorado sus circunstancias de necesidad de vivienda por ocupar una con renta elevada en función de los ingresos de la unidad familiar, tal como prevé el art. 7, aptdo. 6º, e), del Decreto 413/90.

A mayor abundamiento, el traslado de domicilio y la convivencia subsiguiente con sus padres se produjo con posterioridad a la presentación de la solicitud y a la acreditación de las circunstancias de necesidad de vivienda efectuada en dicho momento.

c) Por último, y por lo que respecta a la valoración que se efectuaba por la Comisión Municipal de Baremación, según la cual, le correspondían cero puntos a la interesada en el apartado de necesidad de vivienda, ya que ésta convivía únicamente con sus padres en una vivienda adecuada para los miembros que la ocupan, era necesario valorar este caso desde una perspectiva social y humanitaria, ya que este matrimonio anciano necesita de cuidados de terceras personas por lo que si la hija se marchara, ellos tendrían que abandonar la vivienda que ocupan que, a su vez, también es de promoción social. Así, no podemos, cuando menos, que reiterarnos en el criterio de que los motivos de exclusión no son más que los previstos en la norma aplicable, y sólo éstos, debiéndose considerar las valoraciones de situaciones de índole social que exigen un tratamiento especial y diferenciado, como un criterio más de valoración -si el mismo aparece recogido en el Decreto-, añadido a los previstos legalmente, pero que en ningún caso puede sustituir

a éstos.

En consecuencia, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que en futuras promociones públicas de viviendas, la selección de la lista de adjudicatarios se realizara con plena observancia de aquella normativa, como corresponde a un Estado de Derecho en el que, de forma inequívoca, está constitucionalmente consagrado el principio de legalidad, al haberse recogido éste en los arts. 9, aptdo. 3, y 103, aptdo. 1, de nuestra Norma Suprema.

Como no recibimos respuesta, se trasladaron las actuaciones a la máxima autoridad (el Consejero de Obras Públicas y Transportes), estando, en la actualidad, a la espera de la preceptiva respuesta.

En el caso de la **queja 93/402**, esta Institución tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de que el Ayuntamiento de Granada había interesado de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes que clarificara su política de adjudicación de viviendas en ese Municipio, con objeto de evitar la confusión y desorientación que se venía creando entre los ciudadanos al atribuir al Alcalde tal competencia y ser remitidos al Ayuntamiento desde esa Delegación.

Al parecer esta Corporación estaría dispuesta, si fuera necesario, a firmar un convenio para fijar los criterios que determinarían cómo se debía efectuar la colaboración municipal.

En otro orden de cosas, parece ser que el Ayuntamiento llegó a exigir que se adjudicara un bloque de pisos de la zona norte, que se mantuvo cerrado durante más de once meses, tras ser rehabilitado, por dicha Consejería de Obras Públicas y Transportes. También se estaba produciendo un retraso en la rehabilitación de unos bloques al haberse reparado solamente tres de los once bloques previstos en el Convenio firmado con el Ayuntamiento.

Ante estos hechos interesamos informe a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes sobre:

- Si entendía que por esa Delegación se estaba prestando el debido cumplimiento a lo dispuesto en el art. 18 del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de Promoción Pública y, en ese caso, sobre las

informaciones que se facilitan en esa Delegación a los ciudadanos que han motivado el escrito municipal. Asimismo, si cree conveniente la firma del convenio al que se alude en este escrito.

- Razones que motivaron que un bloque de la zona norte permaneciera cerrado durante más de once meses tras ser rehabilitado, a pesar del acuciante problema de vivienda que padecen muchas familias en esa capital.

- Fecha en que se tenía previsto concluir la rehabilitación de los bloques y razones que habían motivado el retraso en su ejecución.

En su respuesta la Delegación Provincial, en síntesis, nos decía que la competencia para hacer las propuestas de segundas adjudicaciones era del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el art. 18 del Decreto 413/90 por lo que no veían necesario establecer ningún convenio. Respecto de los obras de rehabilitación nos decía que la conexión de agua necesaria para habitar los pisos no se pudo realizar porque la Empresa Municipal suministradora no admitía la instalación de obra realizada, dirigida y recibida por los equipos del propio Ayuntamiento. No era por tanto achacable en modo alguno a la Delegación Provincial -continuaba- la demora en la entrega. Finalmente, nos comunicaba que con fecha 18 de Marzo, la Delegación de Presidencia del Ayuntamiento de Granada les había comunicado que realizaría con cargo a las arcas municipales los arreglos necesarios que permitieran efectuar la instalación de contadores, así como que no existía en aquel momento dotación presupuestaria que permitiera rehabilitaciones de otros bloques de esta Capital; si bien, estaba siendo objeto de conversaciones entre la Consejería y el Ayuntamiento de Granada para procurar incluirlas en futuros Convenios de Cooperación en materia de vivienda.

A la vista de lo que en el mismo nos manifestaba, así como de la documentación que se acompañaba, interesamos nuevo informe, en orden a aclarar las razones que hubieran motivado, que aún cuando el 10 de Octubre de 1989, mediante convenio suscrito entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Granada, se acordó la rehabilitación de las viviendas situadas en los bloques 40 al 45, 46 al 49 y 53 del grupo de 1014 viviendas del Polígono Almanjáyar, no se llevara a cabo la rehabilitación de todas las viviendas previstas, no existiendo, tampoco, actualmente dotación presupuestaria para tal fin y siendo objeto de conversaciones entre esa Delegación Provincial y el Ayuntamiento de Granada para procurar incluirlas en futuros Convenios de Cooperación en materia de vivienda.

Por otro lado y respecto del Ayuntamiento, también ha sido previsto interesar un informe complementario. Nos encontramos a la espera de recibir los dos informes.

2.2.2. Sobre modificación del Decreto 413/90, por el que se regula la adjudicación de viviendas de promoción pública.

La gran cantidad de irregularidades detectadas en los procedimientos de adjudicación de viviendas de promoción pública, sin perjuicio del tratamiento individual de cada queja, nos llevó a abrir la **queja de oficio 93/3004** con objeto de proponer la modificación del Decreto 413/90 regulador de estos procedimientos en algunos aspectos que a continuación comentaremos. Con este objetivo se envió escrito al Director General de Arquitectura y Vivienda en el que se le decía que en los últimos Informes al Parlamento de Andalucía (y cada vez con más frecuencia) venían detectando la comisión de numerosas irregularidades e infracciones en la aplicación de la normativa de Adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, establecida, antes, por el Decreto 237/85, de 6 de Noviembre y, actualmente, por el Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, por parte de los Ayuntamientos. Ello ofrecía el problema añadido de que las Comisiones Provinciales, normalmente, vienen dando (por más que se produzcan algunas excepciones) su conformidad a las propuestas de las Corporaciones Locales. Incluso, se habían dado supuestos en los que la propia Delegación Provincial ha venido entendiendo que esto era lo correcto (con este fin adjuntábamos fotocopia de la respuesta dada por el Sr. Jefe del Servicio de Vivienda de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, en Sevilla, en la queja 91/52).

Hicimos llegar que el problema era importante, por la vulneración clara que se estaba produciendo de la normativa aprobada por el Gobierno Andaluz, y por las consecuencias negativas que se derivaban para los ciudadanos que, debido a estas interpretaciones, resultan perjudicados en lo que, de acuerdo con la normativa citada, eran sus derechos e intereses legítimos.

El interés de esta investigación radicaba también en que las interpretaciones eran distintas según los municipios, y mientras en unos se observaba únicamente el contenido de los preceptos del Decreto, en otros omitían la aplicación directa de preceptos que contenían normas muy claras, aplicando alternativamente, para valorar la situación (y, en consecuencia, el mejor derecho

para optar a esta vivienda), el informe del Asistente Social o la propia valoración de los hechos que hubiera realizado la Comisión Municipal constituida al efecto. Por lo tanto, se estaba aplicando en un mismo territorio (el de Nuestra Comunidad), y respecto de unos mismos ciudadanos (los residentes en ésta), un criterio normativo, cuando no meramente fáctico, distinto según el término municipal en el que se encontraba el solicitante.

La consecuencia de todo ello era preocupante (al fin y al cabo, por razones obvias, esta Institución sólo detecta una parte -desconocíamos su entidad global- de las posibles infracciones que se producen en relación con el tema que nos ocupa), toda vez que, junto a unas claras vulneraciones de las normas de los mencionados Decretos, se producía, también, una vulneración, no menos clara, del contenido de los arts. 14 y 139, aptdo. 1, del Texto Constitucional, introduciendo una inseguridad jurídica sobre el alcance y efectos de las normativas citadas en los ciudadanos que acudían a estas promociones con objeto de hacer efectivo el derecho, asimismo constitucional, de acceder a una vivienda digna. Esta inseguridad está prohibida expresamente por la propia Constitución en el aptdo. 3, del art. 9, en el que, al mismo tiempo, y como ya hemos señalado en otras ocasiones, se garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

La cuestiones que tratábamos en este expediente -que, como hemos dicho, había sido incoado de oficio- y que habían motivado el que, al amparo del art. 29, aptdo. 1º de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, se formularan las **Sugerencias** a las que posteriormente nos referiremos, fueron las siguientes:

I.- Las disfunciones en la aplicación del Decreto 413/90 como consecuencia de las valoraciones de circunstancias de índole social que realizan los Ayuntamientos.

II.- Régimen Jurídico de las segundas adjudicaciones.

III.- La vigencia de los contratos de arrendamiento.

IV.- El problema del computo de los ingresos a los efectos de los arts. 7 y 8 del Decreto 413/90.

I.- Las disfunciones en la aplicación del Decreto 413/90 como consecuencia de las valoraciones de circunstancias de índole social que

realizan los Ayuntamientos.

El problema que plantean los Ayuntamientos y que, en gran medida, traía causa del hecho de que es difícil aplicar la normativa de un Decreto de esta naturaleza ante la gran cantidad de matices que ofrece la realidad social, es que la aplicación mecánica de su normativa podía provocar el que algunas personas que se encontraban en posiciones de una mayor precariedad social (valorando todos los factores que concurren en un supuesto de hecho) no resultaran adjudicatarias, frente a otras que, encontrándose en situación social más favorable, resultaran con mayor puntuación como consecuencia de la aplicación de los baremos y normas del Decreto.

Ante esta situación, y aún partiendo de la lógica buena fe de los intervinientes en el proceso de adjudicación de las viviendas, el problema no se podía resolver como se venía haciendo hasta ahora en gran número de supuestos: inaplicando parcialmente el Decreto y entregando las viviendas a quien la Comisión estimaba pertinente. Este modo de proceder era, a nuestro juicio, sencillamente, incompatible con el art. 1, aptdo. 1, de la Constitución, que configura a nuestra Nación como un Estado Social, pero también, como un Estado de Derecho, reiterándolo en el art. 9, ya citado, en sus aptdos. 1 y 3, y en el art. 103, aptdo. 1. El problema no era que se propugnara una interpretación más o menos literalista del Decreto y, desde luego, desde esta Institución, en este sentido, teníamos claro que las normas han de aplicarse en su letra y en su espíritu; el problema era, sencillamente, que en lugar de un criterio legal se está aplicando, muchas veces, el criterio particular de una Comisión que no está habilitada para ello y que, además, no tenía -no era posible que tuviera- un criterio igual en todas las partes de la Comunidad.

A la vista de todo ello, y con objeto de conciliar los principios citados que han de informar la actuación de los Poderes Públicos con la necesidad de tener en cuenta, al mismo tiempo, las especiales circunstancias sociales que se podían dar en algunos casos concretos, procedimos a formular **Sugerencia** en el sentido de que, previos los trámites legales oportunos, se incluyera en el Anexo II del Decreto 413/90, que contiene los baremos para puntuar las solicitudes, un apartado que permitiera realizar una valoración global de la situación social de la unidad familiar, teniendo en cuenta, sin perjuicio de las circunstancias que ahora se contemplan en el Decreto, aquéllas especiales de índole social que concurrieran en determinados supuestos de hecho, a la vista del informe del Asistente Social, en el que se valorarán (como criterio orientativo y a los efectos de predeterminar, en la medida de lo posible, esas "*circunstancias de índole social*"), las concurrentes que

puedan darse dentro de los Apartados I (Necesidad de vivienda) del Anexo que comentamos (vgr.: habitar una vivienda que, además de poseer deficientes condiciones de habitabilidad, posea una superficie insuficiente y sobre la que pesa un expediente de desahucio, etc.) y aquellas otras que sean manifestación de la precariedad en que se encuentre la unidad familiar, como pueden ser número de personas en situación legal de desempleo de la unidad, la existencia de personas con minusvalías, según el grado de la misma, que existan en la unidad familiar, la no posesión de bienes inmuebles, la imposibilidad de acogerse -aunque sea con carácter provisional- en la vivienda de otro familiar, la edad y número de miembros de la unidad familiar y aquéllas otras que la experiencia en la aplicación de todos estos años del Decreto aconseje.

Como quiera que el objeto de esta puntuación no es otro que el poder ponderar algunas situaciones de injusticia social, que se pudieran producir como resultado de la aplicación mecánica de la normativa del Decreto, creímos que, en primer lugar, no se le debía dar una puntuación excesiva, al considerarse en términos generales correctos los baremos que figuran en el Decreto y, además, contemplarse con un margen amplio que permita ponderar la valoración que se otorgara. En segundo lugar, nos reiteramos en que se deben predeterminar lo más posible los criterios para otorgar esta puntuación.

Sin perjuicio de ello, se le decía que en el supuesto de que desde esa Dirección General no se estimare procedente asumir el contenido de este escrito, interesábamos que se propusiera otros criterios que permitan dar una respuesta adecuada al problema comentado. En todo caso, creímos que, a la vista de la experiencia de los supuestos planteados en las quejas tramitadas por esta Institución, se debía dar una respuesta legal e igualitaria para todos los solicitantes de viviendas en nuestra Comunidad, que contemplara las especiales circunstancias sociales que pueden concurrir en las unidades familiares solicitantes de las viviendas, en orden, no sólo a que la actuación de los Municipios y de las Comisiones Provinciales de Vivienda actúen con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sino también, para que, conforme a las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su art. 1, aptdo. 2, se haga realidad, en el ámbito que nos ocupa, la igualdad y la justicia para todos los andaluces.

II.- Régimen Jurídico de las segundas adjudicaciones.

En segundo lugar y respecto del contenido de la normativa del

Decreto, estimamos oportuno hacer llegar a esta Dirección General la preocupación por el problema que plantean -en modo alguno baladí- las segundas ocupaciones de viviendas de promoción pública. En efecto, en numerosas ocasiones los reclamantes nos solicitan viviendas, dada la precaria situación en que se encuentran, informándoseles, desde esta Institución, de las dos únicas posibilidades legales que tienen para acceder a las mismas: el procedimiento general establecido en el Decreto 413/90, cuando se trata de nuevas promociones, o en el caso de que se trate de ocupar viviendas vacantes, el procedimiento del art. 18 del mencionado Decreto.

Sin embargo, la referencia que se contiene en este último precepto al procedimiento de adjudicación de estas viviendas, aunque oportuna, no nos parece suficientemente clarificadora del camino a seguir por los ayuntamientos en orden a realizar sus propuestas de segundas ocupaciones.

Dado el gran número de viviendas de promoción pública que cada año quedan vacantes, al menos temporalmente, parece necesario el que se prevea un procedimiento ágil de adjudicación, en evitación de que las viviendas resulten ocupadas ilegalmente burlando los derechos de terceros en los que, además, pueden concurrir unas circunstancias sociales más graves que las de los propios ocupantes por la vía de hecho, provocando la quiebra temporal de la confianza en el Estado de Derecho por parte del solicitante que inevitablemente se siente defraudado.

En definitiva, entendimos que, aunque conllevara una cierta complejidad, y sin perjuicio de manifestar que creíamos globalmente válido el procedimiento de adjudicación previsto en el precepto, formulamos **Sugerencia**, en el sentido de que se determinara, o se especificara, con más claridad, la forma en que se han de baremar las peticiones de segunda ocupación que se realicen ante los Ayuntamientos, ya que, si bien se utiliza la expresión "*teniendo en cuenta los requisitos y circunstancias previstas en el presente Decreto*", no tenemos constancia de que, en modo alguno, los Municipios lo estén interpretando en el sentido de que han de hacer una valoración, caso por caso, conforme al baremo aprobado por el tan citado Decreto, sino más bien valorando globalmente la situación de necesidad de vivienda.

En consecuencia, creímos que ello debía quedar, por las razones ya apuntadas, meridianamente claro (si es necesario, se podría regular este procedimiento, tal vez, mediante una orden de la Consejería, de desarrollo del art.

18, o si ello no se estimaba procedente contemplándolo en el propio Decreto), con objeto de hacer valer los principios del Estado Social con el de Justicia e Igualdad en el modo de actuar de las Administraciones Públicas. Parece aconsejable, al menos respecto de quien se proponga como adjudicatario de la vivienda, que en cada momento ha de ser el primero de la lista de espera, que se verifique (dado que esta lista no tendría un límite temporal de vigencia) si, en el momento de proponer la adjudicación de una vivienda, el solicitante se encuentra realmente en las circunstancias que motivaron que se le otorgase la puntuación con la que aparece en la lista.

III.- La vigencia de los contratos de arrendamiento.

Por otro lado, se echa de menos en el Decreto 413/90, alguna disposición similar a la contenida en el Decreto 237/85, en su artículo 19, en orden a la vigencia de los contratos de arrendamiento de las viviendas de promoción pública. El artículo citado establece una duración bianual de los mismos, prorrogándose por iguales periodos, a solicitud del arrendatario, con justificación de que se mantienen las condiciones personales, familiares y económicas que motivaron la adjudicación, pudiéndose denegar la prórroga cuando no se justifiquen tales circunstancias.

Por todo ello, se formulaba, también, **Sugerencia**, en tercer lugar, en el sentido de que, aún comprendiendo las dificultades de gestión que el cumplimiento de una norma como la citada puede entrañar para esa Administración, se introduzca una norma de esta naturaleza en el Decreto 413/90, toda vez que la laguna legal que ahora existe en esa Norma, en orden al establecimiento de la duración de los contratos de arrendamiento, quedaría salvada, y, al mismo tiempo, se obligaría a la actualización y regularización permanente de las situaciones de ocupación y uso de las viviendas de promoción pública, previa comprobación de las condiciones personales, familiares y económicas que motivaron la adjudicación -con lo que, además, se garantizaría el fin social de la adjudicación-, actuándose luego en consecuencia, bien concediéndose la prórroga, o bien denegándose ésta, según procediera.

Actuaciones que, en definitiva, conllevarían a garantizar el objetivo pretendido de que las viviendas públicas sean ocupadas realmente por quienes más lo necesitan, así como a una mejor gestión del parque de vivienda pública.

En el caso de que no se viere oportuno el establecimiento de una norma similar a la citada, interesábase nos informara del criterio que venía utilizando esa Dirección General para solventar el problema que planteaba la ausencia de una norma como la comentada.

Posteriormente hemos podido comprobar que, en otra norma, el Decreto 416/90, de 26 de Diciembre, se contempla la cuestión relativa a la vigencia de estos contratos, aunque se ha suprimido la necesidad de solicitud del arrendatario para proceder a la prórroga de los arrendamientos. Por tanto, hemos dejado sin efecto la Sugerencia en este aspecto, sin perjuicio de manifestar que cuestión distinta a ésta es la que se suscita en relación con la gestión administrativa necesaria para llevar a cabo el cumplimiento de la normativa, ya que creemos de especial trascendencia la necesidad de actualización y regularización permanente de las situaciones de ocupación y uso de las viviendas de promoción pública, previa la comprobación de las condiciones personales, familiares y económicas que motivaron la adjudicación; en este sentido, sí estimamos de especial interés conocer las actuaciones que se llevan a cabo, a este respecto, por las Delegaciones Provinciales de esa Consejería, lo que, posiblemente, será objeto de un estudio más detenido por parte de esta Institución.

IV.- El problema del cómputo de los ingresos a los efectos de los arts. 7 y 8 del Decreto 413/90.

En primer lugar, estimamos que debe ser objeto de aclaración el concepto de ingresos totales que operan como límite en el art. 7 del Decreto para proceder a la admisión a trámite de la solicitud, ya que el apartado 5 de este precepto establece que "*el incumplimiento de cualquiera de los requisitos anteriores producirá la exclusión de la solicitud*". El problema no se plantea sólo sobre la necesidad de distinguir entre ingresos brutos y netos, sino que también cuando, en vez de tratarse de ingresos obtenidos por cuenta ajena, hay que valorar los ingresos que se obtienen como trabajador autónomo o como pequeño empresario, agrícola o mercantil. Asimismo y en relación con este problema, desconocemos cuál es la posición de la Dirección General respecto de otros signos de riqueza, aunque no produzcan importantes ingresos netos, como pueden ser la posesión de fincas rústicas u otros bienes patrimoniales, a excepción hecha de los ya contemplados en el propio Decreto como motivo de exclusión. A título de ejemplo, como norma que de alguna manera contempla este problema, podemos citar la Orden de 27 de Octubre de 1989 (BOE de 4 de Noviembre de 1989), aunque los supuestos contemplados sean más limitados que la problemática que nos ocupa.

Esta cuestión, dada las situaciones de precariedad en las que se ven obligados a "competir" los solicitantes de las viviendas, tiene, a nuestro juicio, una gran trascendencia.

Por otro lado, y en relación con los ingresos, se plantea también -de hecho, como todas las cuestiones que estamos planteando en este escrito, han sido tratadas como consecuencia de la tramitación de alguna queja- el problema del cómputo a tener en cuenta en orden a la valoración de los niveles de ingresos a que se refiere el art. 7, dado que, si bien parece claro que el referente de los ingresos a tener en cuenta son, conforme a lo establecido en el art. 8, aptdo. 2, los «ingresos brutos de todos los miembros de la unidad familiar solicitante durante el año anterior a la fecha de solicitud de la vivienda. Deberán acompañarse fotocopias de las declaraciones de la renta correspondientes al último año o declaraciones de no existir obligaciones de presentarlas», sin embargo, el aptdo. 3 siguiente establece que «los ingresos procedentes del trabajo deberán acreditarse necesariamente mediante presentación de las nóminas correspondientes a los seis meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, o en su defecto, mediante certificación acreditativa de las cotizaciones efectuadas a la Seguridad Social en dicho período, que obtendrá el Ayuntamiento».

Recientemente, y a raíz de una queja que nos había sido formulada, se había planteado el problema del nivel de ingresos de la unidad familiar a tener en cuenta como requisito para ser solicitante de vivienda de Promoción Pública.

A este respecto, como ya sabe, el artículo 7, aptdo. 1.1º, del Decreto 413/90, establece que podrán ser solicitantes de viviendas de promoción pública los titulares de unidades familiares o futuras que acrediten unos ingresos familiares totales iguales o inferiores a 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional y que, además, estos ingresos familiares resultantes por miembros sean iguales o inferiores a 0,70 veces el Salario Mínimo Interprofesional.

Sin embargo, el Decreto de la Junta de Andalucía 119/92, de 7 de Julio, en el Título I, "*Sector Público de Vivienda*", Capítulo Primero, Sección 1ª, dedicado a "*La Promoción Pública de Vivienda de Nueva Planta*", después de definir a las viviendas de promoción pública de nueva planta, establece en el art. 5, aptdo. 2, que las mismas se destinan a aquellas unidades familiares que, teniendo los requisitos para su adjudicación en la normativa en vigor, perciban ingresos ponderados inferiores a una vez y media el Salario Mínimo Interprofesional, salvo las excepciones contempladas en dicha normativa.

Como puede apreciarse, introducía el concepto de «Ingresos ponderados», para cuyo cálculo, habría de acudir al R.D. 1932/91, de 20 de Diciembre, en cuyo art. 10 se establecen las normas para su determinación.

Parece ser que con este nuevo concepto, y por lo que se refiere al nivel de ingresos de la Unidad Familiar a tener en cuenta para ser considerado solicitante de VPP, cuyo procedimiento de Adjudicación y Baremación regula expresamente el Decreto 413/90, se modifica el criterio incluido en el art. 7.1.1º, en virtud del principio general de que la norma posterior deroga o modifica la anterior, salvo que expresamente se disponga otra cosa.

La problemática que suscita toda esta cuestión nos había surgido a raíz de que un Ayuntamiento afectado por este problema nos había comunicado que al ser esto así, había recibido instrucciones verbales de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes correspondiente, a efectos de que la nueva regulación sobre la materia fuera tenida en cuenta en la fase de baremación a efectuar por la Corporación Municipal.

Sin embargo, creímos que debería llevarse a efecto algún tipo de actuación aclaratoria por parte de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, ya que surgen algunas cuestiones a este respecto, como por ejemplo la que plantea el citado art. 5.2, del Decreto 119/92, cuando dice que «las viviendas de Promoción Pública, se destinan a unidades familiares, que reuniendo los requisitos para su adjudicación, establecidos en la normativa en vigor, perciban unos ingresos ponderados inferiores a 1,5 del Salario Mínimo Interprofesional». Por todo ello, preguntábamos si esto quería decir que, en primer lugar, y como requisito de admisibilidad de la solicitud, se ha de cumplir con que los ingresos de la Unidad Familiar no han de superar el 2,5 del SMI, y luego, el 1,5 de los ingresos ponderados se tendrá en cuenta a la hora de baremar la solicitud del interesado para ser adjudicatario de vivienda, o, por el contrario, se iba considerar el nivel de 1,5 de ingresos ponderados como requisito de admisibilidad previo.

Nuestro escrito terminaba diciendo que se trata de cuestiones que, en todo caso, creíamos que debían quedar lo suficientemente claras, por lo que, asimismo, se formulaba **Sugerencia** para que se realicen las actuaciones precisas (vgr. se dicte una circular) para unificar el criterio de las distintas Comisiones Provinciales de Viviendas y con objeto de que éstas puedan ejercer la supervisión, a la que preceptivamente están obligadas, de las propuestas de los Ayuntamientos

de forma legal e igualitaria para todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

De este escrito hemos damos traslado, a los efectos procedentes, al Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes.

En la actualidad estamos a la espera de recibir la preceptiva respuesta de ambos organismos.

2.2.3. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial, de promoción privada.

2.2.3.1. Deficiencias constructivas.

En el caso de la **queja 92/2075** se nos planteaba que en el año 1986, a través de una gestora, el interesado se convirtió en cooperativista de una promoción de viviendas unifamiliares de protección oficial, donde actualmente reside. En la construcción de la referida vivienda intervinieron dos constructoras, siendo otra la encargada del proyecto y dirección técnica. Desde antes de la entrega de las viviendas, venía denunciando ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla que su casa tenía, y tiene, graves defectos estructurales, de los cuales, entiende, son responsables las empresas citadas. A pesar de sus continuas denuncias y tras tres reparaciones infructuosas, en el momento de presentar la queja se encontraba en las peores circunstancias desde que comenzaron los problemas, pues los defectos se habían agravado considerablemente, apareciendo grietas y fisuras que evolucionaban de forma constante.

En un primer informe, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos decía que el expediente sancionador instruido al efecto se encontraba en trámite de aportación de alegaciones, tras la notificación del Pliego de Cargos a los diferentes interesados, realizadas a finales de 1992.

A la vista de lo informado, interesamos nos indicaran si había sido dictada la correspondiente propuesta de resolución, en cuyo caso, solicitamos la remisión por fotocopia de la misma, al mismo tiempo que le decíamos que se debía dar la máxima agilidad a la tramitación de este expediente, puesto que las primeras gestiones del interesado ante esa Delegación en torno al problema expuesto, databan del 30 de Marzo de 1987.

Posteriormente, recibimos un nuevo informe por el que después de dar cuenta de las actuaciones que se estaban realizando por la Delegación Provincial, se nos señalaba que habían remitido al interesado escrito comunicándole la solución que la promotora denunciada estaba procediendo a realizar y pidiéndole, también, que debería comunicarlo cuando quedaran subsanadas las deficiencias.

En consecuencia, después de dar traslado al interesado del contenido del informe remitido, le comunicábamos que su problema se encontraba en vías de solución, por cuanto que por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, se estaban realizando las actuaciones precisas en orden a la tramitación del expediente sancionador, habiéndose propuesto por la Entidad Cooperativa, en el trámite de alegaciones, el estudio de los desperfectos de su vivienda para proceder a su definitivo arreglo, por lo que dábamos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En la **queja 93/1287** el interesado nos decía que era propietario de una vivienda de protección oficial en Vélez-Málaga; habiéndole sido entregada la misma en 1989. Recién ocupada la vivienda, había podido comprobar, que tanto las paredes, como los techos, se apurgaraban debido a la humedad existente en la misma, traspasando dicha humedad a muebles, ropas, cortinas, lámparas, etc. Puso el problema en conocimiento del Promotor, comunicando el mismo que no encontraba solución alguna, por lo que tuvo que solucionar los desperfectos, siempre a su costa. Pasados tres años, la situación se había agravado, el promotor decidió enviar algunos albañiles, los cuales comprobaron que tanto las paredes de la vivienda como las del edificio, así como los pilares y las instalaciones eléctricas estaban en malas condiciones. Al parecer, sus dos hijos de 5 años y 11 meses, estaban continuamente enfermos con fiebre y vómitos, siendo debido a la humedad e inhabilitabilidad de la vivienda. En Febrero de 1993, había presentado denuncia ante la Delegación de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía en Málaga. Tras dos meses de espera, le fue comunicado que habían extraviado su denuncia.

Tras interesar el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, se nos remite el informe evacuado por los Servicios Técnicos de dicha Delegación con fecha 18 de Mayo del año en curso.

Igualmente, la citada Delegación Provincial, nos adjuntaba escrito de la Promotora en la que señalaba lo siguiente: *"En todo caso, ante la constancia de*

que se ha realizado visita de Inspección Técnica de esa Delegación, a la vista del informe que nos remitan, incluyendo el parecer de los técnicos de la Administración, se actuará a la mayor brevedad posible, como prueba de la buena voluntad de esta Promotora, que en ningún caso pretende eximirse de sus responsabilidades".

Tras darle traslado el contenido de este escrito al interesado, se le decía que, por su parte, se nos indicara si se habían efectuado las reparaciones necesarias, a fin de dar por concluidas nuestras actuaciones, recibándose comunicación del mismo, haciéndonos partícipes de que los desperfectos y anomalías de que adolecía su vivienda por fin habían sido subsanadas.

2.2.3.2. Dilaciones en la tramitación de expedientes por infracciones en Viviendas de Protección Oficial.

El interesado de la **queja 92/604** nos decía que hacía 8 años que compró el piso en el que tiene su residencia y desde entonces había denunciado ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes las deficiencias que presentaba al correr un gran riesgo de desprenderse el alicatado del cuarto de baño, pudiendo causar algún accidente. Por la citada Delegación Provincial se tramitó un expediente sancionador que fue objeto de resolución con fecha 20 de Diciembre de 1989, y recurrido en alzada ante el Consejero por las entidades sancionadas, con fecha 3 de Agosto de 1990, hasta el momento de presentar la queja no se había dictado la resolución que procediera.

Tras admitir a trámite la queja y solicitar el preceptivo informe al Consejero de Obras Públicas y Transportes, que pese a ser reiterado por dos veces, no fue contestado, se formuló **Recordatorio** del deber de colaboración, al mismo tiempo que le comunicábamos que se había recibido nuevo escrito del interesado, en el que nos manifestaba que todo el alicatado de su cuarto de baño se vino abajo, pudiendo lesionar gravemente a su hijo pequeño. Por tanto, volvimos a recordarle la urgencia en resolver a la mayor brevedad el recurso de alzada interpuesto, interesando nos indicara, a su vez, si se había acordado, de oficio o a instancia de parte, la suspensión de la ejecución de la resolución dictada en el expediente sancionador contra la que se había formulado el recurso de alzada, cuya resolución interesamos.

Una vez que tuvimos conocimiento de que se había dictado resolución donde se estimaba, en parte, el recurso interpuesto y, a tal efecto, se

anulaba la sanción impuesta y se mantenía el resto de la resolución impugnada, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 92/2127**, el interesado nos decía que en Abril de 1988 había adquirido una vivienda de protección oficial a una inmobiliaria, que fue construida por una entidad. Al poco tiempo, la solería comenzó a deteriorarse, por lo que se puso en contacto con la promotora en varias ocasiones y ésta con la empresa constructora, la cual se personó en su domicilio queriendo reparar parcialmente, siendo su pretensión la colocación de un suelo nuevo. A la vista de que no atendieron su petición, pidió la hoja de reclamaciones, que no fue contestada en el plazo reglamentario de 10 días, por lo que acudió a la OMIC del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), que se puso en contacto con la empresa promotora el 1 de Junio de 1992. Ésta contesta diciendo que le pasa nota a la empresa constructora por lo que el 16 de Julio le remitió fax a dicha empresa exponiéndole su problema. Como no contestaban, por ello, la OMIC remitió su reclamación a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz el 31 de Agosto de 1992. Varios meses después, le vuelve la OMIC a remitir dicho escrito a la Delegación al no haber obtenido respuesta ni la citada oficina, ni el interesado, siguiendo, en la fecha de presentación del escrito de queja, sin recibir noticia alguna.

Solicitado el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz, ésta nos informó que:

"Con respecto a la reclamación que dice la OMIC remitió a esta Delegación con fecha 31-8-92, no existe constancia en este Organismo de haberse recibido, pero si se recibió la del 30-10-92.

A la vista de la misma se abrieron las presentes Diligencias Previas, pasándose a nuestros Servicios Técnicos dicha reclamación, los cuales informaron con fecha 23.2.93, que las obras de reparación que debían realizarse eran: "Colocación del solado levantado y corrección de las zonas ahuecadas o abombadas, así como reposición de la solería desgastada".

Con fecha 4-3-93, se ha ordenado a ... la realización de dichas obras, dándosele traslado del mencionado escrito al Sr. ..., concediéndosele un plazo de un mes para su ejecución".

De acuerdo con esta información, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 92/946**, el interesado manifestaba que en el año 1987 había adquirido una vivienda, calificada de VPO, a una empresa constructora, a la que había enviado dos escritos pues había observado que se habían caído en el suelo un gran número de azulejos de la cocina. Al no recibir contestación de la empresa promotora, interpuso reclamación en la OMIC de Benalmádena (Málaga), siendo remitida ésta, según el interesado, al MOPU y Junta de Andalucía. Habiendo transcurrido más de dos semanas, en la oficina de la Fiscalía de la Vivienda en Málaga, le dijeron que aún no habían recibido su reclamación. Además, habían observado que los azulejos de uno de los baños se encontraban en la misma forma que en la cocina.

En nuestra petición de informe a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga, interesamos informe sobre si habían recibido la reclamación de la OMIC del Ayuntamiento de Benalmádena, de fecha 9 de Abril de 1992, y, en su caso, actuación que se hubiera seguido por ese Organismo o actuaciones que se pensaban seguir al respecto.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos decía que se había dictado una propuesta de resolución que suponía:

1º.- Imponer a la empresa constructora, como autora de una falta muy grave comprendida en el art. 153, c), 6, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, una sanción de 250.000.-ptas.

2º.- Obligar a la entidad expedientada, a que en el plazo máximo de quince días, subsanase las deficiencias existentes, y consistente en reparar el alicatado que se había caído en la vivienda, objeto de actuaciones.

Al entender que se estaba tramitando el expediente, rompiendo de esta forma la pasividad con que, en un principio, se estaba actuando, dimos por concluidas nuestras actuaciones. Ello, sin perjuicio de comunicar al interesado que si se producían dilaciones en dictar la resolución definitiva en el Expediente Sancionador o no se efectuaba, en sus términos, la ejecución de la misma, rogábamos que nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones ante los Organismos competentes que esta Institución estimara oportuno.

El motivo de la **queja 91/1690**, es que el interesado había dirigido dos escritos a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes en Sevilla, denunciando las deficiencias existentes en su vivienda de protección oficial, sin que hubiera la fecha haya obtenido respuesta al mismo y sin que las deficiencias que en el mismo se señalaban hubieran sido subsanadas (se adjuntaba fotocopia de ambos escritos).

En consecuencia, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada y a los efectos de que se diera cumplimiento a lo establecido en los arts. 70.1 y, en su caso, 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, a tenor de lo dispuesto en el art. 17.2, inciso final y 18.1 se interesa del Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Sevilla la necesidad de resolver expresamente, en tiempo y forma, la petición que se formuló por el interesado.

Por otra parte, interesábamos que nos indicaran si en relación con las citadas deficiencias, al no haberse subsanado las mismas, se había incoado expediente sancionador y, en su caso, estado de tramitación del mismo.

En su respuesta, y tras diversas actuaciones realizadas ante la citada Delegación Provincial, se nos daba cuenta por esta, de la Propuesta de Resolución formulada en el Expediente sancionador 2/92, incoado con motivo de su denuncia. Como quiera que dicha propuesta contemplaba sanciones a la Promotora y a la Constructora y les imponía la obligación de ejecutar las obras de reparación en las viviendas afectadas, entendimos que el problema planteado, se encontraba en vías de solución por cuanto se estaba realizando las actuaciones precisas en orden a la tramitación del expediente sancionador, por lo que, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2.2.3.3. Inejecución de resoluciones.

La **queja 92/2179**, se había iniciado con motivo de unas deficiencias constructivas existentes en unas viviendas de VPO, por cuyo motivo se había iniciado un expediente sancionador, cuya resolución contemplaba una orden de obras que no se había ejecutado. Por este motivo, acudió a nosotros el interesado.

A la vista de ello, se interesó el oportuno informe a la Delegación de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, quien nos comunicó que la resolución

dictada se encontraba en trámite de ejecución forzosa, de acuerdo con el art. 58 del Real Decreto 3148/78, ya que no se había constatado la interposición de ningún recurso. Por tanto, se le impusieron multas coercitivas, conforme al art. 104, aptdo. c, de la Ley de Procedimiento Administrativo, dado que la resolución dictada no se había llevado a efecto.

Con objeto de hacer un seguimiento del expediente, interesamos la emisión de un nuevo informe, donde se especificara el estado de tramitación del expediente de ejecución forzosa, número de multas impuestas y cuantía de las mismas, comunicándonos, en su caso, la fecha de la última multa que hubiera sido notificada al interesado. Asimismo, solicitábamos información sobre si las citadas multas habían sido abonadas en período voluntario, o si por el contrario, habían pasado a procedimiento de apremio en vía ejecutiva, y en su caso estado de tramitación de este procedimiento.

En su informe, la Delegación Provincial nos decía que había impuesto 3 multas coercitivas, estando pendiente de su remisión a la Delegación de Hacienda de la Junta de Andalucía para su cobro por la vía de apremio, por desconocerse el número de identificación fiscal de la empresa denunciada, el que a pesar de su reiteración para que se aportara al expediente, hasta la fecha no había sido facilitado.

A la vista del informe remitido, comunicamos al Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla que esta Institución estimaba que el procedimiento de ejecución forzosa que se sigue en el expediente sancionador 22/91, consistente en la imposición de multas coercitivas, en orden a compeler al infractor a la ejecución de la resolución dictada en 1991, no se estaba tramitando de acuerdo con los principios de celeridad y eficacia, que han de presidir la actuación administrativa, consagrados en el art. 103.1 de la Constitución Española, así como en el art. 3, aptdo. 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Bastaba para ello citar la extraordinaria dilación en los sucesivos trámites del procedimiento citado, ya que la resolución definitiva del expediente sancionador se emitió el 28 de Octubre de 1991 y no es hasta 6 meses más tarde, 2 de Abril de 1992, cuando se impone la primera multa coercitiva, tendente a compeler al obligado a la ejecución forzosa de la misma.

Asimismo, se observaba el plazo de once meses que mediaba entre la primera multa impuesta, el 2 de Abril de 1992, y la segunda, 12 de Marzo de 1993, todo lo cual manifiestaba una serie de dilaciones no admisibles en la tramitación del expediente.

Con independencia de ello, en lo que se refiere a la no remisión de las citadas multas a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda para su cobro en vía de apremio, al no haberse hecho efectivas por la promotora denunciada, motivada, al parecer, por no conocerse el número de Identificación Fiscal. Entendimos que, y así lo hicimos llegar a la Delegación Provincial, en aras del principio de cooperación administrativa, constitucionalmente consagrado en el art. 103, aptdo. 1, así como en el ya citado art. 3, aptdo. 1, de la Ley 30/1992, y anteriormente relacionado por vía jurisprudencial con los principios de celeridad y eficacia que han de presidir la actuación administrativa, esa Delegación al objeto de evitar nuevas dilaciones en la tramitación del procedimiento, se podría haber dirigido en demanda de la información aludida, a la Delegación de Hacienda del Estado, Organismo competente, a tenor del Real Decreto 338/1990, de 9 de Marzo, por el que se regula la composición y la forma de utilización del Número de Identificación Fiscal, dictado en desarrollo de lo dispuesto en el art. 113, de la Ley 33/1987, de 23 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

En consecuencia, se formuló **Recomendación** en el sentido de que a la mayor brevedad posible, se interese por ese Organismo a la Delegación de Hacienda del Estado, que sea competente en razón del domicilio fiscal de la Entidad denunciada, el Número de Identificación Fiscal de la misma, para poder continuar sin dilaciones y de manera eficaz, tanto el procedimiento de ejecución forzosa, como el de apremio, para el cobro de las multas coercitivas impuestas y no satisfechas por la entidad sancionada.

La Delegación Provincial aceptó la Recomendación, interesando esta información de la Delegación de Hacienda de la Administración del Estado, estándose a la espera de información sobre el estado de tramitación del expediente a la fecha del cierre de este Informe.

En el caso de la **queja 92/823**, la interesada había acudido en queja porque unas reparaciones en su vivienda que había prometido realizar EMVISESA, no se habían ejecutando, al negarse la Empresa constructora a su efectiva realización; por lo que los desperfectos continuaban en la misma situación, e incluso

agravados en algunos casos.

En vista de ello, intresamos informe sobre las causas que motivaban este nuevo retraso en la reparación de las citadas viviendas, que, en principio, iban a comenzar en Junio de 1991.

Antes de recibir el informe, fue preciso hacer dos reiteros y un **Recordatorio** del deber de colaboración. Al final, nos comunicó EMVISESA que:

"Por nuestros Servicios Técnicos ya se ha procedido a realizar la valoración de las reparaciones necesarias para subsanar las deficiencias constructivas denunciadas por la reclamante en queja, circunstancia ésta que con esta misma fecha notificamos a la persona interesada para proceder, antes de concluir el mes de Mayo próximo, a la ejecución de las obras procedentes."

Con ello procedimos al cierre del expediente de queja.

2.2.3.4. Disfunciones en la tramitación de las multas coercitivas.

Con objeto de conocer y valorar el grado de eficacia de las multas coercitivas impuestas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes para compeler a los obligados a subsanar las deficiencias constructivas que se producen en las viviendas de protección oficial, se incoó la **queja de oficio 91/499**, sin que hayamos podido obtener, después de todo este tiempo, una información fidedigna sobre la efectividad de las mismas, no pudiendo llegar a otra conclusión que no sea la de la ineficacia con que se tramitan estos expedientes y el desorden e incongruencia existente en la información que nos han facilitado las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Economía y Hacienda.

La Dirección General de Tesorería y Política Financiera nos dijo que según informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el número de multas procedentes de expedientes sancionadores tramitados que fueron ingresadas en período voluntario durante el ejercicio 1985 a 1989, ascendían a 8.913, desglosándose por provincias, de la siguiente forma:

| | |
|----------------|-------|
| - Almería..... | 143 |
| - Cádiz..... | 2.660 |

| | |
|-----------------|-------|
| - Córdoba | 1.413 |
| - Granada | 2.340 |
| - Huelva | 3 |
| - Jaén | 2.336 |

No se suministraban datos de las provincias de Málaga y Sevilla.

Respecto de las multas coercitivas que fueron realizadas o ingresadas en período ejecutivo, nos dijeron, que para el mismo período, de 21.962 cargos se abonaron 3.827.

Por su parte, la propia Consejería de Obras Públicas y Transportes, nos suministró los siguientes datos:

El número de multas coercitivas impuestas en el conjunto de las provincias de la Comunidad Autónoma, y para el período 1985-1989, ascendió a 17.705, de las que fueron abonadas en período voluntario 4.657.

Como quiera que las informaciones suministradas no coincidían, pese a proceder de la misma Consejería, según nos dijo la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, interesamos nuevo informe a los organismos citados.

A esta petición de aclaración, se nos contestó por la Dirección General de Tesorería, según un cuadro resumen que, en total, en los ejercicios 1985 y 1989, se habían girado 16.106 cargos por multas coercitivas en la Consejería de Obras Públicas y Transportes que habían pasado a vía ejecutiva, habiéndose ingresado de éstas, 3.563, 2.590 fallidas, 105 suspendidas y 9.789 pendientes. Como puede observarse, el número de los cargos por multas coercitivas en su conjunto, como las abonadas por ingresos, no coinciden con la información primeramente facilitada por la misma Dirección General, así como tampoco, con las cantidades suministradas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

Por su parte la Consejería referida, a nuestra petición de aclaración, contesta que, la contradicción entre los datos reflejados por la misma y los remitidos por la Dirección General de Tesorería y Política Financiera basados a su vez en otro informe de la Secretaría General Técnica, no era tal contradicción, ya que se trataba de dos cifras que reflejan datos distintos.

Diciéndonos a continuación que, en su primer escrito de 23 de Octubre de 1991, se recogían estrictamente las multas coercitivas impuestas y las abonadas en período voluntario, mientras que el remitido por la Dirección General de Tesorería recogía además el número total de multas impuestas a distintos expedientes y por tanto incluía también las no coercitivas, teniendo por ello validez el conjunto de datos remitidos el 29 de Octubre de 1991.

Sin embargo, de un análisis exhaustivo de la documentación obrante en el expediente, se desprende en cualquier caso, la no coincidencia de los datos suministrados por los organismos citados, ya que en la mayoría de las provincias, aún teniendo en cuenta la precisión que efectúa la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de que el número total de multas abonadas en período voluntario se refería a multas de diversa índole y no sólo a multas coercitivas, el número de multas coercitiva impuesta y que pasaron a la vía ejecutiva suministrado por la Dirección General de Tesorería, es visiblemente superior o inferior, según los casos, al suministrado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a título de ejemplo podemos citar:

CONSEJERIA DE O.P. Y TTES. DIRECCION GRAL. TESORERIA.

| | Impuestas | Abonadas P. Voluntario | Multas Coercitivas que pasaron a Ejecutivas | |
|---------|-----------|------------------------|---|-------|
| Almería | 3.322 | 1.143 | 1.759 | |
| Cádiz | 282 | 2 22 | NO DATOS | |
| Córdoba | 239 | 0 | 933 | |
| Granada | 118 | 4 | NO DATOS | |
| Huelva | 155 | 3 | 1.438 | |
| Jaén | 6 | 0 | | 3.893 |
| Málaga | 330 | 13 | 2.684 | |
| Sevilla | 13.253 | 3.472 | 5.458 | |

Con posterioridad y tras trasladar de nuevo la disfunciones detectadas al Consejero de Economía y Hacienda, como máxima autoridad de dicha Consejería, así como al Consejero de Obras Públicas y Transportes al no habérsenos facilitado información fidedigna, en base a la cual esta Institución pudiera valorar la eficacia en el cobro de las multas coercitivas. Hemos recibido informe de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, en el que se nos

dice, respecto a la discordancia entre los datos aportados por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a través del informe emitido por la Secretaría General Técnica, y la citada Dirección General, en relación con el número e importe de expedientes sancionadores tramitados y concluidos en multa, que su justificación viene dada en la consideración de que la información referida a la recaudación en vía ejecutiva suministrada por algunas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda, va referida a la gestión recaudatoria agrupada de dichas multas a las de otras Consejerías, siendo imposible, debido a la falta de programa informático integrado, la individualización de las correspondientes a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por lo que los datos han sido estimados por dicho Centro directivo.

No obstante ello, y a la vista de la nueva información suministrada, que por demás ya conocíamos, siguen sin aclararse los datos solicitados, ya que según nos informó la Consejería de Obras Públicas y Transportes en fecha 24 de Octubre de 1991, el núm. total de multas coercitivas Impuestas por la citada Consejería ascendió en el período 1985-1989 a 17.705, de las que se abonaron en período voluntario 4.657; mientras que ahora, se nos dice que la Consejería de Obras Públicas y Transportes giró 21.962 cargos por multas coercitivas; apareciendo en datos por ingresos, la cifra de 3.827; en otro cuadro, se alude, a que por el mismo concepto, durante el período 1986-89, se giraron por la misma Consejería 16.106 cargos que pasaron a la vía ejecutiva, sin que consten datos de las provincias de Cádiz y Granada y en un 4ª cuadro, se nos suministran los mismos datos aludidos, pero ahora solo referidos a las provincias de Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, del que se desprende, que sólo los datos consignados relativos a las provincias de Huelva y Jaén coinciden con la información que nos había sido facilitada con anterioridad.

En consecuencia y a la vista de la nueva información recibida, damos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, al desconocer, tras dos años de tramitación del mismo, cuáles son los datos correctos.

En cualquier caso, de la tramitación de la queja se desprende, por un lado, la enorme ineficiencia con la que se cobran las multas coercitivas impuestas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, dado el mínimo porcentaje de éstas que es satisfecho en uno u otro supuesto; lo cual hace totalmente ineficaz el mecanismo legal previsto de la ejecución forzosa de los actos administrativos mediante la imposición de multas coercitivas, destinadas a compeler al obligado a la ejecución de las

resoluciones emanadas en los expedientes sancionadores en materia de viviendas de protección oficial, instruidos por vicios o defectos de la construcción aparecidas dentro de los cinco primeros años desde la fecha de la calificación definitiva, cuya finalidad no es otra, que obligar al sancionado, mediante la imposición de multas sucesivas, a la ejecución de las obras de reparación de deficiencias, cuando éstas no se lleven a cabo en el período de tiempo legalmente concedido para ello, desvirtuándose así, la protección que la normativa de vivienda de Protección Oficial otorga a los adquirentes de éstas, frente a los promotores, constructores y demás intervinientes en el proceso constructivo.

Por otro lado, se ha puesto de manifiesto asimismo, la falta de coordinación entre los diversos órganos de la Administración autonómica competentes en la materia, vulnerándose así, uno de los principios básicos de la Administración Pública Española, constitucionalmente consagrado en el art. 103, de nuestra Norma Suprema.

2.2.4. Protección y garantías de la edificación de Viviendas de Protección Oficial.

La **queja 92/1533** tiene una especial relevancia por cuanto con independencia del problema motivo de su presentación (al que haremos referencia en primer lugar al comentar el expediente), la cuestión que realmente por su dimensión es trascendental, es la referente a las garantías de la edificación y la causa de que no se exijan éstas por parte de la Administración. A ello, estamos dedicando, fundamentalmente nuestros esfuerzos en esta queja. Dábamnos cuenta en el Apartado 2.2.1.3. Inejecución de resoluciones del Informe de 1992 y en él destacábamos la ineficacia con la que, a nuestro juicio, se estaba ejecutando -en realidad materialmente no se había hecho nada- una resolución en un expediente iniciado en 1985. La última información de que disponíamos se circunscribía a que las obras no se habían ejecutado, ni cobrado la multa y que, como quiera que sólo habían exigido responsabilidad al promotor, en su día, ya no era posible actuar contra el resto de los intervinientes en el proceso constructivo, al haber prescrito la acción para perseguir la infracción.

Ante estos hechos, en el presente ejercicio, enviamos un escrito en el que comunicábamos que a la vista del contenido del informe emitido por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería, con esa misma fecha se interesaba información a la Delegación Provincial de la Consejería de Hacienda acerca del cobro en vía de apremio de la sanción recaída en el

expediente sancionador y sobre las causas que motivaban el retraso en efectuar dicho trámite.

Por otra parte, habíamos recibido información de la comunidad de propietarios del edificio denunciado, dándonos cuenta, de haber comunicado a esa Delegación que las viviendas aún no habían sido reparadas, habiéndose personado un técnico en orden a la comprobación de tales hechos y emisión de informe "*para multar a la empresa constructora*".

De ello, y de anteriores escritos de esa Delegación, se desprendía que ese organismo iba a continuar con el expediente en orden a la ejecución forzosa de las obras ordenadas mediante la imposición de multas coercitivas, actuación que valoramos positivamente, ya que la administración no puede renunciar al ejercicio de sus competencias en esta materia, aún cuando se tenga la fundada sospecha de que la empresa constructora ha desaparecido, hasta que tenga la certeza de que se ha producido la misma.

Este hecho también fue denunciado por los interesados y venimos observando, no sin cierta preocupación, que viene siendo cada vez más frecuente la constitución de Sociedades Anónimas que, una vez que han promovido y/o construido las viviendas de protección oficial, dejan de existir. De esta forma, ya sea la maniobra interesada o no, las responsabilidades, por vicios ocultos, en que hubieran podido incurrir, se eluden. Ello conduce a una situación de desamparo en los administrados, que en cierta medida se podría paliar, llevando a cabo las medidas previstas en la legalidad vigente.

A tales efectos, interesábamos nos informara si a la entidad promotora se le exigió en su día la constitución de Seguro bastante que garantizara las obligaciones contenidas en el artículo 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de Julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de Protección Oficial, en especial de la responsabilidad por vicios o defectos ocultos de la construcción, que hiciesen necesarias obras de reparación, manifestadas en el transcurso de cinco años desde la calificación definitiva; debiéndonos remitir, en su caso, fotocopia de la póliza de Seguro constituida, plazo de duración que se hubiese fijado y si tales extremos fueron comunicados a los afectados.

Para el caso de no haberse exigido por esa Administración, la constitución del seguro aludido, deberían indicarnos las causas que motivaron la no

exigencia del mismo.

Por último, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos había manifestado que no se había podido incoar ya al resto de los intervinientes en el proceso constructivo al haber prescrito ante ellos la acción para perseguir la infracción.

Sin embargo, por nuestra parte manifestábamos que el primer escrito de denuncia de las deficiencias constructivas databa de 28 de Noviembre de 1985, de lo que cabría deducir que en dicha fecha no habría prescrito aún la acción contra el resto de los intervinientes en el proceso constructivo. Una actuación acorde con los principios de celeridad y eficacia hubiera posibilitado la determinación de posibles irregularidades de constructores o facultativos. Ello ha podido causar que la imputación al promotor como único responsable pudiera resultar insuficiente.

Efectivamente el art. 153, c) 6, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de Julio de 1968 establece la responsabilidad en estos supuestos por negligencia de promotores, constructores y facultativos. La prescripción aludida ha podido privar a los reclamantes, por vía de Tutela Administrativa, de la posibilidad de subsanación de las deficiencias constructivas que vienen padeciendo en sus viviendas.

En consecuencia, se formuló **Recomendación** en el sentido de que las denuncias por deficiencias constructivas sean tramitadas de acuerdo con los principios de celeridad y eficacia con objeto de evitar que decaigan por prescripción las acciones para delimitar las posibles responsabilidades de los intervinientes en el proceso constructivo y que, en lo sucesivo, cuando se produzcan deficiencias o vicios ocultos en la construcción de viviendas de protección oficial sea exigida la responsabilidad por posibles negligencias de promotores, constructores y facultativos, que ostentan una responsabilidad solidaria. Todo ello, con objeto de garantizar, de forma efectiva, los derechos de los adquirentes de viviendas de este carácter.

En su respuesta, la Delegación Provincial, después de informarnos del estado de tramitación de las multas impuestas, nos decía que:

"Por otro lado, no se ha constituido ninguna póliza de seguros para garantizar las obligaciones contenidas en el art. 111 respecto al promotor, por no contemplar la legislación vigente en materia de VPO

su carácter preceptivo. El hecho de incoar el expediente sancionador sólo al promotor responde a una actuación acorde con la doctrina jurisprudencial del momento, en el sentido de que la Administración puede dirigirse contra el promotor como sujeto de la relación jurídica especial entre ambos sin perjuicio de las responsabilidades que éste exija a los otros participantes en el proceso edificatorio".

Esta cuestión, en relación con la polémica de las infracciones por deficiencias constructivas al régimen legal de VPO nos pareció de máximo interés, dado que ante un problema crónico y permanente como es el que presentan los vicios y deficiencias constructivas, creemos que es imprescindible que se agoten todas las medidas de protección previstas en la legislación vigente. Posteriormente y en relación con esta queja, se personaron dos asesores de la Institución, con objeto de estudiar toda la documentación obrante en el expediente.

De la entrevista realizada, mantenida en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes con la responsable del expediente resultaba que, en cuanto a la constitución de seguro bastante para garantizar las responsabilidades por deficiencias constructivas, se nos indicó que tal medida tenía un carácter discrecional y que, por tal motivo, no se exigió su constitución, como no se viene exigiendo habitualmente. No obstante, se nos señaló que se había consultado con los Servicios Centrales de la Consejería la adopción de tal medida y la respuesta emitida fue que no se estimaba procedente. En cualquier caso, de alguna manera, se estaba esperando el contenido de lo que al respecto establezca la prevista Ley de la Edificación. En cuanto a la no existencia de responsabilidades a técnicos y facultativos, nos señalaban que tal proceder respondía a criterios prácticos, por cuanto a los mismos sólo cabía imponerles una sanción económica, pero no la obligación de reparar las deficiencias, que es el motivo de las denuncias. Esta finalidad se conseguía de forma mas factible actuando contra la promotora o la constructora que, en ocasiones, tras una orden de obras, procedía a la reparación de las deficiencias señaladas.

Ante estas manifestaciones -que en modo alguno compartimos- nos dirigimos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dando cuenta de todas las actuaciones y posiciones mantenidas en el expediente. En definitiva, comunicábamos a la Dirección General que el art. 153, c) 6. del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de 24 de Julio de 1968, establece la responsabilidad en estos supuestos por negligencia de Promotora, Constructoras y Facultativos.

En cualquier caso, según el art. 155, párrafo final, del Reglamento citado, la responsabilidad de los infractores será solidaria, tanto en relación con el pago de las multas impuestas, como en las demás sanciones y obligaciones contenidas en dicho artículo.

Dadas las cuestiones planteadas al hilo de la presente queja, que por otra parte venimos observando se vienen produciendo con relativa frecuencia, según se desprende de las numerosas quejas tramitadas en esta Institución por deficiencias o defectos constructivos en las Viviendas de Protección Oficial, esta Institución creyó conveniente hacer las siguientes valoraciones, recabando, asimismo, el parecer de la Dirección General, en torno a las mismas. En consecuencia, hemos interesado a la Dirección General citada lo siguiente:

1º.- Que se nos informe, si por parte de esa Consejería se han efectuado estudios o gestiones encaminadas a evitar estas situaciones denunciadas por los interesados, en el sentido de que, sociedades anónimas creadas con el único fin de llevar a cabo una promoción de viviendas, se disuelvan una vez construídas eludiendo las responsabilidades en que hubieran incurrido. Ciertamente esto conduciría a una situación de desamparo en los administrados, que conviene atajar tomando las medidas que, respetando la legalidad, se estimen más adecuadas.

2º.- En todo caso, manifestábamos que queríamos conocer si, por esa Consejería, y con relación a estos problemas, se han utilizado las posibilidades actualmente previstas, tales como el Registro de Contratistas, constitución de seguros por las promotoras conforme al art.111, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, imposición de sanciones reguladas en la letra C, del aptdo 3º, art. 155, del citado Reglamento, que prevé la inhabilitación de las personas intervinientes en el proceso constructivo, y en su caso, causas o motivos por los que no se inicie el procedimiento sancionador contra todos los que intervienen en la actuación edificatoria. Todo ello con el fin de determinar si estos instrumentos se aplican eficazmente y poder evitar así, que situaciones como las que se han dado en la presente queja, no se produzcan, o en otro caso, conocer los motivos por los que no se utilizan estos instrumentos de protección y/o sanción en aras a la tutela efectiva que esa Consejería tiene encomendada respecto de estas viviendas.

Asimismo, interesábamos conocer el número de personas físicas o Entidades que han sido 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".

3º.- Sin perjuicio de ello, hemos solicitado nos haga llegar su valoración sobre si estima que los instrumentos citados son suficientes y si se están adoptando otras medidas para impedir hechos de esta naturaleza. Esta Institución, entiende que la Administración debe asumir la gravedad del problema, que afecta a muchos adquirentes de viviendas de protección oficial, dada la gran cantidad de quejas y reclamaciones que se presentan.

4º.- Por último, y con respecto a lo que se refiere al expediente en concreto, interesamos nos informe del estado de tramitación del expediente de multa coercitiva, en cuantía de 140.000.-ptas., cuya propuesta ha sido enviada a esa Dirección General, por la Delegación Provincial de Almería, de la que se adjuntaba fotocopia.

En su respuesta, la Dirección General nos decía que el asunto de la eficacia de los procedimientos sancionadores era un asunto ampliamente debatido hasta el punto de que en aquellos momentos, existía una Comisión en el MOPT a la que pertenecía un miembro de la Consejería que tenía como misión proponer un nuevo procedimiento sancionador en materia de VPO. En este sentido, para emitir informe detallado sobre los extremos a que nos referíamos en nuestro escrito y los procedimientos que se seguían en sus Delegaciones al respecto, se había recabado información de dichos órganos, así como de sus Servicios Jurídicos, lo que suponía un proceso más laborioso en la redacción de su informe razón por la cual rogaban disculpáramos esta dilación en la contestación.

En la fecha de cierre de este Informe, estamos a la espera de la respuesta, cuya evaluación consideramos de la máxima trascendencia con objeto de estudiar los problemas técnicos existentes para tutelar eficazmente estas viviendas. Ello, desde el convencimiento de que, en no pocas ocasiones el problema reside, no tanto en la creación de nuevas normas que contemplen procedimientos que a veces no difieren ostensiblemente de los ya presentes en las normas que se derogan, sino de la utilización eficaz, o, sencillamente, de la no aplicación de la legislación que se deroga, por lo que si no se cambian actitudes y talentos mejorando la gestión administrativa hacia una mayor eficacia, de poco servirá la aprobación de una nueva normativa. Esto sólo tendrá virtualidad si la Administración y los destinatarios de ella son capaces de vertebrarla haciendo ejecutivas las decisiones normativas del poder legislativo y, en su caso, del ejecutivo.

En el caso de la **queja 91/697**, la interesada nos decía que había comprado la vivienda donde residía en Enero de 1988 y desde ese momento no había dejado de salirle desperfectos y humedades a la misma. La empresa promotora le hizo unos pequeños arreglos que no habían solucionado nada, habiéndose levantado el suelo del cuarto de baño, de la entrada y la "salita". Como la empresa se negaba a solucionarle el problema, presentó denuncia ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, que dio un plazo a la empresa para reffectuar las reparaciones que por la misma se hubieran realizado. Por último, expresaba su parecer de haber sido víctima de un contratista que creaba una sociedad anónima para construir una urbanización y que una vez vendida, disolvía la sociedad y formaba otra para construir otra urbanización y seguir defraudando.

En nuestra petición de informe, interesábamos, de manera especial, que se nos dijera si se había abierto expediente sancionador y, en su caso, estado de tramitación del mismo. Por otra parte, interesábamos nos informara si por parte de la Consejería se habían efectuado estudios o gestiones encaminados a evitar la siutación denunciada por la interesada, es decir, las sociedades anónimas creadas con el único fin de efectuar una promoción de viviendas y una vez terminada, dejar de existir, con objeto de evitar las responsabilidades por vicios ocultos en que hubiera podido incurrir, dado que ello conducía a una situación de desamparo de los administrados, tomando las medidas que, respetando la legalidad, se estimen mas oportunas.

Una vez recibido el oportuno informe, comunicábamos que como quiera que, por fin, había recaído propuesta de Resolución en el expediente sancionador 16/92, seguido contra la promotora y otros, por infracción al régimen legal que regula las Viviendas de Protección Oficial, dábamos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, pues considerábamos que el mismo se encontraba en vías de solución, por cuanto se estaban realizando, por la Delegación, las actuaciones precisas en orden a la tramitación del expediente sancionador. Sin perjuicio de ello, si observáramos que se producían nuevas dilaciones en la tramitación del expediente, se produciría de nuevo nuestra intervención.

Sin perjuicio de ello y aunque la interesada tuviera respuesta a su denuncia, lamentábamos que por parte de la mencionada Delegación Provincial no se nos hubiera manifestado su opinión, solicitada en fecha de Julio de 1991, sobre si estimaba que las posibilidades actualmente previstas, como registro de

contratista, sanciones reguladas en la letra C, del apartado 3º, del art. 155 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, etc., se aplicaban eficazmente para terminar con las situaciones como las denunciadas por la interesada y, en todo caso, si consideraba que son instrumentos suficientes para ello, ya que esta Institución entendía que la Administración debía asumir la gravedad del problema, que afectaba a muchos adquirentes de viviendas de protección oficial, dada la gran cantidad de quejas y reclamaciones que se presentan por dichos motivos en esta Institución.

2.2.5. Infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública.

En el caso de la **queja 91/362**, los interesados nos indicaban que habitaban unas viviendas de promoción pública, construidas en el medio rural, que eran de dos plantas pero sólo tenían un cuarto de baño, cuando las normativas vigentes exigían un cuarto de baño y aseo. También nos decían que la mayoría de los vecinos eran pensionistas, aunque había quien tenía niños pequeños, por lo que pedían que se les instalara un aseo en la planta baja. Por otro lado, en Octubre notificaron que las viviendas se habían agrietado, hecho que denunciaron a la constructora, que quedó en arreglarlas, pero que hasta la fecha no lo habían hecho.

La Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Málaga nos comunicó, en su informe y entre otros extremos, que las viviendas se encontraban en período de garantía, habiendo transcurrido ya más de un año desde la Recepción Provisional, que se hizo el día 17 de mayo de 1990, pero esa Delegación no practicaría la Recepción Definitiva de las obras hasta tanto existiera constancia de que tales anomalías habían sido debidamente reparadas, certificándolo así el Director de las obras y siendo ello comprobado por los Servicios Técnicos de la Delegación.

Sin embargo, respecto de la otra cuestión, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se ratificaba en la no obligatoriedad, según las normas de diseño de viviendas de promoción pública, de incluir un segundo aseo en la vivienda. Ello debido a que las viviendas de promoción pública tienen unos estándares inferiores a las viviendas de protección oficial de régimen general, sobre todo en lo referente a superficies y dotaciones. La falta de un aseo en la planta baja, consideraban que era una cuestión que afectaba únicamente al confort y, por tanto, la vivienda digna y adecuada a que se refiere el art. 47 de la Constitución había

quedado garantizada, ello con independencia de que ejecutar las obras para crear el aseo supondría un coste enorme por afectar a infraestructuras básicas.

Finalmente, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos comunicó que las reparaciones habían sido efectuadas satisfactoriamente, por lo que se había extendido el acta de recepción definitiva de la promoción.

Respecto de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, nuestra última actuación consistió en comunicarle que a la vista del contenido de la repuesta remitida y de la documentación obrante en el expediente de queja, y como quiera que las viviendas, según nos había informado, eran de promoción pública, debían de atenerse a las Normas de Diseño y Calidad dictadas por ese organismo para las viviendas de este carácter, aún cuando dichas normas tuvieran el carácter de provisional, hasta tanto se publicaran las Normas de Diseño definitivo de esa Dirección General. Pues bien, aquéllas, en lo relativo a normas de Redacción de Proyectos (separata correspondiente a proyectos de Nueva Planta), en la Hoja nº 5, contemplaban la necesidad de que se prevea un baño y un aseo para las viviendas unifamiliares de 4 dormitorios.

Por ello, discrepábamos del contenido de su escrito, en cuanto a la afirmación de no obligatoriedad, según las normas de diseño de viviendas de promoción pública, de incluir un segundo aseo en la vivienda en cuestión, debido a que las viviendas de Promoción Pública tienen unos estándares inferiores a las viviendas de protección oficial de Régimen General, sobre todo en lo referente a superficie y dotaciones.

Cuestión distinta, sería si nos hubiéramos encontrado ante una promoción pública de viviendas en el medio rural, regulada por el Real Decreto 1614/1981, de 3 de Julio, modificado por el Real Decreto 1156/82, de 14 de Mayo, en cuyo caso «Los proyectos de construcción no estarán sujetos a las normas de diseño y calidad de las viviendas de protección oficial, sino que deberán ajustarse a las normas técnicas que para las viviendas a que se refiere éste Real Decreto se aprobasen por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a las soluciones arquitectónicas que se aprueben por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y que serán adecuadas a las características físicas del medio rural en que se edifique, a la economía de la construcción y a su tradición arquitectónica. Para la selección de dichas soluciones arquitectónicas, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda podrá convocar concursos o realizar encargos a arquitectos, ya sea de manera directa o a través de los Colegios Oficiales de arquitectos».

Como quiera que de los escritos remitidos por esa Dirección General no se desprendía que se hubiera aplicado este Régimen Jurídico a estas viviendas, entendimos que cuando el promotor público llevara a cabo la promoción directa de viviendas no calificadas de protección oficial, habría de estar a las normas de diseño y calidad fijadas para las viviendas sociales, establecidas en las Órdenes de 24 de Noviembre de 1976 y 17 de Mayo de 1977, dictadas en desarrollo del RD 2960/76, del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial y Real Decreto Ley 12/1976, sobre viviendas sociales.

A la vista de ello, nos reiteramos en nuestra opinión, ya expuesta en anteriores escritos, de que cabía no responder estrictamente a programas de tipo de la normativa de promoción pública, pero para mejorar las condiciones de habitabilidad o confortabilidad, entendiendo que las normas de diseño y calidad establecidas, tanto para las viviendas de protección oficial, como para las llamadas viviendas sociales, debían ser una referencia válida, ya que «hacen relación expresa de las necesidades y deseos humanos, que habrán de ser tenidos en cuenta en el proyecto y la construcción de viviendas sociales, y establecen condiciones mínimas y recomendables, que garanticen un nivel de satisfacción normal para aquéllos» (Orden Ministerial de 24 de Noviembre de 1976). Por tanto, a la hora de elaborar el proyecto se debería haber previsto el cuarto de aseo en el piso inferior, con objeto de evitar las incomodidades que habían dado origen a la presentación de la queja.

Por último, y en lo que se refiere a la posibilidad que nos comunicaron en su día, de que si las circunstancias económicas lo permitiesen y fuera posible incluir el gasto en sus presupuestos, acometerían la reforma planteada, como quiera que de su último escrito se desprendía, al parecer, una opinión contradictoria a la manifestada con anterioridad al entender "*que existe desproporción entre lo solicitado como mejora de confort, y el coste económico y administrativo que su ejecución comporta*", estimábamos que no había sido aceptada la Recomendación formulada por esta Institución en Resolución de Enero de 1992. Por lo tanto, decidimos la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En el caso de la **queja 92/74**, el interesado nos daba cuenta de las condiciones de humedad y filtraciones, así como del estado de deterioro del techo de la casa que le fue cedida por el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), manifestando que no disponía de medios económicos para costear dichos

arreglos.

Aunque el Ayuntamiento entendía que no era titular de las viviendas, sino que éstas pertenecían a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, tras dirigirnos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes para aclarar tales extremos, resultó que, efectivamente, el Ayuntamiento era el titular. Por ello, interesamos del Ayuntamiento informe en orden a las obras de acondicionamiento y conservación para que el alojamiento reuniera las necesarias condiciones higiénicas, así como de solidez y seguridad, indicándonos las medidas que se pensaban adoptar al respecto. Para el caso de que se adoptara resolución ordenando la ejecución de las obras necesarias, interesábamos nos informara de la fecha aproximada de la realización de éstas.

La Alcaldía-Presidencia, reconociendo que era titular de la vivienda, nos decía que su beneficiaria permanecía allí con carácter precario y por exclusivas razones humanitarias, siendo la condición para su utilización el que cuantas anomalías o deficiencias se produjeran, serían reparadas, previa autorización municipal, por sus ocupantes, dada la imposibilidad presupuestaria de atender dichas eventualidades. La Corporación nos informaba que la ocupación es con carácter gratuito y sin contraprestación alguna.

Sin perjuicio de ello, posteriormente la Alcaldía-Presidencia nos comunicó que por razones humanitarias, se había procedido por la Corporación, a la reparación parcial de la vivienda ocupada por la interesada, entregando, a dicho fin, a sus beneficiarios materiales de construcción diversos, aptos para la concreción de los propósitos interesados en la queja inicial.

Tras dar traslado de esta información a la interesada, le comunicamos que si consideraba que con la reparación parcial a la que aludía el escrito recibido del Ayuntamiento afectado, no se solucionaba su problema, podría dirigirse de nuevo a nosotros, a efectos de que, si procediera, lleváramos a cabo las acciones oportuna ante los órganos administrativos competentes.

Por otro lado, enviamos un escrito a la Alcaldía en el que le comunicábamos que esta Institución valoraba positivamente la sensibilidad manifestada por esa Corporación Municipal en orden al acuciante problema de necesidad de vivienda, dados los limitados recursos municipales. Pero que, no obstante ello, estimábamos que ese Ayuntamiento, como propietario de la vivienda afectada, debió de conservarla en las debidas condiciones de seguridad y

salubridad, ello, no sólo en cumplimiento de la obligación legal que tiene como propietario del inmueble, sino porque, además, podría darse la paradoja de tener que ordenar obras de conservación y mejora de edificios de particulares, en uso de las atribuciones que por la Ley le vienen conferidas, sin cumplir, por su parte, con los deberes de conservación de su patrimonio, como cualquier otro titular de bienes de esta naturaleza.

En el caso de la **queja 92/1008**, los interesados manifestaban que en la vivienda que habitaban, de la que era titular el Ayuntamiento de Jaén, existían unas deficiencias que, pese a que se habían dirigido en varias ocasiones a la Corporación, ésta no las subsanaba. Aunque el Ayuntamiento nos comunicaba que las reparaciones necesarias se habían efectuado, los reclamantes nos decían que, en ningún momento, se había personado ningún funcionario o Técnico Municipal en el domicilio por lo que las deficiencias persistían. La queja, finalmente, después de una larga tramitación, se archivó, cuando tuvimos conocimiento de que se habían ejecutado las obras a que se refería el informe del Aparejador municipal y que eran las siguientes:

"En el exterior se observa un bajante con el codo de plomo que procede de un sumidero de la terraza visitable, que hay en la planta superior, la cual aparentemente se encuentra en perfectas condiciones.

A la vista de lo expuesto, se da orden de levantar el sumidero y la sustitución del codo de plomo, ya que es la zona donde se producen las filtraciones, y la reparación de los desperfectos de la vivienda."

A veces se realizan actuaciones de oficio -las menos- con objeto de intentar resolver problemas de reparaciones, tal ocurrió con la **queja de oficio 92/1554**, que se incoó al tener conocimiento que un inquilino del Patronato Municipal de la Vivienda en Cádiz había cursado parte de aviso por filtraciones de aguas de lluvia, en el techo de una habitación, sin que se hubiere procedido a efectuar las reparaciones oportunas a pesar de que, al parecer, el Responsable de dichos trabajos le comunicó en su día, que se procedería a la colocación de una tela asfáltica.

El informe se interesó sobre el régimen jurídico aplicable a la citada vivienda, estado de tramitación del expediente incoado al efecto y, caso de que el interesado sea arrendatario de la misma, causa de no haber procedido a las reparaciones, con especial referencia a la fecha aproximada de iniciación de estas.

En su respuesta, el Patronato nos decía que:

- "1.- La mencionada vivienda se encuentra sujeta a la Ley de Arrendamiento Urbanos.*
- 2.- Con referencia a la demora en la ejecución de las reparaciones, ésta ha sido debida principalmente al mal tiempo en el que se notificó la avería, ya que para colocar la tela asfáltica había que descubrir el techo, por lo que era necesario esperar a épocas en las cuales no se previeran lluvias. Sumándose a ésto el número de partes que diariamente son recogidos en estas oficinas, siendo alguno de ellos con carácter urgente y prioritarios.*
- 3.- Actualmente y desde hace aproximadamente un mes, las obras para reparar las filtraciones se encuentran ejecutadas"*

La **queja de oficio 93/2629** fue iniciada al tener conocimiento de que en el centenar de viviendas sociales de "La Longuera" en Chiclana de la Frontera (Cádiz), construidas por la Junta de Andalucía y entregadas en régimen de alquiler, hace aproximadamente cinco años, se habían producido una serie de deficiencias, destacándose como principales problemas, la existencia de grandes grietas en casi un 20% de los muros de las casas, el hundimiento de gran parte del acerado y de las escaleras de acceso a viviendas, junto con algunos desperfectos en el alcantarillado.

Al parecer, la gestora creada por los residentes en las citadas viviendas, había dirigido varios requerimientos a la Delegación Provincial de Obras Públicas para que se realizaran urgentemente los trabajos de reparación con el fin de evitar que los inmuebles continuaran en tan pésimo estado cuando llegara el invierno, estación en la que el problema se agravaba considerablemente, sin que hasta la fecha hubieran obtenido respuesta de la Administración competente.

Asimismo, los vecinos de la zona, se habían dirigido también al Ayuntamiento, reiterando varias veces la petición de arreglo del alcantarillado, así como la falta de equipamiento de la zona, tanto de carácter cultural como deportivo y social, y de zonas verdes; también habían solicitado en varias ocasiones la instalación de unas vallas protectoras entre los bloques de pisos y la carretera para evitar los frecuentes accidentes infantiles que se producen. Los vecinos no habían

recibido una respuesta por parte de las autoridades municipales.

Ante estos hechos interesamos informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas sobre las siguientes cuestiones:

- Si era cierto que por esa Delegación Provincial se había tenido conocimiento de las deficiencias denunciadas por la gestora creada por los residentes de las viviendas sociales de "La Longuera", en cuyo caso, interesamos nos informaran de las medidas que se hubieren adoptado o se pensaren adoptar al respecto.

- Así mismo, se interesaba que nos comunicaran la fecha de terminación de las edificaciones afectadas; calificación de las viviendas referidas, así como el régimen de ocupación y uso de las mismas.

Asimismo, preguntábamos a la Administración Municipal que nos informara si era cierto que había tenido conocimiento de las deficiencias denunciadas por la gestora creada por los residentes de las viviendas sociales de "La Longuera", en especial las relativas a los desperfectos en el alcantarillado, así como en lo referente a la falta de diversos equipamientos; en cuyo caso interesábamos nos informara de las medidas que se habían adoptado o se pensaban adoptar al respecto.

En su informe el Ayuntamiento nos remitía documentación y nos daba cuenta del acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno, de fecha 25 de Marzo de 1993, remitido a la citada Delegación Provincial, y del informe emitido por el Aparejador Municipal en relación al estado de desperfectos que presenta la urbanización y, dado que aún no habíamos recibido la información aludida, le reiteramos el citado informe a la Delegación Provincial, al mismo tiempo que se le recordaba al Ayuntamiento que habíamos interesado informe sobre otras cuestiones de competencia municipal, fundamentalmente en lo referente al alcantarillado. En la actualidad nos encontramos a la espera de la recepción de estos informes.

2.2.6. Las demoras en la construcción y entrega de Viviendas de Promoción Pública.

La **queja de oficio 92/1215** se incoó al tener conocimiento esta Institución de la paralización, desde hacía varios meses, de las obras de construc-

ción de un grupo de cuarenta viviendas de promoción pública en la zona de "La Piñita" de la localidad de Conil de la Frontera (Cádiz). Esta paralización originaba la lógica preocupación entre aquellas personas que solicitaron la adjudicación de alguna de las citadas viviendas y que desconocían las causas que motivaban el retraso.

En consecuencia, se procedió a incoar expediente de oficio, instándose el oportuno informe. En su respuesta, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz nos comunicó que el motivo de la paralización de las obras se debía a la suspensión de pagos de la Empresa adjudicataria ya que el Consejero había dictado resolución del contrato y se estaba redactando el proyecto de terminación de las obras, por lo que la reanudación y terminación de las obras no podría determinarse hasta tanto no fuera fiscalizado el gasto correspondiente al Proyecto de Terminación redactado para tal fin, que permitiera la adjudicación de las correspondientes obras.

En consecuencia, interesamos informe a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

La mencionada Dirección General nos informó, a finales de 1992, que *"una vez fiscalizado y entregado en esta Dirección General el proyecto de terminación de las mencionadas viviendas, esta Dirección General procederá a efectuar la tramitación para la contratación de las obras, tan pronto sea operativo el presupuesto de esta Consejería para 1993"*

La queja la concluíamos una vez que, tras un tercer informe interesado, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda nos concretó el plazo en el que decían que esperaban que la preceptiva licitación se realizara y que era en el primer trimestre de 1993.

En otro caso, esta Institución tuvo conocimiento de que las 488 viviendas de la Barriada Virgen de los Reyes de Sevilla, construidas en el año 1954, fueron declaradas hace 15 años *"en estado ruinoso"*. En la actualidad más de 100 familias se hospedaban en este conjunto de viviendas, algunas con los techos caídos y humedades, mientras esperaban que la Junta de Andalucía les diera permiso para instalarse en la segunda fase de viviendas construidas y acabadas desde hace un año. Este conjunto de viviendas, nueva Barriada Virgen de los Reyes, albergaría a más de 100 familias. Las familias afectadas desde el mes Marzo de 1992 tenían los enseres embalados esperando trasladarse a la segunda

fase de las viviendas, estando sus casas en condiciones bastantes precarias ocasionadas por el paulatino deterioro, produciéndose desprendimientos e inundaciones debido a los salideros de agua, por los que tenían que pagar unos recibos carísimos; así mismo, denunciaban el mal estado de las instalaciones eléctricas, con el peligro que ello conllevaba. Al parecer, el primer plazo previsto de adjudicación era para Enero de 1992, habiéndose dado varios plazos de entrega. La Asociación de vecinos no entendía el retraso en la entrega de las viviendas, cuando ya estaban todas adjudicadas y los vecinos ya sabían cual era el piso que le correspondía y cuanto tenían que pagar. Así mismo la Asociación de vecinos, anunciaba diversas movilizaciones si en el plazo de un mes las viviendas no les eran entregadas.

En consecuencia, tras abrir la **queja de oficio 92/2001**, se interesó el preceptivo informe de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes a fin de que adjuntaran la documentación que estimara oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión y en especial, sobre si las obras de construcción de la Segunda fase de la Nueva Barriada Virgen de la Reyes estaban concluidas y, en su caso, causas de la no recepción de las mismas, así como del retraso de la entrega de las viviendas a los vecinos de la anterior Barriada que hubieran resultado adjudicatarios. Asimismo se adjuntaron los informes sobre el estado de tramitación del Expediente de Adjudicación de las citadas viviendas, indicándonos, el régimen jurídico por el que habían de regirse. Por último, se requería indicación de la fecha aproximada, que se tuviera prevista para la entrega de llaves y puesta a disposición de los vecinos afectados, de las nuevas viviendas construidas.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos comunicó, en Febrero de 1993, que las viviendas habían sido entregadas a sus adjudicatarios los días 14 y 15 de Enero, una vez resueltos los problemas existentes en cuanto a las obras de construcción y contratación de los suministros de agua y luz, por lo que, lógicamente, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto a la **queja de oficio 93/1046** fue iniciada de oficio al tener conocimiento del retraso que se estaba produciendo en la adjudicación de 48 viviendas de Promoción Pública, construidas en los "Ejidos del Castillo" del municipio gaditano de Medina Sidonia. Este retraso venía provocado, al parecer, porque el Ayuntamiento carecía del personal necesario para llevar a cabo la baremación, por encontrarse algunos funcionarios de vacaciones, estando estudiando actualmente los funcionarios del Area de Medio Ambiente las 150

solicitudes que se habían presentado para el programa de rehabilitación de edificios, al que se le había dado prioridad.

Ante estos hechos interesamos informe de la Alcaldía Presidencia en el que manifestábamos que la preocupación de esta Institución venía motivada por el hecho de que, una vez terminadas, podían éstas permanecer cerradas a pesar de la necesidad de las mismas y del coste de su construcción, así como de que se pudiera producir una posible ocupación ilegal.

Después de formular un **Recordatorio** del deber de colaboración hemos recibido respuesta en la que se nos decía que cuando estaban baremando las solicitudes y elaborando la relación nominal *"se recibe comunicación de que las normas de baremación en la adjudicación de viviendas vienen modificadas por el Decreto 119/92 de 7 de Julio, respecto al nivel de ingresos y su ponderación, haciéndose necesario abrir nueva baremación"*. Ante esta información interesamos que nos comunicara el organismo de procedencia de la citada comunicación, así como fotocopia de la misma.

Asimismo, se interesó información sobre el estado actual del procedimiento de adjudicación indicándonos si ya se había procedido a confeccionar la propuesta de lista provisional de adjudicatarios, así como fecha aproximada de entrega de las viviendas aludidas.

Al tener conocimiento de que la información sobre el nivel de ingresos había procedido de la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, se interesó informe sobre los siguientes extremos:

- Si por esa Delegación Provincial se entendía que el art. 7.1.1º del Decreto 413/90, de 6 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, relativo al nivel de ingresos de la unidad familiar como requisito para ser solicitante de adjudicación de las viviendas de este carácter, ha venido modificado por el art. 5.2 del Decreto 119/92, de 7 de Julio, en cuyo caso, interesamos nos trasladen, las instrucciones u ordenes de carácter interpretativo que en su caso hayan sido elaboradas al objeto de armonizar y aclarar ambas disposiciones.

- Asimismo, se interesaba, nos informara de que a que promociones les será de aplicación la modificación relativa al nivel de ingresos exigible y si tales circunstancias habían sido comunicadas a los Ayuntamientos respectivos, afín de que sean tenidas en cuenta a efectos de la aplicación del Decreto 413/90.

A la fecha de cierre del presente informe estamos a la espera de las respuestas requeridas.

2.2.7. El problema de las viviendas desocupadas y las ocupaciones sin título legal.

En el caso de la **queja 91/883**, el interesado, casado y con cinco hijos -uno de ellos con asma bronquial-, nos comunicaba que habitaba una casa de alquiler que sólo tenía un dormitorio de 9 m² y que, según el perito municipal, debía ser objeto de desalojo y apuntalamiento. Mediante escrito de 1991, había solicitado la adjudicación de una vivienda de promoción pública que había sido objeto de desahucio y que éste se ordenara respecto de otras que tampoco se encontraban ocupadas en una promoción de 50 viviendas de protección oficial que se habían construido en Facinas, entidad local perteneciente al término municipal de Tarifa (Cádiz) hacía 5 ó 6 años.

Conforme a la posición mantenida por esta Institución, de la que hemos dado cuenta en todos los informes al Parlamento, consistente en tramitar todas las denuncias que se presenten por viviendas desocupadas y que, respecto de los ocupantes ilegales, si es posible la regulación, ésta se lleve a cabo y, en otros casos, se adopten las medidas que legalmente proceda para evitar el deterioro social de promociones y, a veces, barriadas completas, interesamos informe, tanto al Ayuntamiento de Tarifa, como a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz.

Después de distintas peticiones de informe, la Delegación Provincial nos informó de las diversas situaciones en que se encontraban los expedientes, la mayoría de ellos archivados por estar habitadas las viviendas. Por tanto, continuamos actuaciones con objeto de hacer, de un lado, el seguimiento de la ejecución de los expedientes de desahucio por ocupación ilegal que se estaban efectuando, y de otro, conocer si al reclamante, que pese a su situación, no había realizado ninguna ocupación ilegal de viviendas, era posible facilitarle una de las que estaban vacantes. Pues bien, sobre esta cuestión nada se nos había dicho casi dos años después de comenzar a tramitarse la queja.

En cuanto a los expedientes de desahucio, en dos supuestos se había procedido a su regularización y en un tercer expediente, aunque se había pedido la actuación judicial para entrar en el domicilio y proceder al lanzamiento, al

no haber respuesta, la Delegación no había hecho nada, por entender que era responsabilidad del Juzgado correspondiente. Sobre este extremo, manifestamos nuestra disconformidad con el planteamiento de la Delegación Provincial. Ello, en primer lugar, porque precisamente por ser responsabilidad del Juzgado el dictar el auto en cuestión, se le debía requerir ésta, no sólo reiterando la petición, sino denunciando los hechos si fuera procedente, y exigiendo responsabilidad, si hubiere lugar a ella, ante el Organo correspondiente. En segundo lugar, correspondiendo a esa Delegación Provincial la tutela de estas viviendas y, en definitiva, el control de las mismas para que se utilicen por los que poseen justo título para ocuparlas, y conforme al fin para el que fueron construidas, le correspondía, a nuestro juicio, también, ejercer cuantas actuaciones se destinen a este fin, entre otras, el seguimiento de los expedientes que se incoen a este efecto. Procedimientos en los que, en todo caso, debería actuar conforme al Principio de Impulsión de Oficio que informa nuestro procedimiento administrativo.

En consecuencia, formulamos el oportuno **Recordatorio** del deber de observar el contenido de los preceptos citados (actualmente recogido -junto al principio de celeridad- en el art. 74, de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y **Recomendación** en el sentido de que, si no se hubiera recibido la mencionada resolución judicial, se reiterara la petición.

A la fecha de cierre de este Informe, continuamos a la espera de la respuesta a esta resolución.

Siempre que hemos tenido conocimiento de viviendas desocupadas, u ocupadas ilegalmente, hemos actuado interesando, como ocurrió en la **queja 92/1732**, que por la Administración -Consejería de Obras Públicas y Transportes- se llevara a cabo el ejercicio de las competencias que le atribuye la legislación vigente, en orden a la gestión del Patrimonio Público de Vivienda, contempladas, entre otras, tanto en la normativa de Viviendas de Protección Oficial, como en el Decreto de la Junta de Andalucía nº 86/84, de 3 de Abril, sobre Atribución de Funciones a los Delegados Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Con motivo de las denuncias sobre ocupaciones ilegales y los problemas que ello estaba ocasionando, se planteó la **queja 92/1690** por una Asociación de Vecinos de Bailén (Jaén). Tras interesar el oportuno informe, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Jaén nos comunicó que:

"Le informo que esta Delegación efectivamente tiene conocimiento de los

problemas de ocupaciones ilegales que se producen tanto en Bailén como en cualquier otra localidad donde existan viviendas de Promoción Pública en cuyo caso las medidas que adopta la Delegación no pueden ser otras que las previstas en la legislación vigente, en concreto las que se prevén en el Reglamento de V.P.O. (Decreto 2114/68) a efectos de los desahucios que procedan e igualmente las correspondientes denuncias judiciales por ocupaciones producidas.

En segundo lugar y en relación con el grupo de 101 viviendas de Bailén a que hace referencia el escrito de la Asociación ..., por parte de la Policía Local se realizó una inspección general cuyo resultado nos remite el Alcalde de Bailén el pasado 1 de Septiembre.

De la mencionada relación se ha incoado expediente de desahucio contra el ocupante de una vivienda de la C/. ... encontrándose todos los demás o bien en situación legalizada por habersele adjudicado las viviendas a propuesta municipal o en trámite de adjudicación por haberse propuesto igualmente por el Ayuntamiento, existiendo también algunos casos que se han acogido al Decreto 415/90 de 26 de Diciembre por el que se dictan normas de regularización de situaciones de impago y ocupación.

Por otra parte esta Delegación sólo dispone de una persona para controlar este tipo de situaciones en toda la provincia, lo que nos lleva a depender a menudo de las colaboraciones e informes municipales.

En cuanto a la tramitación de los correspondientes expedientes, la misma se lleva a cabo por la Sección de Gestión de Patrimonio Público, adscrita al Servicio de Arquitectura y Vivienda."

A la vista del contenido de este informe, entendimos que el problema planteado en la reclamación de la Asociación, la inactividad de la administración ante los hechos denunciados, al menos en parte, se había visto paliado, por cuanto la Delegación Provincial había adoptado las medidas procedentes, tras la inspección general realizada, que había determinado la incoación de un expediente de desahucio y la legalización de otras situaciones irregulares existentes, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En la **queja 93/1831**, el interesado nos decía que no había solicitado en 1990 vivienda social por no residir en su municipio. En 1991 tuvo conocimiento de que un adjudicatario de una de las viviendas sociales no la ocupaba nada más que para vacaciones, por lo que denunció tales hechos ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva y el Ayuntamiento de Zufre (Huelva). Al parecer, la Delegación le informó verbalmente que transcurrido un año solicitara información al Ayuntamiento sobre esta denuncia. Transcurrido once meses, fue a la Delegación, informándole que, a partir del día 13 de Mayo, comenzarían a investigar sobre dicha irregularidad. La misma respuesta obtuvo el 10 de Junio, sin que hasta el momento de presentar la queja, en el Ayuntamiento se hubiera recibido información por parte de la citada Delegación Provincial.

Con base en estos hechos se interesó informe sobre las causas que hubieran motivado que no se hubiera iniciado por esa Delegación diligencias previas en orden a la comprobación de los hechos denunciados por el interesado, transcurrido más de un año desde la fecha de interposición de la denuncia.

En el informe respuesta se nos decía que:

"Que ante la denuncia presentada en esta Delegación tanto del Sr. ..., como de otros más, se procedió a oficiar al Ayuntamiento de Zufre reclamando informe sobre la situación de la vivienda, una vez que la citada Corporación Municipal contestó en el sentido de que ésta se encontraba sin habitar, se procedió en esta Delegación Provincial por el servicio correspondiente a instar al adjudicatario de la mencionada vivienda expediente administrativo de desahucio núm. A-21/92 de acuerdo con lo previsto en los arts. 136 y 142 del vigente Reglamento para aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/68, de 24 de Julio. Expediente que, en la actualidad, se encuentra en fase de RESOLUCIÓN acordando el lanzamiento; dicha resolución tuvo fecha de salida en esta Delegación el 28 de Julio de 1993, mediante certificado con acuse de recibo y hasta el presente no nos han remitido por parte de correos dicho acuse".

A la vista del contenido de esta información, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros el interesado, el retraso en contestar la denuncia presentada por encontrarse una vivienda de promoción pública vacía, se

encontraba solucionado, dado que la Delegación Provincial citada estaba realizando los trámites previstos legalmente para que dicha vivienda se encontrara vacía y pudiera ser adjudicada nuevamente, de acuerdo con el procedimiento legal.

Sin embargo, y como ya se había informado al interesado en el momento de proceder a la admisión a trámite de su queja, le volvimos a decir que el hecho de que hubiera denunciado la situación de no ocupación permanente por el adjudicatario, en que se encontraba dicha vivienda, no le confería ningún derecho en orden a que le fuera adjudicada la misma, sino que habría de concurrir a su adjudicación, en pie de igualdad con los demás solicitantes de la vivienda, siempre y cuando reuniera los requisitos exigidos para ello en el Decreto 413/1990, de 26 de Diciembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, por lo que le informábamos que debía dirigir la solicitud de vivienda de segunda ocupación al Ayuntamiento de su localidad, para que fuera tramitada, en su caso y si reunía los requisitos para ello, conforme al procedimiento previsto en el art. 18 del citado Decreto.

En cuanto a la **queja 93/303**, el reclamante nos decía, textualmente, lo siguiente:

"por parte del Bienestar Social, Ayuntamiento o el Organismo competente, han entregado viviendas a familias, que después de habérselas adjudicado y estar viviendo en ellas dos o tres meses, han cambiado dicha vivienda por otra, incluso en peores condiciones que las que habían dejado con anterioridad y sólo por una pequeña cantidad de dinero a cambio, hechos que han sido denunciados a las autoridades Municipales de Huelva y a las que han hecho caso omiso a las mismas".

En una comunicación posterior el denunciante nos enviaba una relación de viviendas y personas concretas que habían efectuado, siempre según el interesado, transacciones ilegales.

En consecuencia, se interesó el oportuno informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Huelva. Una vez estudiado éste, enviamos escrito al denunciante comunicándole que en lo que respecta a las denuncias que nos efectuó y una vez concretadas las viviendas y las personas que habían efectuado las transacciones ilegales, la Delegación Provincial nos contestó lo siguiente:

"En este Organismo cada vez que se tiene conocimiento de un cambio ilegal de vivienda de Promoción Pública, previo informe de los Servicios de inspección, se procede a abrir el correspondiente expediente administrativo de desahucio siempre y cuando la vivienda sea adjudicada en régimen de alquiler, de acuerdo con la normativa desarrollada en el vigente Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. El conocimiento de estas permutas nos viene dado en la mayoría de las ocasiones por las denuncias de los ciudadanos."

En cuanto a las denuncias concretas relacionadas en el escrito y tras una exhaustiva inspección, la citada Delegación, nos informó que en algunos casos ya se tenía incoado expediente administrativo de desahucio, encontrándose en aquellos momentos en tramitación a falta de notificación de resolución de lanzamiento.

En los supuestos en los que se había comprobado que no vivía nadie y una vez se acreditara que la vivienda había permanecido vacía por un período superior a tres meses, y su adjudicatario no fuera emigrante, se procedería a incoar el oportuno expediente de desahucio.

En otros casos, se había comprobado que la vivienda estaba ocupada por persona no adjudicataria de la misma, por lo que se procedería a abrirle expediente de desahucio.

Asimismo, se había podido comprobar que otros adjudicatarios denunciados, ocupaban la vivienda habitual y permanentemente.

En consecuencia, estimamos que no se había producido actuación irregular alguna por parte del citado Organismo, toda vez que estaba llevando a cabo el ejercicio de sus competencias conforme a la legislación vigente en materia de Vivienda de Protección Oficial, incoando los correspondientes expedientes administrativos de desahucio, cada vez que tenía conocimiento de un cambio ilegal de vivienda de Promoción Pública, previo informe de los Servicios de Inspección; por todo ello dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja y procedimos al archivo del mismo.

Finalmente, en la **queja 93/274** una Asociación de Consumidores y Usuarios nos decía que debido al estado de necesidad de vivienda de un vecino

(casado y con una hija), éste había ocupado ilegalmente una vivienda de las entregadas en régimen de alquiler en la barriada "101 Viviendas", que fue concedida, siempre según la citada Asociación, a una persona que vivía en otro lugar del mismo pueblo, en una casa más amplia y confortable, con otras 11 propiedades mas. Igualmente, la Asociación indicaba que su asociado vivía en una cochera de 3 x 4 metros.

Esta Institución interesó informe sobre si la vivienda citada se destinaba a residencia habitual y permanente de la persona que resultó adjudicataria y, en caso contrario, de las medidas tomadas por esa Delegación Provincial ante esta situación irregular.

A tal efecto se solicitó informe, en el que esa Delegación nos manifestaba:

"1.- D. ..., procedió a ocupar una vivienda de Promoción Pública perteneciente al grupo de 101 vivienda de Bailén y adjudicada en su día a D. ...

2.- Ante tal hecho D. ..., presentó denuncia ante el Juzgado de 1º Instancia e Instrucción nº 2 de Linares, por lo que se instruyeron las correspondientes diligencias.

3.- Como consecuencia de lo anteriormente dicho se dictó sentencia en la que se ordenaba se procediera al desalojo de la vivienda ocupada.

4.- Que con fecha 12 de Febrero de 1993, se procedió a la adjudicación de una vivienda vacante situada en C/. ... Se adjunta fotocopia de Resolución de adjudicación.

5.- Que según informa el Ayuntamiento de Bailén, D. ... vive habitualmente en la vivienda 21 de la C/. ..."

En consecuencia, entendimos que el problema planteado, la carencia de vivienda del asociado, se encontraba solucionado, por cuanto que le habia sido adjudicada vivienda de promoción pública, por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de Jaén por lo que con esa fecha dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Con motivo de los retrasos que se estaban produciendo en el Plan de Remodelación Urbanística del Cerro del Moro, de Cádiz, se tramitó la **queja de oficio 93/63**. Estas dilaciones, según el Ayuntamiento, eran imputables a la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Por este motivo se incoó el expediente citado, interesándose informe en especial sobre las causas que motivaban el retraso en el cumplimiento de las obligaciones, que correspondía a esa Consejería, como consecuencia del compromiso asumido con el Ayuntamiento de Cádiz (con este fin, interesábamos nos remitiera fotocopia del Convenio firmado con ese Ayuntamiento con fecha 29 de Diciembre de 1989).

Una vez recibido un primer informe del Consejero de Obras Públicas y Transportes, le decíamos que a la vista de lo que nos manifestaba, y teniendo en cuenta el contenido del Convenio Marco de Colaboración firmado entre esa Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Cádiz, para la construcción de viviendas de Promoción Pública de nueva planta en la Barriada Cerro del Moro, interesábamos nos informara si se había llevado a cabo la firma del correspondiente convenio específico de cooperación para la actuación prevista por el Ayuntamiento de 60 viviendas y 4 locales, acogidos al régimen de arrendamiento, tal como se preveía en el apartado cuarto del Convenio Marco citado. En el caso de que no se hubiera llegado a la misma, interesábamos nos informara de la causa de ello, habida cuenta de que mientras no se formalizara el convenio específico de cooperación no se podían acometer las obras previstas. Asimismo interesábamos, fecha aproximada en la que se pudieran iniciar las obras referidas.

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

2.2.8. Sobre la dignidad de la vivienda.

Las cuestiones que se plantean en estas quejas creemos que exceden aunque formalmente pudieran encuadrarse, en algunos supuestos, dentro de los deberes que sobre condiciones de salubridad, seguridad y ornato público deben mantener los propietarios -en estos casos, la Administración- de los inmuebles. Por ello, hemos querido darle un tratamiento aparte de los dos epígrafes en los que en este área se podrían encuadrar: el deber de conservación y las ordenes de ejecución que tratamos en el epígrafe correspondiente de la parte de Urbanismo, las infracciones al Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial de

Promoción Pública, así como también del anteriormente comentado relativo a las viviendas desocupadas y ocupaciones sin título legal.

Uno de los supuestos de hecho que suponía una situación límite para el interesado y motivó el que la queja de destacara en el Informe del ejercicio anterior (Apartado 2.2.5. Condiciones extremas de habitabilidad) fue el de la **queja 91/773**. La situación de esta familia era sencillamente patética y, tal y como decía el informe de los Servicios Técnicos de la Delegación de Asuntos Sociales, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Sevilla ("*El estado de la vivienda puedo decir con seguridad que no es digno ni de animales*"). En este caso, actuamos por motivos estrictamente de índole humanitaria y en el Informe del ejercicio anterior terminábamos diciendo que:

"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".

Pues bien, en este ejercicio hemos recibido informe de EMVISESA por el que nos comunica que:

"1.- La Fase de baremación de las solicitudes relativas a las Promociones 279 viviendas en Polígono Aeropuerto, Los Bermejales y C/. Amor, concluyó en los primeros días del mes de agosto pasado.

2º.- Las Listas Provisionales de solicitantes, ordenadas en cada Cupo de acuerdo con la puntuación obtenida de la aplicación del Baremo, así como los solicitantes excluidos y las causas de su exclusión, fueron expuestas al público, por un plazo de treinta días comprendidos entre el día 9 de agosto y el 17 de septiembre inclusive. Durante este plazo los solicitantes que sí lo estimaron

tuvieron la oportunidad de formular cuantas reclamaciones consideraron oportunas.

3º.- La solicitud de D. ..., ha obtenido un total de 385 puntos, consecuencia de lo cual ocupa la número 3 en la Lista provisional de Adjudicatarios en el Cupo "Familias Reducidas".

4º.- En principio el interesado ocupa un lugar que le confiere el derecho a la adjudicación de una vivienda, circunstancia que no será firme hasta tanto no sean aprobadas las listas con carácter definitivo por la Comisión Provincial de la Vivienda".

A la vista del contenido de este escrito, del que dimos traslado al interesado, hemos dado por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja de oficio 93/1817**, esta Institución había tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la denuncia efectuada por una Asociación de Vecinos, sobre el estado en que se encontraba el Bloque 5 del Conjunto 3 de la Barriada "Martínez Montañés" de Sevilla. Según la denuncia citada, la mayoría de las viviendas del Bloque se encontraban desocupadas y eran utilizadas para venta y consumo de sustancias estupefacientes. Las aguas residuales se acumulaban en el portal y la basura rebosaba en los dos patios del edificio y caía a la calle. Igualmente, al parecer, el hueco del ascensor era utilizado como basurero y la escalera carecía de luz alguna, a lo que se unía que la mayoría de las cañerías estaban rotas, con lo que se producía un olor nauseabundo.

Ante la gravedad de los hechos, se interesó informe de las distintas Administraciones con competencia en la materia y, en particular, en lo que al Ayuntamiento concierne, se interesó informe sobre si se tenía previsto adoptar las medidas establecidas en el art. 245 y ss. del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, a fin de que el inmueble en cuestión fuera mantenido en las debidas condiciones de seguridad y salubridad.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos enviaba un informe en el que se describía el estado actual del lugar -que, por cierto, el mismo Defensor del Pueblo Andaluz, junto con un Asesor, habían podido comprobar- y, en cuanto a las medidas, decía, en primer lugar, que esta situación no parecía ser desconocida

teniendo en cuenta el número de organismos e Instituciones que la denuncian o señalan. Estimaban que los problemas descritos no sólo afectaban a un edificio aislado, sino que eran habituales en la Barriada entera (esto, desde luego, no lo compartíamos) y se estimaba que las medidas necesarias para su resolución requerían un estudio completo de saneado y recuperación de la zona. Esta actuación global transcendía, según se decía en el informe, de las competencias de la Sección siendo necesaria la iniciativa de la comisión Mixta del Plan de Barriadas de Actuación Preferente que tiene aprobado un Proyecto de intervención como prioritario.

En cuanto a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se le requirió informe acerca de si se tenía previsto el desalojo y restauración del Bloque, para terminar con su actual situación de abandono y de cualesquiera otras medidas al respecto. Igualmente, interesamos información sobre la incidencia y grado de desarrollo del Plan de Barriadas de Actuación Preferente en lo que respecta a la Barriada "Martínez Montañés".

La citada Delegación nos comunicó que la situación le preocupaba especialmente, lo que había ocasionado numerosas visitas de sus técnicos (además de la del Delegado Provincial) a fin de comprobar "in situ" los problemas existentes. Dentro de la Comisión Mixta para el Seguimiento de las Actuaciones del Plan de Barriadas, la Consejería de Obras Públicas y Transportes tenía, entre sus prioridades, dada su función de gestión del Patrimonio Público de Viviendas de la provincia de Sevilla, el desalojo, limpieza y reparación de los bloques citados del Polígono Sur. Ahora bien, añadían que la realización de tales obras requería, no obstante, la coordinación con otras áreas de la administración (Central, Autonómica y Municipal), misión que correspondía a la citada Comisión Mixta y a la Gerencia del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales. La importancia de esta coordinación derivaba de la necesidad de que los técnicos entrasen en los bloques con protección policial, que se determinasen qué familias son residentes legales y las que debieran ser realojadas por el Ayuntamiento durante la ejecución de las obras, etc. Añadía que el presupuesto total de estas obras ascendía, aproximadamente, a casi 179 millones de pesetas, que iban con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía y esperaban que una vez resueltos los problemas pendientes de obras y reparaciones del Polígono Sur, el Ayuntamiento de Sevilla recepcionara la Barriada y se hiciera cargo de la gestión del Patrimonio de Vivienda de la misma.

Esta respuesta motivó el que se formulara **Recomendación** al

Delegado Provincial de Obras Públicas y Transportes a fin de que a través del ejercicio de las competencias que tiene atribuidas y de los Acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión Mixta, se elaborara un calendario, que fuera objeto de rigurosa observancia, fijando los distintos pasos conducentes a la supresión de la actual situación (Regularización de los residentes, desalojo, alojamiento provisional y obras a efectuar). Esta Institución entendía que de continuar los bloques en su actual estado, se podría dar lugar a nuevas situaciones de peligro para la seguridad y salubridad de las personas, que todos los Organismos afectados están obligados a paliar en la medida de sus responsabilidades y competencias.

A la Recomendación formulada, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes nos comunicó, en síntesis, que en la última reunión de la Comisión Mixta para el seguimiento del Plan, mantenida el 15 de Julio de 1993, se adoptaron una serie de acuerdos que afectaban a distintas Areas, como urbanismo, salud, asuntos sociales, educación, trabajo, obras públicas y transportes, etc. Dicho acuerdo tenía por objeto remitir a la Delegación Provincial los compromisos de participación y que una vez que estos compromisos fueran remitidos, la Delegación Provincial de Asuntos Sociales los ordenaría y pasaría a la aprobación definitiva, en documento específico que se desarrollará como Anexo nuevo al Convenio en vigor.

Pese a ello, no se había llevado a efecto la redacción de los compromisos, por lo que la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos comunicó que ante la necesidad de actuar urgentemente en los bloques, se iba a comenzar a iniciar las actuaciones que permitieran la reparación integral de los edificios, previo realojo de los ocupantes legales por parte del Ayuntamiento.

Por nuestra parte, comunicamos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes que le competía el control, administración e inspección de las viviendas de titularidad pública, por lo que esta Institución entendía que, al margen de la necesaria coordinación con otras áreas de la Administración, se deberían haber efectuado las gestiones necesarias tendentes a determinar la situación de los actuales ocupantes de los inmuebles, regularizar la misma en aquellos casos en que sea posible, proceder al inmediato desalojo de los inmuebles, tras haber acordado con el Ayuntamiento el alojamiento provisional de aquellas familias que van a regularizar su situación, y proceder al arreglo de los bloques, cuyo estado actual era totalmente insostenible y que había dado pie al desgraciado accidente, que todos debíamos lamentar.

En su respuesta, la Delegación Provincial nos enviaba copia del informe de inspección y oficio remitido al Ayuntamiento de Sevilla en el que solicitaba que les indicara el albergue provisional o las dependencias donde iban a ser alojados las 32 familias ocupantes de las viviendas, número que quedó constatado tras la inspección, el día que se ejecuten las correspondientes resoluciones de lanzamiento, todo ello como requisito previo para proceder a la redacción y ejecución del proyecto de reparación de los citados bloques.

Como quiera que el problema de índole social, extremadamente grave, estaba pendiente, finalmente, de que el Ayuntamiento facilitara el alojamiento provisional a los ocupantes que tuvieran derecho a ello, se envió un extenso escrito en el que dábamos cuenta, pormenorizadamente, de las actuaciones realizadas en la queja, al mismo tiempo que se le daba cuenta a la Corporación de la situación que el Defensor del Pueblo Andaluz había podido comprobar "in situ" y que era la siguiente:

- 1.El aspecto de los dos huecos exteriores del Bloque era sencillamente repugnante, llenos de basura y con aspecto de no haberse realizado una limpieza mínima desde hace mucho tiempo. La entrada interior del edificio tenía una lámina de agua, de aspecto nauseabundo, que hacía impracticable su paso hacia la escalera, como pudimos comprobar personalmente, por más que sea el único acceso de los ocupantes para llegar a sus viviendas. La escalera, sin barandilla, tenía un aspecto inmundo y, además, se encontraba, al parecer desde hacía mucho tiempo, sin luz eléctrica.
- 2.A la entrada del inmueble, en la parte exterior, había una charca cuyo agua tenía el aspecto de ser residual. Es probable que la alcantarilla del inmueble estuviera atascada o rota dado el olor que desprendía.
- 3.Por otro lado, pudimos ver que, en uno de los bajos del inmueble, existía una tubería rota que estaba vertiendo continuamente agua al suelo, según nos dijeron, desde hacía mucho tiempo, sin que ni por la Administración titular del inmueble, ni por los ocupantes de la vivienda, ni por EMASESA, se hiciera nada para evitar éste "despilfarro", pese a los gravísimos problemas de escasez que sufría el Municipio. Según nos comunicaron en la Asociación de Vecinos, pese a haber puesto en conocimiento de EMASESA estos hechos, no se había realizado por ésta actuación alguna, al entender que al ser una avería que se producía dentro de la red interior del inmueble nada podía hacer esa Entidad.

4. Finalmente, era preciso destacar que algunas de las "calles" interiores de la urbanización presentaban una gran acumulación de basura, con aspecto de no haberse recogido, tal vez, en semanas; se nos informó que el Servicio de Limpieza del Ayuntamiento no recogía la basura en esta Barriada al no haber sido recepcionada la misma y que, por tanto, tendría que ser la Administración titular del bien, o los propios vecinos, los que limpiaran estas zonas.

En definitiva, la situación que presentaba el inmueble creíamos que era, sencillamente, indigna para las personas humanas que lo habitan y exigía una actuación decidida de los poderes públicos para paliarla.

Por otro lado, quisimos destacar que en el escrito recibido de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 7 de Octubre de 1993, se nos decía, entre otros extremos, que "*Otro problema es la mala conservación. Existen pisos vacíos sin carpintería al exterior, hay tramos de escaleras en las que no hay barandillas, con el peligro de caída de personas por el hueco. Los ascensores han desaparecido quedando el vacío que recorre todas las plantas*". Como quiera que se había producido un grave y desgraciadísimo accidente al caer al vacío un niño de siete años cuando, al parecer, estaba jugando con otro en un piso desocupado, era aún más urgente, si cabía, adoptar las medidas procedentes para acabar, a la mayor urgencia, con esta gravísima y calamitosa situación en la que están viviendo estos ciudadanos.

Al mismo tiempo, se recordaba al Ayuntamiento que en el citado informe de la Gerencia Municipal de Urbanismo de ese Ayuntamiento, se decía, como hemos indicado, textualmente, lo siguiente:

"Esta situación no parece ser desconocida teniendo en cuenta el número de organismos e instituciones que la denuncian o señalan".

Por otro lado, destacábamos que el Gerente del Plan de Barriadas de Actuación Preferente nos informó que existía un presupuesto aprobado de más de ciento cincuenta millones de pesetas para rehabilitar, tanto el mencionado inmueble del bloque, como para otro de la misma Barriada, pero necesitaban un lugar para el alojamiento provisional de los ocupantes de las viviendas, que serían realojados en el inmueble, siempre que tuvieran derecho a ello o fuera posible su regularización, una vez terminaran las obras. Con este fin, había solicitado, hacía más de un mes,

una entrevista con el Segundo Teniente Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla y Presidente del Consejo de Administración de EMVISESA, sin que hubiera obtenido, hasta la fecha, respuesta alguna.

A la vista de todo ello se formuló **Recomendación** con objeto de que se dieran las instrucciones oportunas para que a la mayor urgencia y por quien correspondiera, se realizaran las actuaciones precisas, desde los principios de eficacia, coordinación y, en su caso, colaboración -a que obliga no sólo la Constitución (art.103, aptdo. 1) sino, también, la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Título V, Capítulo II, que lleva por rúbrica «Relaciones interadministrativas», arts. 55 y ss., así como los arts. 66 y ss. del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril-, tendientes a permitir el desalojo del edificio para su rehabilitación, alojamiento provisional y posterior realojo de los ocupantes que tuvieran derecho a ello conforme a los procedimientos legales de aplicación, con objeto de que, desde el respeto a los derechos, en su caso, adquiridos por el título legal de su adjudicación, o por la regularización de los ocupantes, no se vulneren los derechos de terceros solicitantes, que sin perjuicio del realojo de los ocupantes que resultaren con derecho a ello, desde una situación de extrema necesidad, han optado, u opten en un futuro por solicitar una vivienda por los cauces legales, como no debe ser de otro modo en el Estado inequívocamente de Derecho configurado en los arts. 1.1, 9.1 y 103.1 de nuestra Norma Suprema.

En el caso de que se estimase por esa Corporación que se debiera actuar de otro modo, ante el gravísimo problema planteado en estos bloques, interesábamos que, de acuerdo con los mismos principios antes citados, se disponga lo necesario para dar una solución definitiva y que, en todo caso, a la mayor urgencia se proceda al saneamiento (al parecer se han producido dos casos de meningitis en el inmueble núm. 5) de los inmuebles y a adoptar las medidas de seguridad que sean procedentes, con objeto de evitar el grave riesgo que para las personas que lo habitan y circundan, ofrece el inmueble y sus alrededores. Por último y pese a que, al parecer, las empresas gestoras de los servicios públicos correspondientes de la Corporación, vinieran aduciendo la no competencia por tratarse de terrenos y zonas privadas y, por tanto, ajenas a su competencia, interesábamos diera las instrucciones oportunas para que, pese a ello y aunque fuera con carácter excepcional, ante los hechos descritos anteriormente, por motivos de interés público y previas las autorizaciones que, en su caso, fueran necesarias se procediera a la limpieza de las zonas comunes de la Barriada y a cortar, o impedir, que se continúe desaprovechando el agua inútilmente.

El problema, creímos transcendía, al menos en el estado en que en aquel momento se encontraban las cosas, de los deberes de conservación de los vecinos que, en condiciones normales, pudieran haberles sido exigidos por los titulares del inmueble a los adjudicatarios.

La respuesta del Alcalde de Sevilla fue la siguiente:

"Sobre el realojo provisional de las diecisiete familias residentes, no existe en estos momentos posibilidad alguna en cuanto a participación de EMVISESA se refiere, ya que las viviendas que teníamos asignadas a la Gerencia Municipal de Urbanismo para atender necesidades derivadas de actuaciones urbanísticas no están disponibles, al haber sido asaltadas y no haberse efectuado su desalojo por la vía del procedimiento judicial. La única alternativa que existe es que la Delegación Provincial de Obras Públicas fuera poniendo a nuestra disposición viviendas de segunda ocupación que vayan quedando vacantes y que, previa propuesta de EMVISESA, la Comisión Provincial de la Vivienda las asignara a dicho fin, anteponiéndolo a otras necesidades.

Respecto de la posibilidad de resolver la cuestión con viviendas municipales vacías, esto llevaría consigo el previo ejercicio de acciones judiciales resolutorias de los contratos, en caso de que fuera procedente, lo que daría lugar a trámites cuya celeridad no depende ya de nosotros.

Creo que este problema de realojo y otros de similar entidad, únicamente podrán resolverse con la colaboración de las tres Administraciones interesadas, Central, Autonómica y Municipal, dada su interrelación en estos supuestos

Por nuestra parte y en la medida de nuestras posibilidades, siempre estaremos en la mejor disposición para ello".

En definitiva, no sólo no añadía nada nuevo sobre la problemática que en general planteaba la queja, sino que se creaba el problema de que la Administración que, en principio, se estimaba que iba a ofrecer el alojamiento provisional, ahora no estaba en condiciones de prestarlo.

La última de nuestras actuaciones que se había realizado a la fecha de cierre del presente informe, por parte de esta Institución, tendente a colaborar en la solución de este gravísimo problema, había sido dos peticiones de informe, a la Delegación de Gobernación y a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, y el envío de una **Recomendación** a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, por la que le comunicábamos que a la vista de su contenido, esta Institución valoraba positivamente las actuaciones realizadas por esa Delegación, que entendía como aceptación de la Recomendación formulada y como un primer paso para la resolución de un problema ocasionado, en parte, por el largo período de falta de control de estas viviendas de titularidad pública por parte de esa Delegación, que ha traído consigo, en gran medida, su ocupación irregular, por parte de personas distintas a sus adjudicatarios. Era importante reseñar a este respecto, que tras las denuncias sobre la situación de los bloques efectuadas por una Asociación de Vecinos en la que se indicaba que la mayoría de las viviendas del Bloque afectado se encontraban vacías, se ha producido una masiva ocupación de las mismas. Esto reflejaba claramente la situación de descontrol existente.

Esta Institución compartía el criterio de que la definitiva solución de los problemas de la Barriada "Martínez Montañés" debe definirse y coordinarse a través de la Comisión Mixta de seguimiento del Convenio suscrito o del que se pueda suscribir, en el marco del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, para cuyo cumplimiento y ejecución deben cooperar todos los Organismos competentes. En este sentido, le decíamos que habíamos remitido escrito al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla, formulándole **Recomendación** con objeto de que, a la mayor urgencia y por quien correspondiera, se realizaran las actuaciones precisas, desde los principios de eficacia, coordinación y, en su caso, colaboración, tendentes a permitir el desalojo del edificio para su rehabilitación, alojamiento provisional y posterior realojo de los ocupantes que tuvieran derecho a ello, conforme a los procedimientos legales de aplicación.

A esa Delegación, dada la titularidad pública de las viviendas en cuestión, hacíamos extensiva la **Recomendación** de los principios constitucionales antes citados, para terminar con el gravísimo problema planteado.

Igualmente, interesábamos nos mantuvieran informados de cualquier incidencia que se pudieran producir en relación con la convocatoria y adopción de acuerdos en el seno de la Comisión Mixta y, para el caso de firmar un nuevo Convenio, que nos remitieran de su contenido. Asimismo interesamos información

sobre la fecha en que se produjera el desalojo de los bloques citados y de aquella en que se iniciarán las pertinentes obras de reparación.

Estamos, por tanto, a la espera de recibir la oportuna respuesta a estos escritos.

2.2.9. Permuta de vivienda: integración del minusválido.

En el caso de la **queja 93/1789**, el interesado nos exponía que en Mayo de 1992, tuvo un accidente de tráfico a consecuencia del cual quedó parapléjico, necesitando para desplazarse una silla de ruedas; por este motivo solicitó del Ayuntamiento de Antequera (Málaga) un cambio o permuta del piso donde vivía, del cual era adjudicatario legal, por un bajo adaptado a minusválidos, de los que existían en la barriada; habiendo sido adoptado acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 9 de octubre de 1992, por el que el Ayuntamiento acordó "*Adoptar compromiso de permutarle la vivienda por otra en planta baja, en la misma barriada, cuando exista posibilidad*". Pese a ello, en el momento de presentar la queja no le habían podido solucionar su problema.

En Febrero de 1993, le habían dado de alta en el hospital donde se encontraba ingresado, no habiendo podido salir a penas a la calle y desde entonces, necesitaba de varias personas para que le ayudasen a bajar tantas escaleras. También se quejaba de las barreras arquitectónicas de la ciudad y de la no existencia de zonas peatonales adaptadas a minusválidos por las que pudiera circular.

A la vista de los hechos reseñados, comunicábamos que, por nuestra parte, no se apreciaba actuación irregular concreta por parte del Ayuntamiento de Antequera, aunque se creyó conveniente efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en cuanto al acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 1 de Octubre de 1992, sobre el compromiso de esa Corporación de permutarle la vivienda por otra en planta baja en la misma barriada, cuando existiera la posibilidad, estimábamos que también cabría la posibilidad de permuta con otro adjudicatario que no tuviera inconveniente para ello, bien porque le conviniese la vivienda actual del interesado, por motivos particulares (por ejemplo mayor proximidad a vivienda de familiares, etc.), o simplemente por motivos humanitarios, en cuyo caso, formalizada la solicitud de permuta por los interesados,

ese Ayuntamiento sólo tendría que autorizar la misma.

En el caso de que las viviendas citadas, fuesen de propiedad de la Junta de Andalucía, a esa Corporación le correspondería proponer la permuta solicitadas a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en la provincia, órgano competente para emitir resolución definitiva en tal sentido.

Por último, y aún cuando la minusvalía del interesado se había producido con posterioridad a la adjudicación de las viviendas, rogábamos se estudiara la posibilidad de que cuando se lleve a cabo la permuta solicitada, por piso bajo, se llevaran a cabo las obras de adaptación necesarias en cuanto a acceso y movilidad interior.

Cuando pedimos informe, se interesó la opinión de la mencionada Administración Municipal en orden a las cuestiones planteadas por esta Institución, así como las causas que impedirían la ejecución del acuerdo adoptado por la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 9 de Octubre de 1992.

El Ayuntamiento de Antequera, en un completísimo y pormenorizado informe, nos daba cuenta de las múltiples gestiones llevadas a cabo en orden a conseguir la permuta de la vivienda del interesado por un piso bajo, permuta, que tras varias actuaciones de la citada Administración Municipal, no pudo llevarse a efecto, al haber formulado el interesado renuncia de la que le fue ofrecida, lo cual había impedido llevar a cabo el acuerdo adoptado en la Comisión de Gobierno, de fecha 9 de Octubre de 1992.

Asimismo, el Ayuntamiento citado nos comunicaba que con motivo de buscar otras soluciones satisfactorias para su caso, se puso en contacto con una promotora que construía una Urbanización de Viviendas de Protección Oficial entre las cuales hay un cupo para viviendas adaptadas a personas minusválidas, con objeto de que el reclamante pudiera acceder a una de ellas.

Según se nos manifestaba, el reclamante había dado su visto bueno a esta operación, ya que se trataba de una vivienda de VPO, en unas condiciones satisfactorias para el y adaptada a sus necesidades. A este respecto, se nos comunicaba la solicitud a una Entidad Financiera de la concesión del préstamo para efectuar la entrega de la entrada y amortizarla junto con la hipoteca de la vivienda a partir de su ocupación y que los intereses serían pagados por el

promotor, según ofrecimiento de éste ante el Ayuntamiento.

Por último, se nos informaba de las gestiones encaminadas a la concesión de un kiosco junto a esta vivienda, para que con estos ingresos pudiera hacer frente a la hipoteca y a la entrada.

En consecuencia, a la vista del contenido del mismo, estimábamos que el motivo por el que acudió a nosotros el interesado se encontraba en vías de solución a medio plazo, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja. Por nuestra parte, enviamos escrito al Ayuntamiento de Antequera al que le comunicábamos que agradecíamos el interés demostrado por la Corporación Municipal por el problema que aquejaba al interesado, habiéndose podido comprobar por esta Institución, en base al completísimo y pormenorizado informe que nos había sido remitido, la sensibilidad manifestada por esa Administración Municipal, en orden a propiciar, en lo posible, la integración del reclamante.

2.2.10. Sobre inadmisibilidad de un recurso extemporáneo: el problema del cómputo del plazo.

En el caso de la **queja 91/1343**, admitida por silencio, el interesado exponía que a su tía política se le había levantado acta de inspección de fianzas de arrendamientos y suministros, contra la que formuló recurso que fue desestimado, a su entender, sin argumentos legales. Como consecuencia de ello, formuló recurso de alzada ante el Consejero de Obras Públicas y Transportes, por correo certificado, con fecha 17 de Abril del año en curso, sin que hasta la fecha hubiera recibido ninguna contestación.

Tras solicitar el preceptivo informe de la citada Autoridad en Enero de 1992, ésta nos comunicó que se encontraba en fase previa a la elaboración de la propuesta de resolución, de la que se daría oportuna información a esta Institución en cuanto se procediera a su resolución.

Pues bien, pasado más de un año desde esta comunicación, a pesar de haber interesado que nos mantuvieran informados de la resolución aludida, con fechas 21 de Abril, 23 de Junio y 4 de Septiembre de 1992, no obtuvimos respuesta alguna, lo que motivó que con fecha 23 de Noviembre de 1992 se formulara **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a esta Institución, que igualmente no

obtuvo respuesta. En consecuencia, formulamos una **Advertencia** de inclusión en el informe anual.

Cuando por fin llegó la respuesta, el 15 de Junio de 1993, nos informó el Consejero de Obras Públicas y Transportes que había sido declarada la inadmisibilidad del recurso por presentarse fuera de plazo. A la vista de esta declaración de inadmisibilidad del recurso, se estimó oportuno puntualizar que aparentemente existía contradicción entre la fecha de interposición del Recurso de Alzada, alegada por el interesado (el 17 de Abril mediante certificado de correos nº 224) y la fecha considerada por esa Consejería (23 de Abril) en orden a la declaración de inadmisibilidad del recurso por extemporáneo, al haber sido notificada la resolución impugnada el 30 de Marzo de 1991; sin que tales extremos hubieran quedado debidamente aclarados en la tramitación del expediente.

No obstante ello, esta Institución consideraba que aunque el interesado no hubiera remitido el escrito de recurso a través del procedimiento previsto en el art. 66.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, es decir, entrega en las Oficinas de Correos en sobre abierto, para ser sellado y fechado por el funcionario de correos antes de ser certificado, debería haberse tenido en cuenta, como fecha de presentación del mismo, la alegada por el interesado, la del 17 de Abril, en cuyo caso sí hubiese estado dentro del plazo para su interposición, y no la fecha del 23 de Abril, tomada en consideración por esa Consejería. Ello de acuerdo con la interpretación antiformalista de la Ley de 17 de Julio de 1958 recogida de la Sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo, de 28 de Noviembre de 1975 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia -RAJ- 4226), reiterada por la de 25 de Octubre de 1976, Sala 4ª (RAJ 5821), que ha entendido que es suficiente la entrega para certificación en una Oficina de Correos, aunque se presente el recurso en sobre cerrado a no ser que se acredite que el obrante en el Departamento es distinto de aquél que se dice entregado para su certificación. Así, Sentencias de 10 de Febrero de 1986, Sala 4ª (RAJ 2154) y 10 de Marzo de 1987, Sala 3ª (RAJ 1918).

En consecuencia, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, para el caso que fueran tenidas en cuenta por esa Consejería las consideraciones expuestas, interesábamos se llevara a cabo la revisión de oficio de la Declaración de Inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto por el interesado, ello como consecuencia del carácter antiformalista atribuido por la Jurisprudencia, a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en esta materia.

Asimismo, se le decía que si se consideraba que no procedía llevar a cabo la revisión aludida, esperábamos que la declaración de inadmisibilidad del recurso se hubiere efectuado mediante resolución del Consejero, notificada en tiempo y forma al interesado, con expresión de los recursos procedentes en defensa de su derecho, es decir, comunicándosele la posibilidad de interposición de recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Como quiera que esta resolución se dictó a la fecha del cierre del Informe, no fue posible obtener respuesta en este ejercicio.

2.2.11. Sobre rehabilitación de viviendas.

En la **queja 92/967**, la interesada manifestaba que residía con su esposo y dos hijos, en su domicilio desde 1980, constando de dos dormitorios, cocina y estar, careciendo la misma de cuarto de baño, con los techos de uralita y los techos rasos prácticamente caídos en algunas zonas. Hacía tres años y a través del Departamento de Asistencia Social del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), hizo una solicitud para que le arreglaran la casa, que se llovía entera, ya que su esposo estaba en paro y les ayudaba Cáritas para subsistir. Tras numerosas gestiones, se le informó que había llegado una ayuda para reparar su vivienda. Pues bien, hacía un año que le hicieron un cuarto de baño y tiraron un tabique, abriendo un hueco para una puerta, quedando tras terminar esta obra en volver al día siguiente para acabar la reparación, sin que hasta la fecha hubieran procedido a ejecutar la misma. Por este motivo, seguía insistiendo ante la Asistente Social del Ayuntamiento para que terminaran de arreglarlo, ya que el tabique que dejaron en el hueco de la puerta abierto, se había caído prácticamente. Finalmente le informaron que el presupuesto se había terminado y que no se podía terminar la obra. Asimismo, exponía que no poseía ninguna documentación sobre la ayuda concedida, ya que aún cuando la había solicitado en varias ocasiones, se habían negado a dársela.

Tras distintas actuaciones concretadas en varios informes interesados al Ayuntamiento al que, dados los retrasos que se estaban produciendo en la emisión de una de ellos, hubo que formularle un **Recordatorio** del deber de colaboración, se personó en el domicilio de la interesada un Asesor de esta Institución, con objeto de conocer directamente la situación en que se encontraba la vivienda.

La queja se concluyó una vez que tuvimos conocimiento del informe del Ayuntamiento, por el que se nos comunicaba, entre otros extremos, que se había realizado una nueva intervención, por parte de la Delegación de Asuntos Sociales, habiéndole proporcionado a la solicitante el material necesario para la reparación de parte del techo de su vivienda.

Un supuesto singular fue el que se planteó con motivo de la tramitación de la **queja 91/1263** por la que un ciudadano había acudido a la Institución con motivo de la denegación de su solicitud de inclusión en el Programa-89 de municipios de actuación preferente en rehabilitación y que, tras la oportuna investigación y estudio de la documentación, no observábamos irregularidad respecto de la petición del interesado. Sin embargo, sí detectamos que en el expediente se habían incurrido en una serie de infracciones legales, por cuyo motivo procedimos a incoar la oportuna **queja de oficio 92/1895**. Con este motivo, pusimos en conocimiento de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes la existencia de los siguientes hechos que, a nuestro juicio, eran constitutivos de posibles irregularidades:

1. En cuanto a las solicitudes de rehabilitación remitidas por el Ayuntamiento de Las Tres Villas (Almería) a la Delegación Provincial, acogiéndose a la orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 14 de Marzo de 1989, se ignoraba si habían sido presentadas dentro del plazo en el Ayuntamiento y no se podía constatar que hubieran sido todas las presentadas, por no existir referencia en ellas al número de registro de entrada ni a la fecha de presentación.

2. No constaba que por parte del Ayuntamiento, se diera cumplimiento a lo previsto en el art. 9 del Decreto 238/85, en cuanto a la comprobación de los datos reseñados en las solicitudes. Tampoco que, por parte de esa Delegación, se cumplimentara el apartado 3 del Manual de instrucciones para el desarrollo de los programas de rehabilitación en municipios de actuación preferente, según Decretos 238/85 y 213/88, en cuanto al proceso de verificación de solicitudes, garantizando una visita al menos a la vivienda, por técnicos dependientes de la Delegación.

3. No se correspondía la lista de solicitantes por orden de preferencia propuesta el 9 de Agosto de 1989 por el Ayuntamiento y aprobada por la Comisión Provincial de la Vivienda el 18 de Octubre de 1989, en la que certificaba quien indebidamente actuaba como Secretario de la Comisión citada.

4. La ya citada reunión de la Comisión Provincial de la Vivienda se celebraba

sin las formalidades legales establecidas en cuanto a convocatoria, miembros que la constituyen y levantaba acta como Secretario el Jefe del Servicio de Arquitectura y Vivienda de la Delegación Provincial, que ni siquiera era miembro de esta Comisión.

5. Posteriormente, por parte del Ayuntamiento se formulaba una nueva lista, sin justificar los motivos de esta rectificación. Ignorábamos la tramitación dada por la Delegación Provincial a esta nueva propuesta, cuanto menos irregular.

6. Ante las distintas reclamaciones formuladas contra la lista propuesta, no se actuaba, en ningún caso, ordenando elaborar sus estudios a los técnicos especialistas expresamente contratados por la Delegación, sino que se requerían los necesarios informes al propio Ayuntamiento, que a la postre, es contra quien se formulan estas reclamaciones. A este respecto, acordada actuación de técnico por la Inspección General de Servicios, se manifiestan serias dudas sobre el cumplimiento de requisitos por alguno de los inmuebles incluidos en el proyecto básico. El técnico de la Delegación de Gobernación constataba, tras visitar las viviendas, que las correspondientes a los expedientes 17, 28, 33 y 36 podrían estar indebidamente situados en la relación de beneficiarios.

Hasta aquí, expusimos, brevemente, los hechos. Ante las razonables y meditadas recomendaciones y propuestas de actuación formuladas por la Inspección General de Servicios, como única reacción por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, se señalaba la conveniencia de la declaración de Las Tres Villas como municipio de actuación preferente en rehabilitación en el Programa-91, al objeto de acoger aquellas solicitudes que quedaron excluidas en el Programa-89. Así ocurrió y Las Tres Villas vuelve a ser declarado Municipio de actuación preferente en rehabilitación.

De lo expuesto, se deducía la inobservancia de varios preceptos del Decreto 238/85, de 6 de Noviembre, modificado por Decreto 213/88, de 17 de Mayo, que regulan las ayudas para obras de conservación y mejora de viviendas en Municipios de Actuación Preferente en Rehabilitación, como también del Decreto 73/84, de 27 de Marzo, que crea las Comisiones Provinciales de Vivienda en cuanto a los miembros que deberían haber constituido la Comisión que aprobó en su día la lista propuesta por el Ayuntamiento de Las Tres Villas y las que realmente la constituyeron, así como también de distintos preceptos procedimentales, que afectan a la válida constitución de dicha Comisión y la propia tramitación del expediente.

En consecuencia, después de formular el oportuno **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de las normas mencionadas, se formuló **Recomendación** de que se extremen las medidas necesarias con objeto de que en sucesivos expedientes de rehabilitación se respete el procedimiento establecido y que la Comisión Provincial de la Vivienda, siempre que se constituya válidamente, sea garante de la observancia de este procedimiento. Asimismo, se debía transmitir a instancias superiores la necesidad de que sean los propios Servicios Provinciales (Sección de Arquitectura y Rehabilitación y Negociado de Rehabilitación) los que asuman la tramitación de estos expedientes, dotados de los medios necesarios, con objeto de que no sea personal contratado para la ejecución de trabajos específicos los que gestionen tareas que por su carácter permanente, estarían fuera del ámbito de sus competencias. Por último, en caso de reclamaciones, creemos indispensable, con objeto de garantizar la objetividad e independencia de criterio a la hora de su resolución, que los informes técnicos que se elaboren con motivo de las reclamaciones presentadas sean efectuados por personal dependiente de la Delegación Provincial y no del Municipio.

Por último, en cuanto a la llamada Area de Rehabilitación, que tramitó y gestionó las solicitudes de rehabilitación que motivaban la presente queja, se interesaba nos remitieran fotocopia de la resolución del Consejero que, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional 2ª. de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (Ley 6/85, de 28 de Noviembre) acordó la celebración del contrato en cuestión, así como de su pliego de cláusulas administrativas.

La mencionada resolución fue trasladada, también, a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, en lo que afectaba al ámbito de sus competencias.

Estudiado atentamente el contenido del informe remitido por la Delegación Provincial de la Consejería, agradecemos la extensa y detallada respuesta de la misma y aunque estimábamos que gran parte de la resolución había sido aceptada, mantuvimos alguna discrepancia con las consideraciones que se nos trasladaban, tales como la afirmación de que la lista de solicitantes por orden de preferencia propuesta por el Ayuntamiento en Sesión de 9 de Agosto de 1989 no se correspondía con la aprobada por la Comisión Provincial de Vivienda, en su reunión de 18 de octubre de 1989, en base a que los informes de los técnicos de la Oficina de Rehabilitación dependiente de esa Delegación, expuestos por uno

de sus componentes en la citada reunión, motivaron la sustitución de 3 de los 43 beneficiarios. De esta sustitución no se hacía constar nada en el Acta correspondiente, manifestándose únicamente que se aceptaban los listados que, por orden de preferencia, presentan los distintos Ayuntamiento. Entendimos que una modificación de este tipo, debería haberse reflejado y motivado en el acta correspondiente.

Por otra parte, la Recomendación se extendía, además de a cuestiones propias de esa Delegación Provincial, a otras cuyo ámbito competencial correspondía a los Servicios Centrales de la Consejería, razón por la cual esta Resolución se hacía extensiva a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. En consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, en lo que a esa Delegación se refiere, sin perjuicio de continuarlas ante los Organos Centrales de la Consejería.

A tal fin dirigimos escrito al Consejero de Obras Públicas y Transportes dándole traslado tanto de la resolución tomada en su día ante la Delegación Provincial, como de la respuesta de ésta, comunicándole, además, que tampoco habíamos recibido contestación de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Como contestación a éste y mediante escrito de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, se nos comunicaba que ésta "*no se había emitido por la Dirección General citada por cuanto la respuesta enviada por la Delegación de Almería fue elaborada conjuntamente con ella*". En cualquier caso manifestaban la total conformidad con su contenido.

Asimismo, en su respuesta se comprometían a sumir a partir de este momento y en el procedimiento futuro, las pautas de la resolución que afectaban a esta Dirección General, en cuanto a recordatorio del deber legal de observar el contenido de las normas pertinentes y demás recomendaciones incluidas en la resolución. Con ello dimos por concluidas nuestra actuaciones.

En el caso de la **queja 93/1459**, la interesada nos exponía que en 1990 había solicitado acogerse a las ayudas para la rehabilitación de su vivienda, estando calificado su municipio de actuación preferente para rehabilitación de vivienda. Con fecha 13 de Enero de 1992, su expediente de rehabilitación se calificó favorablemente por la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Granada, siéndole aprobada subvención por importe de

448.704.- ptas., de los cuales recibió la mitad en fecha 22 de Diciembre de 1992. Las obras estaban terminadas desde Julio de 1992 y los Servicios de la Junta no habían pasado a comprobar la ejecución de las mismas por lo que el pago del segundo plazo de la Subvención estaba detenido, no dándosele razón en la Consejería de Obras Públicas y Transportes de cuándo iba a ser pagado.

Una vez recibido el informe, resulta que se había preparado la certificación del final de obra, la cual estaba pendiente de fiscalización por la Intervención Delegada de la Consejería de Hacienda, debiendo ser remitida a Ordenamiento de Pagos para que procediera a transferir el importe de dicha Certificación al Ayuntamiento de Galera. Por ello, estimábamos que el asunto por el que la interesada acudió a nosotros se encontraba en vías de solución. Por ello, procedimos a dar por concluídas nuestras actuaciones en este expediente.

No obstante, interesábamos, que los trámites pendiente hasta que el segundo importe del 50% de la subvención fuera recibido efectivamente por la reclamante, se efectuaran con la mayor celeridad posible, al objeto de evitar las ya excesivas dilaciones en la tramitación del expediente de rehabilitación preferente, no imputables a la interesada.

La **queja de oficio 92/2020** se incoó al tener conocimiento esta Institución, por los medios de comunicación, que el proyecto de rehabilitación del barrio "El Toledillo", del Municipio de Santiago de la Espada (Jaén), pese al grave estado en que se encontraban las viviendas y la situación de hacinamiento en la que vivían numerosas personas en el mismo, se encontraba paralizado. Dada la gravedad de la situación en que se encontraban dichas viviendas -que suponía, según el Alcalde, que "*muchas familias no puedan pasar el invierno en sus casas*"- y, sobre todo, en aras a facilitar, tal y como tenía previsto la Administración, una "*vivienda digna y adecuada*" (art. 47 de la Constitución), se interesó el oportuno informe a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Jaén. Asimismo, se personaron en el Municipio dos Asesores de esta Institución con objeto de recabar información sobre la situación del expediente. Una vez consultado éste, nos dirigimos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y, después, a la de Tesorería y Política Financiera, a fin de que nos remitieran sendos informes sobre la situación económico-administrativa del expediente de subvención para la rehabilitación del mencionado barrio.

Finalmente, se dio cuenta a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento del resultado de nuestras gestiones ante estos órganos y le comunicábamos, en

síntesis, que previa la tramitación correspondiente, por Orden de 17 de Diciembre de 1991, fue aprobada la solicitud concediendo la subvención por importe de 50 millones de pesetas, para la rehabilitación de este barrio. La anualidad vigente para el presente ejercicio era de 35 millones de pesetas, de las cuales el Ayuntamiento ya había recibido 5 en concepto de abono adelantado del 10% de la subvención.

No obstante, una vez realizadas las gestiones correspondientes, se había procedido a abonar a dicho Ayuntamiento la cantidad de 20.000.000.-ptas. el pasado 14 de Abril de 1993. En consecuencia, dado que se había producido un segundo pago de la subvención concedida, entendimos que el problema planteado de retrasos en el abono de la misma, se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

No obstante ello, comunicamos a la citada Corporación que si observaban nuevos retrasos o irregularidades en el abono de los 10 millones restantes, correspondientes a la anualidad vigente para el presente ejercicio, la cual ascendía a 35 millones de pesetas, se dirigiera entonces a esta Institución expresándonos esa circunstancia para poder prestarle nuestra colaboración. Por último, le indicábamos que para futuros ejercicios, y dada la complejidad y lentitud del proceso de rehabilitación y ordenación global del Barrio, le recomendábamos una gestión eficaz de la actuación, llevando a cabo, con la debida antelación, los trámites necesarios que correspondiera efectuar a esa Corporación Municipal.

2.2.12. Subvenciones personales para facilitar el acceso a las Viviendas de Protección Oficial.

Con motivo de las dilaciones en el pago de las subvenciones personales, cuyo objetivo es el disminuir la aportación inicial para acceder a las Viviendas de Protección Oficial, han continuado llegando quejas al igual que ha ocurrido en ejercicios anteriores, por mas que el precedente se extinga con el pago de las últimas subvenciones con cargo al Plan Cuatrienal 1983-1984. Por ello, en este ejercicio y con independencia de señalar que un gran número de quejas presentadas se han considerado como en vías de solución (vgr. las **quejas 92/1856, 93/1388, 93/590, 92/2511**, etc.), resaltamos sólo algunos supuestos con objeto de dar cuenta del posicionamiento y el seguimiento que sobre esta cuestión viene haciendo la Institución.

En el informe al Parlamento del ejercicio anterior (Apartado 2.2.7.

Subvenciones personales), dábamos cuenta de las actuaciones realizadas, incluyendo las dos Recomendaciones y cuatro Sugerencias realizadas al Consejero de Obras Públicas y Transportes, como consecuencia de la tramitación de la **queja de oficio 92/2411**. En relación con estas resoluciones, en el presente Informe únicamente daremos cuenta del escrito que enviamos al Consejero de Obras Públicas y Transportes a la vista de la respuesta que había dado a las mismas, que, en términos generales, la valoramos positivamente. En el informe-respuesta de la Consejería se nos manifestaba que la importancia de las cuestiones planteadas en nuestro escrito, donde exponíamos los problemas que surgen en la tramitación y en la ejecución del pago efectivo de la subvención a los adquirentes de viviendas de protección oficial, era compartida por esa Consejería de Obras Públicas y Transportes, habiéndose iniciado, por su parte, un estudio de las distintas fases del procedimiento, así como la búsqueda de soluciones en aquellas cuestiones donde sus competencias lo permitieran.

En cuanto a la primera Recomendación formulada, de que se realizaran actuaciones precisas para que con carácter prioritario, y con independencia de la debida justificación de las distintas transferencias que se hubieran enviado o se enviaran en el futuro, se exigiera de la Administración Estatal un crédito suficiente para asumir el pago total de todas las subvenciones existentes, al menos en los Servicios Centrales, estimábamos que la misma había sido aceptada, por cuanto se nos comunicaba que en esa tarea se encontraban, en ese momento, en la Consejería, iniciándose contactos con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En lo que respecta a la Recomendación segunda, se nos manifestaba, que estaban estudiando la forma de acelerar el envío de las oportunas transferencias por parte del Ministerio a fin de ir cubriendo las obligaciones de pago contraídas, por lo que considerábamos que, en principio, la misma había sido también aceptada a resultas del estudio que se efectuara, el cual había de dar lugar a la solicitud de las oportunas transferencias cuya justificación debería efectuarse por importes más pequeños; solicitando, paralelamente a la justificación de estos expedientes, nuevas remesas para cubrir el créditos de las nuevas obligaciones, que por el concepto que nos ocupa, fueran llegando a los Servicios Centrales.

Por último, y por lo que se refiere a la Sugerencia formulada, de habilitación de crédito por parte de la Consejería, lamentábamos que la misma no hubiera sido aceptada, por cuanto que el problema de las dilaciones en el pago de subvenciones personales, como obligaciones ya reconocidas, no ha sido resuelto,

no compartiéndose por tanto el contenido último de la Sugerencia, cual era arbitrar las medidas de pago necesarias a los efectos de hacer frente a las cantidades pendientes.

En consecuencia, valorando positivamente cualquier actuación tendente a mejorar y solucionar el problema que nos ocupaba y entendiendo que existía una voluntad decidida de mejora en la gestión y tramitación de estas subvenciones personales por parte de esa Consejería, aún cuando no se hubiera podido atender la totalidad del contenido de la Resolución dictada por esta Institución, dábamos por concluidas nuestras actuaciones en la tramitación de este expediente de queja y procedíamos a su archivo.

No obstante ello, se le comunicó que proseguiríamos efectuando un continuo seguimiento de las quejas que recibiéramos al respecto, al objeto de comprobar el grado de efectividad y cumplimiento de las medidas que se tenían previsto adoptar.

Como ejemplo de este seguimiento, podemos destacar que con motivo de la tramitación de las **quejas 92/2168, 93/865 y 93/1775**, dadas las importantes disfunciones que se estaban observando en la gestión de los mismos en la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Almería, se personaron en la misma dos Asesores de esta Institución para consultar la documentación que estimaran conveniente y realizar las entrevistas que juzgaran necesarias.

Por parte de esta Delegación, como ha habido ocurrido en otra ocasión, se dieron las máximas facilidades y se prestó una gran colaboración para la realización de nuestras funciones. Una vez practicadas estas diligencias, enviamos escrito al Director General de Arquitectura y Vivienda por el que le comunicábamos que:

1º.- Con respecto al expediente ..., que motivó la tramitación de la queja 92/2168, se nos había indicado que el interesado completó la documentación con fecha 7 de noviembre de 1990, no siendo remitido el expediente a los Servicios Centrales hasta el 14 de Febrero de 1992, (15 meses más tarde).

Asimismo se detectó, que en la Resolución en la que se concedió la subvención no figuraba la fecha en que ésta fue concedida; de los datos que figuran en el expediente no se desprende los motivos del retraso en la remisión del

expediente a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

2º.- Con respecto a la queja 92/865, el retraso o dilación observada se encontraba en el plazo de 14 meses que tardó la Delegación en requerir al interesado para que subsanara algunas deficiencias en la documentación presentada (aporta documentación el 7 de Marzo de 1989, y se le requiere para subsanación de deficiencias el 31 de Mayo de 1990), así como en su remisión posterior a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda en Sevilla; sin que de los datos y documentación existentes en el expediente, se desprendieran los motivos de los retrasos o demoras citados.

En ambos casos, habíamos detectado que las subsiguientes actuaciones de tramitación de los expedientes paralizados, se habían llevado a cabo tras escritos de los interesados, solicitando les fuera abonada la subvención.

Asimismo y según información recabada por el personal de esta Institución en la visita aludida, además de constatar las anomalías expuestas en la tramitación de estos expedientes de subvenciones, tuvimos conocimiento de que, al parecer, incluso hay más personal del habitual, haciendo horas extraordinarias para paliar esta situación; de hecho, parecía que todavía quedaban pendientes de revisar 600 ó 700 expedientes para ver si estaba completa la documentación y proceder a su remisión a los Servicios Centrales; reconociéndose retrasos prolongados en dicha remisión para los que no se encontraba explicación alguna.

Por otra parte, pudimos examinar una serie de expedientes de los que resultaba lo siguiente:

* Expediente de D.: completa la documentación el 30 de Junio de 1990, se remite a los Servicios Centrales el 7 de Marzo de 1991.

* Expediente de D.: se otorga la subvención el 30 de Diciembre de 1988, se remite a los Servicios Centrales el 6 de Junio de 1990.

* Expediente de D.: se otorga la subvención el 4 de Enero de 1989, se remite a los Servicios Centrales el 6 de Junio de 1990.

Asimismo, se daba cuenta de otros expedientes en los se habían observado disfunciones, por cuyo motivo y con objeto de completar la información que estábamos recabando, volvimos al día siguiente a entrevistarnos con el

funcionario encargado.

Del mero relato de los hechos, que enviamos a la citada Dirección General, se desprendían una serie de irregularidades en la tramitación de los expedientes de subvenciones personales por adquisición de viviendas de protección oficial, en la Delegación Provincial visitada.

No obstante, este problema ya había sido objeto de atención por esta Institución, si bien, de forma indirecta, en la queja de oficio 92/2411 (ya citada anteriormente), sobre dilaciones en el pago de subvenciones personales tramitadas al amparo del Decreto 3.280/83, de 14 de Diciembre, de la que dimos cuenta en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía (Apartado 2.2.7. Subvenciones personales), en la que concluíamos, entre otras cuestiones, que junto a los retrasos estructurales se habían detectado que existían unas Delegaciones Provinciales que funcionaban mejor que otras, en cuyo sentido era preciso resaltar, por sus disfunciones, el caso de Córdoba, Almería y, sobre todo, Jaén.

En definitiva, el retraso en el abono de las subvenciones personales estaba motivado por los mencionados problemas estructurales, así como por razones de eficacia en la gestión por parte de las Delegaciones Provinciales. Todo lo cual, había dado lugar a que se formulara **Sugerencia** al Consejero de Obras Públicas y Transportes del siguiente tenor:

"... con objeto de agilizar estos expedientes, pero sobre todo los que en el futuro se tramiten con el fin de conceder ayudas directas e 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."

Las anomalías detectadas habían supuesto, a nuestro juicio, la

quiebra de los principios de eficacia consagrados en el artículo 103.1 de la Constitución española, así como en el art. 29, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y art. 3.1 de la actualmente vigente Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, íntimamente relacionado a los principios de Economía y Celeridad en la tramitación administrativa.

Todo lo cual, además, podría suponer una manifiesta desigualdad de trato de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en cuanto a las consecuencias derivadas de la Gestión Administrativa, pues los retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes en la citada Delegación, no imputables a los interesados, habían dado lugar a la remisión tardía de los mismos a los Servicios Centrales, lo cual iba a condicionar la fecha del abono de las subvenciones, en beneficio de aquellos otros ciudadanos de otras provincias andaluzas, que aún cuando las resoluciones concediendo la subvención y la cumplimentación de los distintos trámites del expediente hubieran sido posteriores, habían dado lugar a su entrada en los Servicios Centrales con anterioridad a aquéllos, derivados de la mejor gestión llevada a cabo en otras provincias, dando lugar a que percibieran el importe de la subvención antes que los interesados de estas quejas.

En consecuencia, se formularon las siguientes **Recomendaciones**:

1º.- Puesto que en esa Dirección General se seguía el criterio del riguroso orden de entrada de los expedientes de subvenciones personales en los Servicios Centrales, procedentes de las diversas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, para proceder al pago de las mismas, interesábase se estudiase la posibilidad de que para el caso de aquellos expedientes, en los que se deduzca de manera fehaciente, que su remisión a los Servicios Centrales, se haya llevado a cabo en fecha muy posterior a la que obre en los mismos, dándose constancia de haberse cumplido los requisitos exigidos y aportado la documentación oportuna, o bien de la fecha en que hubieran podido estar debidamente cumplimentadas de no mediar dilaciones o retrasos no imputables a los interesados, se dé a estos expedientes el mismo tratamiento que a los que en dicha fecha estuvieran terminados y remitidos a los Servicios Centrales.

2º.- Para el caso de que por su complejidad no se viese conveniente llevar a cabo esta medida, por parte de esa Dirección General, estimamos que procedería se valorase la responsabilidad patrimonial inherente a los retrasos y demoras no justificadas en la tramitación de estos expedientes de subvenciones personales, y

que se compensara económicamente a los interesados, con arreglo a lo previsto en los art. 121 de la Ley de Ejecución Forzosa de 16 de Diciembre de 1954, 110 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1957 y art. 106 aptdo. 1 de la Constitución o, si procede conforme al art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

De esta resolución se dio traslado, también, al Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes.

Como quiera que no obtuvimos respuesta, se dio cuenta de los hechos al Consejero de Obras Públicas y Transportes al que, al mismo tiempo, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, conforme a lo dispuesto en el art. 41 de la Ley 6/1983, de 21 de Julio del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 15 aptdo. 3 y 4, de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957, por dicha autoridad se dieran las instrucciones oportunas, con independencia de la adopción de medidas concretas para paliar el problema creado ya referido por esta Institución, para que, se analicen las causas por las cuales se hubiera llegado a la creación de esta situación en esta Delegación Provincial, entidad del problema, y posibles soluciones para evitar en el futuro, que se den situaciones similares; previo informe, si ello fuese necesario, de la Inspección General de Servicios de esa Consejería.

Finalmente, hemos de destacar que se ha recibido respuesta favorable aceptando las Recomendaciones formuladas, habiéndose interesado, no obstante, un nuevo informe por parte de la Institución con objeto de que, con ocasión de la primera de las Recomendaciones formuladas, se nos informe si se iba a proceder a la próxima tramitación de los expedientes de subvención personal relativos a los interesados, en cuyo caso deberá comunicarnos la fecha aproximada en la que pueda ser posible el abono efectivo de las mismas.

A la fecha de cierre de este Informe Anual, estamos esperando la oportuna contestación al mismo.

Finalmente, daremos cuenta del trámite que habitualmente desarrollamos en las quejas presentadas por este motivo, cuando la respuesta no

se produce en el sentido de abonar, con carácter inmediato, el pago de las subvenciones.

Tal es el caso de la **queja 92/2511**, en la que el interesado nos exponía que había adquirido en 1987 una vivienda de protección oficial, por lo que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Jaén, mediante Resolución de fecha 9 de Abril de 1990, le concedió una subvención personal de 494.000 ptas., cantidad que, sin embargo, hasta la fecha de presentar la queja (finales de 1992) no había percibido, a pesar de las continuas llamadas telefónicas realizadas a dicha Consejería.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, ésta nos comunicó lo siguiente:

"En cuanto al expediente ... del reclamante se encuentra en nuestros Servicios Centrales remitido desde la Delegación Provincial de Jaén, con fecha de entrada junio de 1990.

Como Vd. sabe, con la próxima incorporación de fondos procedentes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se tramitarán los expedientes recibidos desde junio de 1990 en adelante y por tanto el expediente que nos ocupa.

En este sentido la fecha de tramitación dependerá del momento en el que el crédito pueda ser generado".

A la vista de esta comunicación, y aún conociendo lo insatisfactorio de esta respuesta, nos vimos obligados a concluir nuestras actuaciones en el expediente de queja, toda vez que a tenor de lo dispuesto en el art. 46 de nuestro Estatuto de Autonomía y en la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, nuestras competencias se ciñen a la supervisión de la Administración Autonómica y en tanto no dispusiera la Consejería de Obras Públicas y Transportes de nuevos fondos procedentes de la Administración central, se ve en la imposibilidad de satisfacer la subvención que tiene concedida.

Con independencia de ello, le hemos informado a todos los que han acudido en queja por este motivo, que esta Institución había tramitado queja de oficio en el año 1992, con objeto de concretar con exactitud los motivos de las dilaciones en el pago de subvenciones personales para adquisición de Viviendas de

Protección Oficial, tramitadas al amparo del R.D. 3280/93, de 19 de Diciembre, dilaciones que se vienen observando ejercicio tras ejercicio, sin que se adopten soluciones adecuadas por parte de los Organismos afectados. Todo ello, con el fin de mejorar la gestión administrativa, acelerando el abono de tales subvenciones y dando respuesta, así, a una sentida y colectiva queja de los ciudadanos afectados en esta materia.

Como consecuencia de la incoación de dicho expediente, se procedió a formular **Sugerencia** al Consejero de Obras Públicas y Transportes de que "*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 y previos los oportunos trámites legales, y dado que és el Organo Administrativo que ha reconocido el derecho a la percepción de la subvención, se habilite un crédito para hacer frente a estas obligaciones y suplir, temporalmente, la falta de financiación estatal*".

Esta sugerencia no ha sido aceptada, por lo que, pese a que la Consejería citada mantiene contactos con el Ministerio de Obras Públicas tratando de encontrar fórmulas que permitan una mayor coordinación a los efectos de hacer frente a las cantidades pendientes de pago, el problema planteado aún no ha sido resuelto. Por lo tanto, comunicamos a los interesados de este tipo de quejas la conclusión y las circunstancias de nuestra actuación de oficio, sin perjuicio de desarrollar una investigación singular en su expediente concreto de queja por si las dilaciones en su abono se hubieran producido por otras circunstancias imputables a la Administración, como ha ocurrido en otros casos.

2.2.13. El problema de la mora en los pagos de los créditos hipotecarios.

Especial incidencia ha tenido en esta Institución el problema planteado a través de las más de 200 quejas recibidas en el ejercicio 1993, que afectan a numerosas familias andaluzas, relativo a la amortización de la adquisición de viviendas protegidas, las cuales, a pesar de sus favorables condiciones en cuanto a tipo de interés y plazos de amortización por el apoyo público con que cuentan, constituye, en muchos casos, un esfuerzo insalvable para familias que, si bien en un momento determinado se encontraban en condiciones de afrontarlo, posteriormente, por circunstancias económicas sobrevenidas, se han visto en la imposibilidad de amortizar con regularidad los créditos hipotecarios que les habían

sido concedidos. Esta situación se ve progresivamente agravada por la acumulación de deuda con los consiguientes intereses de demora.

La situación descrita no es un fenómeno de reciente aparición en nuestra Comunidad, sino que ya había sido detectado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la cual, a partir de 1988, propició la aparición de diversas normas, por las que se regulaban la concesión de ayudas a deudores de préstamos hipotecarios por la adquisición de viviendas protegidas que mantenían situaciones de impago con entidades de crédito.

Ya en el año 1991, y al objeto de corregir una cierta disfuncionalidad entre los requisitos de los ingresos exigidos y los niveles de renta de otras disposiciones dirigidas al mismo sector, se aprobó el Decreto 92/1991, cuya exposición de motivos, además de reseñar la disfuncionalidad ya aludida, manifestaba la conveniencia de mantener la concesión de este tipo de ayudas, resultando aconsejable la promulgación de un nuevo Decreto regulador de las mismas.

Sin embargo, el Decreto citado tenía prevista su aplicación para un plazo de tiempo limitado; no estando vigente en el momento de la formulación de estas quejas, sin que tampoco, actualmente hubiese nada regulado al respecto. Por esta causa, y por que las entidades financieras afectadas, con las que los interesados mantenían sus situaciones de impago de préstamos hipotecarios por adquisición de viviendas protegidas, no formaban parte de la Administración Autónoma Andaluza, no teniendo sobre las mismas facultades de supervisión, no estimábamos procedente, dado el punto de vista del ámbito competencial delimitado por los arts. 1 y 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, la admisión a trámite de la mayoría de las quejas presentadas por este motivo. No obstante, aconsejábamos a los afectados que solicitaran a las citadas entidades, una solución negociada para paliar su problema, bien mediante la adopción de acuerdos que les permitiera renegociar sus deudas, o bien mediante el análisis de otras posibles fórmulas que facilitasen el pago de las deudas contraídas, que resultasen asequibles a sus posibilidades económicas y evitar así el grave problema social que podría plantearse.

Así mismo, les dábamos cuenta, de que actualmente no estaban vigentes ayudas de este tipo, no estando previsto, por otra parte, el que por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se propusiera la aprobación de ninguna normativa de esta naturaleza.

No obstante ello, y con ocasión de las quejas planteadas por un gran número de afectados de una misma barriada de Córdoba, en las que estimamos que procedía su admisión a trámite, al haberse detectado que con arreglo a la normativa anterior al Decreto 92/1991 se podían haber concedido ayudas a deudores de préstamos hipotecarios, sin que finalmente se hubieran otorgado las mismas, iniciamos actuaciones con la entidad financiera afectada, así como con la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Del conjunto de actuaciones del expediente, se desprende que, el Decreto 92/91 no resultó operativo, dada la falta de acuerdo para la suscripción de nuevo convenio con las Entidades de Crédito, lo cual bloqueaba la viabilidad del mismo ya que resultaba imprescindible, como condición previa a la concesión de las ayudas, la existencia de un acuerdo de renegociación de las deudas hipotecarias en el marco de un convenio bilateral que nunca llegó a firmarse.

Así mismo, por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se nos dijo, que en esos momentos las ayudas que se estaban llevando a cabo, a efectos de propiciar soluciones a las situaciones de morosidad que existían en numerosos grupos de viviendas de nuestra Comunidad, no tenían un carácter general como las que se establecieron con anterioridad por medio de los Decretos que regularon esta materia, sino que se dirigían a casos concretos para los que se disponían medidas específicas según las circunstancias que concurriesen en cada caso. Dichas medidas se adoptaban en el marco del Plan Andaluz de Viviendas 1992/95 y del R.D. 1932/91 de 20 de Diciembre.

A la vista de esta información y como quiera que tuvimos conocimiento de la Proposición no de Ley relativa a las Ayudas por Impago de Créditos Hipotecarios que fue aprobada en el Parlamento de Andalucía, según la cual *"El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno para que establezca planes de ayudas sectorializadas por grupos para la posible refinanciación de las deudas que mantengan propietarios de las promociones privadas de V.P.O. por impagos de Créditos Hipotecarios"*, a la fecha de cierre de este Informe -y sin perjuicio del impulso de control que desarrolla la propia Cámara para el cumplimiento de la citada Proposición no de Ley-, por esta Institución se va a interesar de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda que nos informe sobre varios extremos, tales como concreción de las medidas específicas que se están llevando a cabo, o que vayan a realizarse en un futuro próximo de las contempla-

das en el Plan Andaluz de Vivienda 1992-95 y en el Real Decreto 1932/91; interesados o beneficiarios de las mismas; si se van a tramitar sólo las relacionadas con las barriadas que actualmente tienen problemas de morosidad con el Banco Hipotecario, o en su defecto, se podrán acoger otras que mantengan situaciones de impago con otras entidades de crédito; interesando por último, información, respecto de la dotación presupuestaria que, en su caso, fuera necesaria.

Así mismo y sin perjuicio de la Proposición No de Ley aprobada por el Parlamento de Andalucía y al objeto de completarla, se tiene previsto formular a la citada Dirección General **Sugerencia** *"a fin de que las medidas que vayan a ser adoptadas se fijen con criterios objetivos y que, con carácter previo a la concesión de este tipo de ayudas, se elaboren unos criterios de referencia por los que hayan de regirse la concesión de las mismas, que garanticen la realización efectiva del Principio de Igualdad, constitucionalmente consagrado en los artículos 9 y 14 de nuestra Norma Suprema y que ha de informar toda la actuación administrativa; debiéndoseles dar, a estos efectos, la mayor difusión y publicidad posibles"*.

2.3. Expropiaciones: disfunciones en la tramitación de expedientes.

Respecto de la tramitación de expedientes de expropiación forzosa, como quiera que ya nos hemos referido, ampliamente, en los dos ejercicios anteriores, únicamente resaltaremos, como valoración general, que el problema continua y que, en modo alguno ha quedado subsanado. Por este motivo, siguen presentándose quejas de ciudadanos que no sólo se han visto privados de sus bienes y derechos, sino que al utilizarse como procedimiento normal, el excepcional de urgencia, han contemplado como, con carácter previo al pago del justiprecio, le ocupan aquéllos. Sin embargo, con ser lesivo el abuso de este procedimiento excepcional -que como tal debería ser utilizado-, no lo es menos el retraso, la grave demora, con que se paga, efectivamente, la indemnización compensatoria. En el tratamiento de esta problemática, sólo hemos observado un avance en la dirección correcta, en el camino de la legalidad, ya que ha quedado desbloqueado el pago de los intereses de mora, que son el precio de compensación por aquellas deficiencias. Esperamos que el Gobierno Andaluz responda, a través del compromiso presupuestario, al trato que legalmente corresponde a los ciudadanos privados de sus bienes y derechos en aras al interés público y/o social que, en su día, justificó el uso de estas prerrogativas que imperativamente -conforme al art. 33 de la Constitución- exigen como garantía el pago, en tiempo y forma, de la

indemnización compensatoria.

A algunos de los expedientes que han sido tratados por esta Institución, en los que se han observado disfunciones procedimentales, nos referiremos a continuación.

El interesado de la **queja 92/948** exponía en su escrito que hacía casi cinco años (el acta de ocupación era de Noviembre de 1987) que le había sido expropiada a su familia parte de una finca de olivar en el término municipal de Carcabuey (Córdoba) para el paso de una carretera. La parcela expropiada representaba, aproximadamente, un 13 % de la finca. En su día, cobró indemnización correspondiente a la cosecha de olivos que fueron arrancados, no habiendo vuelto a saber, desde entonces, de pagos de ningún tipo, exponiendo el interesado que "*el dinero está en camino, pero no llega*". Además, nos decía que los ingresos de la finca expropiada eran destinados al mantenimiento de su madre viuda, que desde entonces había visto disminuidos sus ingresos al no habersele abonado el pago de la expropiación.

A la vista de tales hechos, interesamos informe, tanto de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Córdoba, como de la, entonces, Dirección General de Carreteras, sobre, en especial, si el expediente de expropiación de la finca propiedad de la familia del interesado había sido remitido a los Servicios Centrales para que se efectuara el pago definitivo de la indemnización por expropiación; causas del retraso en el pago; fecha probable del mismo y momento actual en que se encuentra la tramitación de dicho expediente.

A ello, la Delegación Provincial nos contestó que debido a problemas técnicos de índole compleja, así como al trazado de la nueva variante, que encontró alternativas distintas y mejorables a las previstas en la redacción del proyecto, el acta por adquisición de mutuo acuerdo se suscribió con fecha muy posterior a la de la firma del acta previa de ocupación. Por ello, una vez firmadas un número considerable de actas por adquisición de mutuo acuerdo, tarea que también fue considerable dado que gran número de los afectados que tenían domicilio en ciudades diferentes a las de los terrenos expropiados, se remitieron a la Dirección General de Carreteras para proceder a su pago.

Ésta nos comunicó, asimismo, que el expediente del interesado, en concreto, se encontraba pendiente de disponibilidad económica suficiente para

proceder a su pago, junto con los expedientes del resto de las provincias andaluzas que se encontraban en situación similar. Tras solicitar un nuevo informe sobre la fecha en que se tenía previsto abonar el expediente de expropiación, la citada Dirección General nos comunicó que el mismo estaba fiscalizado y contabilizado, estando pendiente de que la Tesorería General de la Junta de Andalucía enviara los fondos correspondientes a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Córdoba..

A la vista de dicho informe, se procedió a interesar nuevos datos a la Dirección General de Tesorería, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre la fecha en que se tenía previsto transferir los fondos a la tan citada Delegación Provincial.

Finalmente, esta Dirección General nos comunicó que en Octubre de 1993 se iban a remitir los fondos previstos para proceder al pago de la expropiación. Con esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba en vías de solución.

Especial relevancia, por las disfunciones observadas, tuvo la **queja 92/1758** en la que el reclamante había presentado en esta Institución escrito de queja en 1990 por la demora de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) en remitir al Jurado Provincial de Expropiaciones el expediente de justiprecio de una finca de su propiedad, comunicándonos, en 1991, el Consejero de Obras Públicas y Transportes que se había dado traslado a ese Jurado del expediente reseñado anteriormente. Sin embargo, un año después el interesado nos remitía un nuevo escrito indicando que, a pesar del tiempo transcurrido, no se había dictado resolución alguna, habiéndose superado ampliamente los plazos legales establecidos para dictar la resolución que procediera.

A la vista de tales hechos, en primer lugar nos dirigimos al Jurado Provincial de Expropiaciones en Cádiz, interesando nos informara sobre las causas que motivaban este nuevo retraso, lo que le suponía serios perjuicios económicos, además de solicitar que nos remitieran fotocopia de la resolución que, finalmente, se dictara.

El mencionado organismo nos decía, en su contestación, que por su orden de entrada, el expediente ya podría estar resuelto -de hecho lo habían sido algunos de entrada posterior-, pero que entre la documentación remitida por EPSA no constaban las hojas de aprecio de la Administración y del expropiado, elementos

de juicio que se consideran fundamentales para resolver. El 18 de Agosto de 1992 se requirieron dichas hojas de aprecio a la Dirección de EPSA, sin que hasta el momento (el escrito era de fecha 16 de Noviembre de 1992) se hubiera recibido lo solicitado, aunque reiteraban la petición a la Dirección de EPSA.

Ante estos hechos, nos dirigimos al Director de EPSA dando cuenta de los hechos, comunicándole que esperábamos que esa Entidad cumpliera, a la mayor brevedad, lo interesado por el Jurado Provincial de Expropiaciones, informándonos al respecto, para evitar que las nuevas dilaciones con origen en EPSA, siguiera ocasionando perjuicios al interesado, motivados por la falta de eficacia con que se habían tramitado su expediente de expropiación.

La mencionada Empresa nos dijo que la Administración expropiante e instructora del expediente era el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), gozando EPSA de la condición de beneficiaria de la expropiación en virtud de la función de ejecución de planeamiento prevista en el art. 5 del Decreto 262/85, de 18 de Diciembre, de constitución de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía. Asimismo, nos decía que la documentación remitida al Jurado Provincial de Expropiación era copia autenticada de la existente en dicha Empresa y que no podían suministrar otra información porque era en el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción donde constaba toda la información al respecto.

El contenido de este informe demostraba, a nuestro juicio, una vez más la falta de eficacia con que EPSA había tramitado el expediente, ya que fue ésta la que, en cumplimiento del art. 31 de la Ley de Expropiación Forzosa, dio traslado al Jurado del expediente. En tal caso, se debería haber hecho una efectiva comprobación de los datos y documentación obrante en el expediente y que resultaban necesarios para fundamentar la resolución del Jurado y de los que son parte fundamental las hojas de aprecio. Si EPSA había asumido la tarea de la remisión del expediente, debería haber comprobado que se hacía en las necesarias condiciones para posibilitar la resolución pertinente.

Se afirmaba en el apartado 4º de su escrito que con motivo de nuestra petición de informe, se había vuelto a examinar minuciosamente el expediente, incluso el Archivo General por si la documentación se hubiera extraviado.

Sin embargo el Jurado Provincial con fecha 18 de Agosto de 1992, requirió las hojas de aprecio a la Dirección de esa Entidad, sin que la misma

hubiera dado respuesta hasta el 23 de Febrero de 1993. Se habían tardado seis meses en responder al Jurado Provincial. No se había hecho ninguna gestión ante el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción con objeto de desbloquear la tramitación del expediente aportando la documentación necesaria. En resumen, EPSA no estaba actuando con la debida diligencia en este problema, por más que la citada Corporación pudiera ser también responsable, y ello podía estar ocasionando serios perjuicios al interesado.

De esta valoración se dio traslado a EPSA, así como del **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los principios de eficacia y coordinación recogidos en el art. 103.1, del Texto Constitucional, y art. 29.1, de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958. Asimismo, se formuló **Recomendación** en el siguiente sentido:

"... de que se efectúen las gestiones necesarias ante el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción o cualquier otro Organismo en que puedan encontrarse, conducentes a la localización de las hojas de aprecio y a su posterior remisión al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Entendemos que esa Entidad debe adoptar una posición activa en la resolución de estas dilaciones, por serle imputable en gran medida la falta de diligencia con que se ha actuado a lo largo de estos tres años, sin que se haya podido fijar el justiprecio de un bien del que el interesado se ha visto privado y por lo que no ha obtenido la debida compensación".

Ello, sin perjuicio de comunicar que remitíamos un escrito al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción con objeto de impulsar la solución de este problema.

El objeto de dirigirnos a esta Corporación, tras darle traslado de toda la información antes mencionada, era interesar que diera las instrucciones oportunas a fin de que, si en ese Ayuntamiento se encontraban las citadas hojas de aprecio de la Administración y del expropiado, fueran remitidas, con carácter urgente, al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, para no retrasar por más tiempo el pago del justiprecio que correspondía al interesado, sin que en dicho retraso pueda imputársele responsabilidad alguna.

La Dirección de EPSA nos comunicó que se había interesado del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción la localización de las hojas de aprecio

y que, de no incluirse en el expediente custodiado por el Ayuntamiento, se solicitaría del Alcalde-Presidente de la Línea de la Concepción que se requiriera del interesado la exhibición de las mismas al objeto de su copia y remisión al Jurado Provincial de Expropiación, o adoptar, en su caso, los medios de impulso necesarios para solventar la paralización del expediente. Para este fin, nos comentaba que había comisionado al Secretario Técnico de dicha Entidad.

El Ayuntamiento nos dio cuenta de la documentación referente al interesado que había en la Corporación y de que había enviado la misma al Jurado Provincial de Expropiación.

Por nuestra parte, nos dirigimos, ahora, al Jurado Provincial de Expropiación interesando nos informara si la citada documentación resultaba adecuada para continuar la tramitación del expediente 76/91 y dictar la resolución que procediera o si, por el contrario, la documentación remitida continuaba siendo insuficiente.

Una vez que el Jurado nos comunicó que la documentación necesaria para resolver el expediente se había recibido y que en breve tenía previsto resolver esta cuestión, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

A continuación comentaremos una serie de expedientes de quejas motivados por las dilaciones en los pagos de expedientes de expropiación. En el caso de la **queja 92/2059**, la interesada exponía que había sido afectada en el expediente de expropiación forzosa correspondiente al proyecto para la obra "Acceso al aula de la naturaleza de la Laguna de Zoñar, de Montoro a Puente Genil". El 19 de Diciembre de 1989, al declararse la urgencia por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se iniciaba el expediente expropiatorio firmándose las actas previas a la ocupación el 16 de Febrero de 1990, por un importe de 1.815.100 ptas, firmándose el acta de adquisición por mutuo acuerdo el 18 de Octubre de 1990. El acta de ocupación de la finca se extendió el 27 de Mayo de 1991, no produciéndose la orden de devolución del depósito previo consignado hasta el 17 de Enero de 1992.

Desde esta Institución se interesó el oportuno informe sobre el estado actual de tramitación del expediente expropiatorio aludido por la interesada y posibles causas del retraso en el abono de la indemnización correspondiente y la fecha aproximada en la que se estimaba que se iba a realizar el pago efectivo de aquélla, así como de la fecha de entrada del expediente expropiatorio en esos

Servicios Centrales.

El expediente concluyó una vez que la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte nos comunicó que el expediente había sido tramitado por esa Dirección General, estando fiscalizado y contabilizado, y que el abono dependía del envío de fondos a la Delegación Provincial referida por parte de la Tesorería General de la Junta de Andalucía, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda.

Este último organismo, al que también nos habíamos dirigido, nos comunicó que, con fecha 20 de Mayo de 1993, le había abonado, mediante el ingreso en la cuenta corriente indicada por la interesada, el justiprecio de la expropiación de que fue objeto.

La **queja de oficio 91/1328** fue incoada por el retraso en cobrar las indemnizaciones por expropiación que venían sufriendo un grupo de afectados por las obras de la Autovía Sevilla-Granada-Baza del término municipal de Huetor-Santillán (Granada). Nuestras actuaciones comenzaron a efectuarse tanto ante la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Granada, como ante el Consejero de Economía y Hacienda.

La Delegación Provincial nos remitió la relación de afectados y el montante de la deuda y nos manifestó que desconocía las razones del retraso en el pago, aunque añadía que tenían noticias de que el pago se efectuaría en el primer trimestre de 1992.

Posteriormente, nos dirigimos a la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, por ser a este organismo a quien corresponde tramitar los expedientes. La misma nos facilitó el orden de entrada de los citados expedientes expropiatorios y nos señalaba que estas obligaciones comenzarían a ser atendidas a la entrada en vigor del presupuesto de 1992. Posteriormente, se nos dio cuenta de que al activarse el presupuesto del ejercicio de 1992 se habían remitido a Intervención Delegada para su fiscalización los expedientes de una serie de afectados por una cantidad ascendente a 696 millones aproximadamente, quedando pendientes más de mil millones por no existir en el ejercicio perspectivas de nuevos créditos.

A la vista de que podían apreciarse ciertas disfunciones en la tramitación de estos expedientes, se remitió a la Dirección General de Infraestruc-

turas un formulario a fin de que se nos facilitara información sobre la fecha en que, de acuerdo con la documentación obrante en dichos expedientes, se formalizó el mutuo acuerdo sobre el justiprecio del bien expropiado, fecha de remisión y entrada en los Servicios Centrales y sobre la fecha de remisión de los expedientes a la Intervención Delegada a efectos de fiscalización.

El contenido de la respuesta recibida motivó que dos asesores de esta Institución mantuvieran una entrevista personal con el Jefe del Servicio de Expropiaciones y el asesor jurídico de la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, en el que además de interesarnos por concretas incidencias de tramitación de algunos expedientes, requerimos información sobre todo el proceso de pago, las disfunciones existentes y razón de las mismas según el criterio de esta Dirección General.

Las respuestas recibidas determinaron la necesidad de una nueva petición de información sobre los retrasos que se advertían en los expedientes, a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes en Granada, así como acerca de los créditos disponibles a este fin en el ejercicio de 1993, información esta última que se requirió de nuevo a la Dirección General de Infraestructura. Igualmente interesamos informe al Director General de Tesorería sobre las siguientes cuestiones, entre otras:

1. Si en orden al pago efectivo de los justiprecios de las expropiaciones, esa Dirección General tramita los expedientes por orden de antigüedad de estos, según la entrada en el Registro de esa Dirección General de los documentos OPJ o si, por el contrario, tienen en cuenta otros criterios tales como fecha de adopción del mutuo acuerdo, de recepción de los expedientes en los Servicios Centrales, etc.

2. Tiempo aproximado que transcurre desde que tiene entrada el OPJ en esa Dirección General hasta que se produce el pago efectivo del justiprecio al expropiado.

3. En concreto y respecto de la relación de expropiados que se adjuntaba (Proyectos del término municipal de Huetor-Santillán), sobre la fecha de entrada en esa Dirección General de los OPJ, de la fecha del mandamiento de pago y de la fecha de libramiento.

En la respuesta recibida, se nos señala que la tramitación de los expedientes se efectúa primordialmente por orden de antigüedad, salvo supuestos

concretos justificados como pagos en obras de emergencia, etc. y se nos ofrecen los datos disponibles sobre los expropiados afectados por las obras de la Autovía.

De estos datos cabía deducir la existencia de algún expediente con una misma fecha de entrada en la Dirección General de Tesorería que, sin razón apreciable, eran pagados antes que otros, en ocasiones hasta 5 meses, que tenían la misma fecha de entrada. Igualmente algunos expedientes con entrada posterior eran pagados con anterioridad a otro que llevaba esperando su pago 4 meses en la Dirección General de Tesorería. Ello nos llevó a interesarnos sobre los motivos por los que se habían producido estas circunstancias, indicándonos que se iba a proceder a solicitar datos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes para facilitar la información recabada. Por ello, dos asesores de esta Institución se personaron en la Dirección General de Tesorería, siendo recibidos por la Jefe de Sección de Ordenación de Pagos con fecha 9 de Julio de 1993. El resultado de esta entrevista resultó aclaratorio de las cuestiones planteadas y cabía deducir que, hasta el momento, el criterio predominante era el de pago por orden de antigüedad y no se conocían las razones del distinto ritmo de tramitación apreciado en algunos expedientes. En consecuencia, continuamos intentando conocer las razones de las posibles disfunciones observadas en expedientes concretos, y seguimos nuestras actuaciones frente a la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte y la Dirección General de Tesorería, a la que hemos interesado un informe.

Sí obtuvo, por el contrario, una respuesta claramente favorable la **queja 90/570**, citada en el Informe de 1992 (Apartado 2.3.1. Dilaciones en el pago de intereses), relativa a la paralización de los pagos por intereses de mora, con motivo de la expropiaciones que había tramitado la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y que, había motivado el que desde esta Institución, manifestáramos, entre otros extremos, que no nos parecía lógico es que se abonaran antes los justiprecios a los que se hubiera llegado por mutuo acuerdo, que el pago de los intereses de mora generados en otros expedientes distintos, cuando aquéllos tuvieran una fecha posterior de determinación del justiprecio a la del reconocimiento del derecho de percepción de intereses de éstos. Con este motivo y después de una larga valoración de la problemática que este tema planteaba sobre la que nos remitimos a las páginas del Informe citado se formulaba una **Recomendación y Recordatorio** interesando un cambio de criterio en esta cuestión. Es decir, no creímos que fuera ajustado a derecho el que se abonara un justiprecio acordado, por ejemplo, en 1991, antes 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, sin que viéramos una justificación en el distinto tratamiento que se estaba dando en los dos supuestos. Por este motivo se formularon las mencionadas resoluciones que en la fecha de cierre del Informe del ejercicio anterior no habían obtenido respuesta. Como quiera que la Dirección General de Infraestructura y Servicio del Transporte no contestaba se elevaron las actuaciones al Consejero.

Finalmente la respuesta nos llegó comunicándonos, entre otros extremos, que teniendo en cuenta las Recomendaciones reflejadas en la resolución de esta Institución, la política a seguir por esta Dirección General en materia de pago de expedientes de intereses de demora, iba a ser la tramitación de los expedientes cuya entrada había tenido lugar, en este Centro, desde el mes de Octubre de 1988 -fecha de entrada del primer expediente de demora pendiente de pago- hasta mediados de 1992; equiparando desde la citada fecha la tramitación de todos los expedientes expropiatorios, teniendo en cuenta como único criterio de pago el orden cronológico de entrada de los expedientes, sin diferenciar entre pagos de principal y pagos de intereses.

Así mismo nos indicaba que el pago de los expedientes de intereses de demora se iniciaría en breve plazo, toda vez que había sido en el presente mes de Mayo cuando se había procedido a la asignación del presupuesto para el ejercicio de 1993 en materia de carreteras.

A la vista de esta respuesta, entendimos que se aceptaba, en lo fundamental, el contenido de la resolución formulada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También obtuvieron una resolución favorable, después de dirigirnos a los órganos competentes, las quejas relativas a dilaciones en el pago de expropiaciones siguientes: **91/1100, 91/950, 92/1408, 92/1412, 92/1426, 92/1430, 92/1439, 93/95, 93/137, 93/443 y 93/1337.**

También tuvo, finalmente, un resultado positivo la queja **92/1156** en la que el interesado había solicitado una retasación de los bienes y derechos expropiados por el Ayuntamiento de Sevilla al amparo del art. 58 de la Ley de Expropiación forzosa y 74 del Reglamento sin que hubiera obtenido respuesta por parte de EMVISESA. En efecto, tras formular un **Recordatorio** legal del deber de colaboración para con esta Institución, dado que no se recibía la preceptiva respuesta, finalmente se nos comunicó por el Presidente de la mencionada

Entidad lo siguiente:

"En la actualidad, continuamos en conversaciones con el Sr. ... para dar una solución definitiva a la cuestión de que se trata.

Esperamos que, en muy breve plazo, se alcance un acuerdo satisfactorio para todos, del que gustosamente le informaremos".

Una vez trasladado al interesado el contenido de éste escrito con objeto de que nos hiciera las consideraciones que estimara oportuno, resultó, sorprendentemente, que nos comunicó lo siguiente:

"Desde hace más de 15 años vengo manteniendo conversaciones con EMVISESA, antes Patronato Municipal de la Vivienda. El resultado siempre ha sido recurrir a los Tribunales para que cumpla con sus obligaciones de beneficiaria.

Para atender el pago del primitivo justiprecio tuvimos que pedir la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, impugnar el presupuesto municipal de 1985, acudir al Tribunal Económico Administrativo, ya que del Excmo. Ayuntamiento no recibimos respuesta; que fuera bloqueado el presupuesto municipal y obligado a habilitar un crédito extraordinario; a pesar de lo expuesto seguían negándose a pagar, por lo que tuvimos que pedir responsabilidades de todo tipo tanto al Excmo. Ayuntamiento como a EMVISESA. Así fue como pagaron.

Para el pago de las cantidades hasta las que existe conformidad entre la beneficiaria y el expropiado de la primera retasación solicitada en 1986, y después de seis años de conversaciones, tuvimos que volver a impugnar el presupuesto municipal de 1992; en este caso, el Excmo. Ayuntamiento obligó a EMVISESA a pagar las cantidades reclamadas."

De ello dimos traslado puntual al Presidente de la mencionada Entidad, al mismo tiempo que le comunicábamos que el interesado añadía que las conversaciones mantenidas con esa Entidad no habían tenido hasta la fecha resultado práctico alguno. A la vista del contenido de la respuesta transcrita, entendimos, y así lo hicimos llegar, que esa Entidad no debía dilatar por más

tiempo una inmediata respuesta a la solicitud de retasación del interesado, así como la aportación de sus hojas de aprecio para poder seguir las actuaciones administrativas que procedan sobre esta segunda retasación, paralizadas desde hacía más de tres años, cuando el plazo legal establecido por la Ley de expropiación es de veinte días. Al mismo tiempo se le decía que esta Institución no encontraba justificación alguna para ese extraordinario retraso, que implicaba serios perjuicios para el interesado, por lo que interesábamos que, a la mayor brevedad, se tomaran las medidas necesarias para poner fin a esta situación, dándonos cuenta del estado de tramitación de las actuaciones.

Antes de que la mencionada Autoridad respondiera fue preciso formular un nuevo **Recordatorio** legal del mencionado deber de colaboración para con esta Institución y que incluso tuvimos que dirigirnos directamente a la Alcaldía-Presidencia dándole cuenta de los hechos con objeto de que adoptara las medidas oportunas para terminar con esta situación. Finalmente, la cuestión quedó resuelta al recibirse escrito de la Directora-Gerente de EMVISESA por la que nos decía que:

"se ha formalizado con D. ... documento por el que se liquida y hace efectiva la primera retasación a que la queja se refiere y se establecen las bases para liquidar la segunda".

Esta información coincidía con la que por las mismas fechas nos había facilitado el interesado, por lo que le comunicamos que, entendiendo que el problema se encontraba en vías de solución, dábamos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En el caso de la **queja 92/568**, la interesada nos decía que en 1989 firmó el acta previa de ocupación de las parcelas que le fueron ocupadas con motivo de las obras de la Autovía Sevilla-Granada-Baza, hasta la fecha solo se le había abonado el depósito previo por importe 26.510 pts., ni siquiera se le había llamado para la fijación del justiprecio por mutuo acuerdo.

Tras recibir un primer informe de la Administración (Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte), interesamos una ampliación del mismo y, al no obtener respuesta, fue preciso formular un **Recordatorio** de deber legal de colaboración, dando cuenta del caso, al mismo tiempo, al superior jerárquico, Consejero de Obras Públicas y Transportes. La respuesta de éste, en vez de contestar -como era sobradamente obligado, dado el tiempo transcurrido- a

nuestra petición de informe, fue la siguiente:

"Habiendo recibido con fecha 25 de Mayo de 1993, escrito relativo a la queja 568/92, he dado las instrucciones oportuna para que a la mayor brevedad posible por el Centro Directivo correspondiente le sea remitida la información sobre las cuestiones planteadas en su escrito".

Al entender que esta comunicación podía suponer una dilación más en la adopción de una resolución definitiva por parte de esta Institución en torno a la cuestión planteada, dado el tiempo transcurrido desde que nos dirigimos a la citada Autoridad, procedimos a incluir el expediente de queja en el informe Anual al Parlamento de Andalucía. Sin embargo, con posterioridad a ello, recibimos escrito de la mencionada Dirección General que nos obligó a realizar una valoración de la situación por medio de las consideraciones que se hacen a continuación.

Partíamos del hecho cierto de que el acta previa de ocupación de las parcelas expropiadas se firmó en 1989, posesionándose la Administración de dichos terrenos en los días inmediatos, cortando los olivos a fin de comenzar las obras.

Pues bien, la fecha del Acta de adquisición por mutuo acuerdo es de 29 de Abril de 1993. Es decir entre estos dos trámites habían transcurrido 3 años y 4 meses. Este lapso de tiempo debía considerarse totalmente desorbitado, con independencia de las dificultades para llegar a un mutuo acuerdo que se traducen en un gran número de trámites previos a efectuar, agravado por la escasez de personal de la Delegación de la que nos daba cuenta. Lo cierto era que el art. 52.7, de la Ley de Expropiación Forzosa, dispone que «Efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución». El art. 24 de dicha Ley señala que, en el caso de que en el plazo de quince días no se llegara a la adquisición de los bienes libremente y de mutuo acuerdo, se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes.

Esta Institución, aunque comprendía los problemas existentes en la Delegación Provincial de Granada y la envergadura de las actuaciones expropiatorias, estimó, y así lo hizo llegar junto a la valoración ahora realizada, que ello no podía justificar las dilaciones que se habían producido en el procedimiento expropiatorio, por cuanto suponía la no aplicación del principio de eficacia recogido

en el art. 103, aptdo.1, del Texto Constitucional y en la Ley reguladora del Procedimiento Administrativo. Con este retraso se estaba vulnerando de forma clara el derecho general de los ciudadanos a un procedimiento sin dilaciones, con lo que el procedimiento expropiatorio había adquirido una dimensión temporal totalmente ajena a los plazos establecidos en la legislación expropiatoria.

En consecuencia, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar los principios y preceptos mencionados y **Recomendación** en el sentido de que se realizasen las actuaciones precisas con objeto de resolver el problema que constituye la insuficiencia de medios personales para tramitar unas expropiaciones que afectan a un gran número de propietarios. Así mismo manifestábamos que entendíamos que este problema debía resolverse en el marco de las relaciones inter-administrativas, con el objetivo de que se dotaran de los medios necesarios a los distintos órganos para cumplir las funciones que tienen encomendadas, pero cuyas disfunciones, en ningún caso, debe soportar el ciudadano. En todo caso, interesábamos que dado el retraso existente en este expediente, se instara a la Delegación Provincial para que, a la mayor urgencia fuera formalizado el citado expediente y remitido a esa Dirección General para su urgente tramitación y aprobación por parte del Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes. Lamentablemente se obliga a la interesada a sufrir un nuevo retraso, al no existir para el ejercicio corriente perspectivas de crédito para proceder a su abono, lo que constituye una prueba más de la total imprevisión presupuestaria que ha existido, por parte de la Administración Autonómica, respecto de las obligaciones de pago derivadas de estos expediente, haciendo recaer sobre los afectados un gravamen añadido al ya derivado de la expropiación de que han sido objeto por motivos de utilidad pública o interés social.

En la fecha de cierre del presente informa no habíamos obtenido respuesta.

La **queja 90/1228** es completamente obligado destacarla en el presente Informe como exponente, tal vez como máximo exponente, de la desidia en que, a veces, incurre la Administración en orden al cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus actuaciones.

El lamentable supuesto de hecho era el siguiente: la interesada se había dirigido a la Institución exponiéndonos que con fecha 28 de Marzo de 1983 se firmó el acta de acuerdo amistoso para la servidumbre de paso y obras para la ejecución del abastecimiento de aguas a Osuna, La Lantejuela y Puebla de Cazalla

(todos ellos de Sevilla), obras que fueron declaradas de urgencia por el Consejo de Ministros. Sin embargo, a pesar de que las obras fueron ejecutadas rápidamente, la liquidación del justiprecio aún no se había efectuado. Del acta de acuerdo amistoso (388.080,- ptas.) se desprendía, según la interesada, que las cantidades deberían ser soportadas por los Ayuntamientos beneficiarios de Osuna, La Lantejuela y Puebla de Cazalla, y hasta la fecha sólo había recibido 117.374,- ptas. del Ayuntamiento de Osuna, habiendo reclamado la cantidad adeudada, con última fecha, a los Ayuntamientos de La Lantejuela y Puebla de Cazalla el 16 de Agosto de 1989, sin que hubiera obtenido contestación.

Lo primero que queremos dejar claro es que uno de estos Ayuntamientos, el de Osuna -aunque también nos dirigimos a él- ha cumplido con sus obligaciones, pagando la parte que le correspondía. Hecho que si bien no es encomiable, porque constituyó simple y llanamente el cumplimiento de su obligación (indemnizar como beneficiario de la expropiación el daño causado a unos particulares, como consecuencia de una expropiación) sí es destacable, ante la grave desconsideración con que han actuado las Corporaciones de La Lantejuela y Puebla de Cazalla -particularmente, de forma más grave, si cabe, la primera por cuanto a sabiendas no ha incluido en su presupuesto el reconocimiento de esta deuda- que en ningún momento ha sido cuestionada, pese a los años que han transcurrido desde que se produjo la expropiación de los bienes a los interesados.

De forma resumida, solamente citaremos que con motivo de salvaguardar el principio de indemnidad de los afectados en este expediente, además de dirigirnos al Ayuntamiento de Osuna y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, hemos enviado, durante 1993, a los Ayuntamientos de Puebla de Cazalla y La Lantejuela 3 escritos interesándonos sobre esta cuestión.

Tal y como hemos dicho de forma sintetizada, resaltaremos las actuaciones más relevantes seguidas durante la larga tramitación de esta queja. En primer lugar, tenemos que destacar que con fecha 25 de Marzo de 1993, nos dirigimos a los Alcaldes-Presidentes de las Corporaciones citadas comunicando, entre otros extremos, que ante las informaciones contradictorias (llevábamos 3 años tramitando el expediente) que nos venían siendo facilitadas, nos habíamos dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que emitió informe del que resultaba que había hecho una propuesta de reparto de costes -no cuestionable- que permitía afrontar la solución del problema.

Sin embargo, comentábamos a los Ayuntamientos que, a pesar de

esta posible solución y de otras que se hubieran podido plantear, pasados casi diez años desde la firma del justiprecio, tras realizarse múltiples gestiones por parte de la interesada y por esta Institución, seguía sin abonársele en su totalidad el correspondiente justiprecio. Entendimos que en ningún momento había existido por parte de esas Corporaciones, una voluntad decidida de indicar a la interesada a qué Entidad Municipal correspondía la responsabilidad por este retraso. Tampoco esta Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, había podido determinar esta circunstancia a pesar de un seguimiento permanente y constante desde hacía más de dos años.

En consecuencia, se instaba desde esta Institución a que en un plazo inmediato, se pusieran de acuerdo esas tres Corporaciones Locales para determinar con claridad la responsabilidad de estos injustificables retrasos y abonar a la mayor brevedad lo que se debía tanto a la interesada, como al resto de los expropiados, bien sea repartiendo las obligaciones conforme al escrito de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, bien utilizando otras alternativas que se estimaran adecuadas.

Lo que, en todo caso, no era asumible es que transcurridos casi diez años, siguiera sin ser indemnizada por esta circunstancia, debido a que unas Corporaciones Públicas, en claro incumplimiento del principio de Coordinación Administrativa consagrado en el art. 103 de la Constitución, no han colaborado en aclarar la Entidad a la que correspondía efectuar este pago.

La falta de coordinación en la actuación administrativa la convierte en ineficaz y es fuente de perjuicios para los administrados, como se ha demostrado palpablemente en este caso.

Por todo ello, se formuló **Recomendación** en el sentido de que, tras acuerdo de las Corporaciones Locales de Osuna, Puebla de Cazalla y La Lantejuela, se determinarían los justiprecios pendientes de abono con motivo de estas apropiaciones, personas expropiadas y Entidades que debían hacer efectivas estas cantidades y que, tras ello, a la mayor urgencia, se procediera al abono de las mismas, con objeto de no ocasionar mayores perjuicios a las personas afectadas por estas obras.

Como hemos indicado, el Ayuntamiento de Osuna nos contestó informando que por su parte -de acuerdo con la propuesta de la Confederación- había asumido sus obligaciones. Pero ni el de la Lantejuela ni el de Puebla de

Cazalla contestaron (pese a haber sido -insistimos- beneficiarios de la privación de unos bienes a unos ciudadanos), por lo que formulamos **Advertencia** de inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, ya que, como indicábamos en nuestra anterior resolución, resultaba inadmisibile que un ciudadano, que se ve privado de su propiedad, continuara sin ser indemnizado, por estas circunstancias, transcurridos diez años desde tal hecho, con total incumplimiento del carácter garantista con que el instituto expropiatorio está configurado en nuestro Ordenamiento Jurídico.

No obstante ello, y entendiendo que lo importante era resolver definitivamente esta cuestión, se personaron dos asesores de la Institución en primer lugar, en el Municipio de Puebla de Cazalla y después de mantener conversaciones con el Secretario y el Interventor, interesamos que hubiera una respuesta escrita sobre las actuaciones que iba a adoptar el Ayuntamiento al objeto de resolver la presente cuestión y se entendió conveniente esperar un plazo de veinte días para recibir este compromiso escrito, puesto que, caso contrario, nos veríamos en la obligación de dar cuenta de la actitud del Ayuntamiento en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Tras ello acudieron al Ayuntamiento de La Lentejuela, siendo recibidos por el Secretario-Interventor, que manifestó que había dado cuenta de la visita al Sr. Alcalde, que por necesidades municipales se encontraba en Sevilla. Nos transmitió su compromiso de que el pago de estas expropiaciones se iba a incluir en el presupuesto correspondiente al año 1993, aún pendiente de aprobación. El Ayuntamiento solo debe efectuar el pago a los expropiados de su término municipal aportando 1.196.027, más 25.417 ptas. que le han sido remitidas por el Ayuntamiento de Osuna. Como justificación al impago existente únicamente se alegaron las dificultades económicas municipales que les habían obligado a atender necesidades consideradas más urgentes o prioritarias.

Como se hizo en el Ayuntamiento de Puebla de Cazalla, se requirió la necesidad de que el compromiso verbal que se nos transmitía, nos fuera facilitado por escrito en el plazo de veinte días, transcurrido el cual, de no haber recibido la citada comunicación se procedería a la inclusión del expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Finalmente, el Municipio de Puebla de Cazalla nos comunicó que había dirigido escrito a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir con objeto de conocer los afectados y las cantidades adeudadas, para adoptar acuerdo sobre

reconocimiento de derechos y obligaciones de pago. Asimismo, se había dirigido al Ayuntamiento de Osuna con objeto de concretar estos datos. Al cierre del Informe, por tanto, todavía no se había pagado lo adeudado a los afectados.

En cuanto al Ayuntamiento de La Lantejuela, una vez que se sobrepasó el plazo para que nos contestara, nos pusimos en contacto con el Secretario-Interventor que, contrariamente a lo que en un principio nos había informado, nos comunicó que no iba a ser posible incluir tal indemnización en este presupuesto por estar redactado ya el anteproyecto del mismo, aunque comprometiéndose a incluirlo en el de 1994.

Ante ello, le señalamos que ya en 1990 se nos había dicho que la indemnización citada se incluiría en el presupuesto de dicho año y que, a pesar de todas nuestras gestiones, hasta el presente continuaban los compromisos incumplidos. En consecuencia, le requerimos para que el Ayuntamiento a la mayor brevedad, nos señalara por escrito lo que tuviera por conveniente y que, una vez recibido, esta Institución efectuaría la valoración correspondiente y dictaría la resolución pertinente.

Como tampoco obtuvimos respuesta, enviamos escrito en el que, después de dar cuenta pormenorizada de las distintas actuaciones realizadas ante esa Corporación, manifestábamos que continuaba el silencio municipal, lo que hacía aún mas grave la actuación municipal por cuanto supone un claro incumplimiento, reiterado a través de varios años, del compromiso al que se había llegado con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, por el cual, el pago de las indemnizaciones a los propietarios afectados corría a cargo de los Ayuntamientos beneficiarios. Dicho compromiso debería haber sido incluido en el presupuesto del ejercicio correspondiente. Sin embargo, habían pasado los años y no se realizaba tal inclusión, con lo que se estaba ocasionando una lesión a los derechos de los propietarios afectados, sin que encontremos razón justificada alguna para tan irregular actuación.

A este tenor, nos permitimos indicarle que la actuación de esa Corporación se situaba al margen de la legalidad vigente, por cuanto, según el art. 144 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán (...) b) las obligaciones reconocidas durante el mismo». De igual modo, el art. 158.1 de la misma Ley dispone «Cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el Presupuesto de la Corpo-

ración crédito o sea insuficiente o no ampliable el consignado, el Presidente de la misma ordenará la incoación del expediente de concesión de crédito extraordinario, en el primer caso, o de suplemento de crédito en el segundo». El compromiso firmado con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir constituye una obligación reconocida desde el momento en que el citado organismo le comunica la cuantía de las indemnizaciones correspondientes a ese Municipio y el nombre de los afectados a quienes se les debe hacer efectiva, sin que por esa Corporación se pusiera objeción alguna, siendo así que incluso la tiene reconocida expresamente. Habían transcurrido varios años desde que el Ayuntamiento tenía conocimiento de estos datos, pero, ignorando el cumplimiento de la normativa citada y el contenido de las resoluciones de esta Institución, se continuaba posponiendo la inclusión del crédito necesario para hacer frente a la obligación reconocida, hecho para el que no encontramos justificación alguna. Le advertimos que, al margen de la ilegalidad en que se está incurriendo, cualquier administrado afectado por estas expropiaciones, podía impugnar el Presupuesto que se aprobaba por el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales. A tal efecto, nos permitimos recordarle el contenido del art. 150 de la citada Ley y las obligaciones que en el mismo se contienen.

Por todo ello y al amparo del art. 29, aptdo. 2, de nuestra Ley reguladora, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por entender que siendo posible una solución positiva en el presente caso, ésta no se ha producido por su falta de colaboración y por su manifiesta desconsideración con los propios ciudadanos expropiados y con las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz, Comisionado del Parlamento de Andalucía para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución.

Con esta resolución, nos vemos, lamentablemente, en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, en lo que se refiere a ese Ayuntamiento, que continuamos ante el Ayuntamiento de Puebla de Cazalla.

2.4. Obras Públicas y Transportes.

2.4.1. Obras Públicas.

La mayoría de las quejas que hemos tramitado sobre obras públicas son consecuencia de actuaciones de oficio que hemos iniciado como consecuencia de informaciones sobre problemas relacionados con esta materia, de los que hemos tenido conocimiento y que afectaban a un gran número de ciudadanos y que, por distintas circunstancias, o no habían tenido respuesta o, pese a que la Administración se había comprometido a su resolución, ésta, por distintas circunstancias, no se había ejecutado total o parcialmente, creando un gran malestar en los ciudadanos afectados.

Tal fue el caso de la **queja de oficio 93/1214**, que se abrió al tener conocimiento esta Institución de la paralización, desde hacía varios meses, de las obras de construcción de la carretera Peal-Cazorla, en Jaén, lo que había despertado la preocupación de diversos colectivos afectados de la zona. Ante estos hechos decidimos iniciar actuación de oficio interesando el oportuno informe de la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, en especial sobre las causas que habían motivado que las obras se encontraran paralizadas y sobre el plazo aproximado en que se tenía prevista la reanudación de las mismas.

Una vez recibida la preceptiva respuesta y a la vista de la misma, enviamos nuevo escrito por el que comunicábamos que en el informe que se adjuntaba, se señalaba que con fecha 8 de Junio de 1993 se había ordenado la iniciación del expediente de resolución del contrato. Nada se indicaba sobre el actual estado de tramitación del citado expediente y acerca de si ya se había dictado la Resolución que procediera. Por ello, volvimos a interesar que nos fuera facilitada información sobre estos extremos, así como las razones que justificaban que, a pesar de que las obras se encontraban paralizadas aproximadamente desde Julio de 1992, no fuera hasta un año mas tarde cuando se inició el expediente de Resolución del contrato. Esto hizo que la solución del problema planteado se dilatara extraordinariamente debido a la escasa eficacia con que se efectuaron los trámites preceptivos.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta.

En el caso de la **queja de oficio 93/1952**, esta Institución había tenido conocimiento de las protestas de los vecinos de la Barriada "Cerrillo del Hambre", del Barrio de Pescadería de Almería, ante el descuido que, según éstos, existía por parte del Ayuntamiento en el servicio de recogida de basuras así como por permitir toda clase de escombros, jeringuillas, etc., que se acumulan en puntos concretos de la zona. Ello, con la consecuencia de que estaban proliferando ratas,

garrapatas, etc. sin que, según los propios vecinos, las gestiones efectuadas ante distintos organismos hubieran dado resultado positivo. Asimismo, indicaban que la C/. Bitácora no se asfalta desde hacía 22 años.

Según el Presidente de una Asociación de Vecinos radicada en la zona, se había ejecutado una primera fase de los trabajos de recuperación de la misma, pero quedaban por realizar dos más y, a pesar de que la dotación presupuestaria para estas dos fases estaba prevista, no se habían encargado los proyectos necesarios.

La respuesta recibida del Ayuntamiento de Almería aclaraba lo referente a los problemas de recogida de basuras y limpieza de la zona, pero los aspectos de nuestra petición de informe referente a la inejecución de las obras en la segunda y tercera fases no habían sido respondidos. En consecuencia, interesamos informe sobre estas cuestiones que, pese a los dos reiteros realizados, no han obtenido, hasta la fecha, respuesta.

También actuamos por propia iniciativa en la **queja de oficio 2870/93** en la que esta Institución ha tenido conocimiento de las protestas vecinales por el estado en que se encontraban las calles Tallista Miguel Hierro y media plazoleta, así como la C/. Príncipe de Las Letras de Huelva. Según los vecinos, la primera zona citada había quedado pendiente tras la urbanización de la 3ª Fase del conjunto residencial, quedando hecha un barrial. Igualmente aseguraban que este mismo problema se registraba en la C/. Príncipe de las Letras.

En consecuencia, interesamos informe del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Huelva de manera especial sobre las razones por las que no se procedió al arreglo de estas calles en la 3ª fase de urbanización de la zona y en todo caso, sobre el plazo en que se tiene previsto efectuar la necesaria pavimentación.

También con motivo de una carretera, la que va desde Benalup de Sidonia hasta el cruce de Castaño, que une ésta con la de Jerez-Los Barrios (C-440), en Cádiz, se incoó, dado el mal estado en que se encontraba, la **queja de oficio 93/2928**. Al parecer, hacía un año y medio aproximadamente, se iniciaron obras de mejora, arreglándose el puente sobre el Río Barbate, pero quitando este punto, el resto ha quedado en una situación peor a la que se encontraba, apreciándose multitud de baches, que ocasionan desperfectos en los vehículos y lentitud y dificultad en los desplazamientos.

Se solicitó informe a la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte, en especial sobre si el mantenimiento y conservación de la citada carretera es competencia de esa Consejería. En este caso, deseamos conocer si las obras ejecutadas son todas las previstas inicialmente y si se ha dispuesto de la totalidad de lo presupuestado a tal fin. Igualmente deseamos conocer las medidas que se tienen previsto adoptar a corto y medio plazo para paliar el actual estado de la carretera.

Hasta la fecha no hemos recibido contestación a pesar de haber sido reiterada en una ocasión.

El expediente de **queja de oficio 93/1429** se incoó ante la inquietud de los vecinos de la zona por las nuevas obras que se realizan en la Glorieta "Ingeniero La Cierva" de Cádiz, motivada porque al parecer dichos vecinos llevaban dos años soportando estos trabajos, que comenzaron en Marzo de 1991 y 26 meses después aún no habían concluido; la situación se veía agravada por el retraso de las obras de la Avda. Marconi, que se encontraba cerrada al tráfico desde hacía dos años, lo que incidía en el colapso de la zona. Por este motivo se interesó informe al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cádiz, en especial se solicitó la remisión por fotocopia del Pliego de Cláusulas Administrativas y, en caso de que se hubieran sobrepasado los plazos previstos para la terminación de las obras, motivos que lo hubieran originado.

Recibido el informe de la administración resultó que efectivamente se habían producido demoras pero ello había sido motivado por problemas de financiación, pero que, en todo caso, el problema había quedado ya resuelto, dado que el aparcamiento se había inaugurado el 1 de Junio, por lo que no se estimó oportuno continuar actuaciones.

Por el contrario, en la **queja 92/1380**, la interesada nos decía que vivía en una casa prefabricada en Álora (Málaga) que le había sido entregada por el Ayuntamiento, debido a las pésimas condiciones de la que ocupaba con anterioridad. El problema era que la casa no tenía luz eléctrica desde que estaba viviendo en ella con su familia, compuesta por su marido, parado con salud delicada, y 3 hijos. Cada vez que iban al Ayuntamiento a pagar y pedir sus derechos, el Alcalde les decía, según manifestaba la interesada, que pronto pondrían la luz, pero lo cierto es que no se la instalaban.

En su informe la Alcaldía nos decía que no había podido llevar a cabo el proyecto de llevar luz eléctrica a la vivienda prefabricada que ocupaba la interesada debido a la elevada cantidad que según presupuestos ello suponía, aunque manifestaba que *"se está estudiando y hay voluntad para que en las Navidades esta familia pueda tener luz en la vivienda"*.

No obstante con objeto de obtener mayor concreción sobre el tema, interesamos un nuevo informe, dándose por concluidas nuestras actuaciones una vez que tuvimos conocimiento de que la vivienda del reclamante poseía ya enganche de luz.

La **queja de oficio 93/2898** se incoó al conocer la protesta de los vecinos afectados por la situación en que se encuentran las carreteras que se cruzan en la "Venta La Amistad" -camino de Estella y acceso de la autopista- de Jerez de la Frontera (Cádiz). Los vecinos exigían una solución para el que consideran uno de los puntos más negros de las carreteras jerezanas. En este sentido, habían manifestado en los medios de comunicación que se encontraban en un *"laberinto legal"*, pues no conseguían delimitar la administración competente para la resolución del problema. En este sentido indicaban que *"Ayuntamiento e IARA y la Empresa concesionaria de la Autopista les vienen dando largas desde hace años, sin que se responsabilicen de la carretera"*.

A la vista del problema existente y de la complejidad que, en principio, parece que ofrecía la resolución del mismo, dadas las distintas administraciones actuantes, se interesó informe, al mismo tiempo que se le daba traslado de la problemática planteada, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, a través de escrito en el que se le decía que si estimaba que la solución del problema entraba, total o parcialmente, dentro del ámbito de sus competencias nos informara de las medidas que tenían previsto adoptar ante el problema expuesto. Así mismo, se interesaba nos informara de cuantos extremos estimaran de interés acerca de esta cuestión. En el mismo sentido, nos dirigimos a la Dirección Provincial del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA).

Hasta la fecha sólo nos ha respondido el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, a través de escrito por el que nos comunicaba lo siguiente:

"Se trata de un cruce en cruz al mismo nivel, en el que la preferencia la tiene la circulación de acceso y salida de la autopista, con competencia del MOPTMA a través de la concesionaria. Intervienen también en esta

intersección el IARA y la Diputación Provincial cuya competencia afecta a las carreteras que conectan con Guadalcaçin y Estella, respectivamente".

En consecuencia, tenemos previsto continuar actuaciones con el IARA e interesar informe de la Diputación Provincial, sin perjuicio de que, una vez completada esta información, nos dirijamos también, ya sea directamente o a través del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales -según el tipo de actuación a realizar- al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Con especial urgencia actuamos en el caso de la **queja de oficio 93/2588**, que se abrió al tener conocimiento de que una gran cantidad de las vallas de seguridad instaladas en la Autovía del 92, en el tramo comprendido entre Santa Fe y el límite con la provincia de Malaga, presentan una extrema peligrosidad por su inadecuada colocación, habiéndose ocasionado ya la muerte de varias personas. Según información de los medios de comunicación, la irregularidad derivaba del hecho de que sus extremos no se encontraban enterrados bajo el suelo y, al quedar en paralelo a este a una altura de unos 60 cms., penetran violentamente en los coches que colisionan frontalmente contra ellos. Esta situación contrasta, al parecer, con la existente entre Santa Fe y Baza, donde las vallas se encuentran, si no enterradas, sí inclinadas y, en muchos casos, ancladas en el suelo. Se indicaba, por último, que la colocación de las barreras no seguía las normas del Ministerio de Obras Públicas, según las cuales "*los extremos iniciales de la barrera de seguridad deberán bajarse y anclarse en un macizo de hormigón que no sobresalga del terreno. Asimismo, los extremos finales convendrá anclarlos bajándolos como los iniciales o atirantándolos mediante un cable o un macizo de hormigón*". La razón de esta normativa no es otra que evitar el choque frontal de los vehículos contra el principio de la barrera.

Ante esta información, se solicitó informe a la Dirección General de Infraestructura y Servicios del Transporte para el esclarecimiento del asunto en cuestión, y, en especial, interesamos que nos indicara si eran ciertos los hechos relatados en el presente escrito; en caso afirmativo, razón por la que no se siguieron las directrices del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente en la instalación de las citadas vallas de seguridad, ya que su seguimiento hubiera podido evitar los perjuicios ocasionados. Por todo ello, interesamos que, a la mayor brevedad, la elaboración de un informe técnico sobre la situación existente y, en su caso, sobre las medidas a adoptar y a ejecutar de inmediato, para evitar que se sigan produciendo desgracias personales y materiales

de esta índole.

Aunque, al parecer, se comenzaron a adoptar medidas a los pocos días de interesar, a través del fax, este informe, lo cierto es que, lamentablemente, a la fecha de cierre de este Informe no hemos obtenido la respuesta de la mencionada Autoridad.

2.4.2. Transportes.

2.4.2.1. Solicitud de parada de autobuses.

Si hay que citar un supuesto de falta de colaboración y, desde luego, de actitud entorpecedora por parte de la Autoridad, en este Area, es la del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla) en relación con la **queja 92/2029**. La cuestión que la interesada planteaba era fundamental para resolver el problema de aislamiento que padecía, ya que residía en una barriada de Mairena del Aljarafe situada a varios kilómetros del núcleo de población, donde sus hijos iban al colegio. A través del Ayuntamiento, se concertó, en años anteriores, el transporte de los mismos con una empresa de autocares. Por no resultarles económicamente rentable, la empresa renunció a seguir prestando el servicio. Afirmaba que habían mantenido distintos contactos con el Ayuntamiento, pero hasta el momento de presentar la queja, el problema seguía sin solucionarse.

Por nuestra parte pedimos informe sobre los hechos y, en especial, sobre el posible número de vecinos afectados por la falta de transporte de dicha Barriada y sobre los medios de transporte existentes, así como frecuencia con la que, con anterioridad, venían funcionando. Después de reiterar en dos ocasiones la petición de informe, formulamos un **Recordatorio** del deber legal de auxiliar, en los términos del art. 19, aptdo. 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, a esta Institución. Como quiera que tampoco se dio respuesta al mismo, esta Institución estimó oportuno, con objeto de conocer la causa de que no se hubiera dado respuesta a nuestra resolución y de cual era la posición del Ayuntamiento sobre el problema, así como de que se nos informara de las gestiones que se estuvieran realizando en torno a la cuestión planteada, efectuar visita a ese Ayuntamiento. Con tal objeto, se contactó telefónicamente con el Sr. Secretario de la Corporación, que nos indicó que el asunto en cuestión lo llevaba personalmente el Coordinador de la Alcaldía, quedando con éste citados para visitar ese Ayuntamiento y efectuar

entrevista al respecto el día 21 de Octubre de 1993, a las diez de la mañana.

Dicho día se personaron en el Ayuntamiento dos asesores de esta Institución. Tras preguntar por el Sr. Coordinador, se nos informó que no se encontraba en las dependencias municipales por encontrarse de viaje. Ante tal circunstancia, fuimos recibidos por el Sr. Secretario del Ayuntamiento, que nos manifestó su extrañeza por el hecho de que no se nos hubiera comunicado la imposibilidad de recibirnos por cuanto a la citada persona le constaba nuestra visita. En el transcurso de esta conversación, se recibió llamada telefónica del mencionado Coordinador de la Alcaldía, indicando su olvido en avisarnos del viaje que había tenido que realizar y que en el transcurso de diez días se personaría en las oficinas de esta Institución a fin de informarnos cumplidamente. Por parte del asesor responsable del Area de Obras Públicas y Transportes se le indicó que sería conveniente que se personara en las oficinas de esta Institución con el expediente de la concesión del servicio público de autobuses a la Empresa que había dejado de prestarlo. Pasado ampliamente este plazo no se ha efectuado la visita anunciada.

En consecuencia, no pudimos continuar nuestras actuaciones y por ello, y por la falta de colaboración por parte de quien representa a la Corporación Municipal, la Junta de Coordinación de esta Institución estimó oportuno calificar la actitud mantenida por esa Corporación, en este expediente, como de manifiesta desconsideración para con esta Institución y como **entorpecedora** de su labor, viéndonos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

En la **queja 92/2259** el interesado exponía que residía a 15 Kms. de Málaga y aunque había solicitado, en numerosas ocasiones, a la Empresa Concesionaria del servicio de autobuses que estableciera una parada entre Benajárfate y Chilches (distantes entre ellos unos 2 kms.), ésta, siempre según el interesado, hacía caso omiso a ello, teniendo que caminar dicha distancia por los arcones de la carretera, sin acondicionamientos, ni luz y con gran tráfico automovilístico, para coger el autobús. Además, la misma, había disminuido la cadencia del paso de vehículos al crear una línea directa desde Torre del Mar a Málaga, impidiéndoles recoger viajeros en las paradas y teniendo que esperar, por ello, más de 40 minutos en los días laborables y más de una hora en los festivos. También nos indicaba el interesado que a pesar de las solicitudes personales de los habitantes de la zona, cartas y visitas de las Comunidades de Propietarios, entrega de pliegos de firmas, solicitudes al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, etc., no

habían conseguido nada y el descontento de la población iba en aumento. Terminaba exponiendo que ello se debe, siempre según el interesado, a los monopolios de las Compañías de transporte de viajeros que hace que, por ejemplo, en determinadas paradas sólo se pueden bajar viajeros y no subirse, dado que los acuerdos con otra compañía lo impiden.

Tras realizar las pertinentes actuaciones de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Málaga, nos comunicó que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, en sesión celebrada el día 1 de Febrero de 1993, había adoptado acuerdo por el que se recogía el compromiso, por parte de la empresa citada y el Concejal-Delegado de Tráfico, para efectuar la parada solicitada por el reclamante.

Aunque se procedió al archivo del expediente, se le comunicó al interesado que si pasado un tiempo prudencial no se procedía a la instalación de la citada parada, nos lo comunicara con objeto de efectuar las actuaciones que esta Institución estimara oportunas.

2.4.2.2. Constitución de las Juntas Arbitrales de Transporte.

En el caso de la **queja 93/168**, el reclamante exponía que a su hijo, en un viaje que realizó en una empresa de autocares concesionaria del servicio entre dos capitales andaluzas el 22 de Marzo de 1992, le sustrayeron una bolsa de viaje en la bodega de dicho autobús. Por ello, solicitó, en primer lugar de la empresa, el reintegro del valor de la bolsa y su contenido y, al no recibir contestación, se dirigió a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla, dependencia de la Junta Arbitral de Tasas, donde según el propio interesado le responden que *"no saben cuando podrá resolverse este asunto porque, aunque hay un órgano administrativo y un Presidente, no tienen personal para trabajar"*.

Tras solicitar el preceptivo informe a la citada Delegación Provincial, ésta nos comunicó, que la Junta Arbitral de Transportes continuaba sin poder actuar válidamente por estar pendiente de nombramiento del Secretario de la misma, careciendo, asimismo, del personal administrativo, aunque estaba previsto en la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía. Todo ello, según la Delegación Provincial, por causas ajenas a la misma, aunque era posible que durante el mes de Abril de 1993 tomaran posesión tanto el Secretario como el

personal administrativo. Por ello y una vez que se constituyera válidamente la Junta Arbitral de Transportes, se procedería a tramitar la reclamación del interesado.

A la vista del escrito remitido por la Administración, esta Institución, tras la oportuna valoración del contenido del mismo, estimó que lo cierto era que en el Decreto 127/1991, de 24 de Junio, por el que se aprobaba la modificación parcial de la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía, se preveía el personal necesario para el funcionamiento de la Junta Arbitral del Transporte en esa Delegación Provincial, por lo que desde esa fecha se podían haber adoptado las medidas necesarias con objeto de constituir dicha Junta Arbitral. Aunque era cierto que a esa Delegación Provincial no le correspondía el nombramiento y provisión de estos funcionarios, también lo era que desde que son agregados a la relación de puestos de trabajo, era competencia de esa Delegación el que, a la vista de sus necesidades en la cobertura de dichos puestos, se promovieran, ante el organismo competente (Consejería de Obras Públicas y Transportes y/o Gobernación), su provisión, adoptando una actitud activa conducente a tal fin que, en este caso, dado el tiempo transcurrido, no podíamos considerar que hubiera existido.

Por lo tanto, se formuló **Recomendación** al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla para que se adoptaran las medidas conducentes a la provisión de los puestos de trabajo de la Junta Arbitral de Transportes, promoviéndolo ante los organismos competentes (Consejería de Obras Públicas y Transportes y/o Gobernación) para que sean cubiertos a través del procedimiento ordinario de concurso, previsto en la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de la Función Pública de la Junta de Andalucía o de los sistemas extraordinarios previstos en los arts. 29 (interinidad) ó 30 (nombramiento provisional) de dicha Ley, todo ello por cuanto entendíamos que no debía demorarse por más tiempo la puesta en funcionamiento de la tan citada Junta Arbitral del Transporte, configurada por el art. 37.1 de la Ley 16/87, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, como instrumento de protección y defensa de las partes intervinientes, ya que difícilmente podían hacerse compatibles estos objetivos con el hecho de que una reclamación, formulada por el interesado con fecha 31 de Julio de 1992, continuara pendiente de la constitución del órgano competente para su resolución.

De la respuesta recibida a la Recomendación formulada, cabía considerar que se aceptaba, en lo fundamental, el contenido de la misma, dado que la Delegación Provincial nos comunicaba que en el mes de Marzo de 1993 se

incorporó el Secretario de la Junta Arbitral de Transportes a su puesto de trabajo, además de dotar a la misma tanto de los medios personales y materiales necesarios para su funcionamiento, siendo así que, por otro lado, entendíamos que el motivo que fue origen de la presentación de la queja se encuentra solucionado, dado que se había citado al interesado para la vista de su reclamación. No obstante, en el momento de proceder a dar cuenta de nuestras actuaciones al interesado, le comunicábamos que si observaba nuevas dilaciones en la tramitación de su expediente u otras irregularidades, nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones que esta Institución estimara oportunas. Sin embargo, a la fecha de cierre de este Informe Anual al Parlamento de Andalucía, no hemos vuelto a recibir contestación alguna del interesado.

En algunas ocasiones, hemos comentado en nuestros Informes que como consecuencia de la tramitación de una queja, se han detectado problemas que han motivado la intervención de la Institución en unos aspectos o cuestiones que, siendo independientes de la queja que se tramitaban, han exigido nuestro interés, personándonos en el mismo expediente si el asunto guardaba relación con el problema planteado en la queja o, desde luego, como en este supuesto, procediendo a la incoación de un expediente de oficio. En efecto, con motivo de la tramitación de la queja 93/168 -que hemos comentado anteriormente-, se detectaron retrasos, en lo que se refiere al menos a la Delegación Provincial de Sevilla, en la constitución de las Juntas Arbitrales de Transportes, previstas en el art. 37 y ss. de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, siendo así que las transferencias de esta materia, hacen que la competencia al respecto, le venga atribuidas a la Consejería de Obras Públicas y Transportes y, más concretamente, a la, entonces, Dirección General de Transportes.

Estas Juntas se constituyen como un instrumento de protección y defensa de las partes intervinientes en el transporte y se configuran, en consecuencia, como una garantía a favor de los usuarios, en cuanto que dirimen las controversias surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre y de las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera que sean sometidas a su conocimiento.

El retraso en su constitución suponía un perjuicio para los usuarios en general que debía ser evitado al estar establecidos los instrumentos legales para ello.

Visto el problema planteado en la mencionada queja, se incoó la

queja de oficio 93/1430, interesándose informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Las Juntas Arbitrales del Transporte que se debían constituir en nuestra Comunidad Autónoma.

2. Fechas en las que se incluía en la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía, el personal necesario para el funcionamiento de las citadas Juntas.

3. En el caso de que existieran retrasos en la constitución de las Juntas Arbitrales, como esta Institución había detectado en Sevilla, se interesaban las causas que motivaban esta circunstancia y las medidas adoptadas por esa Dirección General para su puesta en funcionamiento.

Una vez estudiado el contenido de la respuesta, entendimos que, efectivamente, las Juntas Arbitrales del Transporte podían haber sido puestas en funcionamiento con anterioridad a la fecha en que habían pasado a ejercer sus funciones, dado que databa del 27 de Febrero de 1991, la publicación en el BOJA de la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes sobre nombramiento de vocales en las Juntas Arbitrales del Transporte de Andalucía, momento a partir del que no tendrían que haber tenido lugar situaciones como la producida en la Delegación Provincial de esa Consejería en Sevilla, que carecía de personal necesario para su funcionamiento. No obstante ello y como quiera que en la comunicación de la mencionada Dirección General se indicaba que en las ocho provincias de nuestra Comunidad Autónoma se encontraban actualmente cubiertas las ocho Juntas, entendimos que el problema que motivó la tramitación de oficio de la presente queja, se encontraba solucionado y podían tramitarse las reclamaciones que fueron presentadas. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de instar a que se efectuaran las gestiones oportunas para que, a través del procedimiento que legalmente procediera, fuera dotado el puesto denominado "Sección de Inspección y Juntas Arbitrales", para llevar a cabo la necesaria coordinación de funciones.

2.4.2.3. Sobre la necesidad de poseer título habilitante para destinar vehículos al transporte.

Finalizando el ejercicio de 1993, compareció en esta Institución una Asociación de Transportistas, a través de escrito, que motivó la **queja 93/2839**, en

el que manifestaba lo siguiente:

"... según contempla la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, concretamente su Disposición Adicional Segunda, para la matriculación y expedición del correspondiente permiso de circulación, o cambio de titularidad de los vehículos de transporte por carretera regulados en esta Ley, será necesario, en los supuestos que reglamentariamente se establezcan por las autoridades competentes en materia de tráfico y circulación vial, la previa justificación por su propietario de contar con el correspondiente título habilitante que permita dedicar el vehículo a la realización de alguno de los tipos de transporte público o privado, o a la actividad de arrendamiento regulados en esta Ley. Reglamentariamente se establecerán los dispositivos de coordinación de las Administraciones de Transportes y de Tráfico, que faciliten el cumplimiento de lo establecido en el punto anterior".

Según el interesado, en la actualidad se encuentran ante la grave situación de que la Jefatura Provincial de Tráfico a la hora de expedir o de matricular el citado permiso de circulación, o cambiar de titularidad los vehículos de transporte por carretera, hace caso omiso de esta normativa, obviando exigir la correspondiente documentación acreditativa a los propietarios de que poseen la titulación habilitante para dedicarse a ejercer algunos de los tipos de transporte recogidos en la ley.

Ello conlleva, al parecer de los afectados, que numerosos individuos circulen con vehículos de los cuales son titulares, desde el momento que la Jefatura Provincial de Tráfico les expide la documentación acreditativa de ello, sin que la mayoría de ellos estén capacitados profesionalmente para ejercer la actividad del transporte, con lo que se desencadenan una serie de circunstancias adversas para aquellos profesionales que sí poseen la titulación de capacitación profesional.

A la vista de estas manifestaciones, nos hemos dirigido al Director General de Infraestructura y Servicios del Transporte interesando informe sobre:

- Si efectivamente se han establecido reglamentariamente los dispositivos de coordinación de esa Administración de Transportes con la de Tráfico para facilitar el cumplimiento de lo establecido en la citada Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/1987, de 30 de Julio de Ordenación de los Transportes Terrestres. En caso

afirmativo, actuaciones llevadas a cabo en torno a la cuestión planteada en la presente queja.

- Si tiene conocimiento de la situación denunciada por los reclamantes y, en caso afirmativo, si por parte de esa Dirección General se ha llevado a cabo o se tiene previsto hacerlo, alguna gestión ante las Jefaturas Provinciales de Tráfico con objeto de solucionar el problema de intrusismo que se denuncia y que, de responder a la realidad, supondría poner en cuestión la seguridad y garantías del transporte terrestre en nuestra Comunidad Autónoma.

A la fecha de cierre de la queja estamos pendientes de recibir el preceptivo informe.

III.- CULTURA

1. Introducción

Dentro de la sistemática de distribución de materias que se recoge en el presente Informe, vamos a analizar 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 que el volumen de quejas, un año más, se mantiene en un nivel muy bajo, incluso descendiendo respecto del incremento producido en el año 1.992 (14 quejas), ya que en el presente año tan sólo se han registrado 10 quejas.

Como ya destacamos en el Informe de 1.992, el escaso número de quejas recibidas no hace sino confirmar nuestra convicción acerca de la escasa percepción del ciudadano hacia los problemas relacionados con la cultura. Así, se observa cómo las carencias en la conservación o promoción de nuestro Patrimonio Histórico y Cultural, no son asumidas por el ciudadano como problemas que les afecten, al no tener plena conciencia de su condición de partícipe en la titularidad de ese patrimonio común. Unas veces, por la falta de conciencia respecto de los problemas colectivos que no afectan directa y personalmente al ciudadano como individuo; otras, quizás, por la transmisión oral de las dificultades prácticas surgidas en algunos expedientes sobre hallazgos de interés cultural en terrenos de propiedad privada, en construcciones de diversa índole. Lo cierto es que, en esta materia, la sensibilidad por estas cuestiones es muy deficiente o ha sido deficientemente estimulada.

A este respecto, creemos necesario que por esta Institución se lleven a cabo actuaciones en un doble sentido; por un lado, una presencia más asidua, "in situ", en aquellas ocasiones en que se pongan de manifiesto problemas en relación con los bienes del Patrimonio cultural; y por otro, la apertura de quejas de oficio, cuando se considere necesario, para investigar tales cuestiones. En este sentido, queremos dejar indicado, no obstante, la falta de los más elementales medios técnicos de análisis, por parte de esta Institución.

No obstante, parece que se observa, aunque mínimamente, un ligero crecimiento de la concienciación de los ciudadanos, que les lleva a exigir de la

Administración una mayor intervención, al menos, ante el deterioro de los bienes del Patrimonio que sienten como más próximos. Este deterioro, resulta muchas veces denunciado en los medios de comunicación de una forma genérica, sin necesidad de que exista un atentado o agresión concreta sobre los mismos.

Una novedad significativa respecto del año anterior es que, en 1.993, no se han registrado en esta Institución quejas presentadas por los titulares de bienes integrantes del Patrimonio, lo que puede suponer que, o bien las actividades de intervención o limitación de la Administración respecto de esos bienes de propiedad privada que forman el Patrimonio ha sido escasa, o bien que ha existido un alto grado de consenso entre la Administración y los propietarios acerca de la intervención llevada a cabo.

Del total de quejas iniciadas por la Institución en el año 1.993, sólo 10 correspondieron a Cultura, lo que representa un ínfimo porcentaje de las mismas. De estas 10, 4 se iniciaron de oficio por la Institución, y el resto lo fueron a instancia de parte, resultando admitidas a trámite 4 de ellas, siendo tan sólo una iniciada a instancias de una Asociación. Esto último hace evidente, como se apuntó en el Informe anterior, la necesidad de fomentar en mayor medida el surgimiento y desarrollo de estos grupos, auténticos protagonistas en el ámbito cultural de la defensa de los intereses generales en el fomento y protección del Patrimonio cultural Andaluz.

De las quejas relativas a esta materia en 1.993, pudieron concluirse en su totalidad 3 de ellas, permaneciendo las 5 restantes todavía en trámite; mientras que las 13 quejas procedentes de años anteriores han sido concluidas en su totalidad.

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.

Por lo que respecta a la colaboración recibida de estas Administraciones durante el año 1.993, debemos señalar que la misma ha mejorado algo respecto de la recibida el año anterior. Así, un análisis estadístico de los diferentes expedientes tramitados, nos permite comprobar que la media de la tardanza administrativa en contestar a nuestras peticiones de información ha sido de unos dos meses, lo que supone una cierta reducción respecto a la media de 1.992 y una

sustancial mejora respecto de otras materias y órganos.

No obstante, merece destacarse la actitud poco colaboradora demostrada por la Delegación Provincial de Jaén, puesta de manifiesto en la tramitación de las **quejas 93/601 y 93/2307**. En la primera de ellas, referida a los problemas surgidos tras la restauración de la Iglesia Parroquial de un pueblo de Jaén, se solicitó el oportuno informe con fecha 2 de Junio de 1.993, sin que, pese a haberse reiterado en numerosas ocasiones, dicho informe se haya recibido a la presente fecha, habiendo transcurrido ya más de ocho meses.

Por su parte, en la tramitación de la **queja 93/2307**, referido a un posible atentado al Patrimonio Histórico de la Villa de Cazorla, han transcurrido más de cinco meses desde la solicitud de informe, y al momento de presente continuamos a la espera de recibir el mismo.

Igualmente, puede destacarse la tardanza de la Dirección General de Bienes Culturales en remitir el informe solicitado en la **queja de oficio 93/1390**, sobre visita pública gratuita a bienes de interés cultural, unos seis meses, que nos parece un plazo excesivo.

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.

Al igual que se hizo en el Informe del año 1.992, hemos diferenciado dos grandes grupos, el primero recopilatorio de todas aquellas quejas relacionadas directamente con el Patrimonio Histórico Andaluz; diferenciando, en esta ocasión como novedad, en los correspondientes epígrafes, la distinta naturaleza del bien afectado (arqueológico e inmueble).

Por otro lado, y dentro de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio, hemos diferenciado, respecto de las cuestiones relativas a la conservación y protección de aquéllos, según su titularidad corresponda a la Iglesia Católica o a las distintas Administraciones Públicas.

En un segundo grupo, hemos tratado las cuestiones referidas al patrimonio cultural en relación con la gestión del mismo, con especial atención a las actuaciones de promoción cultural, entendiendo incluidas en las mismas las visitas a monumentos o a exposiciones, así como las subvenciones.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Patrimonio histórico.

El estudio de la situación del Patrimonio Histórico se revela como una de las tareas fundamentales para el análisis del grado de cumplimiento del derecho a la cultura en nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, es importante resaltar que el Patrimonio histórico no es un compartimento estanco, ajeno a la acción que desarrollen los poderes públicos desde otros sectores afines al mismo, como son la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, el turismo, etc.

En consecuencia, el análisis de la actuación de la Administración cultural en el cumplimiento de sus funciones de protección, conservación y fomento del Patrimonio Histórico, ha de verse necesariamente relativizada por la concurrencia competencial que, en relación con esta materia, se suscita entre distintas Administraciones Públicas, como hemos puesto de manifiesto anteriormente.

Así, el dato del escaso número de quejas tramitadas por el Área de Cultura de esta Institución, debe ser matizado en el sentido de señalar que en este Área únicamente se tramitan las quejas que, relacionadas con el Patrimonio Histórico, plantean cuestiones que afectan exclusivamente o, al menos, de forma preponderante, al ejercicio de sus competencias por parte de la Administración Cultural andaluza.

Esto implica que cuando una queja referida al Patrimonio Histórico, presenta en su contenido un planteamiento en el que priman las actuaciones realizadas, o dejadas de realizar, por los Departamentos urbanísticos, el estudio y trámite de la queja corresponde al Área de Urbanismo de esta Institución.

Esta distribución competencial, derivada de la propia realidad multidisciplinaria de la organización administrativa en relación con el Patrimonio Histórico, es la causa fundamental de la reducida presencia del Área de Cultura en las estadísticas de la actuación de esta Institución.

Antes de comenzar nuestro análisis, conviene poner de manifiesto el

entorno normativo en que se mueve nuestro estudio.

A tal efecto, hay que señalar que la legislación del Estado en este sector de la acción pública, representada, fundamentalmente, por la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, ha sido completada y desarrollada en nuestra Comunidad Autónoma, en uso de la competencia exclusiva reconocida en el Estatuto de Autonomía, por la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

El artículo 2 de la Ley andaluza, si bien no ofrece una definición como tal del concepto de "patrimonio histórico", sí lo llena de contenido, reconociendo que éste se compone de «todos los bienes de la cultura, en cualquiera de sus manifestaciones, que (...) revelen un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico (...)».

Esta definición de carácter enumerativo, nos permite ordenar nuestro estudio diferenciando entre los distintos tipos de bienes que integran el Patrimonio Histórico andaluz, a fin de verificar la actuación administrativa en relación a los mismos.

2.1.1. Patrimonio Arqueológico.

Los bienes de la cultura en cuanto revelen un interés arqueológico formarán parte del Patrimonio Histórico Andaluz, según se desprende de la redacción dada al artículo 2.1 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Actualmente, en nuestra Comunidad Autónoma, la protección del patrimonio arqueológico se concreta a través de dos figuras legales, como son: las zonas arqueológicas y las zonas de servidumbre arqueológica.

La primera de las figuras citadas está constituida por aquellos espacios, claramente delimitados, en los que se ha comprobado la existencia de restos arqueológicos de interés relevante, y han sido objeto de inscripción, por tal motivo, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

La segunda de las figuras de protección a que hemos hecho referencia se ha introducido como novedad en la Ley ya citada, y la constituyen

aquellos espacios, claramente determinados, en que se presuma fundadamente la existencia de restos arqueológicos de interés, y se considere necesario adoptar medidas precautorias.

Así, en las zonas de servidumbre arqueológica, se exige que el planeamiento urbanístico tenga en cuenta la posible existencia de restos arqueológicos, y se ha instituido, legalmente, una notificación previa, que permita a la Administración cultural realizar los estudios previos necesarios para evitar la posible suspensión de un proyecto ante la aparición de hallazgos en mitad de su ejecución.

La Ley 1/1991, ya citada, ha sido objeto de desarrollo reglamentario en esta materia en el año 1.993, mediante el Decreto 32/1993, de 16 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas, que ha venido a sustituir y derogar la normativa reglamentaria anteriormente vigente, y de inferior nivel jerárquico, compuesta por Ordenes y Resoluciones de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

El Reglamento citado regula con amplitud el régimen de autorizaciones administrativas, exigidas legalmente, para la realización de actividades arqueológicas, con el objeto de controlar su adecuada ejecución mediante las necesarias garantías científicas.

La protección del Patrimonio Arqueológico se nos presenta como una de las causas más frecuentes de recepción de quejas en esta Intitución, y revela la preocupación que en nuestra Comunidad suscita la frecuencia de los actos de expolio y destrucción de los bienes que se integran en el mismo.

En este sentido, sería necesario que por la Administración cultural se intensificaran, de forma significativa, las actuaciones dirigidas a incrementar el grado de protección de nuestro Patrimonio Arqueológico, planteándose, a tal efecto, la oportunidad de establecer sistemas de vigilancia permanentes, ya sea a través de la contratación de personal especializado o mediante la instalación de medios técnicos de protección.

Una adecuada coordinación entre las Unidades específicas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Locales, así como de las Unidades adscritas a la Policía Autonómica, podría resultar una medida aconsejable para evitar la sensación de abandono que algunos ciudadanos

perciben en relación con la custodia de los yacimientos arqueológicos, a la vez que incrementaría la eficacia y disminuiría los costes de unas labores de vigilancia que, en ocasiones, se realizan de forma descoordinada y sin la necesaria planificación.

Por lo que respecta a las quejas concretas que se han tramitado en esta Institución durante el año 1.993, podemos significar el interés creciente de la ciudadanía andaluza por la protección del patrimonio arqueológico, y del que son claro exponente las **quejas 91/962 y 93/584**.

En cuanto a la **queja 91/962**, aunque se incluyó su comentario en el Informe que esta Institución presentó a esa Cámara correspondiente a 1.992, por su interés y por haberse sucedido numerosas actuaciones durante el año 1.993, merece detenerse nuevamente en su análisis.

En el Informe Anual de 1.992, culminábamos nuestra exposición de las actuaciones efectuadas dando cuenta de nuestra solicitud de informe a la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, acerca de las actividades de extracción de áridos en el yacimiento arqueológico, denunciadas por el interesado.

En el mismo, la Administración cultural admitía la veracidad de las denuncias formuladas por el interesado, y trasladaba la responsabilidad de su solución tanto al Ayuntamiento de la localidad en que se radicaba el yacimiento como a la Guardia Civil. Asimismo, se nos comunicaba que la delimitación del yacimiento se efectuaría en el curso del año 1.993.

A la vista de la respuesta recibida, y considerando que en la misma se hacía una traslación de responsabilidades hacia la Entidad Local que podía comportar un supuesto de dejación de funciones por parte de la Administración Autonómica, dirigimos un nuevo escrito a la Delegación Provincial en el que le manifestábamos, entre otras cosas, lo siguiente:

"1.- De su comunicación se deduce que, habiendo comprobado la exactitud de las denuncias formuladas por el Sr. (...) en la inspección realizada con fecha 13 de Marzo de 1.993, han procedido a remitir un informe al Ayuntamiento de (...) a fin de que adopte las medidas necesarias para garantizar la integridad del yacimiento, por entender que es la Administración competente al efecto.

Igualmente nos comunican que, en diversas ocasiones, se han dirigido al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, solicitándole una intensificación de las labores de vigilancia y protección del yacimiento.

En su informe nos indican, asimismo, que estas Instituciones son las que cuentan con personal y medios para detectar sobre el terreno la existencia de infracciones sobre el patrimonio, por lo que, dado que sus recursos humanos y económicos son limitados, se ven obligados a solicitar su colaboración.

Sin embargo, de su comunicación se deduce igualmente que ya con anterioridad se habían dirigido al Ayuntamiento de (...) indicándole sus obligaciones legales en materia de protección del Patrimonio Histórico, sin que dicha comunicación fuera debidamente atendida, lo que nos lleva a considerar la posibilidad de que tampoco en esta ocasión sus indicaciones sean objeto de la atención necesaria.

A tal efecto, quisiéramos señalarle que las obligaciones de la Consejería de Cultura en materia de protección del Patrimonio Histórico andaluz, reconocidas en la normativa vigente, incluyen la necesidad de adoptar las medidas pertinentes para evitar el deterioro del bien amenazado en el caso de que la Administración que, en principio, resulte obligada a ello incumpla sus obligaciones. Así, la falta de actuación del Ayuntamiento de (...) no exime a esa Administración de la obligación de proteger el bien amenazado, para lo que deberá recurrir a cuantas instancias administrativas o jurisdiccionales estime pertinentes.

*En consecuencia, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle **Recordatorio** del deber legal contenido en el artículo 120 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que textualmente dice:*

- « 2. Tan pronto como tenga conocimiento de la realización de actuaciones que puedan ser constitutivas de infracción con arreglo a lo previsto en esta Ley, la Administración

de Cultura estará facultada para exigir la inmediata suspensión de la actividad, y ordenar las medidas precautorias que estime necesarias para evitar daños en los bienes constitutivos del Patrimonio Histórico andaluz, incoando el oportuno expediente sancionador
»

Por otro lado, el tratamiento que se dispensaba en los escritos recibidos al interesado en queja nos resultaba especialmente sorprendente, por cuanto lejos de aplaudir y apreciar la iniciativa y preocupación del mismo por la protección de nuestro Patrimonio, se descalificaba la actuación de éste en un tono y con unas consideraciones que nos parecían inaceptables. En consecuencia, en el mismo escrito, realizamos a la Administración las siguientes reflexiones:

"2.- En los dos escritos recibidos con motivo de la tramitación del presente expediente de queja, se hace repetida alusión a la escasez de medios y personal con que cuenta la Administración cultural para atender a la protección de un amplio y extenso Patrimonio. Señalando, a tal efecto, la necesidad de contar con la colaboración de otras administraciones, y también de los particulares, para poder realizar una protección efectiva de los bienes del Patrimonio Histórico andaluz.

Esta Institución coincide plenamente con estas apreciaciones, particularmente con la necesidad de incentivar la colaboración de los particulares en la protección del Patrimonio, para lo cual resulta conveniente difundir y promocionar entre los mismos la obligatoriedad de la "denuncia-deber" contenida en el artículo 5.1 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, antes citada, que establece lo siguiente:

« 1.- Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro de 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 »

Lamentablemente, la participación de los particulares en la protección del Patrimonio Histórico, pese a ser una obligación legal,

se reduce a casos casi excepcionales, mayoritariamente protagonizados por Asociaciones especializadas en la materia o con intereses en la misma.

Por ello, esta Institución se ha sentido fuertemente sorprendida por el tratamiento dispensado por esa Delegación Provincial al interesado en queja en los dos informes recibidos.

Efectivamente, del examen de los escritos remitidos se deduce que en vez de mostrarse agradecida la Administración por la colaboración desinteresada brindada del Sr. (...), se descalifica la actuación del mismo, e incluso se cuestiona el que se haya dirigido a esta Institución en ejercicio del derecho reconocido al mismo en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Así, en el primer párrafo del informe remitido con fecha 22 de Marzo de 1.993, se dice lo siguiente:

- " (...) consideramos necesario hacer notar al Sr. (...) que la Delegación Provincial, en la medida de sus posibilidades, atiende TODAS las denuncias que recibe. por lo que, en aras de la eficacia, sería recomendable que las quejas las dirigiera directamente a este centro, sin trámites de intermediación que retrasen la adopción de las medidas que en cada caso correspondan"

Resulta sorprendente que la Administración recrimine al Sr. (...) por haber dirigido su denuncia a esta Institución en vez de a esa Delegación Provincial, cuando la razón de dirigirse a nosotros el interesado no es otra que la falta de respuesta efectiva de la Delegación Provincial a las numerosas denuncias formuladas a lo largo de 10 años sin el menor resultado práctico.

Aun más sorprendente resulta el hecho, si comprobamos cómo en el informe remitido con fecha 2 de Enero de 1.992 la Propia Delegación reconocía tener noticias de las denuncias del Sr. (...), e incluso alegaba haber realizado, con motivo de las mismas: "... sucesivas visitas e informes de la situación de expolio ...". Resulta, por tanto, difícil de entender que se le recrimine al interesado por no

denunciar directamente ante la Delegación Provincial.

No nos parece que sean respuestas como esta la forma idónea para fomentar la concienciación de los ciudadanos sobre la necesidad de hacer suyos los problemas relativos a la conservación del Patrimonio Histórico Andaluz."

Por último, indicábamos a la Administración que, si bien es cierto que la riqueza y variedad del patrimonio Histórico Andaluz hace difícil una protección integral del mismo, no considerábamos aceptable que denuncias concretas de actividades de expolio, reiteradas a lo largo de más de diez años, no hubieran sido objeto de una actuación más decidida y eficaz por parte de la misma.

Terminábamos nuestro escrito formulando a la citada Delegación Provincial la siguiente **Recomendación:**

" Que se proceda a realizar una inmediata delimitación del yacimiento arqueológico, prohibiéndose, hasta tanto el mismo se lleve a cabo, cualquier actividad de extracción de áridos que no cuente con la expresa autorización de esa Delegación".

En el mes de Noviembre recibimos la contestación a la Recomendación formulada, aceptándose la misma, y comunicándonos que se había encargado al Arquitecto adjudicatario del contrato "Actualización del Inventario de zonas arqueológicas de Jaén", la delimitación de la zona en cuestión.

Asimismo se nos comunicaba que la citada Delegación Provincial se había dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda, en solicitud de informe acerca de la legalidad de la gravera y para que se adopten las medidas oportunas; y había trasladado nuestra Recomendación al Ayuntamiento afectado.

Por último se nos informaba que el Departamento de Minas de la Delegación Provincial de Economía y Hacienda había contestado que, consultados los antecedentes de otorgamientos de autorizaciones para aprovechamiento de recursos de la Sección A) de la vigente Ley de Minas, no aparecía ninguna explotación autorizada en el sector en cuestión. Así pues, en consecuencia, al no haber autorizado labores de extracción y desconociéndose la identidad del explotador no era posible ordenar la inmediata paralización de trabajos e imposición

de las sanciones correspondientes, que determina el artículo 32 del vigente Reglamento General para el Régimen de la Minería.

A la vista de esta respuesta, y considerando la aceptación de la **Recomendación** formulada, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones en el presente expediente de queja, que ha sido objeto de una dilatadísima tramitación.

En cuanto a la **queja 93/584**, debemos destacar la preocupación mostrada por la Asociación denunciante acerca del expolio de yacimientos arqueológicos, mediante la utilización incontrolada de detectores de metales, instrumento que se adquiere fácilmente en cualquier establecimiento comercial sin ningún tipo de control, por personas que persiguen un beneficio personal, llegándose a traficar a gran escala con un Patrimonio que es de todos.

No se entiende -alegaba la entidad denunciante- cómo estando sujetas a autorización administrativa todo tipo de prospecciones arqueológicas, personas sin autorización alguna se dedican impunemente a la expoliación de los yacimientos arqueológicos, sin que la Administración cultural adopte alguna medida para evitarlo.

Admitida a trámite la presente queja, decidimos solicitar el preceptivo informe a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, trasladándole las siguientes medidas propuestas por la interesada:

- Control de venta y utilización de detectores de metales.
- Dar las órdenes oportunas a las autoridades competentes para que se haga efectiva la vigilancia y control de este tipo de actividades clandestinas.
- Creación y aplicación de una normativa que tipifique como delito toda agresión contra el Patrimonio Histórico Andaluz.
- Instrucciones claras a la Administración Local sobre todo para evitar actuaciones que caigan en franca contradicción con la Ley vigente.
- Instar a esta Administración Local a que ejerza su deber de denuncia de estas actividades que atentan contra el Patrimonio.

Una vez recibido el informe solicitado, pudimos comprobar que se limitaba a exponer el régimen de protección de los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, establecido tanto en la legislación estatal como autonómica.

Respecto de la venta de aparatos detectores de metales, la Administración cultural nos manifestaba únicamente que ello no estaba regulado en la legislación sobre Patrimonio Histórico y que, por tanto, la Consejería sólo era competente para ejercer control en los supuestos en que por el usuario se solicitaba autorización para realizar prospecciones arqueológicas pues, de lo contrario, estaríamos en presencia de actividades clandestinas que sólo podrían evitarse a través de mecanismos preventivos de vigilancia o represivos de imposición de sanciones.

Tras analizar el informe recibido nos dirigimos nuevamente a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, en el mes de Noviembre, señalándole que en los últimos años asistíamos a una auténtica "fiebre" por los aparatos detectores de metales, bastando para su constatación con darse una vuelta por cualquiera de las playas andaluzas a primeras horas de un día de verano.

Asimismo, le manifestábamos que la proliferación de este tipo de aparatos constituía un peligro potencial para la integridad de nuestros yacimientos arqueológicos, al fomentar su utilización indiscriminada por personas que, en muchos casos, desconocen las limitaciones para su utilización en zonas de yacimientos arqueológicos, y sus obligaciones en caso de realizar hallazgos de valor histórico o arqueológico.

Conscientes de que no corresponde a la Administración cultural establecer medidas adicionales de control sobre este tipo de aparatos, como podría ser el sometimiento de su venta a un régimen de autorización previa, no obstante creemos -y así se lo manifestábamos a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente- que era la Administración cultural la principal afectada por la situación descrita y, por ello, la primera interesada en que se adoptaran medidas de control que frenasen la proliferación indiscriminada de los detectores.

Así pues, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Reguladora de esta Institución, formulamos a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente las siguientes **Sugerencias**:

" 1.- Que se estudie la conveniencia o posibilidad de interesar de las Administraciones competentes el establecimiento, -como sistema de control previo-, de un régimen de autorizaciones para la adquisición de los aparatos detectores de metales, que podría tener como finalidad limitar su venta a las personas contempladas en el artículo 52 de la Ley del Patrimonio Histórico Andaluz, así como a aquellas otras que se determinasen en la normativa al efecto. O que, cuando menos, permitiese controlar el número de aparatos en circulación y sus titulares, a la vez que se aprovechaba el otorgamiento de la autorización para informar exhaustivamente a los adquirentes las limitaciones legales para su uso y las consecuencias de su utilización indebida.

2.- Igualmente, y con el mismo fin, consideramos que sería conveniente la realización de campañas divulgativas, tanto desde la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, como a través de los medios de comunicación social (Prensa escrita, TV, Radio, etc.), que persigan una sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática de la conservación y protección del Patrimonio Histórico, a semejanza de los llevados a cabo en temas medioambientales, (elementos que lo integran, niveles de protección, medidas de fomento, régimen sancionador, tanto penal como administrativo, etc.) "

Estamos a la espera de recibir la oportuna contestación de la Administración a las Sugerencias formuladas.

2.1.2. Patrimonio Inmueble.

La inclusión de los bienes inmuebles en el Catálogo General, comporta, para los propietarios, menores obligaciones que las derivadas de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, para los bienes declarados de interés cultural o inscritos en el Inventario General. La Ley andaluza establece dos variedades de inscripción en el Catálogo General, que suponen grados diferentes de protección: una inscripción genérica, para aquellos bienes que se someten al régimen establecido con carácter general para todos los bienes del patrimonio histórico, y una inscripción específica para aquéllos que se sujetan a un régimen de autorizaciones previas más estricto.

Los bienes inmuebles objeto de inscripción específica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, deberán clasificarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, en alguna de las siguientes categorías: Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, o Lugares de Interés Etnológico.

La legislación andaluza en la materia impone a los propietarios, titulares de derechos, e incluso a los simples poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, catalogados o no, la obligación de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos, de manera que quede garantizada la salvaguardia de sus valores.

Así pues, esta obligación legal no realiza distinciones en cuanto a la titularidad pública o privada de los bienes del Patrimonio. Por ello, a la Administración cultural compete, no sólo velar por la defensa del Patrimonio Histórico de titularidad privada, mediante el control del cumplimiento de la obligación legal de conservación, en el sentido extenso del término, sino que también queda directamente obligada a conservar los bienes que sean de titularidad pública.

2.1.2.1. Conservación y protección del Patrimonio Público.

La riqueza, variedad y dispersión del Patrimonio Histórico Andaluz, en cuanto a los bienes inmuebles de titularidad pública que lo conforman, dificulta la actuación administrativa encaminada a su conservación, a la vez que exige dedicar elevadas sumas económicas del gasto público, siendo éste un problema que se agrava en tiempos de crisis y de recortes presupuestarios.

No obstante ello, por la importancia del bien jurídico protegido, deben extremarse los esfuerzos, sumándose los de las Administraciones y los de los ciudadanos, para conseguir, no sólo conservar el patrimonio actual, sino incluso acrecentarlo para disfrute y deleite de todos.

Este es el sentir de los ciudadanos según se deduce del contenido de las quejas remitidas a esta Institución, y en tal sentido hemos formulado las oportunas indicaciones a la Administración cultural, al hilo de la tramitación de dichas quejas.

En relación con esta cuestión, de entre las quejas tramitadas por esta Institución en 1.993, merece destacar la **queja 93/2307**, en la que los interesados denunciaban que unas obras en construcción podían estar atentando gravemente contra el Patrimonio Histórico de Cazorla, incluso produciendo un negativo impacto paisajístico, destruyéndose así el legado urbanístico de esta hermosa Villa, declarada Conjunto Histórico-Artístico por medio del Decreto 2105/1972, de 13 de Julio.

Admitida a trámite la referida queja, decidimos solicitar los preceptivos informes, tanto a la Delegación Provincial de Cultura y Medio Ambiente en Jaén como al Ayuntamiento de Cazorla, alarmados por la denuncia formulada y con el objeto de investigar la veracidad de la misma.

Sin haber transcurrido un mes desde nuestra solicitud, diligencia que agradecemos, recibimos el informe del Ayuntamiento de Cazorla.

En el mismo se nos comunicaba que las obras a que se refería la denuncia se habían ejecutado conforme al Proyecto redactado por Arquitecto competente, y que dicha construcción cumplía con toda la normativa que le resultaba de aplicación, quedando ello demostrado por los distintos informes aprobatorios con que contaba el mencionado Proyecto.

Por el interés de la información, transcribimos a continuación literalmente la misma:

" - Visado urbanístico del Colegio Oficial de Arquitectos, en donde se ha comprobado que el Proyecto cumple con la normativa que le es aplicable.

- Aprobación del Proyecto por parte del Departamento de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Juntade Andalucía, en donde se hace constar específicamente "que el Proyecto cumple con las normativas urbanísticas que le son de aplicación".

- Aprobación de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico, en donde se hace constar que el Proyecto cumple con las instrucciones del Ilmo. Sr. Director General de Bienes Culturales de 1 de agosto de 1991, sobre las normativas de aplicación

a las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico, tras la publicación de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 1/1991, de 3 de julio).

- Aprobación de la Comisión de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Cazorla, que otorgó la preceptiva Licencia de Obras, a la vista del informe favorable de sus Servicios Técnicos Municipales".

Analizado el anterior informe, y a salvo de lo que resultara de la información solicitada a la Delegación Provincial de Cultura y Medio Ambiente en Jaén, que aún no hemos recibido a pesar de los reiteros realizados, hubimos de comunicar a los interesados que, en principio, no observábamos irregularidad alguna en la actuación administrativa del Ayuntamiento de Cazorla.

Con posterioridad hemos recibido otros escritos de los interesados, adjuntándonos documentación consistente en material fotográfico de las obras en cuestión, en los que nos manifiestan que en las fotografías puede apreciarse el enorme impacto visual producido, pudiéndose estar incumpliendo el artículo 138-b) de la actual Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), por el que se rigen las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Cazorla.

Asímismo, nos comunican los interesados que otra posible irregularidad cometida, detectada por ellos en el expediente que se encuentra en la Oficina de Obras del Ayuntamiento, es que las obras habían comenzado a primeros de Mayo de 1.993, sin la aprobación de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico, que se recibió con fecha 19 de Julio de 1.993.

Actualmente, estamos a la espera de la información solicitada a la Delegación Provincial de Cultura y Medio Ambiente en Jaén, y de nuestras futuras actuaciones podremos dar cuenta en el Informe Anual correspondiente a 1.994.

2.1.2.2. Conservación y protección del Patrimonio Eclesiástico.

No debemos olvidar que el Patrimonio Histórico-Artístico y Documental de la Iglesia Católica sigue siendo parte importantísima del acervo cultural de la Comunidad Autónoma andaluza y del Estado español en su conjunto.

En el marco de las relaciones internacionales, -competencia exclusiva del Estado según la distribución competencial que la Constitución de 1.978 realiza entre las Administraciones territoriales-, la Santa Sede y el Estado español adoptaron el Acuerdo de 3 de Enero de 1.979, sobre enseñanza y asuntos culturales, que fue ratificado por Instrumento de 4 de Diciembre de dicho año, y publicado en el BOE del día 15 de Diciembre de 1.979.

Pues bien, en el artículo 15 del citado Acuerdo, se expresa la voluntad de la Iglesia Católica, de continuar poniendo al servicio de la sociedad su Patrimonio Histórico-Artístico y Documental. Y se establece, igualmente, que con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar ese Patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, así como de facilitar su contemplación y estudio, lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, se concertarían con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes.

En nuestra Comunidad Autónoma, y en desarrollo de las previsiones estatutarias de ejecución de Tratados y Convenios Internaciones, en materias que son de competencia autonómica, cual es el caso del Patrimonio Histórico, Artístico, Monumental, etc., las relaciones entre la Iglesia Católica y la Junta de Andalucía en orden a la defensa, estudio, conservación y acrecentamiento del Patrimonio de aquella, han quedado plasmadas en el Acuerdo, publicado por Orden de la entonces Consejería de Cultura, de 2 de Abril de 1986.

En el referido Acuerdo, y para coordinar las actuaciones sobre los bienes culturales de la Iglesia Católica localizados en Andalucía, se constituyó una Comisión Mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía, de representación paritaria.

Pese a esta completa regulación normativa, resulta evidente que es necesario que la misma se traduzca en actuaciones efectivas que permitan una mejor conservación y protección del Patrimonio Eclesiástico, ya que el mismo adolece de insuficiencias, como se deduce del análisis de las quejas que, por tal motivo, se reciben en esta Institución.

Así, podríamos citar, de entre las quejas tramitadas en el año 1.993, la **queja 93/601**, en la que se ponía de manifiesto la preocupación ciudadana sobre el estado de conservación del Patrimonio Eclesiástico.

La queja citada denunciaba el estado en que se encuentra la Iglesia

Parroquial un pueblo de Jaén, -incluida en el expediente de declaración de Conjunto Histórico-Artístico de la población, incoado en 1.983-, tras haber sido sometida a unas obras de restauración por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que obligó a cerrar el templo al culto durante un año y medio, aproximadamente.

Según denunciaban los interesados, diez meses después de abrir de nuevo la Iglesia al público, se desprendieron 7 metros de la cornisa de su fachada principal y parte del alero del tejado que descansa sobre ella, y unos meses más tarde, volvieron a desprenderse otros 10 metros de cornisa, dejando al descubierto el muro principal de la Iglesia, con el consiguiente peligro para el edificio por la estación de lluvias que se avecinaba.

En el mes de Junio se procedió a admitir la queja a trámite y solicitar el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Cultura y Medio Ambiente en Jaén, y aún continuamos a la espera de recibir el informe solicitado a la Administración cultural, a pesar de haberse reiterado en varias ocasiones, lo que nos ha llevado a destacar la falta de colaboración del Delegado Provincial.

2.2. Gestión del Patrimonio: Fomento y Promoción Cultural.

2.2.1. Visitas.

Una de las manifestaciones más claras y directas, si no la principal, del acceso de los ciudadanos a la cultura, -derecho éste constitucionalmente consagrado como sabemos-, la constituye la posibilidad de contemplación "in situ" de los bienes integrantes del Patrimonio. Y esa contemplación, para que pueda ser ejercida eficazmente, deberá llevarse a cabo a través de las oportunas visitas a tales bienes.

A estos efectos, es importante señalar que esos bienes pueden ser de titularidad pública o privada, y en este segundo supuesto, para garantizar el derecho del acceso de todos a la cultura a través de las visitas, es necesario establecer legalmente una delimitación del contenido del derecho a la propiedad privada, reconocida también constitucionalmente.

Los bienes integrados en el Patrimonio Histórico de Andalucía conforman una categoría especial de bienes sujetos, por sus propias característi-

cas, a un régimen de regulación específico, que presenta, como uno de sus elementos definitorios, una delimitación singular del ámbito de derechos que integran la titularidad dominical del bien.

Esta delimitación del contenido del derecho de propiedad, se concreta en una serie de obligaciones que se imponen al titular y recaen sobre el bien en cuestión, a la vez que se ve obligado a soportar determinadas intervenciones, tanto de la Administración como de los particulares, sobre el bien de su propiedad.

El artículo 13.2 de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, impone a los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores por cualquier título, de los Bienes de Interés Cultural, la obligación de permitir y facilitar su visita pública.

En cualquier caso, como la legislación de Patrimonio Histórico no contiene norma alguna que regule lo que la propiedad de un Bien de Interés Cultural puede exigir como contraprestación por el hecho de permitir la visita pública, ya que ello se encuadra dentro del ámbito de libre disposición que, sobre el bien de su propiedad, le confiere el ordenamiento jurídico, los propietarios pueden cobrar una determinada cantidad por la visita que se realice.

No obstante, y con el fin de evitar que las circunstancias económicas de los ciudadanos puedan impedir o dificultar el acceso a la cultura en condiciones de igualdad, el citado precepto legal no sólo impone la obligación ya comentada, sino que además añade que la visita será gratuita en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Y esas condiciones han quedado determinadas en la Disposición Adicional 4ª del Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, de desarrollo parcial de la Ley estatal anteriormente mencionada.

Así pues, los propietarios deberán permitir la visita pública gratuita de sus bienes, con exclusión, en el caso de los inmuebles, de los lugares o dependencias que no afecten a su condición de Bien de Interés Cultural, al menos cuatro días al mes, y cuatro horas cada día, ambos extremos previamente señalados, siendo necesario que el horario sea aprobado por el órgano competente para la protección del bien y expuesto en un lugar visible que sea compatible con los valores artísticos de éstos.

Esta obligación de permitir la visita gratuita, que establece la Ley del Patrimonio Histórico Español, no tiene su correlato en la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Pero, en cualquier caso, la ausencia de una referencia expresa a esta obligación no implica, de ningún modo que la misma no sea de aplicación a los propietarios de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz. Por el contrario, la pervivencia de la obligación se pone de manifiesto al analizar el Decreto 4/1993, de 26 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía que, al regular las competencias de la Dirección General de Bienes Culturales, incluye entre las mismas la facultad de dispensar, total o parcialmente, del cumplimiento de la referida obligación, en tanto que dicha dispensa se reconoce en la Ley estatal.

En este sentido, debemos poner de manifiesto que, en la práctica, la repetida obligación de permitir la visita pública no parece ser de general cumplimiento en nuestra Comunidad Autónoma, ya que la mayoría de los Bienes declarados de Interés Cultural, en particular aquéllos que están abiertos al público previo pago de la correspondiente entrada, no permiten la visita gratuita a los mismos en los cuatro días al mes, cuatro horas cada día que estipula la legislación vigente o, en todo caso, tal posibilidad no es anunciada en el lugar visible en que debería serlo.

Por ello, y preocupados porque pudiera estar dificultándose el ejercicio del derecho constitucional de todos al acceso a la cultura, esta Institución procedió a tramitar, conforme a lo previsto en nuestra Ley Reguladora, la **queja de Oficio 93/1390**.

En la tramitación de la citada queja de oficio nos dirigimos a la Dirección General de Bienes Culturales, de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, solicitándole información acerca del cumplimiento en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la obligación legal contemplada en el artículo 13.2 de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, en relación con la Disposición Adicional 4ª del R.D. 111/1986, de 10 de Enero, de desarrollo parcial de aquélla.

Asimismo, solicitábamos información acerca de los supuestos en que se hubiera hecho uso de la posibilidad de dispensa, contemplada en el artículo 5.11 del Decreto 4/1993, de 26 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de

Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Tras reiterar varias veces nuestra petición, se recibió la información solicitada, manifestándonos la Administración cultural que el grado de cumplimiento en Andalucía de la obligación legal de permitir la visita pública gratuita es bastante alto.

Al respecto, el informe establecía y diferenciaba, según la titularidad de los Bienes de Interés Cultural, tres apartados:

a) Bienes de titularidad pública. Se cumple ampliamente la citada obligación legal.

b) Bienes de la Iglesia Católica dedicados al culto. Tales bienes son visitables, al menos, durante las horas de culto.

c) Bienes de titularidad privada. Por regla general, se da cumplimiento a la obligación legal, y en aquellos casos en que sus titulares no cumplen, se están realizando por parte de la Administración cultural los requerimientos oportunos.

Por otra parte, en el mencionado informe se nos daba cuenta de la problemática existente respecto de determinados bienes de la Iglesia Católica, como son algunos Conventos de Ordenes Religiosas de Clausura, cuyo acceso resulta prácticamente infranqueable; o de aquellos otros, como la Cartuja de Jerez, en los que la entrada de mujeres está taxativamente prohibida.

Igualmente, se nos informaba de las dispensas parciales que se habían concedido a determinados bienes, resultando ser escasas.

Tras un análisis del anterior informe, y agradeciendo su remisión, nos hemos dirigido nuevamente a la Administración cultural solicitándole una ampliación de aquél, con atención específica sobre los siguientes extremos:

" 1.- Si existen en esa Administración cultural criterios concretos y objetivos, que se tengan en cuenta para ser considerados causas justificativas de la concesión de la dispensa, total o parcial, a que faculta el art. 13.2 de la Ley 16/1985, ya citada.

2.- Cúales han sido las causas que han justificado las

dispensas parciales concedidas, a que se hace mención en su informe. (De ser posible, remitir copia de las mismas).

3.- Indicación de si los expedientes de dispensas concedidas se iniciaron de oficio o a instancia de parte.

4.- Dados los problemas apuntados respecto de determinados bienes de la Iglesia Católica (Conventos de Clausura de Ordenes Religiosas, etc.), expresar si no existen razones justificativas que aconsejen el inicio de expedientes de dispensa, incluso de oficio, para así evitar los conflictos que pudieran surgir, en caso de que algún ciudadano pretendiese ejercitar su derecho a visita gratuita, y le fuera denegado ".

Actualmente estamos a la espera de recibir la información solicitada.

En otro orden de cosas, también queremos destacar, en este Informe Anual que presentamos ante esta Cámara, la preocupación sentida por esta Institución respecto a las dificultades con que se encuentran los minusválidos para realizar las visitas a los Bienes de Interés Cultural y, por extensión, para ejercitar su derecho al acceso a la cultura.

En este sentido, y movidos por esa preocupación, esta Institución decidió iniciar la **queja de Oficio 93/1953**.

En la citada queja de oficio se ha pretendido, con un carácter mucho más ambicioso respecto a la integración social de los minusválidos, conocer el grado de desarrollo y aplicación real en la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, por el que se dictan Normas Técnicas para accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte.

Al respecto, nos hemos dirigido a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en solicitud de información acerca de las siguientes cuestiones:

" Previsiones contenidas en el plan de actuación elaborado por esa Consejería en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta del Decreto 72/1992, en los siguientes aspectos:

a.- Edificios e instalaciones de las dependencias adscritas a esa Consejería: actuaciones previstas para su adaptación al Decreto.

b.- Edificios e inmuebles declarados de Interés Cultural que sean de titularidad pública: actuaciones previstas para su adecuación a las prescripciones del Decreto.

c.- Edificios e inmuebles declarados de Interés Cultural que sean de titularidad privada: previsión presupuestaria para las medidas de fomento previstas en el artículo 42 para los titulares que adapten los mismos a las prescripciones del Decreto.

Igualmente, nos interesa conocer qué plazo se ha fijado a estos propietarios para realizar la adaptación ".

La Administración cultural nos ha remitido el informe solicitado, y vamos a dar cuenta de la contestación a los puntos b) y c) de nuestra petición, por ser éstos los que resultan de interés en el presente apartado de este Informe Anual.

En primer lugar, respecto de los edificios e inmuebles declarados de Interés Cultural, de titularidad pública, nos manifestaba que, hasta el momento, las únicas actuaciones en esta materia se han realizado en los Museos gestionados por la Junta de Andalucía.

El informe nos daba cuenta, igualmente, de la realidad de los Museos andaluces que se caracteriza, desde un punto de vista arquitectónico, de un lado, por el predominio de edificios históricos reutilizados, propios de una época en la que teoría y técnica de la rehabilitación eran muy deficientes e insensibles hacia aquellas personas con discapacidades físicas. De otro, la carencia de instalaciones de nueva planta que evitarían tal problemática. Y esta realidad -aseguraba el informe- podría hacerse extensiva al resto de los inmuebles que conforman nuestro Patrimonio Histórico.

En el informe se concretaban dos modalidades de obstáculos, que dificultan o impiden el normal desenvolvimiento de las personas afectadas de cualquier tipo de minusvalía a los referidos Museos, a saber:

- Barreras arquitectónicas relacionadas con el acceso directo a los edificios de los Museos.

- Barreras arquitectónicas relacionadas con el recorrido interno, y que limitan la capacidad de movimiento en las salas de exposiciones y otras dependencias de carácter público de los Museos.

Se afirmaba igualmente que, si bien las barreras arquitectónicas de acceso a los inmuebles podían ser superadas en algunos casos sin dificultad, los recorridos internos, por el contrario, no estaban a menudo acondicionados para la visita, aún contando en muchas ocasiones con ascensores o recorridos alternativos, que ayudaban a paliar estas barreras.

El informe refería actuaciones concretas que se habían llevado a cabo en determinados Museos (Arqueológico de Sevilla, Museo de Cádiz, Bellas Artes de Sevilla), y que habían posibilitado la accesibilidad.

Igualmente, se nos manifestaba que otras instituciones, por el contrario, como los Museos de Bellas Artes de Córdoba y Málaga, y el Museo de Arte Contemporáneo de Sevilla, cuentan con desniveles y recorridos complejos que dificultan la libre circulación y la visita de los minusválidos físicos.

Respecto de estos últimos se destacaba que las alternativas a corto plazo eran de difícil solución, ya que supondría una reforma en profundidad de los edificios, mientras que existen otros, como el de Huelva o el de Artes y Costumbres Populares de Sevilla, que podrían adecuarse con menor grado de dificultad.

El informe afirmaba, igualmente, que las soluciones para facilitar el acceso de los minusválidos físicos, tenían que partir del desarrollo de una arquitectura de los Museos que superase los problemas reseñados y que organice, de forma racional, estas instituciones; así como que ello no podía llevarse a cabo sin tener en cuenta el ámbito general de los inmuebles donde están ubicados los mismos.

Por último, se indicaba en el informe que la Consejería de Cultura y Medio Ambiente tenía los programas adecuados para llevar a cabo estas reformas, y que se irían efectuando estas reformas a medida que las disponibilidades económicas lo permitían.

En segundo lugar, respecto de los edificios e inmuebles declarados de Interés Cultural, de titularidad privada, nos manifestaban que la Dirección

General de Bienes Culturales no contemplaba en sus presupuestos, en la actualidad, ninguna partida destinada al otorgamiento de subvenciones, ayudas, etc.

No obstante, -afirmaba el informe- la Dirección General citada tenía la intención de primar aquellos proyectos que incluyeran en su redacción medidas contra la desaparición de barreras arquitectónicas, bien de los que se promuevan de forma directa en sus programaciones de Conservación y Restauración, bien de aquéllos que se realicen mediante Convenios con las Corporaciones Locales, con fondos y supervisión de la Dirección General y ejecución por parte de aquéllas.

Actualmente se encuentra el citado informe en esta Institución pendiente de estudio.

IV.- EDUCACION Y CIENCIA.

1. Introducción

Siguiendo el criterio de distribución competencial entre las distintas Areas de trabajo de esta Institución, vamos a realizar, a continuación, el análisis de las quejas recibidas en el Area de Educación y Ciencia.

La distribución competencial en materia educativa, dimanada de la aplicación del artículo 149.1, apartado 30 de la Constitución, ha permitido a la Comunidad Autónoma andaluza, en ejercicio de su potestad de autogobierno, asumir en su Estatuto la práctica totalidad de las competencias de desarrollo de la legislación educativa básica emanada del Estado, así como de las competencias de ejecución de dicha legislación.

Esta asunción competencial, posibilita que esta Institución haya podido extender su función de supervisión de la actividad de la Administración autonómica a todos los órganos administrativos radicados en Andalucía con competencias en el desarrollo y aplicación del contenido del derecho a la educación.

Así, extenderemos nuestro análisis al conjunto de quejas recibidas que hacen referencia, tanto al ejercicio de sus competencias por parte de los órganos integrantes de la Consejería de Educación y Ciencia, ya sean centrales o periféricos, incluidas las Universidades andaluzas, como al cumplimiento por las Entidades Locales radicadas en nuestra Comunidad Autónoma de sus obligaciones en materia educativa.

Si examinamos los datos estadísticos referidos al Area de Educación durante el año 1.993, podremos comprobar que el total de quejas recibidas en el Area en dicho período ha sido de 614 quejas, lo que supone un incremento de un 72 % respecto al pasado año 1.992.

Este incremento en el número de quejas debe ser matizado. Así, de las 614 quejas recibidas, 306 corresponden a quejas individuales, distintas entre sí, pero que hacían referencia a un mismo problema: el de las sustituciones del profesorado.

Este asunto, que ha dado incluso lugar a la iniciación de una actuación tramitada como queja de oficio, se ha convertido en el motivo de remisión del mayor número de quejas. En todo caso, es importante resaltar que, aunque el problema de fondo fuera el mismo: la aplicación de la nueva normativa sobre sustituciones del profesorado, cada una de estas quejas planteaba un problema concreto de un centro escolar, derivado de la citada normativa sobre sustituciones, por lo que su tratamiento ha sido individualizado.

Otros asuntos que han motivado la recepción de un número significativo de quejas son los siguientes:

- Anticipación de la reforma en enseñanzas secundarias: 24
- Retrasos en el pago de las becas al personal universitario investigador: 21
- Retrasos en la resolución del Concurso para la Adquisición de la Condición de Catedráticos de Enseñanza Secundaria: 47

Es importante que no se confunda este tipo de quejas con las quejas colectivas, es decir, aquéllas en las que concurren diversos interesados en una única pretensión. Por el contrario, las quejas arriba reseñadas son todas quejas individuales que únicamente coinciden en la identidad del problema denunciado.

Además de las 614 quejas recibidas durante 1.993, otras 113 quejas procedentes de años anteriores han sido objeto de tramitación durante este año, de las que 88 han sido concluídas. En total, el número de quejas tramitadas durante 1.993 ha ascendido a la cifra de 727 quejas.

De las 614 quejas recibidas durante el año 1.993, 496 resultaron admitidas a trámite, 81 fueron rechazadas por no reunir los requisitos que nuestra Ley Reguladora exige para su admisión a trámite, 19 fueron remitidas a otros Comisionados, y 18, de reciente recepción, se encuentran todavía en fase de estudio.

Por lo que hace referencia a la colaboración de las distintas administraciones con competencias en materia educativa con esta Institución, hemos de decir que, pese a haberse corregido algunas de las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe de 1.992, aún estamos lejos de lograr una colaboración que pueda ser calificada de totalmente satisfactoria.

En efecto, un análisis de la colaboración demostrada en la tramitación de los expedientes de queja, nos permite constatar que en algunos órganos de la Administración educativa andaluza se ha dotado de una cierta estabilidad al procedimiento de respuesta a nuestras solicitudes de información, de resultados del cual, nuestras peticiones de informe son respondidas con mayor prontitud y eficacia que en años anteriores.

Por el contrario, en otros órganos, los plazos de remisión de los informes son absolutamente impredecibles y varían de unas quejas a otras, siendo igualmente variable la amplitud y documentación con que dichos informes son respondidos.

Si nos detenemos en el análisis del grado de colaboración demostrado por cada una de las distintas Administraciones con competencias en materia educativa, podremos establecer las siguientes conclusiones:

1.- Consejería de Educación y Ciencia.

a) Organos Centrales

En relación con las diferentes Direcciones Generales en que se estructura la Consejería, hemos de resaltar la mejora en la colaboración demostrada por la Dirección General de Personal, cuyos informes, salvo excepciones, suelen remitirse con celeridad y, sobre todo, con un tratamiento amplio, documentado y en profundidad del asunto de fondo planteado en la queja. En este sentido, es evidente que se ha producido una sustancial mejora respecto de años anteriores, de lo que nos congratulamos y es justo reseñar.

Sin embargo, esta valoración positiva de la colaboración de la Dirección General de Personal, cambia radicalmente cuando se trata de quejas cuya pretensión de fondo es lograr una resolución expresa de la misma a una petición o recurso formulado por el interesado. Nos estamos refiriendo a las quejas admitidas por silencio administrativo. En estos casos -como detallaremos en el apartado dedicado al silencio administrativo- los retrasos en conseguir una resolución expresa de la Dirección General se convierten en absolutamente inaceptables y nos obligan a considerar la posibilidad de iniciar una actuación de oficio sobre el particular.

Por lo que se refiere a las Direcciones Generales de Construcciones y Equipamiento Escolar y de Universidades e Investigación, son relativamente escasas las veces que hemos de dirigirnos a las mismas en solicitud de informe, pero, en estos casos, la colaboración recibida sólo puede ser calificada de mínimamente aceptable, siendo necesario un esfuerzo de las mismas para mejorar los plazos de entrega de los informes solicitados, así como el contenido y documentación de los mismos.

Por último, en cuanto a la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, hemos de decir que su colaboración deja bastante que desear, por cuanto los informes se reciben con excesivo retraso y con insuficiencias en los contenidos. Resulta imprescindible una mayor colaboración de esta Dirección General, a fin de evitar retrasos innecesarios en la tramitación de las quejas que a la misma se refieren.

b) Organos Periféricos

Por lo que hace referencia a las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia, debemos destacar la sustancial mejora operada en la colaboración con esta Institución de la Delegación Provincial de Sevilla, que, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, nos está remitiendo los informes solicitados con una especial celeridad. Sin embargo, es necesario poner de manifiesto que el contenido de estos informes deja bastante que desear, habida cuenta de la parquedad y concisión de los mismos, lo que nos ha obligado, con cierta frecuencia, a solicitar ampliaciones de datos, con el consiguiente retraso en la tramitación de los expedientes de queja. Este aspecto debe ser, por tanto, mejorado sustancialmente.

Las Delegaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga, Córdoba y Jaén, presentan un grado de colaboración aceptable, remitiéndose los informes en plazos razonables y debidamente documentados, aunque es evidente la posibilidad de irlos perfeccionando.

Por lo que se refiere a la Delegación Provincial de Huelva, es necesario que la misma reduzca considerablemente los plazos de remisión de informes, que actualmente se dilatan en exceso.

Por último debemos detenernos en la Delegación Provincial de Cádiz. En efecto, la deficiente colaboración de esta Delegación durante el año 1.992, nos

obligó a incluir a la misma, de forma destacada, en el Informe Anual de ese año, dentro de las Administraciones poco colaboradoras, lo que motivó una visita del Adjunto responsable de esta materia al Sr. Delegado, y en la misma se constató la buena acogida y decidida voluntad de perfeccionar los mecanismos jurídicos de respuesta a la labor de investigación de la Institución.

Este año ha mejorado el nivel general, pero sigue adoleciendo de algunos problemas. En realidad, es difícil decir que la Delegación Provincial de Cádiz presenta una actitud poco colaboradora con esta Institución, por cuanto, con carácter general, contesta a nuestras peticiones de informe con cierta rapidez y profundidad. Sin embargo, en algunos expedientes de queja su colaboración resulta notoriamente deficiente, siendo la única que nos obliga, con demasiada frecuencia, a acudir al Sr. Consejero en demanda de una respuesta a alguna solicitud de informe desatendida por dicha Delegación pese a los reiteros realizados.

En todo caso, es obligado señalar que esta provincia es, posiblemente, la que mayor número de quejas suscita en relación con las actuaciones realizadas por las Administraciones educativas y, por tanto, la Delegación Provincial de Cádiz es el órgano al que más solicitudes de informe se remiten (un total de 42 peticiones de informe durante 1.993). Lo cual evidencia una mayor relación y trabajo mutuo que puede conducir, estadísticamente, a un mayor número de incidencias, pero que, precisamente por ello, estimamos que deben agilizarse y mejorarse los mecanismos de tramitación de las quejas, la concreción y profundidad de los informes y, si cabe, el esfuerzo de las personas dedicadas a los mismos.

En todo caso, resulta evidente que la Delegación Provincial de Cádiz debe mejorar considerablemente su colaboración con esta Institución. A tal efecto, hemos de indicar que durante el año 1.994 prestaremos una especial atención a la colaboración de esa Delegación, y, por nuestra parte, ofrecemos nuestra total disponibilidad, a fin de adoptar las medidas que sean necesarias para evitar que se repitan situaciones, entre otras, como la vivida en la **queja 92/1820**, en la cual nos vimos obligados a declarar la actitud entorpecedora de la Delegación Provincial de Cádiz, ante la renuencia de dicha Administración a remitir el informe que reiteradamente se le solicitaba.

2.- Universidades

Por lo que se refiere a la colaboración de las Universidades andaluzas, debemos señalar, con carácter general, que la misma puede calificarse de satisfactoria, aunque debe mejorar los plazos de respuesta a nuestras peticiones.

La media en la tardanza en la recepción de los informes solicitados puede cifrarse en un retraso de dos meses. Ello no obstante, debemos destacar la especial celeridad en la remisión de los informes por parte de la Universidad de Sevilla, cuyas respuestas no suelen demorarse más allá de un mes desde nuestra solicitud.

Por el contrario, las Universidades de Córdoba y Málaga presentan el mayor índice de retrasos en sus contestaciones, que podría cifrarse entre tres y cuatro meses.

Las restantes Universidades presentan un grado de colaboración aceptable.

En todo caso, resulta interesante constatar que esta colaboración desciende sustancialmente cuando el asunto objeto de la queja se refiere a los problemas originados en relación con algún proceso de cobertura de plazas docentes en las Universidades. En efecto, en estos casos se aprecia una evidente renuencia de las autoridades universitarias a remitirnos los informes solicitados con la debida celeridad, y, con frecuencia, cuando los mismos se reciben, su contenido resulta insuficiente, adoleciendo de una falta de documentación, que nos obliga a frecuentes solicitudes de ampliación de datos.

3.- Ayuntamientos

En relación con la colaboración de las Entidades Locales, nos encontramos con el problema de la gran diversidad en la actitud de las mismas, lo que unido al hecho de que rara vez recibimos más de una queja durante el mismo año que se refiera a un mismo Ayuntamiento, resulta harto difícil realizar una valoración global del grado de colaboración de estas Administraciones.

En efecto, junto a Ayuntamientos que nos remiten sus informes con rapidez y calidad -tal es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Adra (Almería), en relación con la **queja 93/1509-**, en otros casos, la información solicitada se retrasa indebidamente o adolece de insuficiencias en su contenido -tal es el caso

del Ayuntamiento de Sevilla en relación con la **queja 92/2243-**.

Para terminar el análisis del grado de colaboración de las Administraciones educativas con esta Institución, vamos a relacionar a continuación aquellas Administraciones que, en relación con expedientes de queja concretos -que asimismo se citan- nos han impedido, con su falta de colaboración, desempeñar nuestras funciones de supervisión en la forma estipulada en nuestra Ley Reguladora:

- **Queja 92/1820**, la falta de remisión del preceptivo informe por parte de la Delegación Provincial de Cádiz nos obligó a declarar la **actitud entorpecedora** de esa Administración, y a incluir el expediente en el presente Informe Anual a los efectos de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.
- **Queja 91/1314 y 92/1854**, ambas relativas a las normas que regulan la escolarización de alumnos. Formuladas las oportunas **Sugerencias** de modificación de la normativa vigente, las mismas fueron rechazadas por la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, sin que las razones de tal rechazo fueran consideradas como debidamente justificativas del mismo.
- **Queja 92/1457**, formulada **Recomendación** a la Delegación Provincial de Cádiz en relación con la planificación de la oferta de plazas escolares en la rama de Administrativos de Formación Profesional de Segundo Grado, no se ha recibido respuesta alguna a la misma, pese a los reiteros efectuados al efecto.
- **Queja 92/550**, formulado **Recordatorio** de deberes legales a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz, y habiéndose reiterado el mismo, nos vemos obligados a incluir este expediente en el Informe Anual, dado que no se ha recibido respuesta al mismo. Y ello, a pesar de haber dado traslado del expediente al Sr. Consejero, y haberle reiterado por dos veces la necesidad de respuesta.
- **Queja 92/1223**, formulada **Recomendación** a la Universidad de Málaga, en relación con la problemática surgida como consecuencia de la no aceptación de una solicitud de traslado de expediente, no obtuvimos contestación, a pesar de haber reiterado la misma, por lo que, asimismo, nos vemos obligados a incluir este expediente de queja en el Informe Anual.

Estos expedientes de queja son objeto de inclusión en el presente

Informe Anual, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 29.2 de nuestra Ley Reguladora, para el caso de que formuladas nuestras resoluciones, las mismas no fueran aceptadas sin que la causa esgrimida para ello se considerara suficientemente justificativa, o no se diera respuesta a las mismas.

Para terminar esta introducción, queremos hacer una somera referencia a la sistemática elegida para la exposición de las quejas recibidas.

En este sentido, hemos de decir que se ha mantenido el mismo criterio expositivo que en el anterior Informe Anual, por entender que éste responde plenamente a las necesidades del análisis que se pretende realizar.

Así, se han distribuido las quejas por materias, agrupándolas en dos grandes categorías, atendiendo al nivel educativo contemplado:

- Enseñanza no universitaria
- Enseñanza universitaria

Desglosándose el primero de ellos -enseñanza no universitaria- en tres epígrafes diferentes, atendiendo al contenido de las quejas que en los mismos se incluyen:

- Ordenación educativa
- Edificios escolares
- Comunidad educativa

Por último, hemos dedicado un epígrafe especial a tratar los problemas derivados del uso abusivo, por parte de la Administración educativa, de la técnica del silencio administrativo.

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 tenor literal del artículo 27 de nuestra Constitución por el que se consagra el derecho de todos a la educación, induce a creer, en una primera aproximación, que la Administración está obligada a satisfacer cualquier demanda de una plaza escolar que los ciudadanos puedan formular.

Sin embargo, esta presunción se nos revelaría como incierta si generalizáramos la obligación impuesta por la Constitución a la Administración educativa a todos los ámbitos educativos y a cualquier Centro docente.

En efecto, el derecho consagrado constitucionalmente de todos los ciudadanos a la educación debe ser matizado en un doble sentido: no se refiere a todos los niveles educativos, ni implica el derecho a conseguir plaza en cualquier Centro que se solicite.

Estas limitaciones del contenido del derecho a la educación no son bien conocidas por los ciudadanos, lo que, todos los años, da lugar a la presentación de numerosas quejas ante esta Institución, en las que los ciudadanos manifiestan su protesta por lo que consideran una injustificada violación de su derecho constitucional ante la imposibilidad de encontrar plaza escolar en el nivel educativo deseado o en el centro elegido.

Paralelamente a estas quejas, -cuya admisión a trámite es rechazada-, se reciben, igualmente, otras denuncias que nos permiten comprobar la existencia de actuaciones administrativas que comportan, en alguna medida, una limitación injustificada del derecho a la educación.

Con el fin de poder analizar, con un criterio comprensible, las quejas recibidas en relación con el derecho a la educación, en su acepción más primaria como derecho a la escolarización, vamos a realizar un breve análisis de las limitaciones básicas que el derecho consagrado en el artículo 27 de la Constitución presenta en su aplicación práctica.

A tal efecto, vamos a distinguir entre las limitaciones que hacen referencia a la diferencia entre los niveles educativos obligatorios y no obligatorios, y las limitaciones referidas al derecho de elección y admisión en Centros docentes.

El análisis se completará con la reseña de las quejas mas relevantes presentadas en relación con cada uno de los aspectos del derecho a la escolarización objeto de estudio:

A.- Niveles educativos.

La obligación de la Administración de facilitar plaza escolar a aquéllos que lo soliciten, tiene una especial fuerza vinculante en los niveles de la enseñanza obligatoria -Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria- donde debe atenderse necesariamente toda solicitud de escolarización que pueda realizarse.

Sin embargo, en los restantes niveles educativos, no obligatorios -Educación Infantil, Bachillerato y Formación Profesional-, la responsabilidad de la Administración resulta menos absoluta y su concreción efectiva debe ser matizada en atención a las características de cada nivel. Así, habremos de distinguir entre:

1.- Educación Infantil: La escolarización de los niños entre los 0 y los 6 años de edad, en los dos ciclos en que se ha dividido la Educación Infantil, figuraba en la LOGSE como uno de los objetivos a conseguir por la nueva ordenación del sistema educativo. Sin embargo, la consecución de este objetivo se preveía como un proceso gradual que había de extenderse a lo largo de varios años, y cuyo final se hacía coincidir con el del propio calendario de aplicación de la LOGSE.

Pese a ello, la determinación que el Real Decreto 986/1991, -que aprobaba el calendario de aplicación de la LOGSE-, hacía del curso 91-92 como el referente para la iniciación del proceso de extensión de la escolarización a todos los alumnos del primer ciclo de Educación Infantil, con edades entre 3 y 6 años, provocó la creación de unas expectativas entre los padres de los alumnos de esa edad que la realidad se ha ocupado de defraudar.

En efecto, mientras el proceso de escolarización de niños con 4 y 5 años de edad se encuentra prácticamente completado en nuestra Comunidad Autónoma, no puede decirse lo mismo de los niños de 3 años, cuyo nivel de escolarización es uno de los más bajos de todo el Estado Español, sin que resulte difícil colegir el grado de responsabilidad imputable a la presente crisis económica en esta situación.

Este retraso en la extensión de la escolarización a los niños de 3 años, ha provocado la presentación de diversas quejas ante esta Institución en las

que padres con hijos de esa edad manifestaban su protesta por no encontrar plaza escolar para los mismos en los centros de Educación Infantil de su zona.

Curiosamente, la mayoría de las quejas provenían de poblaciones en las que se había comenzado a escolarizar a alumnos de 3 años, pero sin que existiesen todavía plazas suficientes para todos los alumnos, y hacían hincapié en la posible discriminación que, consideraban, suponía la escolarización de unos niños mientras otros quedaban sin plaza.

Por el contrario, apenas si se han recibido quejas de las poblaciones donde aún no existe ningún Centro que escolarice niños de 3 años, lo que permite constatar cómo la aplicación efectiva de la LOGSE va generando nuevas expectativas entre la población afectada.

Las quejas recibidas sobre el particular no han sido admitidas a trámite por esta Institución, por entender que la LOGSE se limita a fijar un objetivo a conseguir, marcando unos plazos de carácter indicativo, que no suponen una obligación de cumplimiento absoluto para la Administración al no tratarse de un nivel de Educación obligatoria.

Ello no obstante, la comparación de los datos estadísticos sobre el grado de escolarización de niños de 3 años en otras Comunidades Autónomas o en el territorio MEC, con respecto al conseguido en Andalucía, nos obligó a hacer partícipe a la Administración de nuestra preocupación por la lentitud del proceso de escolarización de estos niños, con unos índices de escolarización efectiva que no superaban el 10%, frente a índices muy superiores en otros territorios.

A tal efecto, viene a colación la **queja 93/2405** para trasladar nuestra inquietud a la Administración educativa:

Dicha queja fue presentada por un colectivo de padres de Salobreña que manifestaban su disconformidad con la actuación de la Administración educativa, la cual, ante la falta de plazas suficientes para atender la escolarización de todos los niños con 3 años del Municipio, había optado por la aplicación de los criterios de admisión que regula el Decreto 115/1987, para los casos en que la demanda de plazas supera a la oferta en un centro determinado.

Los Padres consideraban dichos criterios de admisión -en particular el criterio "renta"- como discriminatorios para los trabajadores, por la mayor

transparencia fiscal de sus rentas, y consideraban que la aplicación de los mismos había tenido como consecuencia la no escolarización de sus hijos de 3 años, lo que, a su entender, suponía un vulneración del mandato del artículo 27 de la Constitución.

La queja motivó un escrito a los interesados en el que se les expuso, amplia y detalladamente, la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración, por cuanto la escolarización de niños de 3 años constituía un mero objetivo marcado por la LOGSE, sin un marco temporal rígido para su consecución, por lo que no podía hablarse de que existiese una vulneración del artículo 27 de la Constitución por el hecho de no existir plazas suficientes para los niños de esa edad.

Igualmente, significamos a los Padres la corrección de la aplicación de los criterios de admisión del Decreto 115/1987, dada la existencia de mayor demanda que oferta de plazas en ese ciclo de Educación Infantil.

Pese a todo, la queja fue admitida a trámite -según se informó a los interesados- a los efectos de obtener de la Administración educativa información sobre los siguientes extremos:

- Niveles y porcentajes actuales de escolarización en Educación Infantil (curso 93-94), distribuido por edades en la Provincia de Granada.
- Estudios estadísticos y previsiones futuras tanto de demanda como de oferta escolar en Educación infantil, distribuido por edades, en la Provincia de Granada.

La respuesta de la Administración nos permitió conocer que en la Provincia de Granada, desde el curso 91-92, habían sido autorizados 40 centros para la implantación del Segundo Ciclo de la Educación Infantil, funcionando en el curso 92-93, 47 unidades para alumnos de 3 años, que escolarizaban a unos 850 alumnos, lo que representa aproximadamente un 8,2% de la población escolar de esa edad.

Igualmente, se nos informó que el nivel de escolarización de niños de 4 y 5 años de edad se aproximaba al 100% de la población a escolarizar.

Analizados estos datos, hubimos de constatar la excesiva lentitud con que se estaba produciendo la extensión de la escolarización a los niños de 3 años

en la Provincia de Granada. Lentitud que, según los datos que pudimos recopilar, era predicable igualmente del resto de las provincias andaluzas.

En consecuencia, dirigimos un escrito a la Administración educativa en el que le instábamos a redoblar los esfuerzos para acelerar el proceso de escolarización de los niños de 3 años, a fin de evitar una defraudación general de las expectativas despertadas por la LOGSE.

Actualmente, iniciado ya el curso 93-94, lamentamos comprobar que el número de Centros destinados a atender a esta población escolar no ha aumentado de forma apreciable, por lo que resulta necesario demandar de la Administración un mayor esfuerzo en tal sentido.

2.- Formación Profesional y Bachillerato: La problemática que se suscita en el ámbito de los niveles no obligatorios de la Educación no Universitaria en cuanto a la garantía del cumplimiento del derecho a la educación, presenta matices muy distintos según hagamos referencia a la Formación Profesional o al Bachillerato.

Así, en el Bachillerato puede decirse que existe prácticamente una cobertura total de la demanda de escolarización por parte de los Institutos de Bachillerato existentes.

Ello no es extraño, si tenemos en cuenta que las opciones dentro de este nivel educativo son pocas y, por tanto, su atención puede concentrarse en un mismo Centro, sin que la diversidad de especialidades impida un tratamiento unitario. Esto propicia que la red de Institutos de Bachillerato se establezca en cada Provincia en función de los Centros de Educación Secundaria Obligatoria o Educación General Básica existentes, con capacidad suficiente para atender a los alumnos que deseen acceder a este nivel de enseñanza.

Por el contrario, en el ámbito de la Formación Profesional el problema se suscita por la gran variedad de opciones, ramas, especialidades y, en definitiva, alternativas que el sistema ofrece al estudiante que accede a este nivel.

En efecto, la Administración se enfrenta aquí a la necesidad de adoptar decisiones sobre la extensión y ubicación de la red de centros de Formación Profesional, de forma tal que se atienda, con la mayor amplitud posible, la demanda potencial de las distintas ramas por las que pueden optar los alumnos. Para ello resulta necesario elaborar una serie de estudios en los que han de

tenerse en cuenta distintas variables que incluyen desde la evolución demográfica de la población en esa edad escolar, hasta análisis sobre preferencias o tendencias profesionales, a fin de prever la orientación de la demanda futura de plazas.

A ello se añade la necesidad de la Administración de tomar en consideración la situación actual y las expectativas futuras del mercado de trabajo, a fin de conseguir una adecuación entre la demanda laboral y la oferta educativa, que permita afrontar con realismo los problemas de una economía con un elevado índice de paro estructural, que no conviene agravar con una deficiente correlación entre profesionales titulados y puestos de trabajo disponibles.

Como consecuencia de ésto, resulta frecuente la recepción de quejas en esta Institución en las que se plantea la protesta de algunos alumnos que ven defraudadas sus expectativas profesionales al no encontrar plazas vacantes en la especialidad elegida por la excesiva demanda de la misma, o se ven obligados a desplazarse para poder continuar sus estudios ante la inexistencia de centros que impartan la especialidad elegida en su lugar de residencia.

Las quejas recibidas por tal motivo son frecuentemente rechazadas, por entender que al tratarse de un nivel de enseñanza no obligatorio, la Administración no tiene la obligación de atender toda la demanda que se produzca en cada especialidad, sin tomar en consideración otras cuestiones como las anteriormente mencionadas.

Ello no obstante, en determinadas ocasiones, las denuncias recibidas nos permiten constatar la existencia de ciertas inadecuaciones entre la oferta existente y la demanda generada, que no se corresponden con unas razones objetivas, sino mas bien con defectos en la planificación de la red de centros.

Este es el caso de la **queja 92/1457** -de la que ya dimos cuenta en el Informe Anual de 1.992- y en la que pudimos comprobar un desfase entre la oferta y la demanda de plazas de Formación Profesional de la rama de administrativos en la Provincia de Cadiz.

En efecto, los alumnos de esta Provincia podían cursar estudios de F.P.1, rama de Administrativos, hasta en cinco centros, mientras que la oferta de F.P.2 de la misma especialidad se reducía a dos centros.

La tramitación de la queja nos obligó a recabar un informe de la

Delegación Provincial de Cadiz, a fin de conocer los motivos de tal desfase entre los distintos niveles de Formación Profesional. Recibiendo una respuesta genérica de la Administración, en la que se limitaba a aducir el carácter no obligatorio de la F.P.2 para justificar la situación existente.

Ante la insuficiencia de esta respuesta nos vimos obligados a dirigir un escrito a la Delegación manifestándole lo siguiente:

"En el informe se nos dice, igualmente, que la F.P.2 no se incluye entre los niveles de escolarización obligatoria. Es evidente que esta afirmación es absolutamente correcta; ahora bien, si con ella se pretende argumentar que al no tratarse de un nivel de escolarización obligatoria la Administración educativa no tiene la obligación de garantizar una oferta educativa suficiente para atender la demanda existente, estaríamos ante un grave error.

El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 8/1.985, de 3 de Julio, Reguladora del Derecho a la Educación, establece el derecho de todos a acceder a niveles de educación superiores al básico, en función de sus aptitudes y vocación. Este derecho, que se integra dentro del genérico "derecho a la educación" exige, para convertirse en una realidad, de la existencia de una oferta adecuada de plazas escolares que permitan a los alumnos desarrollar su vocación.

Es evidente que, a diferencia de lo que ocurre con el nivel de escolarización obligatoria, en los niveles superiores la diversidad de opciones existentes y la necesidad de adecuar la oferta educativa a la realidad de las demandas del mundo laboral, obliga a una planificación de la oferta de plazas escolares que, en ocasiones, puede frustrar las aspiraciones vocacionales de los alumnos ante la insuficiencia de plazas escolares en la opción académica elegida.

En todo caso, la programación educativa deberá hacerse sobre la base de estudios exhaustivos de las demandas de los alumnos, con el fin de ofertar a los mismos aquel número de plazas que, adecuándose a las necesidades del mundo laboral, permitan a los mismos satisfacer sus aspiraciones vocacionales.

En este sentido, observamos cómo de la situación creada en Cádiz se deduce una deficiente planificación de la oferta educativa, que se revela incapaz de satisfacer la demanda de plazas escolares en la rama de administrativos de F.P.2, sin que la falta de plazas escolares parezca deberse a una política restrictiva en la oferta para adecuarla a las necesidades del mercado laboral. Antes al contrario, parece que la opción académica elegida es una de las que cuenta con mayores posibilidades en materia de ofertas de empleo.

En consecuencia, es necesario que por la Administración educativa se haga una revisión crítica de la programación de plazas escolares de Formación Profesional 2 en la provincia de Cadiz, con el fin de dotar a la misma de un mayor número de plazas en la rama de administrativos, que permita satisfacer la demanda existente."

Finalmente, formulamos a la Delegación Provincial de Cadiz las siguientes **Recomendaciones**:

"1.- Que se amplie la oferta de plazas escolares de Formación Profesional de segundo grado, rama de administrativos, en la provincia de Cadiz, con la mayor brevedad posible.

2.- Que se estudien posibles soluciones provisionales para los alumnos que, demandando estos estudios, se ven actualmente imposibilitados de realizarlos por la insuficiencia de plazas existentes."

Ante la falta de respuesta a las **Recomendaciones** formuladas por parte de la Delegación Provincial, pese a haberles sido reiteradas las mismas, nos hemos visto obligados a trasladar las actuaciones efectuadas y las Resoluciones dictadas al Sr. Consejero de Educación y Ciencia, solicitando del mismo una respuesta a nuestras solicitudes.

Actualmente nos encontramos a la espera de recibir respuesta.

Otro supuesto similar, aunque de resultado diverso, fue el planteado en la **queja 92/746**, -también ampliamente comentada en el Informe Anual de 1.992-, en la que el Director de un Centro de Formación Profesional, el Consejo Escolar y la Asociación de Padres de Alumnos, planteaban la necesidad de la implantación del módulo III de Imagen y Sonido, como continuación natural de los

estudios de F.P.2, cuya primera promoción, en esa especialidad, terminaba en ese curso.

Aducían los interesados la posible discriminación con respecto a alumnos de otras especialidades, que contaban con la posibilidad de continuar sus estudios en las correspondientes Escuelas Universitarias, mientras que, por el contrario, la única opción para proseguir los estudios en su especialidad radicaba en la implantación del citado módulo III.

Los informes recabados de la Administración nos permitieron comprobar que el Instituto 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 negativa de la Administración a la implantación del módulo III era ajustada a derecho.

Sin embargo, resultaba evidente que la aceptación de esta resolución supondría la frustración de las expectativas profesionales de numerosos alumnos, obligados a estudiar especialidades distintas de las deseadas. Por ello, a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 1.2 de la LODE, satisfaciendo, asimismo, las aspiraciones expresadas por los alumnos a través de sus representantes, dirigimos a la Administración el siguiente escrito:

"(...) 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 cursar estudios en especialidades no directamente relacionadas con sus aspiraciones profesionales, o bien trasladarse a otras provincias donde se encuentre 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."*

Esta **Recomendación**, dirigida a la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, no obtuvo respuesta pese a las reiteradas peticiones realizadas al efecto, por lo que nos vimos obligados a trasladar la misma al Sr. Consejero de Educación y Ciencia, el cual, aunque con cierto retraso, nos comunicó la aceptación de la misma y la consiguiente autorización para la implantación del módulo III de Imagen y Sonido en el Instituto solicitante.

Esta solución -que nos agradó sobremanera- pone de manifiesto la necesidad de realizar un estudio a largo plazo de las necesidades educativas futuras de los alumnos a la hora de conceder autorizaciones de implantación anticipada de la LOGSE en el ámbito de la Formación Profesional, a fin de evitar que los mismos vean defraudadas sus legítimas aspiraciones de culminar sus estudios profesionales en las especialidades elegidas, por una mala planificación.

Una mención especial merece el problema -denunciado en numerosos escritos de queja- de la insuficiencia de la oferta de plazas disponibles para la continuación de los estudios de Formación Profesional de 2º Grado en la rama de Ciencias de la Salud.

En efecto, las **quejas 93/2504, 93/2744 y 93/2793**, planteaban el problema que se suscitaba a un numeroso grupo de alumnos que, habiendo cursado el primer Grado de F.P. en la rama de Ciencias de la Salud, veían bruscamente interrumpidas sus aspiraciones formativas ante la insuficiencia de plazas vacantes en los I.F.P. que impartían el segundo Grado de esta especialidad. Frustración agravada por la dificultad de acceder a los estudios de la misma especialidad de nivel universitario al estar sometido su acceso a un estricto "numerus clausus".

Tras recabar los oportunos informes de la Administración Educativa, pudimos comprobar que efectivamente existía un fuerte déficit de plazas en las diferentes opciones de la rama de Ciencias de la Salud en Formación Profesional, déficit, que se asemejaba al existente en los estudios similares de ámbito universitario.

Ello no obstante, pudimos igualmente comprobar que las limitaciones de plazas en este tipo de estudios no obedecían, básicamente, a una mala planificación de la oferta de plazas escolares, ni a una falta de recursos para habilitar nuevos centros que acogieran la demanda existente. Sino que, por el contrario, la escasez de la oferta se debía a razones de tipo estructural, relativas a

la saturación del mercado de trabajo en estas especialidades y a la insuficiencia de infraestructura hospitalaria disponible para poder realizar las necesarias prácticas de los alumnos, pese a los conciertos al efecto con el Servicio Andaluz de Salud.

Por ello, considerando que existían razones objetivas que justificaban la limitación en el número de plazas ofertadas, hubimos de reconocer la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración, que se había limitado a aplicar los criterios de admisión del Decreto 115/1987, ante la existencia de una demanda de plazas que superaba a la oferta en estos centros.

Sin embargo, pese a las razones aducidas por la Administración, nos vemos obligados a cuestionarnos la posible existencia de disfunciones en la orientación educativa de los alumnos que acceden a este tipo de estudios, los cuales, según se desprende de sus escritos, desconocen las dificultades con que van a encontrarse a la hora de continuar sus estudios, lo que provoca en los mismos una situación de desaliento al considerar que han volcado sus esfuerzos en unos estudios sin posibilidades de continuación, o con posibilidades muy limitadas, cuando podrían haber optado por otras especialidades, quizás no tan deseadas, pero al menos con mayores expectativas de promoción.

Por ello, consideramos necesario que se mejore la información ofrecida a los alumnos a la hora de optar por uno u otro tipo de estudios, a fin de que los mismos realicen su elección con verdadero conocimiento de causa de las dificultades con que pueden encontrarse a la hora de continuar su formación académica. Esta función exige una mayor participación de los equipos de orientación educativa en los diferentes momentos en que el alumno ha de tomar decisiones que pueden afectar a su futuro profesional.

Asimismo, entendemos conveniente que se produzca una mayor adecuación entre el número de plazas ofertadas en F.P.1 en estas especialidades y las existentes en F.P.2, a fin de disminuir el número de casos en que es necesario rechazar alumnos por falta de plazas en los niveles superiores. Procurando, siempre que ello sea posible, que la adecuación de plazas se produzca incrementando la oferta en los niveles superiores.

Así lo hemos solicitado de la Administración educativa competente.

B.- El derecho a la libre elección de centros y los criterios de admisión.

El derecho a la escolarización, dimanante del genérico derecho a la educación del artículo 27 de la Constitución, no implica únicamente que la Administración está obligada a facilitar una plaza escolar a aquellos que lo soliciten, sino que conlleva, en su aplicación efectiva, la obligación de la Administración educativa de garantizar una serie de derechos que, derivados del propio derecho a la escolarización, delimitan y definen el contenido del mismo.

Entre estos derechos, se encuentran el derecho a la libre elección de centro y el derecho a un procedimiento de escolarización justo y eficaz, que respete los principios de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, en el análisis de las quejas recibidas, hemos podido constatar cómo tales derecho se ven, en ocasiones, desconocidos o indebidamente garantizados, lo que provoca las denuncias de los afectados que consideran vulnerado su derecho a la escolarización como consecuencia de las actuaciones incorrectas de la Administración.

Vamos a analizar, a continuación, la problemática suscitada en torno a la aplicación efectiva del derecho a la escolarización, examinando el grado de respeto a los derechos que en el mismo se incluyen, a la luz de las quejas recibidas por tal concepto. Para una mayor claridad expositiva vamos a distinguir en nuestro análisis entre la problemática originada por la aplicación del derecho a la libre elección de centro y la motivada por la aplicación de los criterios de admisión.

1.- El derecho a la libre elección de centros:

El artículo 20 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación, incluye entre las obligaciones de la Administración educativa la de garantizar, en relación a los Centros Públicos, la efectividad del derecho a la libre elección de centro docente.

Esta libertad de opción que se reconoce en el ámbito de la educación pública, precisa para su concreción efectiva del cumplimiento de una serie de requisitos, como son los siguientes:

- 1.- Una oferta global de plazas escolares de carácter gratuito suficiente para atender la demanda de las mismas.
- 2.- Unos criterios de admisión de alumnos que eviten, para aquellos casos

concretos en que la demanda de plazas en un Centro supere a la oferta, cualquier tipo de discriminación en la selección de los mismos.

3.- Unos procedimientos técnicos de escolarización y matriculación de alumnos que garanticen la concreción efectiva del derecho de opción.

Un análisis superficial de la situación educativa en nuestra Comunidad Autónoma, a efectos del cumplimiento de estos requisitos, nos llevaría a concluir que los mismos son efectivamente cumplidos y respetados en nuestro sistema educativo y que, en consecuencia, el derecho a la libre elección de Centro se encuentra plenamente garantizado.

Sin embargo, un análisis más detallado nos lleva a cuestionar la efectividad del cumplimiento del tercero de los requisitos antes mencionados, esto es, del que hace referencia a la necesidad de la existencia de unos procedimientos técnicos para la escolarización de los alumnos que permitan a los padres hacer realidad su derecho a la libre elección de centro, sin otras limitaciones que las necesariamente impuestas por los preceptos legales.

En efecto, como ha puesto de manifiesto el estudio de las numerosas quejas que periódicamente se reciben en esta Institución con motivo de los períodos anuales de escolarización, el ejercicio del derecho a la libre elección de centro docente puede verse en ocasiones cuestionado, dificultado e incluso negado, por la aplicación o interpretación que se viene realizando de algunos aspectos de la vigente normativa reguladora de los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos.

Con tal motivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se decidió iniciar una actuación sobre la presente cuestión, que dió lugar al expediente de **queja de oficio 93/2964**.

Antes de especificar los casos en los que, a nuestro juicio, se incumple el derecho de libre elección o se dificulta su ejercicio, vamos a centrar nuestro análisis con una referencia a la normativa en vigor en materia de escolarización.

Actualmente, con independencia de la ya mencionada LODE, la regulación de los criterios y procedimientos de admisión de alumnos en la

Comunidad Autónoma andaluza, se encuentran recogidos en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, y en la Orden de 26 de Enero de 1.993, sobre escolarización y matriculación en Centros no universitarios para el curso 1993-94.

En relación con esta normativa vamos a analizar las siguientes cuestiones, que se refieren al proceso de escolarización y matriculación de alumnos en los Centros docentes públicos:

1.- Tramitación de las solicitudes de escolarización referidas a centros con exceso de demanda de plazas.

2.- Separación en dos fases del proceso de matriculación.

1.- Tramitación de las solicitudes de escolarización referidas a centros con exceso de demanda de plazas

El artículo 6 del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, establece lo siguiente:

«2.1 del presente Decreto (Centros públicos no universitarios), cuando en los mismos no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes, se regirá según lo establecido en el artículo 20.2 y el artículo 53 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, por los criterios prioritarios de renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro.»

En los centros docentes públicos el órgano competente para decidir la admisión de alumnos es el Consejo Escolar -según establece el artículo 12 del citado Decreto 115/1987- que atribuye a este órgano la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas generales sobre admisión de alumnos.

Por otra parte, el artículo 14 del mismo Decreto, establece que será obligación de la Consejería de Educación y Ciencia garantizar la admisión en la enseñanza obligatoria en Centros distintos a los solicitados, cuando no queden plazas disponibles en éstos. Para ello, la Administración educativa habrá de adoptar las normas precisas para que, a través de los procesos y órganos legalmente establecidos (Consejo Escolar y Comisiones de Escolarización), se apliquen a tales efectos los criterios prioritarios y complementarios de admisión establecidos en el propio Decreto y en sus disposiciones de desarrollo.

Un somero exámen de los preceptos referenciados nos lleva a las siguientes conclusiones:

- En los centros docentes públicos en que el número de plazas demandadas supere al número de las plazas ofertadas, la selección de alumnos admitidos y alumnos sobrantes deberá verificarse a través de la aplicación de los criterios de admisión, tanto prioritarios como complementarios, establecidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, y en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril.
- La garantía de la aplicación efectiva de este procedimiento de admisión de alumnos en Centros con limitación de plazas, recaerá en el Consejo Escolar del Centro, en primera instancia, y en las Comisiones de Escolarización en segundo término.
- Corresponde a la Consejería de Educación diseñar un procedimiento de escolarización que respete estos principios.

En cumplimiento de la obligación que la norma le atribuye, la Consejería de Educación dicta anualmente una Orden a través de la cual regula el proceso de escolarización y matriculación de alumnos en los Centros docentes públicos de Andalucía para el curso que se inicia.

Para el curso académico 1993-94 la normativa vigente es la contenida en la Orden de 26 de Enero de 1.993, en la cual se establece una regulación del procedimiento a seguir para la escolarización y posterior matriculación de los alumnos en los Centros docentes públicos.

El procedimiento de escolarización que se regula en la citada Orden podríamos resumirlo de la siguiente manera:

1.- El interesado presentará, debidamente relleno, el impreso de solicitud que le facilitarán en los propios Centros.

En la solicitud podrá detallar hasta un máximo de tres Centros, ordenados según sus preferencias, debiendo entregar el impreso, únicamente, en el Centro que haya elegido en primer lugar.

Los Centros remitirán el duplicado de las solicitudes a las respectivas

Delegaciones Provinciales que comprobarán que no existan peticiones duplicadas de un mismo alumno en distintos Centros.

2.- Recibidas todas las solicitudes, si el número de las mismas fuese igual o inferior al de plazas vacantes en el Centro, se realizará una adjudicación automática de dichas plazas a los alumnos solicitantes, comunicándose a la Comisión de Escolarización correspondiente, o en su caso, a la Delegación Provincial, el número de plazas cubiertas y, en su caso, el de sobrantes.

3.- Si el número de solicitudes excediese el de plazas disponibles, el Consejo Escolar procederá a ordenarlas aplicando los criterios de admisión, prioritarios y complementarios, que se regulan en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril. Realizada la correspondiente baremación, se admitirán las solicitudes con mayor puntuación hasta cubrir las plazas vacantes.

4.-Las solicitudes no admitidas serán remitidas a la Comisión de Localidad, Distrito o Sector correspondiente, que procederá a su redistribución entre los restantes Centros solicitados, según el orden de preferencia reseñado en la solicitud, siempre que en los mismos resten plazas vacantes.

Estos Centros procederán a aplicar el procedimiento de selección de solicitudes reseñado anteriormente.

El procedimiento continuaría, de ser necesario, hasta garantizar que todas las solicitudes sean atendidas.

El procedimiento de escolarización que acabamos de describir puede parecer, en una primera impresión, que se ajusta perfectamente a las prescripciones legales establecidas tanto en la LODE como en el Decreto 115/1987, existiendo, por tanto, la garantía del respeto al principio de libre elección de Centro.

Sin embargo, un análisis más detallado del procedimiento descrito nos lleva a cuestionarnos la veracidad de esta afirmación en los casos en que, no existiendo plazas suficientes en el Centro elegido en primer lugar, la solicitud del alumno es rechazada tras la baremación de los criterios de admisión.

En efecto, una aplicación estricta de la normativa básica sobre escolarización contenida en el artículo 14 del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, antes referenciado, implicaría que la solicitud del alumno rechazado fuese remitida

al Centro elegido en segundo lugar en el orden de preferencias, donde sería sometida nuevamente al proceso de escolarización -con aplicación de los criterios de admisión en caso de existir mas solicitudes que plazas-, continuándose el procedimiento con el Centro elegido en tercer lugar si tampoco hubiese conseguido plaza, y así sucesivamente hasta conseguir una plaza escolar para el alumno.

Este procedimiento, que permitiría garantizar que la solicitud de plaza del alumno sería admitida en aquel Centro, de entre los elegidos libremente, que le correspondiese una vez aplicados los criterios de admisión, resulta incumplido en la realidad por el procedimiento técnico de escolarización que se establece en la Orden de 26 de Enero de 1.993.

Así, observamos que en aquellos casos en que la solicitud es rechazada tras la aplicación de los criterios de admisión por el Centro elegido en primer lugar, la misma se remite al Centro seleccionado en segundo lugar, pero sólo si en el mismo continúan existiendo vacantes tras la selección de las solicitudes que hubiesen designado a ese Centro en primer lugar de la lista de preferencias, y por lo que se refiere a estas plazas sobrantes exclusivamente.

Esto implica que la solicitud del alumno ya no va a optar a la totalidad de las plazas vacantes en el Centro elegido en segundo lugar, sino únicamente a aquéllas que continuasen libres tras haberse admitido las solicitudes recibidas directamente en el Centro por haber colocado al mismo en primer lugar en el orden de preferencias. Y ello sólo si aún existiesen vacantes, ya que en caso contrario la solicitud sería remitida directamente al Centro seleccionado en tercer lugar, pudiendo darse el caso de que tampoco en éste resultasen plazas vacantes con lo que la solicitud terminaría en un Centro que ni tan siquiera figuraba en la lista de preferencias del alumno.

Así, al no optar a todas las plazas del Centro elegido en segundo lugar, el alumno puede encontrarse con la paradoja de que su solicitud sea nuevamente rechazada pese a contar con mayor baremo por aplicación de los criterios de admisión que alguno de los alumnos admitidos, con la única diferencia de que éstos eligieron ese Centro en primer lugar.

En conclusión, podemos decir que el sistema previsto en la Orden de 26 de Enero de 1.993 incumple lo dispuesto en los artículos 20.2 y 53 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, y en los artículos 6 y 14 del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, de cuyo análisis se deduce que será la aplicación de los criterios de

admisión la única circunstancia que pueda motivar el rechazo de una solicitud de escolarización, sin que pueda supeditarse tal principio al orden de preferencias en que se seleccionó el Centro docente.

Por todo ello, sería necesario modificar el actual procedimiento de escolarización a fin de que resulte garantizado que todas las solicitudes de escolarización concurrirán en igualdad de condiciones a los Centros elegidos, con independencia del orden en que los mismos fueron seleccionados.

De esta forma, se evitarían las frecuentes quejas recibidas en esta Institución, en las que los reclamantes manifestaban su sorpresa al conocer que se les había asignado un Centro que, en ocasiones, ni siquiera figuraba entre los seleccionados en la lista de preferencias, mientras tenían conocimiento de que alumnos con mucha menor puntuación que el interesado -según los criterios de admisión- habían sido escolarizados en uno de los Centros elegidos en segundo o tercer lugar por el reclamante, simplemente por el hecho de haber colocado dicho centro en el primer lugar de la lista de preferencias.

Tal es el caso planteado, por ejemplo, en la **queja 93/969**, en la que un padre nos manifestaba su indignación al comprobar como a su hija la habían escolarizado en un centro que ni tan siquiera se encontraba entre los solicitados, al no contar con puntuación suficiente para acceder al centro designado en primer lugar en su lista de preferencias, y no resultar plazas vacantes en los otros dos centros designados, tras la celebración del proceso de selección entre los que habían solicitado éstos en primer lugar.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la Delegación Provincial, recibéndose como respuesta la comunicación de que se estimaba la pretensión del interesado y se matriculaba a la niña en el centro solicitado en primer lugar.

Pese a la solución positiva del presente caso, el mismo pone claramente de manifiesto la problemática que hemos expuesto.

En el caso de que no se considerase factible, o no se aceptase la modificación del procedimiento propuesta, debería, cuando menos, informarse cumplidamente a los solicitantes de las consecuencias de la lista de preferencias. Así se evitarían las sorpresas que con frecuencia se producen, cuando los alumnos seleccionan en primer lugar un centro especialmente deseado, pese a ser

conscientes de las escasas posibilidades de ser admitidos en el mismo, confiados en que, caso de ser rechazada su solicitud, serán admitidos en el centro seleccionado en segundo o tercer lugar, para los que sí tienen puntuación suficiente con arreglo a los criterios de admisión.

Una información completa y clara permitirá, al menos, que los alumnos sean conscientes de la importancia de seleccionar en primer lugar un centro en el que tengan posibilidades reales de ser admitidos, a fin de evitar la sorpresa de verse obligados a acudir a centros no deseados y, en ocasiones, muy alejados de su domicilio familiar.

Por todo lo anterior, y al amparo de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley reguladora de esta Institución, nos permitimos formularle al Sr. Director General de Ordenación Educativa y Formación Profesional una **Sugerencia** de modificación de la normativa vigente reguladora de los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos, a fin de que en la misma se de respuesta a las situaciones denunciadas en los puntos anteriores.

Caso de no ser aceptada esta **Sugerencia**, -o bien mientras la misma se lleva a efecto-, al amparo del mismo artículo 29 de la ley 9/1983, se formuló la **Recomendación** de que se procediera a facilitar a los miembros de la comunidad educativa una información clara y detallada de las consecuencias del actual sistema de preferencias, con la finalidad que se ha detallado anteriormente.

2.- Separación en dos fases del proceso de matriculación

Del análisis sistemático de la normativa que estamos estudiando, puede concluirse afirmando que existe un único proceso de escolarización de alumnos en los centros docentes públicos, dentro del cual es posible establecer la existencia de una diferenciación entre el procedimiento de admisión de alumnos y el procedimiento de matriculación de los mismos.

El procedimiento de admisión de alumnos se orienta a regular la presentación y tramitación de las solicitudes de escolarización de los alumnos, así como la selección de las presentadas mediante la aplicación de los criterios de admisión, cuando en su caso procedan.

Por su parte, el procedimiento de matriculación tiene por finalidad la

inscripción efectiva en el centro docente del alumno admitido, previa comprobación del cumplimiento por el mismo de los requisitos de edad y académicos legalmente establecidos.

Así contemplados, ambos procedimientos se nos presentan como actuaciones diferenciadas aunque, a la vez, complementarias. En este sentido, parece lógico considerar que el procedimiento de matriculación únicamente se pondrá en marcha una vez culminado el procedimiento de admisión de alumnos, es decir, una vez determinados los alumnos que han sido seleccionados y, por tanto, pueden ser inscritos.

Continuando con esta interpretación normativa, parece lógico concluir que la acreditación del cumplimiento de los requisitos legales de edad y académicos, que se requieren para proceder a la matriculación del alumno, únicamente deberá exigirse cuando el procedimiento de admisión de alumnos esté totalmente concluido, lo cual únicamente ocurrirá cuando se hayan baremado todas las solicitudes presentadas en el centro, tanto las presentadas en Junio como las presentadas en Septiembre, ya que el proceso de escolarización ha de entenderse como un proceso único, no susceptible de división en fases o períodos distintos.

Sin embargo, si analizamos en detalle la normativa reguladora de los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos -que para el curso académico 1.993-94 se recogen en la Orden de 26 de Enero de 1.993- podremos observar que no es éste el procedimiento que se sigue en nuestra Comunidad Autónoma sino que, por el contrario, nos encontramos ante una explícita división del proceso de escolarización en dos fases diferentes, una ordinaria en Junio y otra extraordinaria en Septiembre, durante cada una de las cuales se verifican los correspondientes procedimientos de admisión y matriculación de alumnos.

En efecto, en el Apartado VIII de la citada Orden de 26 de Enero de 1.993, se hace expresa referencia al calendario de admisión y matriculación, especificándose que existirán dos fases, una primera en Junio en la que tendrán cabida aquellos alumnos que habiendo resultado admitidos acrediten el cumplimiento, en esa fecha, de los requisitos de edad y académicos que exige la legislación vigente, y una segunda fase en Septiembre a la que concurrirán los alumnos que no pudieron acreditar estos requisitos en Junio, y en la que optarán, únicamente, a las plazas que hubieran resultado vacantes tras el proceso de escolarización de Junio.

La consecuencia inmediata de esta división del proceso de escolarización en dos fases será que los alumnos que no reúnan los requisitos de edad o académicos exigidos por el ordenamiento vigente en Junio, se verán abocados a participar en el proceso de escolarización de Septiembre, en el cual únicamente podrán optar a aquellas plazas que hubiesen resultado vacantes tras el proceso de Junio. Y eso en el caso de que hubiera alguna vacante.

En estos casos, podrán darse situaciones en las que un alumno vea rechazada su escolarización en un centro al ser preterida su solicitud en beneficio de la de otro alumno que, aun contando con menor puntuación por la aplicación de los criterios de admisión, presentó su solicitud en Junio y no en Septiembre.

El artículo 3 del Decreto 115/1987, de 29 de Abril, estipula que los requisitos de edad y académicos para ser admitido en un centro docente serán los establecidos en cada caso por el Ordenamiento jurídico vigente, sin que de la aplicación de los criterios regulados en esa Disposición se pueda derivar modificación alguna que afecte a aquéllos.

En consecuencia, cualquier alumno que reúna los requisitos de edad y académicos que estipula el ordenamiento vigente en el momento de su matriculación tendrá derecho a ser escolarizado en el centro de su elección sin más limitaciones que las derivadas de la aplicación de los criterios de admisión en los supuestos en que la insuficiencia de plazas así lo exigiera. Así se establece en el artículo 6 del citado Decreto 115/1987.

La problemática que analizamos queda así centrada en la determinación del momento en que deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos de edad y académicos. En este sentido, resulta necesario resaltar que el ordenamiento jurídico vigente no establece, en ningún caso, que dichos requisitos deban estar necesariamente acreditados en Junio, ni establece menor validez a los méritos académicos de un alumno que apruebe en Septiembre frente a aquel que lo haga en Junio. Por lo tanto, no parece aceptable que se establezca una discriminación a la hora de optar a una plaza escolar entre los alumnos aprobados en Junio y los aprobados en Septiembre.

En efecto, si el alumno aprobado en Septiembre sólo puede optar a aquellas plazas que resultaron vacantes tras el proceso de escolarización de Junio, habremos de concluir que, en contra de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 115/1987, el acceso a una plaza escolar puede verse condicionado por la

aplicación de un criterio de capacidad académica y no por la aplicación exclusiva de los criterios de admisión, tal y como se estipula en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio.

A este respecto, hemos de aclarar que cuando hacemos referencia a un criterio de capacidad académica, no nos referimos a que el alumno cumpla los requisitos académicos para acceder a un nuevo curso, que evidentemente los cumple igualmente el alumno de Septiembre que el de Junio, sino al hecho de que su solicitud de escolarización se va a ver preterida únicamente por no haber podido acreditar ese requisito académico en Junio, o dicho de otra forma, por haber sido peor estudiante que el alumno aprobado en Junio.

Por tanto, la separación en dos fases (Junio y Septiembre) del proceso de escolarización puede considerarse un incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 20.2 de la LODE, por cuanto alumnos que reúnen los requisitos de edad y académicos legalmente exigidos para acceder a un puesto escolar, pueden ser objeto de un diferente tratamiento a la hora de la selección de su solicitud de escolarización, sin que dicha discriminación derive del único supuesto reseñado en dicho artículo: la aplicación de los criterios prioritarios y complementarios de admisión en los centros con insuficiencia de plazas para atender su demanda.

Como consecuencia del análisis anteriormente realizado, y al amparo de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley reguladora de esta Institución, nos permitimos formularle, igualmente, al Sr. Director general de Ordenación Educativa y Formación Profesional una **Sugerencia** de modificación de la normativa vigente reguladora de los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos, a fin de que en la misma se de respuesta a las situaciones denunciadas en los puntos anteriores.

En concreto, dicha **Sugerencia** significaba una solicitud de modificación de la Orden de 26 de Enero de 1.993, sobre escolarización y matriculación de alumnos, en el sentido de que la misma contemple un único proceso de escolarización en el que se analicen todas las solicitudes que se presenten, seleccionándose aquellas que cuenten con mayor puntuación atendiendo exclusivamente a los criterios regulados en el Decreto 115/1987, y un único proceso de matriculación para el que habrá de acreditarse estar en posesión de los requisitos de edad y académicos, que podrá verificarse tanto en Junio como en Septiembre.

En relación con esta **Sugerencia**, resulta necesario recordar que una **Sugerencia** en igual sentido fue ya formulada por la Institución a la Dirección General de Ordenación Educativa, con motivo de la tramitación de las **quejas 1314/91 y 1854/92**, que planteaban la problemática originada a dos alumnos al ver denegada su solicitud de matriculación en un Instituto de Bachillerato al haber solicitado su matriculación en Septiembre y no en Junio, pese a contar con una puntuación -por los criterios de admisión- muy superior a la de muchos de los alumnos admitidos en Junio.

Esta **Sugerencia** no fue aceptada por esa autoridad en base a las siguientes consideraciones:

"... A pesar de la sugerencia emitida por esa Institución, en relación con la distinción entre el proceso de escolarización y el de matriculación, esta Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional, a la vista de lo establecido en el artículo 3 del Decreto 115/1.987, 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 que se establece que los requisitos de edad y, en su caso, los 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 dicho Decreto se pueda derivar modificación alguna que afecte a aquéllos, entiende que no es posible realizar la admisión de alumnos que no cumplan los mencionados requisitos académicos y de edad. Por consiguiente, y en este sentido aparece recogido en la correspondiente Orden de escolarización y matriculación, para poder llevar a cabo la solicitud de admisión, previamente ha de estarse en posesión de dichos requisitos..."

Un análisis detallado de la respuesta recibida nos permite afirmar que la misma no contiene argumentación alguna que desvirtúe las conclusiones expuestas anteriormente, ya que se limita a una exposición de la normativa vigente que en nada contradice a los razonamientos expuestos para solicitar su modificación o aplicación correcta.

Por ello, considerando que la vigente normativa reguladora del

procedimiento de escolarización y matriculación de alumnos en Andalucía, puede suponer un incumplimiento de los principios que rigen la normativa sobre escolarización de alumnos recogida en la LODE y en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, y entendiendo que ello comporta una limitación injustificada del derecho a la libre elección de centro reconocido por el ordenamiento vigente en materia educativa como uno de sus principios fundamentales, parece procedente mantener la **Sugerencia** formulada con motivo de ambas quejas, rechazando las razones aducidas para su no aceptación, en base a los argumentos jurídicos que se han expuesto.

Hemos de señalar, que esta Institución es consciente de que las modificaciones que se proponen en los procedimientos de escolarización y matriculación de alumnos presentan evidentes dificultades técnicas para su puesta en práctica. Sin embargo, no por ello se debe renunciar a la exigencia de realización de los cambios necesarios, ya que resulta difícil aceptar que en pleno auge y desarrollo de la informática no sea factible hallar soluciones válidas para un problema técnico que, en definitiva, se concreta en la búsqueda de un sistema que permita un adecuado cruce entre datos y opciones.

A este respecto, conviene poner de manifiesto que el procedimiento de escolarización aplicado en nuestra Comunidad Autónoma no difiere del empleado por el resto de las Administraciones educativas españolas, por lo que el incumplimiento denunciado del derecho a la libre elección de centro no es una circunstancia excepcional de nuestro sistema educativo sino algo extensible a todo el ámbito nacional.

En este sentido, debemos señalar que el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en su Informe Anual correspondiente a 1.992, hacía referencia a la problemática denunciada en la primera de las cuestiones tratadas en esta propuesta de actuación de oficio (tramitación de las solicitudes de escolarización referidas a centros con exceso de demanda de plazas), especificando que se había llegado a formular al Ministerio de Educación y Ciencia una **Sugerencia** de contenido similar a la que aquí se propone, sin que hubieran recibido respuesta en la fecha de elaboración del citado informe.

Aunque es justo reseñar, en relación con dicha actuación del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, que la intervención que aquí se propone iniciar es de mayor alcance que la realizada por el Defensor estatal, pues comporta una solicitud de modificación del procedimiento de escolarización de

mayor envergadura que la propuesta por el mismo.

Igualmente, es necesario recordar que, al tener la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias plenas en materia educativa, no existe razón alguna que le impida realizar las modificaciones propuestas en su ámbito territorial de actuación, sin necesidad de esperar a una iniciativa en tal sentido por parte de la Administración Central del Estado. Ello no obstante, es evidente que sería conveniente que cualquier actuación se coordinase, en la medida de lo posible, con el resto de las Administraciones educativas.

Actualmente estamos a la espera de la respuesta sobre las **Sugerencias y Recomendaciones** formuladas.

2.- Los criterios de admisión de alumnos:

El análisis de las diversas quejas que, de forma periódica, se reciben en esta Institución con ocasión de los procesos de escolarización de alumnos, en las que se realiza un cuestionamiento de los criterios de admisión de alumnos o de la aplicación efectiva de los mismos por los Centros docentes, nos ha movido a iniciar una actuación de oficio (**queja 93/2991**) sobre este elemento esencial del derecho a la libre elección de centro, a fin de poner de manifiesto las reclamaciones recibidas, a la vez que se proponen soluciones para los problemas denunciados.

En este sentido, queremos comenzar realizando un análisis sobre la problemática denunciada, haciendo referencia tanto a su regulación normativa, como a los problemas suscitados en su aplicación práctica:

El Decreto 115/1987, de 29 de Abril, regula en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma los criterios por los que han de regirse los centros docentes públicos para la admisión de los alumnos.

A tal efecto, y tras precisar que en ningún caso podrán establecerse criterios que sean discriminatorios, el Decreto señala, en su artículo 6, que la admisión de alumnos en los Centros docentes, cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes, se regirá por los criterios establecidos en el artículo 20.2 de la LODE, que se concretan en los siguientes:

- Renta anual de la unidad familiar.

- Proximidad del domicilio.
- Existencia de hermanos matriculados en el centro.

Estos tres criterios se completan con los criterios complementarios recogidos en el artículo 11 del citado texto legal.

La constitucionalidad de la existencia y aplicación de estos criterios de admisión, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1985, de 27 de Junio, que ha considerado que, en ningún caso, ponen en cuestión el derecho a la libre elección de centro, dado que los mismos sólo se aplican en aquellos supuestos en que el número de plazas existentes resulta insuficiente para cubrir la demanda de las mismas.

Sentada, pues, la constitucionalidad de los criterios de admisión, se nos plantean dos cuestiones sobre la aplicación efectiva de los mismos:

- a.- Valoración de los diferentes criterios.
- b. Acreditación de las circunstancias o situaciones alegadas para la admisión.

a.- Valoración de los diferentes criterios

Los criterios prioritarios y complementarios de admisión se aplican de acuerdo con el baremo que, como anexo, se recoge en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, y que se transcribe a continuación:

CRITERIOS PRIORITARIOS

| -Renta anual de la unidad familiar | Puntos |
|--|--------|
| a) Ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional..... | 3 |
| b) Ingresos comprendidos entre el salario mínimo y el doble del mismo..... | 2 |

| | |
|---|-----|
| c) Ingresos comprendidos entre el doble y el cuádruple del salario mínimo..... | 1 |
| d) Ingresos superiores al cuádruple del salario mínimo | 0 |
| - Proximidad del domicilio | |
| a) Alumnos cuyo domicilio se encuentre en el área de influencia del Centro | 6 |
| b) Alumnos cuyo domicilio se encuentre en áreas de influencia vecinas o limítrofes ⁴ | |
| c) Alumnos cuyo domicilio se encuentre en el mismo Distrito, Municipio o Comarca | 2 |
| d) Alumnos cuyo domicilio no se encuentre en las circunstancias anteriores | 0 |
| - Existencia de hermanos matriculados en el Centro | |
| 1. Preescolar y Educación General Básica: | |
| a) Primer hermano matriculado | 2 |
| b) Por cada hermano siguiente..... | 0.5 |
| 2. Enseñanzas medias: | |
| a) Hermano/s matriculado/s en el Centro, cualquiera que sea el número..... | 1 |

CRITERIOS COMPLEMENTARIOS

a) Condición de emigrante retornado, del

| | |
|---|---|
| alumno o de sus padres o tutores, en el último año..... | 1 |
| b) Existencia de minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales en los hermanos del alumno que se encuentren en edad escolar o en los padres del mismo | 1 |
| c) Familia numerosa | 1 |
| d) Otras situaciones excepcionales de interrupción o trastorno grave de la organización familiar o del alumno (no coincidentes con ninguna de las situaciones anteriores) | 1 |

Como puede observarse, se establece un orden de prioridades, en el que aparece en primer lugar el criterio de proximidad al domicilio -con un máximo de 6 puntos-, en segundo lugar el criterio de renta de la unidad familiar -con un máximo de 3 puntos-, y por último el criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo Centro -con un máximo de 2 puntos-.

Esta baremación de los diferentes criterios -perfectamente acorde con la legalidad vigente-, es puesta en cuestión frecuentemente en las quejas recibidas, fundamentalmente por lo que se refiere a la mayor valoración otorgada al criterio de renta en relación al criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo Centro.

Así, las **quejas 93/2343 y 93/2344** cuestionan la aplicación del criterio "renta" como un criterio válido para decidir la admisión o rechazo de la solicitud de escolarización de un alumno, llegando incluso a plantear la posible inconstitucionalidad de la aplicación de dicho criterio.

Por su parte la **queja 93/691** llega a propugnar abiertamente la necesidad de otorgar una baremación superior al criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo centro que la otorgada al criterio "renta".

La justificación de las críticas realizadas se encuentra fundamentalmente en la problemática que ocasiona a las familias el tener varios hijos matriculados en diferentes Centros Escolares. Así, destacan los interesados el grave problema que les supone la coincidencia de los horarios de entradas y

salidas de los centros cuando se trata de niños que por su corta edad precisan ser acompañados al Colegio.

Igualmente, coinciden en resaltar las ventajas derivadas de la escolarización en un mismo centro de los hermanos, por cuanto facilita la participación de los padres en los órganos de representación escolar, permite profundizar las relaciones con los miembros de una misma comunidad educativa, aprovechar las experiencias de los hermanos mayores y, por último, puede suponer un importante ahorro económico para las familias al ser factible el aprovechamiento de los textos escolares utilizados por los hermanos mayores, dado que existen menores posibilidades de que sean elegidos textos diferentes dentro de un mismo centro que cuando se trata de centros diferentes.

Por todo ello -si bien no se cuestiona la legalidad de la baremación de los criterios de admisión que se establece en el Decreto 115/1987, de 29 de Abril- podría resultar conveniente que se analizase la conveniencia de otorgar una mayor valoración al criterio de la existencia de hermanos en el mismo centro, de forma tal que pasase a ocupar un lugar, en el orden de prioridades, por encima del criterio de la renta de la unidad familiar.

En este sentido, hay que resaltar la aparente contradicción que se observa en la Orden de 26 de Enero de 1.993, cuando por un lado se remite al baremo establecido en el Decreto 115/1987, en orden a la admisión de los alumnos en los Centros donde haya insuficiencia de plazas, -lo que implica aceptar la prioridad que en dicho Decreto se otorga al criterio "renta" sobre el criterio "hermanos"-, y por otro lado se establece que en caso de empate en la aplicación conjunta del baremo de admisión, se dilucidará el mismo mediante la selección de aquellos alumnos y alumnas que obtengan mayor puntuación aplicando uno a uno, y con carácter excluyente, los criterios prioritarios en el siguiente orden:

- Proximidad al domicilio
- Hermanos o hermanas en el Centro
- Renta anual de la unidad familiar

Parece que ya esa autoridad educativa ha aprovechado el resquicio de una situación no regulada en el Decreto 115/1987 para establecer una variación en las prioridades de aplicación de los criterios de admisión, otorgando mayor

importancia al criterio "hermanos" sobre el criterio "renta". Lo que puede interpretarse en el sentido de que existe una cierta disposición a considerar la conveniencia del cambio de prioridades que apuntamos.

A tal efecto, resulta interesante destacar que en la reciente revisión que el Ministerio de Educación y Ciencia ha realizado de la normativa reguladora de los criterios de admisión, para el ámbito territorial de su competencia, -verificada a través del Real Decreto 377/1993, de 12 de Marzo-, se han introducido dos modificaciones sustanciales en la baremación de estos criterios en relación a la regulación contenida en el Decreto 2375/1985, de 18 de Diciembre:

- Por un lado, se ha terminado con la igualdad en la valoración del criterio proximidad y del criterio de renta, otorgándose primacía al criterio de la proximidad al domicilio.

En este aspecto, se acerca a la situación existente en el ámbito territorial andaluz, cuyo Decreto 115/1987 -como se observa en el anexo transcrito- ya decidió otorgar mayor puntuación al criterio proximidad que al criterio renta. Decisión que -a nuestro juicio- fue realmente acertada y debe mantenerse.

- Por otro lado, se ha incrementado la valoración otorgada al criterio de la existencia de hermanos en el mismo Centro, que ha pasado de 2 a 3 puntos para el caso del primer hermano, otorgándose 1 punto por cada hermano adicional, con lo que se sitúa por encima del criterio renta que no supera en su grado máximo los 2 puntos.

Esta nueva baremación, salvando siempre la autonomía de decisión de las autoridades educativas andaluzas en su ámbito competencial, parece más acertada que la actualmente vigente en nuestra Comunidad Autónoma, y podría resultar aconsejable su adopción e inclusión en nuestra normativa educativa.

b.- Acreditación de las circunstancias o situaciones alegadas para la admisión

Una problemática muy particular es la que se suscita en relación con la documentación acreditativa de la aplicabilidad, a cada caso concreto, de los criterios de admisión. Documentación que deben presentar los solicitantes de plaza escolar.

A este respecto, dos son los aspectos sobre los que creemos conveniente realizar un especial análisis:

b´ - Documentación acreditativa de la renta anual de la unidad familiar.

b´´ - Documentación acreditativa de la proximidad del domicilio.

Con carácter previo, interesa destacar que en la normativa vigente -Decreto 115/1987 y Orden de 26 de Enero de 1.993- únicamente se hace una referencia expresa a la documentación que se debe aportar para justificar la aplicación de los criterios aducidos, en el apartado VI de la Orden de 26 de Enero de 1.993, en cuyo punto 4 se dice textualmente:

« 4.- Sin perjuicio de la facultad del órgano competente de cada Centro para recabar de los solicitantes la documentación que estime precisa para la justificación, en cada caso, de las circunstancias o situaciones para la admisión, la acreditación de la renta anual de la unidad familiar podrá realizarse mediante la aportación de una fotocopia de la declaración o declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los miembros de la unidad familiar, correspondiente/s al ejercicio fiscal de 1.991, sellada/s en el momento de su entrega en 1.992 por alguna de las entidades habilitadas para su recepción.»

Esta es la única referencia que en nuestra legislación de ámbito autonómico se hace sobre la documentación justificativa de los criterios de admisión, pudiéndose observar que se refiere exclusivamente al criterio "renta", obviando la justificación de un criterio tan determinante como es el criterio "proximidad".

Vamos, por tanto, a efectuar un análisis de ambos casos separadamente:

b´ - Documentación acreditativa de la renta anual de la unidad familiar:

En relación con esta cuestión, observamos que, según se deduce del apartado transcrito de la Orden de 26 de Enero de 1.993, el documento a aportar será la fotocopia de la declaración de la renta o, en caso de que sea imposible su aportación, aquélla que acredite que la unidad familiar no percibe las rentas mínimas anuales a partir de las cuales existe obligación de presentar declaración.

Respecto a esta documentación, hemos de señalar que resulta frecuente que se reciban quejas en las que los interesados manifiestan su

renuencia a aportar unos datos que consideran afectan a su ámbito de intimidad y no tienen por qué ser conocidas por las autoridades educativas. Manifestándose especialmente preocupados por el uso que de los datos aportados se pueda hacer por los centros, o por aquellas personas que, en algún momento, tengan acceso a los mismos.

Igualmente, se han recibido otras quejas que cuestionan que estos documentos acrediten fehacientemente la renta de la unidad familiar, por entender que los mismos resultan más beneficiosos para aquéllos cuyos ingresos no están sometidos a un control tan riguroso como el que afecta a los provenientes del trabajo por cuenta ajena. Así, estiman que el fraude que habitualmente se comete en las declaraciones de la renta por parte de los sectores económicamente más favorecidos, se traslada de forma injusta a un nuevo ámbito como es el educativo, en detrimento siempre de las economías más débiles -y fiscalmente más transparentes- como son las de los trabajadores por cuenta ajena.

La admisión a trámite de estas quejas ha sido hasta la fecha rechazada, por cuanto esta Institución entiende que es correcto, y perfectamente ajustado a los preceptos legales vigentes, que se exija esta documentación, dado que la misma es la única que, en nuestro sistema fiscal, permite conocer con una cierta exactitud el nivel de renta de las unidades familiares, sin que corresponda a la Administración educativa la función de luchar contra el fraude fiscal o de establecer un sistema impositivo más justo y equitativo.

Igualmente rechazable resultaba el argumento que aducía la privacidad de los datos contenidos en la declaración de la renta, por cuanto no existían motivos para dudar del buen uso que los centros daban a esta documentación, y de la confidencialidad con que eran tratados los datos aportados.

Ello no obstante, sin dejar de resaltar la corrección de la actuación de la Administración educativa andaluza, podría resultar conveniente que se estudiase la posibilidad de incrementar las garantías de confidencialidad en el tratamiento de estos datos por parte de los Centros docentes, para mayor tranquilidad de los que los aportan.

En este sentido, consideramos muy acertada la regulación incluida en el Real Decreto 377/1993, de 12 de Marzo, que regula la admisión de alumnos en el ámbito competencial del Ministerio de Educación y Ciencia, en cuyo artículo 11.2 se establece textualmente lo siguiente:

« 2. Las rentas se acreditarán mediante una copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas u otro documento que acredite la cuantía de dichas rentas. La información así obtenida solo podrá ser utilizada para el fin previsto en el presente Real Decreto. Las personas que, en razón del proceso de admisión que tienen la obligación de realizar, tengan acceso a la mencionada información, tendrán el mismo deber de sigilo que los funcionarios de la Administración Tributaria.»

Entendemos que la inclusión de un apartado similar en la normativa reguladora de ámbito andaluz resultaría un elemento importante para tranquilizar a aquellas personas que temen que su intimidad se vea afectada por la aportación de datos reveladores de su nivel económico a los centros docentes, clarificando, a su vez, la obligación de reserva a que se encuentra sometido el personal encargado de manejar esta documentación.

b'' - Documentación acreditativa de la proximidad del domicilio:

A diferencia de lo que ocurre con el criterio "renta", en la normativa de aplicación no se hace referencia alguna a la documentación que debe acreditar la proximidad al Centro docente del domicilio familiar o, en su caso, del lugar de trabajo de los padres o tutores.

Esta ausencia de un criterio claro sobre qué documentación debe aportarse, se ha paliado en algunos centros con la fijación en los tablones de anuncios de los mismos de unas "normas de solicitud", de carácter informativo, en las que se indican cuales son los documentos a presentar. Así, por ejemplo, una de estas "normas" señalaba expresamente que la documentación acreditativa de la proximidad del domicilio familiar debería ser la siguiente:

- Fotocopia de algún documento en el que aparezca reflejado el domicilio que se indica en la solicitud (recibo actual de luz, agua, teléfono, etc.), o justificación del domicilio del trabajo del padre o de la madre.

En este sentido, resulta importante destacar que la mayoría de las quejas que, periódicamente, se presentan en esta Institución en relación con posibles irregularidades en los procesos de escolarización de alumnos, se refieren a denuncias sobre la puntuación concreta otorgada por el criterio "proximidad" a algunos alumnos en detrimento de las posibilidades de otros escolares.

Estas denuncias, generalmente son presentadas por vecinos de los propios denunciados que, en la mayoría de los casos, son perfectos conocedores del domicilio real de los niños afectados, y que incluso, a veces, aportan el testimonio de los beneficiados reconociendo haber falseado los datos incluidos en su solicitud.

Tal es el caso de la **Queja 93/956** en la que un padre al que le había sido rechazada la solicitud de escolarización de su hija en el centro más próximo a su domicilio manifestaba su indignación por el conocimiento que tenía de que en el mismo centro se habían aceptado solicitudes de alumnos que vivían en lugares muy alejados del mismo. Asimismo, señalaba que esta situación se debía a la falsedad de los datos de residencia aportados por los beneficiados, para lo cual se habían aprovechado de la falta de garantías que suponía el que para la acreditación del domicilio familiar se requiriesen únicamente fotocopias, que resultaban de fácil falsificación.

En concreto, denunciaba la práctica común de citar como domicilio familiar el de los abuelos del alumno, pese a no encontrarse el niño empadronado en tal lugar, aprovechando la excesiva generosidad a la hora de justificar la residencia, para lo que bastaba fotocopia de algún tipo de recibo de luz, agua, o cualquier otro en que figurase el domicilio y un apellido igual al del alumno solicitante, sin que los datos se cotejasen con los existentes en el padrón municipal de habitantes.

Finalmente, tras nuestra intervención, se possibilitó la matriculación de este alumno en el centro deseado, aunque sin cuestionarse el procedimiento de admisión.

La solicitud de investigación de estas denuncias realizada por esta Institución a las autoridades educativas, habitualmente no recibe más que una respuesta genérica en la que se nos indica que en el proceso de escolarización se han respetado los procedimientos legalmente establecidos, a la vez que se nos señala que esa Administración educativa no tiene los medios precisos para realizar comprobaciones de la veracidad de los datos aportados por los solicitantes.

Al respecto, hemos de decir que comprendemos las limitaciones de la Administración educativa para investigar todos los datos aportados por los solicitantes, pero que no por ello es menos cierto que a la Administración educativa

corresponde la obligación de establecer procedimientos que impidan, o cuando menos dificulten, la comisión de fraudes en materia de escolarización.

En este sentido, lo primero que hay que cuestionarse es la idoneidad de la documentación solicitada para acreditar la proximidad del domicilio familiar, debiéndose concluir señalando que la documentación a que se hace referencia en las "normas de solicitud" que antes referenciábamos, no resulta, en absoluto, la más indicada para garantizar la autenticidad de los datos aportados y evitar el frecuente fraude en los mismos.

Hemos de decir que el único documento que, de forma incuestionable y fehaciente, acredita la residencia de una persona es la certificación expedida por el Ayuntamiento respectivo o documento equivalente. Siendo igualmente válido, en el caso de que se debiese acreditar el lugar de trabajo, el documento expedido por el centro o empresa que acreditase que el padre o tutor desempeña sus labores profesionales en ese domicilio, u otro documento equivalente.

El certificado municipal se nos revela como el instrumento más eficaz para evitar los frecuentes abusos que se producen al señalar el domicilio familiar, como son el citar el domicilio de los abuelos u otros familiares de idéntico apellido, pero con los que el menor no convive en la realidad.

Una muestra de la efectividad de este documento la tuvimos en el curso de la tramitación de la **queja 93/1262**, referida a la denuncia presentada por un grupo de padres con motivo de la denegación de la solicitud de escolarización de sus hijos en un centro próximo a sus domicilios, al haberse recibido mayor número de peticiones que de plazas. En el curso de la investigación realizada por la Administración educativa, a raíz de la petición de informe cursada por esta Institución, se cotejaron los domicilios reseñados por los solicitantes con los datos obrantes en el Padrón Municipal de habitantes, resultando que en un elevado número de casos el domicilio alegado en la solicitud y el real no coincidían.

En consecuencia, consideramos que debería estudiarse la conveniencia de incluir en la normativa sobre escolarización de alumnos una especificación de la documentación a aportar por los solicitantes para acreditar el domicilio familiar o de trabajo, cuando se solicite la aplicación del criterio de "proximidad". Documentación que deberá garantizar la veracidad del dato a acreditar, dificultando las posibilidades de falseamiento de los mismos.

A tal efecto, podría resultar aconsejable que la misma fuese similar a la exigida en la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 1 de Abril de 1.993, -que desarrolla el Real Decreto 377/1993, de 12 de Marzo, para el ámbito territorial del citado Ministerio-, en cuyo apartado CUARTO c), se establece lo siguiente:

«c) A efectos de la valoración de la proximidad domiciliaria, se considerará como domicilio el de los padres o tutores, o, en su caso, el de los alumnos de Bachillerato o de Formación Profesional, si viven en domicilios distintos de los de aquéllos.

Cuando por divorcio, separación o por alguna otra causa, los cónyuges vivan en domicilios separados, se considerará como domicilio el del cónyuge que tenga atribuida la custodia legal del alumno.

La proximidad domiciliaria se acreditará mediante la aportación de una copia del certificado de empadronamiento del solicitante, expedido por el órgano municipal correspondiente.

La proximidad domiciliaria, cuando se tenga en cuenta el lugar de trabajo, (...), se acreditará mediante la aportación de una copia del contrato de trabajo o de un certificado expedido al efecto por la empresa o establecimiento en que se presten los servicios.

En el caso de que se desarrolle la actividad por cuenta propia, la proximidad domiciliaria se acreditará mediante la aportación de una copia de la licencia o documento análogo en el que conste el domicilio en que se desarrolle la actividad.»

Esta detallada regulación parece dar respuesta a los problemas suscitados por la falta de definición de la documentación que debe acreditar el cumplimiento de los criterios prioritarios de admisión, a la vez que puede ser un instrumento eficaz para dificultar la comisión de fraudes en los procesos de escolarización, contribuyendo, de este modo, a garantizar la efectividad del derecho a la libre elección de centro.

Por todo lo anterior, y al amparo de la posibilidad contemplada en el artículo 29, en relación con el 28.2, ambos de nuestra Ley reguladora, nos permitimos formularle al Sr. Director General de Ordenación Educativa y Formación Profesional **Sugerencia** de modificación de la normativa vigente reguladora de los

criterios de admisión a fin de que en la misma se dé respuesta a las situaciones denunciadas en los puntos anteriores. **Sugerencia**, que concretamos en los siguientes puntos:

1.- Que se otorgue mayor puntuación al criterio de la existencia de hermanos matriculados en el mismo Centro que al criterio de la renta de la unidad familiar, en la baremación de las solicitudes de escolarización.

2.- Que se incluya en la normativa sobre escolarización una referencia expresa a la confidencialidad y reserva con que han de ser tratados los datos sobre la renta de la unidad familiar aportados en la solicitud de escolarización.

3.- Que se especifique la documentación que ha de aportarse para acreditar el cumplimiento de los criterios de admisión que se aleguen. Documentación que ha de permitir constatar, con la mayor fiabilidad posible, la veracidad de los datos aportados, impidiéndose, o al menos dificultándose, la comisión de fraudes.

Actualmente estamos a la espera de recibir noticias sobre las actuaciones efectuadas en cumplimiento de la **Sugerencia** formulada.

No queremos terminar el análisis de esta cuestión sin dar cuenta de la cuestión suscitada en la tramitación de la **queja 93/956**, que hace referencia a la práctica habitual de la Administración educativa de negarse a facilitar a los interesados que lo solicitan el acceso a los documentos administrativos incorporados a los expedientes de escolarización en centros docentes, que éstos reclaman con la finalidad de comprobar la corrección del proceso de admisión de solicitudes.

La razón aducida por la Administración es que el acceso a estos datos (declaraciones de renta y justificantes acreditativos del domicilio familiar) podría afectar al derecho a la intimidad de las personas que los aportaron.

Esta fue la razón dada en la queja de referencia para negar el acceso al interesado a los datos por los que se habían acreditado los domicilios familiares de los alumnos admitidos en un centro docente, en detrimento de la solicitud de su hija que fue rechazada.

Examinada la negativa de la Administración a facilitar estos datos por las razones expuestas, dirigimos el siguiente escrito a la misma:

" (...) el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos contemplado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Procedimiento Administrativo Común, encuentra su límite en la protección del derecho a la intimidad. Razón por la cual podrá denegarse el acceso a aquellos documentos que contengan datos que afecten a este derecho consagrado constitucionalmente.

Ahora bien, esta limitación del genérico derecho de acceso a los archivos y registros administrativos no puede ser interpretada de una forma extensiva, vaciando con ello de contenido al propio derecho regulado.

En efecto, la Ley 30/1992, supone un claro avance en materia de regulación de derechos de los administrados en el ámbito procedimental, siendo uno de los aspectos tratados más extensamente el del desarrollo del derecho contenido en el artículo 105.b) de la Constitución, de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, el cual aparece recogido en los artículos 35 y 37 de la Ley.

Un análisis de estos artículos, y en particular del artículo 37, nos permite observar como el derecho de acceso se contempla con una amplitud desconocida hasta ahora en nuestra legislación positiva, en un claro intento de acabar con la práctica del secretismo administrativo.

Este genérico derecho encuentra su matización en dos aspectos fundamentales como son el sujeto titular del derecho, al cual se exige ser titular cuando menos de un interés legítimo - que evidentemente existe en el caso del Sr. ... - y en la necesidad de que los documentos cuyo conocimiento se pretende no afecten a la intimidad de terceras personas.

Para poder determinar si los documentos aportados en un proceso de escolarización pueden afectar al ámbito de privacidad que configura el derecho constitucional a la intimidad, se hace necesario realizar un somero análisis de los dos tipos de documentos que habitualmente han de aportarse por los solicitantes de plazas

escolares:

- *Declaración del IRPF: Sobre este documento no parece haber duda acerca de su carácter reservado y, en consecuencia su acceso debe estar limitado a los propios titulares.*

- *Documento acreditativo del domicilio familiar: Resulta difícil sostener que este dato afecte al ámbito de privacidad del individuo, cuando el mismo figura incorporado a un documento de consulta pública como es el Padrón Municipal de Habitantes.*

En consecuencia, si tomamos en consideración que el interesado en queja limita su solicitud de acceso a los documentos administrativos contenidos en el expediente, a aquellos acreditativos del domicilio familiar de los solicitantes admitidos, no parece aceptable la negativa de la Administración a la solicitud presentada en base únicamente a la necesaria protección del derecho a la intimidad de terceros, ya que el dato solicitado debe coincidir con el que figura en el Padrón Municipal que, como hemos indicado, es de libre consulta.

Esta Institución considera que el derecho de acceso a los documentos administrativos que pretende el Sr. ... se encuentra amparado en el supuesto contemplado en el artículo 37.3 de la ley 30/1992 y que, por tanto no puede ser objeto de la limitación realizada. Cuestión diferente sería que se solicitase del Sr. ... una concreción de su solicitud que la circunscribiese a los datos referentes al domicilio familiar alegado por aquellos solicitantes de los que el Sr. ... tenga dudas fundadas y motivadas.

*Por todo ello, y al amparo de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle la siguiente **Recomendación:***

Que se permita el acceso del Sr. ... a los datos contenidos en el proceso de escolarización que hagan referencia al domicilio familiar de los solicitantes, previa concreción por el mismo de los supuestos en que tenga dudas fundadas y motivadas."

Finalmente, la Administración accedió a lo solicitado por el interesado, aceptando la **Recomendación** formulada en tal sentido por esta Institución.

Para terminar este apartado dedicado a analizar la problemática relacionada con la escolarización de los alumnos, queremos incluir una referencia a la **queja 93/2022** la cual, aunque trata una situación puntual que no debe generalizarse, puede ser indicativa de las incorrecciones cometidas en algunos centros andaluces en los procesos de matriculación de alumnos, motivadas por el desconocimiento del ordenamiento jurídico de incidencia en el ámbito educativo por parte de los responsables de los centros.

En el escrito de queja, un padre manifestaba su sorpresa y perplejidad por la actitud del centro en el que pretendía renovar la matrícula de sus hijos, el cual le informó que la renovación solicitada quedaba condicionada al abono previo de la cantidad de 600 pesetas, en concepto de "*uso indebido de material del centro*", cuyo pago por anticipado era requisito ineludible para la obtención de las solicitudes de matriculación.

Al parecer, según se le informó en el centro, el citado requisito había sido aprobado por acuerdo del Consejo Escolar y era de obligado cumplimiento.

Ante la situación suscitada, y a fin de solventar la necesaria matriculación de sus hijos, el padre aceptó pagar la cantidad requerida, pero exigiendo a su vez un justificante del pago efectuado, justificante que le fue negado por la Dirección del centro, por lo que, ante tal actitud, optó por no hacer efectiva la suma solicitada, debiendo marcharse sin poder matricular a sus hijos.

El padre, indignado, se dirigió inmediatamente a las dependencias de la Consejería de Educación y Ciencia, donde le informó el Inspector de Zona que ya se habían recibido varias quejas similares de otros padres de alumnos, aconsejándole formular reclamación y esperar el pronunciamiento de la Administración.

El interesado, preocupado por las consecuencias de la no matriculación de sus hijos, decidió enviar al centro un giro telegráfico urgente, con acuse de recibo, por importe de las 600 pesetas, el cual fue rehusado por el centro, enviándolo a lista de correos. Ante esta situación, el denunciante optó por interponer la oportuna reclamación ante la Delegación Provincial, y solicitar la intervención de esta Institución.

Solicitado el oportuno informe a la Administración educativa, se recibió el mismo, un mes después, poniéndonos de manifiesto, entre otras, las siguientes consideraciones:

"(...) efectivamente el acuerdo adoptado es de muy dudosa legalidad y el momento elegido para el pago/cobro, el período de matriculación del alumnado, se pudiera prestar a interpretaciones muy cercanas a la consideración de coaccionadora de tal medida, aunque, ni mucho menos, fue esa la intencionalidad del órgano colegiado adoptante.

No obstante, en aras de corregir otras situaciones similares, por parte del Servicio de Inspección se ha trasladado al centro la prohibición absoluta de adoptar este tipo de soluciones para reparar el material deteriorado.

Igualmente, cabe señalar que el reclamante, el Sr. ..., ya tiene matriculado a sus dos hijos en el centro sin tener que abonar tal cantidad, con lo que la situación parece absolutamente resuelta."

A la vista de esta comunicación, consideramos el asunto solucionado, por lo que, tras comunicar el informe recibido al interesado, procedimos a archivar el expediente.

Sin embargo, cual no sería nuestra sorpresa cuando, días después, recibimos un escrito del interesado en el que nos manifestaba que si bien era cierto que sus hijos se encontraban finalmente matriculados en el centro, dicha matriculación solo fue aceptada una vez pagada la cantidad inicialmente requerida.

Ante este escrito, nos hemos vuelto a dirigir a la Administración solicitando una aclaración de la presente situación, así como la inmediata devolución al interesado de la cantidad indebidamente ingresada y requiriendo la anulación del acuerdo del Consejo Escolar. Actualmente estamos a la espera de la respuesta de la Administración.

2.1.1.2 Transporte escolar.

Las cuestiones relacionadas con el transporte escolar no han sido especialmente polémicas durante el año 1.993, habiéndose recibido un número de quejas relativas a esta cuestión sensiblemente inferior al de años anteriores.

De entre las quejas recibidas podemos destacar dos. La primera de ellas, **queja 92/1759**, fue presentada por el padre de una alumna escolarizada en un centro de educación especial, sito en una barriada de Sevilla, que manifestaba su preocupación por no haber podido enviar a la niña al centro al no haberse puesto en marcha el transporte escolar correspondiente a esa ruta, pese a haberse iniciado el curso varios días antes.

El interesado nos informaba, igualmente, que el problema no afectaba solo a su hija, sino también a todos los alumnos que utilizaban esa ruta escolar.

Puestos en contacto con la Administración educativa, se nos informó, -cinco meses después y tras reiterar nuestra petición de información por dos veces-, que con motivo de los accidentes de circulación ocurridos el verano anterior, se había intensificado el control de los vehículos de transporte escolar, dándose instrucciones a las empresas adjudicatarias de la no iniciación del servicio hasta que hubiesen acreditado que los vehículos a utilizar reunían los requisitos de seguridad establecidos.

Por este motivo, algunos servicios no se iniciaron al comienzo del curso escolar, restableciéndose los mismos, bien por la aportación por las empresas de los documentos solicitados, bien por la contratación del servicio con otras empresas. Tal fue el caso de los transportes que afectaban a la zona de referencia, cuya reanudación se produjo, una vez regularizada la situación de los vehículos, en un plazo breve después de la presentación de la queja ante esta Institución.

Examinado el informe recibido, hubimos de reconocer la oportunidad de las actuaciones de la Administración tendentes a asegurar la seguridad del transporte escolar, no sin lamentar que las actuaciones de comprobación no se hubiesen efectuado con la previsión y antelación necesarias para evitar que se viesen afectados los alumnos que utilizaban los servicios de transporte.

En todo caso, considerando el asunto solucionado procedimos al archivo del expediente.

Por su parte la **queja 93/579**, planteaba la problemática de los alumnos de preescolar residentes en el campo, los cuales se encontraban en una situación de cierta discriminación respecto de los alumnos residentes en las ciudades.

Esta discriminación -según los interesados- venía motivada por el hecho de que el único medio de que estos alumnos accedieran a la escolarización temprana en centros de preescolar era a través de la utilización del servicio de transporte escolar, dada su lejanía con los centros que habían de escolarizarlos. Sin embargo, la utilización del transporte escolar que cubre la ruta estaba reservada a los alumnos mayores de 6 años, es decir, a los alumnos que cursan estudios obligatorios, informándoseles, de que la única forma en que podían acceder a este servicio era que el Director del centro asumiera, personalmente, la responsabilidad, cosa a la que el mismo se mostraba reacio.

Igualmente, en su escrito de queja los padres denunciaban que no se les estaba prestando el servicio de "preescolar en casa", a diferencia de lo ocurrido en otros lugares.

Planteado el problema a la Administración educativa, la misma nos remitió un informe en el que, entre otras cosas, nos manifestaba lo siguiente:

"...1.- Que efectivamente existen algunas bolsas de alumnos con gran diseminación en el medio rural, a los que nos resulta difícil atender en el período de educación no obligatoria (Preescolar/Ed. Infantil).

2.- Que parte del problema viene dado por el hecho de que resulta irregular el transporte de alumnos de estas edades.

3.- Que para paliar esta situación este Programa ha puesto en marcha una serie de profesores/as itinerantes (Preescolar en casa) que atienden a ese alumnado.

4.- Los efectivos de que disponemos a nivel provincial para esta función son siete profesores, que tienen atendidas las zonas de más conflictividad, sobre todo la Sierra de Cádiz.

5.- Cuando hemos finalizado el estudio de los alumnos de la

zona que describe el interesado, se ha actuado de la siguiente forma:

- a) Planteando a los padres formas de transporte alternativas (ayudas individuales), para que pudieran recibir la escolarización completa.*

- b) Desviando la actuación de una profesora de Preescolar en casa de la zona de Chiclana para que interviniese en algunos momentos con estos alumnos.*

6.- Aunque se comenzó realizando la segunda de las actuaciones, ésta no resultaba de la entera satisfacción de los padres, por lo que se finalizó el curso pasado sin dar completa solución al problema.

7.- Al día de la fecha, iniciamos de nuevo previsiones, horarios y nuevos contactos con los afectados para tratar de reconducir nuevamente la situación, de cara al curso que comienza."

Tras un detenido estudio de dicha información, consideramos que, aún cuando las medidas adoptadas por la Administración educativa habían sido correctas -lo que nos llevaba a considerar que, en principio, no existía irregularidad en su conducta- también parecía que dichas medidas habían sido insuficientes para paliar el problema de escolarización de esos alumnos.

Por todo ello, a tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz la siguiente **Sugerencia:**

"a) que se considere la conveniencia de proceder al nombramiento de un monitor, que acompañe en el autobús de transporte escolar a los 8 alumnos de preescolar del Centro

b) que, en base al estudio realizado por esa Administración sobre las dificultades de escolarización que afectan a los escolares menores de 6 años de las zonas rurales, se considere la posibilidad de ampliar las ayudas al transporte para este colectivo, en el sentido de llevar a cabo la implantación, en aquellas zonas más problemáticas, de unas

rutas de transporte en las que se disponga de monitores que acompañen a esos niños hasta sus Centros escolares."

Actualmente estamos a la espera de recibir contestación a la **Sugerencia** formulada.

2.1.1.3. Planificación y organización de centros.

Dentro de este apartado se incluyen aquellas cuestiones que se refieren a la problemática originada por las decisiones adoptadas en relación con la planificación general y con la organización específica de los Centros docentes.

Se incluyen, por consiguiente, tanto cuestiones referidas a las normas emanadas de la Administración para la planificación de los centros docentes, como las que se refieren a los problemas organizativos internos de los propios centros, ya se trate de problemas de carácter general o de cuestiones puntuales.

2.1.1.3.1. Planificación de centros.

La problemática relacionada con la planificación de los centros docentes no se limita a las cuestiones suscitadas por el contenido de las normas generales que regulan el funcionamiento de los centros, sino que también hace referencia a las cuestiones surgidas de la no aplicación o la aplicación incorrecta de estas normas en centros concretos.

A tal efecto, queremos resaltar la especial preocupación que nos provoca el amplio incumplimiento de la obligación de los centros de dotarse de un Reglamento Orgánico que regule el funcionamiento regular de las Instituciones que conforman el mismo.

En este sentido, hemos podido constatar que son muy numerosos los centros que aún no se han dotado de este instrumento fundamental para el buen funcionamiento de los Consejos Escolares y otras instancias docentes, lo que ha originado diversas controversias sobre la corrección de algunas decisiones adoptadas por estos órganos, que podrían haberse evitado con una determinación clara, y consensuada, de las reglas de funcionamiento de los órganos de participación educativa.

A este respecto, consideramos necesaria una mayor concienciación por parte de los sujetos afectados -Asociaciones de Padres de Alumnos (en adelante APA) y docentes- que deben ser los encargados de promover y llevar a buen término iniciativas en este sentido.

2.1.1.3.2. Organización de centros.

Dentro de este epígrafe vamos a detenernos en el comentario de la **queja 92/2113**, presentada por un representante de los padres de alumnos de un colegio de la provincia de Sevilla, el cual manifestaba su desacuerdo con el Plan de Centro que establecía un sistema de estudios en el que los alumnos del ciclo superior se veían separados, en las áreas de Matemáticas y Lenguaje, en unos núcleos llamados A, B y C, en base a sus capacidades intelectuales.

El interesado consideraba que este sistema de "agrupaciones flexibles" era discriminatorio y vulneraba la normativa vigente.

En concreto denunciaba una serie de consecuencias negativas para los alumnos, que se habían detectado con el desarrollo de este proyecto de "agrupamientos flexibles", y de las que destacamos las siguientes:

- 1.- Que los agrupamientos se realizaban por cursos, no por ciclo completo como se contemplaba en el Proyecto.
- 2.- La poca flexibilidad de dichos agrupamientos, que hacen casi imposible la movilidad de alumnos de un nivel a otro. Lo que -al interesado- le recordaba a los agrupamientos por grado de conocimiento que, como consecuencia de la Ley General de Educación de Villar Palasí, se experimentó en la década de los setenta y se desecharon por antipedagógicos.
- 3.- La discriminación que podía suponer para los alumnos del nivel "C", que podía repercutir en su autovaloración de forma negativa.
- 4.- La ruptura de la convivencia normal del grupo-aula en las horas de los agrupamientos (un 30%).

El interesado manifestaba en su escrito que, pese a las críticas vertidas, estaba de acuerdo con los objetivos del Proyecto, aunque no así con su

aplicación práctica. Tras admitir a trámite la queja se recabó el oportuno informe de la Administración educativa, de cuyo contenido destacamos los siguientes aspectos:

"1) En primer lugar, han de tenerse en cuenta las actuaciones ya realizadas por el Inspector, con ocasión de la similar crítica, que el mismo Sr. expresó en la sesión del Consejo Escolar, en fecha 30 de Enero de 1.992, celebrada a instancias y en presencia de la Inspección Educativa para el preceptivo seguimiento y supervisión del Plan de Centro, instándose al Equipo Directivo -en aquel entonces- a la incorporación del Proyecto de referencia al Plan de Centro.

2) Seguidamente, esta Delegación Provincial en fecha 14 de Octubre de 1.992 acuerda "no proponer para su autorización (dotación económica) al mencionado proyecto por la siguiente causa: El proyecto no supone innovación, pues ya está suficientemente experimentado (art. 28.1.k).

Esta resolución también es coherente con la aprobación y propuesta que la Comisión Provincial de Renovación Pedagógica ha venido otorgando al Proyecto durante seis cursos y con el gasto económico que han supuesto las "ayudas" dadas por la Administración, las cuales resultarían inútiles o poco rentables, si la experiencia no concluyera en la incorporación al proyecto Curricular, con las adaptaciones y seguimiento necesarias, como se están realizando actualmente.

3) En la última visita girada por el Servicio de Inspección al referido C.P., el pasado día 19 de enero de 1.993, con objeto de supervisar la realización del proyecto, se visitaron tres clases al azar: un 6º, un 7º y un 8º. Se mantuvieron sendos coloquios con los alumnos sobre diversos aspectos de los "Agrupamientos Flexibles": como número de alumnos implicados, motivo de su ubicación en cada nivel, grado de satisfacción, situaciones de aprendizaje más frecuentes, etc.

Se comprueba que los alumnos están satisfechos. Asimismo se observa que la "flexibilidad o cambios en ambos sentidos" debe de intensificarse y facilitarse, y que hay que cuidar la exacta impartición

de los mismos contenidos simultáneamente en los tres niveles. Así se le hace ver al Equipo Directivo en una reunión posteriormente mantenida, el cual toma buena nota de estas observaciones razonadas, por ser trascendentes para el mantenimiento del Proyecto con la vitalidad necesaria.

4) En la citada visita se le pidió al Equipo Directivo que elaborara un informe sobre "Resultados de la Primera Evaluación en las Áreas de Lenguaje y Matemáticas" afectadas por el Proyecto. Esta exigencia está justificada para una mayor responsabilidad y reflexión del profesorado.

De la lectura de este informe presentado en fecha 26 de Enero de 1.993 se pueden extraer razones para justificar su permanencia en el "currículo". Se aprecia el entusiasmo y minuciosidad que el Equipo de Profesores pone en "su proyecto", especialmente en el preámbulo que hacen al mismo, y cabe subrayar que éste es un valor -no muy frecuente- que en tiempos de "reforma educativa" debe ponderarse.

5) También ha de recoger en el presente escrito el grado de satisfacción de 28 padres y madres de alumnos de 7º curso, manifestado en escrito de 6 de Noviembre de 1.992, dirigido al Servicio de Inspección.

6) Respecto a la supuesta "vulneración" de la normativa recogida en el apdo. VII.2 de la Orden de 25 de Junio de 1.992 y apdo. VIII.1 de la Resolución de 27 de Julio de 1.992, que regula la organización y funcionamiento del curso 92-93, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

Aunque se supone algún desajuste menor en los párrafos legales citados, sin embargo la intencionalidad está clara.

a) Parece que no se vulnera el apdo. VII.1 de la Orden de 25 de Junio de 1.992 porque el Centro, dentro de sus posibilidades, ha establecido un sistema que atienda la recuperación y refuerzo de los alumnos con deficiencias de aprendizaje; porque se establecen agrupamientos flexibles, abiertos y voluntariamente aceptados por alumnos y padres y porque se atienden los diferentes intereses y necesidades mediante

"agrupamientos flexibles en determinadas horas escolares".

b) Asimismo, parece que no se vulnera tampoco el apdo. VIII.1 de la Resolución de 27 de Julio de 1.992 porque la organización de grupos flexibles trata de responder a los momentos de aprendizaje de cada alumno, procurando conciliar la heterogeneidad de las clases con un sistema que permite actuaciones didácticas más directas e intensas sólo en aquellas áreas de estructura más sistemática, como son Matemáticas y Lenguaje, para conseguir una enseñanza más activa, reflexiva y crítica de acuerdo con la capacidad e interés por el conocimiento de todos y cada uno de los alumnos".

Tras un detenido estudio de dicha información, consideramos que no se observaba irregularidad alguna en la actuación administrativa, que implicase infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabara el ejercicio de un derecho, por lo que, tras trasladar el informe recibido al interesado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.1.4. Venta y consumo de tabaco y bebidas alcohólicas.

Con frecuencia, al analizar la problemática de los centros docentes, tendemos a centrar nuestro análisis en la corrección o incorrección de la normativa educativa o en los problemas derivados de su aplicación, olvidando que la realidad escolar no se circunscribe al estricto ámbito educativo, sino que la misma se encuentra inmersa en la problemática general de la sociedad en que se incardinan los propios centros.

Con esta reflexión, tratamos de poner de manifiesto la necesidad de tomar en consideración el entorno socio-económico en el que se desenvuelve la comunidad educativa, por cuanto la vida escolar no puede concebirse como una realidad artificial, ajena al mundo que lo rodea, con sus propias normas y principios, capaz, por tanto, de sustraerse en su diario devenir de las realidades del tiempo que le ha tocado vivir.

Muy al contrario, los centros docentes son una realidad viva, partícipes directos y fundamentales del desarrollo de la sociedad, que se ven afectados en su funcionamiento por los mismos problemas que aquejan al mundo en que se desenvuelven.

Por ello, resulta necesario abstraerse en ocasiones del estricto ámbito del ordenamiento jurídico-educativo, para examinar aquellas problemáticas sociales que tienen una especial incidencia en los destinatarios últimos de la actividad docente: los jóvenes. Y que, en consecuencia repercuten de manera directa en la vida escolar, ya sea porque la misma se ve afectada por esos problemas en su actividad formativa, ya sea porque los centros docentes están llamados a desempeñar una función trascendental en la determinación de la sociedad futura, en cuanto depositarios de la responsabilidad esencial de formar a los ciudadanos del mañana.

Valga esta reflexión como introducción al tema que a continuación vamos a desarrollar, y que dió lugar al expediente recogido con el número de **queja de oficio 93/936**:

Desde hace ya un cierto tiempo, la opinión pública y los expertos en salud, vienen manifestando su preocupación por el alarmante incremento en el consumo de alcohol entre los jóvenes andaluces.

La iniciación cada vez más temprana en el consumo de bebidas alcohólicas, y los abusos con las mismas, son motivo cada vez más frecuente de preocupados estudios y análisis por parte de expertos en temas de salud, que ponen de manifiesto las nefastas consecuencias que estas actuaciones tienen en el desarrollo integral de los jóvenes.

Haciéndose eco de esta preocupación general, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, ha querido poner de manifiesto su interés por el problema, y tratar de aportar soluciones al mismo.

En este sentido, consideramos que uno de los ámbitos prioritarios en la lucha por la prevención del alcoholismo entre los jóvenes, es el ámbito educativo. Por ello, nos llamó especialmente la atención que, en momentos en que a instancias de la Organización Mundial de la Salud se estaban desarrollando en el territorio del Estado campañas y actuaciones orientadas a prevenir el abuso en el consumo del alcohol y el tabaco entre los jóvenes, existieran centros escolares en Andalucía en cuyas instalaciones de Bar-Cafetería esté permitida la venta y consumo de estos productos.

La lucha contra el alcoholismo juvenil es una tarea difícil y larga, en la

que los miembros de la Comunidad educativa deben jugar un papel relevante, con su consejo y con su ejemplo hacia los alumnos. En este sentido, considerábamos que un primer paso, de carácter ineludible, debía orientarse a la absoluta prohibición de la venta de alcohol y tabaco en los centros escolares andaluces.

Por todo ello, y atendiendo a la gravedad del problema planteado y a la urgencia de las soluciones a adoptar, esta Institución decidió, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, iniciar una actuación de oficio en relación con esta problemática.

En consecuencia, y como primera actuación, nos permitimos interesar del Sr. Director General de Ordenación Educativa y Formación Profesional la remisión de un informe en el que se diera respuesta a las siguientes cuestiones:

- Centros escolares dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia en los que está permitida la venta o el consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco, ya sea a través del servicio de bar-cafetería o a través de máquinas expendedoras.

- Existencia de una normativa que, al igual que la Orden de 7 de Noviembre de 1989 del Ministerio de Educación y Ciencia, regule esta actividad en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

La respuesta a esta solicitud de información se recibió en esta Institución varios meses después, con una comunicación en la que se nos transcribía la Resolución de 27 de Julio de 1992, sobre Organización y Funcionamiento de Centros de Enseñanza Secundaria. En esta Orden se incluía, por lo que se refiere a la cuestión de la venta y consumo de tabaco, una prohibición expresa de estas actividades, salvo en áreas reservadas, lo que suponía la traslación literal de la prohibición contenida en el Real Decreto 192/88, de 4 de Marzo.

Sobre esta medida no tuvimos nada que objetar, sino la necesidad de verificar la efectividad de su cumplimiento. Por lo que se refiere al problema del alcohol, la citada Resolución también recogía la prohibición de la venta y consumo de bebida alcohólica para los menores de edad en los centros docentes.

Esta medida nos parecía limitada e insuficiente, si la comparábamos

con la prohibición más extrema -a todos los alumnos- recogida para el Territorio del Ministerio de Educación y Ciencia en la Orden de 7 de Noviembre de 1989, y especialmente si la comparamos con la normativa más reciente de las Comunidades Autónomas, como son:

- Ley 10/91, de 16 de Marzo, de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley 10/91, de 10 de Mayo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por ello, dirigimos un nuevo escrito a la Administración educativa en el que incluimos las siguientes consideraciones:

"(...) 2.- Por lo que hace referencia a la problemática relacionada con la venta y consumo de alcohol en los centros docentes, hemos de señalarle nuestro desacuerdo con la insuficiente regulación de esta materia en nuestra Comunidad Autónoma.

La prohibición de la venta y consumo de bebidas alcohólicas contenida en el apartado IV.3 de la Resolución de 27 de Julio se refiere exclusivamente a los menores de edad, con lo que prácticamente se limita a reproducir las limitaciones ya contempladas en el ordenamiento vigente, tanto sanitario como de regulación de espectáculos públicos.

Sin embargo, el problema del alcoholismo entre los jóvenes está alcanzando en nuestro país, y en la Comunidad Autónoma andaluza en particular, niveles de especial gravedad, como lo demuestran los siguientes datos:

- Un 20 % de los andaluces con edades comprendidas entre los dieciséis y los veinte años y un 10 % de jóvenes entre catorce y quince años, consume una cantidad elevada de alcohol, según el Comisionado Andaluz contra la droga.

- El 21 % de los alumnos de B.U.P. y F.P. beben alcohol diariamente.

- El alcohol es la droga más consumida por los escolares españoles. A los 15 años, el 96 % de los chicos y el 90 % de las chicas lo han probado.

- El 51 % de los alumnos de Formación Profesional consume, en alguna medida, alcohol diariamente.

- La edad media para la primera embriaguez se sitúa en España en los 13.4 años.

Por ello se hace necesario, para limitar el consumo de bebidas alcohólicas entre los menores que constituyen el grupo social más expuesto al riesgo de adicción, realizar una política preventiva que incluya entre sus medidas la extensión de la prohibición absoluta de su venta y consumo en los lugares dedicados específicamente a los jóvenes, particularmente en los centros docentes.

Esta medida, de un mayor alcance que la prohibición contemplada en la Resolución de 27 de Julio, antes citada, supondría equiparar la legislación andaluza sobre la materia a las más avanzadas dentro del territorio nacional. En efecto, si realizamos un somero análisis de la legislación aplicable en otros territorios de la geografía nacional comprobamos la insuficiencia de la legislación andaluza:

- *En el territorio sujeto a las directrices del Ministerio de Educación y Ciencia, resulta de aplicación la Orden de 7 de Noviembre de 1.989, por la que se prohíbe la venta y distribución de tabaco y bebidas alcohólicas a los alumnos en los centros escolares públicos.*

Esta norma, aun siendo más avanzada que la existente en nuestra Comunidad, puesto que no limita la prohibición por razón de la mayoría o minoría de edad sino que la extiende a la globalidad de los alumnos, no supone sin embargo una prohibición absoluta de la venta y consumo de bebidas alcohólicas en los centros docentes ya que la misma se permite, dentro de los mismos, a los miembros de la comunidad educativa que no ostenten la condición de alumnos.

- *Comunidad Foral de Navarra: La Ley Foral 10/91, de 16 de Marzo de 1.991, sobre Prevención y Limitación del Consumo de Bebidas Alcohólicas, establece lo siguiente:*

" Art.2º. Queda prohibida la venta, expedición o consumo de bebidas alcohólicas en los siguientes lugares:

b) Centros educativos de educación infantil, primaria, secundaria, de régimen especial en sus grados de elemental y medio."

" Art.4º. Queda prohibida la venta, suministro o dispensación, gratuita o no, de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en:

a) Los centros de Enseñanza Superior y Universitaria".

- Comunidad Autónoma de Cataluña: La Ley de 25 de Julio de 1.985, de Prevención y Asistencia en Materia de Sustancias que pueden generar Dependencia, en su texto modificado por la Ley 10/91, de 10 de Mayo, establece lo siguiente:

" Art. 18. 1. No podrá venderse ni consumirse bebidas alcohólicas de más de veinte grados centesimales en:

b) Las Universidades y demás centros de enseñanza superior"

" Art. 18. .2. No podrán venderse ni consumirse bebidas alcohólicas en:

b) Los centros educativos, tanto públicos como privados, no incluidos en la letra b) del apartado 1, tanto los dedicados a enseñanzas regladas como los dedicados a otras enseñanzas."

Como puede observarse la normativa más reciente sobre esta materia promulgada en nuestro país establece un régimen de prohibición, tanto de la venta como del consumo, mucho más estricto que el vigente en nuestra comunidad, por cuanto hace referencia al centro educativo, sin distinguir en razón de la edad o la condición o no de alumno del consumidor.

Las razones que han llevado a estas Comunidades Autónomas

a promulgar esta normativa restrictiva son perfectamente aplicables a la situación existente en Andalucía.

*Por todo ello, de conformidad con la posibilidad reconocida en el artículo 29 de la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle las siguientes **Sugerencias**:*

- Que se realicen las actuaciones necesarias para la elaboración de una normativa en la cual se incluya la prohibición expresa de la venta y consumo de bebidas alcohólicas en centros docentes, tanto públicos como privados, en los que se imparta educación infantil, primaria, secundaria o de régimen especial en sus grados de elemental y medio.

- Que se prohíba la venta, suministro o dispensación gratuita de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en los centros de enseñanza superior y universitaria."

Con independencia de la continuación de nuestras actuaciones ante la Consejería de Educación, esta Institución consideraba que el problema del alcoholismo en los escolares no podía ser abordado únicamente desde una perspectiva administrativista, ni dependía solamente de medidas prohibitivas ni del celo de la Administración educativa, sino que precisa de un tratamiento global en el que había de involucrarse toda la comunidad educativa y no solo la Administración.

En este sentido, consideramos que a las Asociaciones de Padres de Alumnos les correspondía un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados por el excesivo consumo de alcohol entre los escolares, entendiendo que era indispensable contar con su participación para, entre todos, llevar a buen término la pretensión de esta actuación de oficio, que, en definitiva, no se orientaba sino a eliminar aquellas situaciones que propician la extensión de este gravísimo problema en el ámbito educativo.

Por ello, dirigimos un escrito a las Federaciones Provinciales de Asociaciones de Padres de Alumnos más representativas de nuestra Comunidad, a fin de trasladarles el contenido de nuestra actuación y solicitar su colaboración, dentro del ámbito de sus responsabilidades, en la consecución del objetivo propuesto.

En tal escrito, consideramos oportuno manifestar a las Asociaciones

de Padres de Alumnos que éstas tenían las facultades suficientes para poder llevar a buen término las actuaciones propuestas por esta Institución a la Administración educativa sin necesidad de esperar pasivamente la intervención de la misma.

Así, les propusimos las siguientes líneas de actuación:

1.- En aquellos centros en que no se haya recogido la prohibición absoluta de la venta de alcohol en los Reglamentos de Régimen Interior, debía solicitarse una convocatoria del Consejo Escolar para adoptar un acuerdo de prohibición e incluir el mismo en el citado Reglamento.

A este respecto, conviene aclarar que nada impide a los Consejos Escolares de los centros, en uso de su autonomía, establecer prohibiciones que vayan mas allá de las establecidas legalmente como mínimas.

2.- En los centros en que existía esta prohibición, o en los que se incluyera posteriormente, la Asociación debería realizar actuaciones de comprobación del cumplimiento efectivo de la misma, realizando, en caso de incumplimiento, las pertinentes denuncias:

- ante la Inspección educativa, si el incumplimiento se refería a las normas mínimas legalmente establecidas: Venta de tabaco y venta de alcohol a menores de 16 años.

- ante la Dirección del centro si el incumplimiento se derivaba de prohibiciones establecidas en el Reglamento de Régimen Interior que excedan de las normas mínimas legalmente establecidas.

Estas orientaciones tuvieron una excelente acogida por parte de las Asociaciones contactadas, las cuales nos transmitieron su apoyo a la actuación iniciada, y su disposición a colaborar en la solución de este problema que consideraban especialmente preocupante.

Poco tiempo después de esta actuación, recibimos respuesta de la Administración educativa a nuestro escrito de **Sugerencia**, mediante un atento escrito en el que nos daban traslado del contenido de la Orden de 23 de Noviembre de 1.993, por la que se prohíbe expresamente la venta de alcohol en los centros docentes andaluces, dando así cumplimiento al contenido de nuestra **Sugerencia**.

Estamos convencidos de que esta nueva normativa puede representar un instrumento de gran importancia en la lucha contra el progresivo incremento de la incidencia del problema del alcoholismo entre los jóvenes andaluces.

En todo caso, consideramos que el avance que supone esta nueva Orden únicamente ha de ser un primer paso en una estrategia más ambiciosa para controlar el excesivo consumo de alcohol entre la juventud. Estrategia en la que la Administración, las Asociaciones de Padres de Alumnos y, en general, toda la comunidad educativa, han de asumir un papel relevante, combinando actuaciones de limitación o prohibición como la ahora realizada con otras de carácter preventivo, como son las campañas informativas y de concienciación de los más jóvenes, para lo que los centros docentes se revelan como el lugar idóneo para su realización.

Por ello, nos hemos dirigido nuevamente a la Consejería de Educación y Ciencia y a las Federaciones Provinciales de Asociaciones de Padres de Alumnos para animarles a continuar con la realización de cuantas actuaciones puedan ayudar a paliar este problema, a la vez que les interesamos un especial celo en la vigilancia del cumplimiento efectivo de la Orden tan oportunamente dictada.

2.1.1.5. Renovación de conciertos educativos.

A esta Institución llegan, con relativa frecuencia, quejas que tienen por objeto denunciar los problemas a que se enfrentan los centros docentes privados que imparten enseñanza en régimen de concierto, a la hora de renovar los acuerdos con la Administración educativa.

La mayoría de las quejas recibidas en relación con la problemática de la renovación de los conciertos educativos, hacen referencia a los perjuicios ocasionados a los alumnos, y a los propios titulares de los centros, ante la decisión de la Administración de no renovar el concierto.

En casi todos los supuestos, las quejas no pudieron ser admitidas a trámite, por estimar esta Institución que no existía irregularidad alguna en la actuación administrativa -salvo algún supuesto ocasional de defectos en la tramitación- dado que la misma se había limitado a aplicar la posibilidad contemplada en la normativa vigente que le autorizaba para no acceder a la renovación de aquellos

conciertos que ya no sirviesen al objetivo último de los mismos, que no es otro que el de cubrir necesidades de escolarización en la zona en que se encuentren.

Ello no obstante, del análisis de las quejas recibidas, hemos podido constatar que el problema de fondo que se suscitaba, en relación a los centros concertados, excedía del ámbito estricto de la aplicación correcta o incorrecta de la normativa que regulaba el régimen de conciertos, para incluirse dentro de una problemática más importante como es la discusión sobre el modelo educativo que se pretende implantar.

En efecto, la verdadera cuestión a dilucidar es si los conciertos educativos con centros privados son un fin en sí mismos o, por el contrario, sólo son un fenómeno transitorio que únicamente se extenderá por el tiempo estrictamente indispensable para culminar el desarrollo de la red de centros públicos.

En este sentido, hemos de señalar que el asunto de fondo a debate es la de la determinación del contenido del derecho a la libre elección de centro, que dimana del propio texto constitucional (artículo 27). Se trata, en definitiva, de decidir si el derecho que asiste a los padres de poder optar por centros distintos a los creados con fondos públicos, incluye la obligación de los poderes públicos de mantener una red de centros privados concertados, y por tanto gratuitos, o por el contrario se limita a garantizar la libertad de creación de centros privados, sin obligación financiera alguna para la administración pública en relación a su sostenimiento.

Centrando aún más la cuestión, podemos decir que el núcleo fundamental del debate debe orientarse a determinar si el derecho a la libre elección de centro exige o no, para su cumplimiento efectivo, no sólo que exista una oferta de centros privados, sino además, que entre los mismos se incluyan un número significativo de centros sostenidos con fondos públicos, es decir, gratuitos.

En defensa de esta posición, se argumenta que con ello se pretende garantizar que el derecho a la libre elección de centro no pueda verse condicionado por las posibilidades económicas de los padres, los cuales, con este sistema, podrían elegir libremente, de entre los centros privados y públicos, aquél que mejor responde a sus necesidades, sin que la decisión a adoptar pueda verse influida por circunstancias de tipo económico.

Frente a esta postura, se podría argumentar que el artículo 27.6 de la Constitución se limita a garantizar la libertad de creación de centros docentes, lo que podría entenderse como la imposición a la Administración de una mera obligación de no hacer o soportar, en relación con la actividad de creación de centros que puedan ejercitar los sujetos privados, sin que el precepto constitucional extienda sus efectos a la obligación de financiar con dinero público parte de estos centros.

Continuando con esta argumentación, se podría igualmente sostener que la obligación de los poderes públicos de financiar los centros privados sólo tendría virtualidad mientras los mismos fuesen necesarios para satisfacer la garantía del derecho fundamental a una enseñanza básica obligatoria y gratuita. Esto es, se financiarían los centros privados únicamente mientras la red de centros públicos no cubriese la totalidad de las necesidades de escolarización en los niveles de la enseñanza obligatoria, y sólo respecto de aquellos centros ubicados en zonas con problemas de escolarización por insuficiencia en la oferta de centros públicos.

Como consecuencia de esta argumentación, conforme se fueran creando centros públicos, el número de centros privados concertados debería irse reduciendo en la misma proporción en que la demanda de escolarización se fuese satisfaciendo, sin tomar en consideración si la población a escolarizar prefiere la escolarización en centros privados o públicos.

El argumento para tal conducta sería de peso: no resultaría lógico dedicar fondos públicos a financiar actividades privadas, cuando las mismas no satisfacen necesidades públicas.

Con esta introducción, hemos tratado de dar una somera visión de las dos posturas básicas que se debaten en relación con la problemática de la financiación pública de los centros privados, pudiéndose determinar, a modo de conclusión, que el tema que subyace en el fondo es el de la delimitación del contenido y alcance del derecho a la libre elección de centro.

Esta disgresión podría parecer puramente académica si no fuera por las consecuencias prácticas que la opción por uno u otro de los modelos expuestos tiene en la realidad.

En efecto, la reducción del número de centros concertados, -o, al

menos, la disminución en el número de las unidades que se conciertan con los mismos-, como consecuencia de la extensión de la red de centros públicos, conlleva el que cada vez se reduzca más la oferta de centros privados gratuitos y, consecuentemente, las posibilidades que los padres tienen de ejercer su derecho a la libre elección de centro sin que el condicionante económico mediatice su capacidad de opción.

Resulta difícil determinar si en nuestra Comunidad Autónoma se ha optado por un modelo educativo más "publicista" o más "privatista" (aplicando esta terminología a las opciones antes referenciadas), dada la insuficiencia de los datos de que disponemos para poder hacer una valoración estricta. Lo que sí podemos constatar es que, con cierta frecuencia, en esta Institución se reciben quejas de titulares de centros privados concertados o alumnos matriculados en los mismos, que denuncian los perjuicios que les ha ocasionado la denegación, total o parcial, de la solicitud de renovación del concierto educativo.

Como ejemplo de este tipo de quejas podemos citar la **queja 93/1024**, presentada por el titular de un centro privado concertado de Sevilla con el apoyo de una representación de los padres de alumnos del centro, que planteaba su disconformidad con la decisión administrativa de disminuir el número de unidades concertadas -que pasaban de 16 a 15- para el próximo curso escolar.

Estimaban los interesados, que esta actuación de la Administración, -motivada en el supuesto de que dicha unidad ya no era necesaria para atender a las necesidades de escolarización de su zona-, no estaba plenamente justificada, por cuanto el centro continuaba prestando un importante servicio en la atención a las necesidades de escolarización de la zona, como lo demostraba el hecho de que las solicitudes de matrícula para el presente curso superaban la capacidad del mismo, incluso contando con la unidad cuyo concierto se denegaba.

En opinión de los interesados, la intención de la Administración no era otra que la de rentabilizar las inversiones efectuadas en la rehabilitación y ampliación de un centro público situado en la misma zona. Al parecer, el citado centro público gozaba de poco predicamento entre la población escolarizable de su entorno, -lo que había determinado que el número de solicitudes de matriculación en el mismo fuera muy escaso-, habiéndose originado un problema que trataba de paliarse -siempre según los interesados- con un trasvase de alumnos del centro concertado al público, por la expeditiva vía de la supresión progresiva del concierto del centro privado.

En definitiva, los reclamantes, consideraban que la pretendida disminución de las necesidades de escolarización atendidas por el centro privado, había sido provocada por la propia Administración, -de forma innecesaria y artificial-, al incrementar la oferta pública de plazas escolares sin que existiese una demanda que lo justificase.

En consecuencia, los interesados denunciaban que, con esta actuación lo que se pretendía era forzar la voluntad de los padres -condicionando su derecho a la libre elección de centro-, a fin de que matriculasen a sus hijos en el centro público, pese a que éstos habían mostrado claramente sus preferencias por un centro privado que gozaba de un reconocido prestigio en la zona.

Otro aspecto de la situación que denunciaban los afectados, hacía referencia a lo que ellos consideraban la "*condena a una lenta agonía*" del centro privado, motivada por el convencimiento de que la supresión de una unidad del concierto no era sino el principio de un proceso que -presumían- no se detendría hasta el cierre del propio centro.

A tal efecto, señalaban que la normativa vigente sobre el régimen de conciertos impedía que en un nivel concertado, un mismo centro ofertase plazas gratuitas y de pago. Por ello, pese a la buena disposición en tal sentido de los padres, el centro se veía obligado a clausurar la unidad no concertada con los problemas que ello suponía. Esta situación, que podría soportarse por el centro durante un tiempo, podría hacerse imposible de sostener económicamente si el proceso de reducción de unidades continuaba en años sucesivos. Por ello, entendían que la Administración, con su actitud, estaba tratando de forzarlos a un cierre voluntario del centro al hacer inviable el mantenimiento del mismo con una parte de su capacidad desaprovechada.

Examinada la queja presentada, hubimos de constatar que la actuación administrativa estaba perfectamente amparada en la legalidad vigente, y que la razón aducida para la disminución del concierto -no cubrir necesidades de escolarización- estaba recogida en la normativa aplicable, por lo que, en principio, la queja no reunía las condiciones precisas para ser tramitada por esta Institución.

Sin embargo, se optó finalmente por admitirla a trámite, al comprobar que la Comisión Provincial de Conciertos había informado favorablemente el otorgamiento del concierto solicitado, requiriéndose informe a la Administración

educativa, a los únicos efectos de conocer las razones que habían llevado a la misma a apartarse del criterio de la Comisión.

La respuesta de la Administración fue que, de conformidad a la normativa sobre conciertos, la decisión administrativa se había adoptado teniendo en cuenta no sólo la propuesta de la Comisión Provincial de Conciertos, sino también la opinión de la Delegación Provincial de la Consejería, la cual, en el presente caso, había sido favorable a la reducción de una unidad, por entender que los alumnos podían ser escolarizados en el Colegio Público al que antes hacíamos referencia.

Dado que la presente argumentación se encontraba explícitamente recogida en el apartado Octavo de la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 19 de Diciembre de 1.992, por la que se dictaban normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos a partir del curso 92-93, hubimos de proceder al archivo de la queja al no apreciarse irregularidad en la actuación administrativa.

En todo caso, esta queja -que no es la única recibida- es un buen exponente de la problemática que estamos analizando, y pone claramente de manifiesto las consecuencias de la opción por uno u otro de los modelos educativos a que antes hacíamos referencia.

Por ello, consideramos necesario trascender de la queja concreta, para centrar nuestra atención en el auténtico debate que constituye el trasfondo de la problemática de los centros concertados, esto es, la legalidad y la oportunidad de la opción por uno u otro de los modelos educativos que hemos denominado "publicistas" y "privatistas".

A tal efecto, creemos conveniente resumir nuestro análisis comenzando con una somera exposición de los preceptos de ámbito constitucional, legal y reglamentario, que regulan o inciden en el ámbito de los conciertos educativos:

- La Constitución Española regula el derecho a la educación en su artículo 27, dentro del cual se incluyen los siguientes apartados:

«1.- Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

4.- La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

6.- Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

9.- Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.»

- Por su parte la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece en su artículo 20.1 que una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos garantizará tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente.

Por otra parte, el artículo 27.3 establece que la programación específica de puestos escolares en los niveles obligatorios y gratuitos deberá tener en cuenta, en todo caso, la oferta existente de centros públicos y concertados.

Asimismo, el artículo 47.1 señala que para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse todos aquéllos que, en orden al servicio público de la educación en los términos previstos por esta ley, impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos en el título IV de la propia Ley Orgánica.

Finalmente, el artículo 49.1 señala que la cuantía global de los fondos destinados al sostenimiento de los centros concertados se establecerá en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas.

- El Real Decreto 2377/1985, de 18 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, señala en su exposición de motivos que la propia Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, hace del concierto educativo el instrumento jurídico preciso para aquellos centros privados que desean impartir la educación básica en régimen de gratuidad, satisfaciéndose así, en los niveles obligatorios y gratuitos, el derecho a la educación, así como a escoger, sin discriminación alguna, centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.

Este Reglamento, en su artículo 2º, establece que los poderes

públicos, a fin de garantizar la gratuidad de la educación básica, y dentro de las consignaciones presupuestarias fijadas al efecto, suscribirán conciertos educativos con los centros privados que deseen ser sostenidos con fondos públicos, siempre que reúnan los requisitos del título IV de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio.

Por su parte, y en relación a la renovación de los conciertos educativos, se establece en el artículo 43-1 que los conciertos se renovarán siempre que el centro siga cumpliendo los requisitos que determinaron su aprobación, no se haya incurrido en las causas de no renovación y existan consignaciones presupuestarias disponibles.

Sobre la base de los preceptos expuestos, se pueden enmarcar las dos cuestiones de fondo que antes señalábamos, esto es, la legalidad y la oportunidad de la opción por el modelo "publicista" o "privatista".

A.- Análisis de legalidad y oportunidad:

1.- Modelo "publicista":

La primera cuestión a dilucidar es la de si sería conforme a la legalidad vigente la decisión de extender la red pública de centros, cuando dicha extensión implicase la creación de centros públicos en zonas cuyas necesidades de escolarización estuviesen ya cubiertas por los centros privados concertados.

A tal efecto, hemos de señalar que dicha decisión sería perfectamente legal, por cuanto con ella se estaría ejercitando, por parte de la Administración, el derecho a la libre creación de centros docentes que preconiza el artículo 27.6 de la Constitución, a la vez que se garantizaba la efectividad del derecho a la libre elección de centro, al permitir a los padres de alumnos de esa zona optar entre la escolarización de sus hijos en los centros privados concertados existentes o en los centros públicos que se crean.

La segunda cuestión a tratar es la de determinar si sería conforme a la legalidad vigente la decisión de no renovar el concierto educativo a los centros privados de esta zona, basada en que las necesidades de escolarización se encuentran debidamente cubiertas con los centros públicos.

Parece que también en este caso la respuesta debería ser afirmativa, por cuanto la normativa vigente únicamente establece la obligación de que la

enseñanza básica sea gratuita, sin especificar si dicha gratuidad habrá de venir garantizada por una oferta suficiente de plazas en centros públicos y privados o si, por el contrario, bastará con que la oferta de plazas escolares gratuitas provenga sólo de centros públicos.

Respecto a la garantía del derecho a la libre elección de centro, podría contestarse, por conexión con el derecho a la libre creación de centros docentes, que la misma se respeta, puesto que no se impide la creación de centros privados en la zona, sin que el concierto de los mismos venga impuesto como obligatorio en ninguna normativa.

Por último, podría argüirse en defensa de la oportunidad de esta decisión, que la misma tiene por finalidad garantizar el cumplimiento del principio de economía que el artículo 31.2 de la Constitución señala como criterio inspirador de la gestión del gasto público. Aduciéndose, a tal efecto, que sería contraria a tal principio la financiación con fondos públicos de actividades privadas que no satisfacen necesidades públicas.

2.- Modelo "privatista":

Aquí, la primera cuestión sería similar, esto es, habría que determinar la legalidad de una decisión que implicase concertar centros privados en zonas en las que las necesidades de escolarización estuviesen cubiertas por centros públicos.

Al igual que en el supuesto anterior, la respuesta debe ser afirmativa, en el sentido de ratificar la legalidad de tal decisión, por los mismos motivos antes expuestos de garantía del derecho a la libertad de creación y elección de centros docentes.

Respecto a la segunda cuestión, la misma habría de plantearse en términos de cuestionamiento de la legalidad de la decisión de no construir centros públicos, aunque así lo soliciten algunos padres, en base a que las necesidades de escolarización de la zona se encuentran cubiertas con los centros privados concertados existentes en la misma.

Igualmente nos vemos obligados a concluir afirmando la legalidad de tal decisión, por las mismas razones antes expuestas para justificar la postura opuesta, esto es, que la misma se orienta a cumplir la obligación de garantizar un

número suficiente de plazas gratuitas en la enseñanza básica, sin que la normativa especifique qué tipo de centros han de cubrir esa oferta.

Asimismo, podría aducirse en defensa de la oportunidad de esta decisión, que la misma da igualmente cumplimiento al principio de economía del artículo 31.2 de la Constitución, al impedir que se genere un gasto público innecesario, como el que comportaría la creación de centros públicos en una zona sin necesidades de escolarización.

De todo lo expuesto, parece deducirse que la solución más acorde con los derechos de libre creación y libre elección de centros docentes, sería aquélla que propusiese la duplicidad de la red de centros, de forma tal que cualquier padre pudiese optar libremente dentro de su zona, sin condicionantes económicos, por escolarizar a sus hijos en un centro público o en uno privado concertado, al existir una oferta suficiente de plazas escolares en ambos.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, caso de aceptarse esta solución podríamos estar vulnerando el principio de economía del artículo 31.2 de la Constitución, al dar lugar a un despilfarro innecesario del gasto público, sin que el mismo se justifique por la satisfacción de necesidades públicas.

En conclusión, parece que nos encontramos con una situación contradictoria en la que distintos derechos, constitucionalmente garantizados, se revelan como opuestos.

No es, en ningún caso, intención de esta Institución, determinar cuál de los modelos citados es el más acertado, sino que la finalidad de este análisis no es otro que el de poner de manifiesto la necesidad de que se abra un debate en profundidad sobre esta cuestión, con participación tanto de los agentes políticos y sociales, como de los miembros de la comunidad educativa. Un debate que permita, al menos, que todos los ciudadanos interesados puedan emitir su opinión y, a la vez, tener conocimiento de las consecuencias de la opción por uno u otro modelo, así como de las razones de tal opción.

El debate que se propone ha sido obviado hasta ahora porque las carencias del sistema educativo anterior eran tales que han obligado a que cualquier decisión sobre creación de centros públicos se orientase únicamente a cubrir las necesidades de escolarización que aún subsistían en algunas zonas, sin que se planteasen disyuntivas sobre la conveniencia o no de la renovación de

conciertos educativos, dado que los centros concertados cubrían necesidades de escolarización que la oferta pública no podía atender.

Sin embargo, el importante esfuerzo inversor en materia de creación de centros públicos realizado en los últimos años ha permitido que actualmente la red de centros, tanto públicos como privados concertados, cubra la práctica totalidad de las necesidades de escolarización existentes en nuestra comunidad. Por ello, a partir de ahora, cualquier decisión de extender la red de centros públicos va a significar que los mismos entren en directa competencia con los centros privados concertados, lo que va a plantear -y de hecho ya lo está planteando- la necesidad de optar por uno u otro de estos modelos, ya sea en su acepción más extrema, o de forma más flexible.

La queja que antes hemos reseñado, una de las varias recibidas por igual motivo, es sólo una muestra de que esta cuestión ya no es un mero asunto de debate doctrinal, sino una polémica real, que afecta a personas y centros concretos, y que si no reviste todavía gran relevancia es por las consecuencias evidentes que la crisis económica está teniendo en los presupuestos de inversiones de la Administración educativa.

Por ello, insistimos en la conveniencia y oportunidad de abrir un debate social sobre esta cuestión, del que debe resultar una opción clara por parte de la Administración educativa sobre el modelo educativo que se pretende implantar en nuestra Comunidad Autónoma, a fin de que las personas que resulten afectadas puedan tener pleno conocimiento de las consecuencias de tal decisión y adoptar las medidas que estimen pertinentes.

Quisiéramos, por último, que quedara claro que no pretende esta Institución, en modo alguno, inmiscuirse en un proceso de toma de decisiones que escapen a su ámbito competencial, sino únicamente llamar la atención sobre las consecuencias que la ausencia de una opción clara, definida y planificada sobre el modelo educativo a implantar está teniendo en la comunidad educativa.

2.1.1.6. Aplicación de la LOGSE

En el informe al Parlamento de Andalucía evacuado por esta Institución el pasado año, se indicaba la conveniencia de aplazar el análisis de las consecuencias de la implantación de la reforma educativa diseñada por la LOGSE

a informes posteriores. Este aplazamiento venía justificado por la insuficiencia de los datos de que disponíamos en el momento de redacción del texto, a causa del corto espacio de tiempo de aplicación efectiva de la LOGSE -que se reducía a apenas el primer trimestre del curso 92/93-, y como consecuencia de la falta de coincidencia entre los cursos académicos y el año natural a que ha de ceñirse la dación de cuentas objeto de estos Informes.

Evidentemente, en el presente año contamos con una mayor experiencia acumulada sobre los efectos y consecuencias de la implantación de la reforma educativa, aún cuando la misma únicamente se circunscribe a la educación infantil y a los dos primeros ciclos de la educación primaria, habida cuenta de los retrasos que está sufriendo su aplicación en relación con el calendario previsto.

En todo caso, dada la insuficiencia de datos y el hecho de que nuestro estudio se basa sólo sobre las quejas recibidas, en el presente informe vamos a limitar nuestro análisis a aquellas cuestiones que, relacionadas con la aplicación de la reforma, han suscitado controversias entre la comunidad educativa, dando lugar a la presentación de las oportunas quejas ante esta Institución. Aplazamos así un análisis más general y en profundidad de la LOGSE a posteriores informes, dado que la importancia y alcance de la reforma emprendida en nuestro sistema educativo es de tal magnitud que resulta difícil, cuando no excesivamente arriesgado, hacer pronunciamientos de fondo sobre la misma con tan escaso tiempo de aplicación.

2.1.1.6.1. Calendario de aplicación de la LOGSE.

Quisiéramos comenzar nuestro análisis con una breve reflexión sobre los sucesivos aplazamientos que el calendario de implantación de la LOGSE ha venido sufriendo.

Al respecto, hemos de señalar que los retrasos en la aplicación de la reforma han suscitado numerosas críticas por parte de los miembros de la comunidad educativa, junto con algunas -no muchas- muestras de comprensión y apoyo por parte de determinados sectores de la misma.

Los sectores más críticos, encuadrados fundamentalmente en los sindicatos de docentes, imputan el retraso a las consecuencias de la crisis económica sobre los presupuestos educativos, y asignan a la Administración una

falta de voluntad para impulsar la reforma, coincidiendo en la exigencia de una Ley de Financiación de la reforma, que permita garantizar un aporte presupuestario estable para ejercicios futuros y suponga una garantía de cumplimiento de los plazos que se fijen.

Frente a esta postura crítica, la Administración aduce necesidades de adecuación del proceso de implantación a los ritmos de elaboración de textos escolares por parte de las editoriales -más lentos de lo esperado-, y a la conveniencia de dar un mayor margen a los centros docentes para preparar su infraestructura, personal y material a las necesidades de la reforma, haciendo especial hincapié en las profundas transformaciones que conlleva la implantación de la educación secundaria obligatoria.

Esta postura de la Administración encuentra el apoyo de las empresas editoriales y la comprensión de algunos sectores de la patronal educativa, fundamentalmente la de la enseñanza privada, que plantean la necesidad de graduar el esfuerzo que, en costes de personal y adaptación de infraestructuras, va a significar la aplicación de la reforma en enseñanzas medias para los centros docentes privados.

Las diferentes posturas que en torno a las modificaciones del calendario de aplicación de la LOGSE se han expuesto, han sido analizadas con especial interés por parte de esta Institución, por cuanto entendemos que el problema que se debate puede ser de especial importancia para el futuro de la reforma.

En este sentido, consideramos que los continuos retrasos pueden contribuir a crear una sensación de desaliento y desconfianza entre la comunidad educativa, e incluso provocar la desmotivación de aquellos sectores -especialmente de docentes- más implicados en el proceso de reforma, ante lo que pueden interpretar como una falta de voluntad de la Administración en la implantación de la LOGSE.

Por ello creemos necesario que se ponga fin a esta incertidumbre sobre los plazos de aplicación de la reforma, a fin de dar seguridad y confianza a la comunidad educativa sobre la realidad futura de los cambios emprendidos y sobre el desarrollo de su proceso de aplicación.

En relación con las interpretaciones dadas a los sucesivos retrasos

por los distintos sectores de la comunidad educativa, hemos de decir que en todas ellas subyace una cierta dosis de razón. En efecto, resulta difícil negar que la crisis económica ha tenido una clara influencia sobre los presupuestos educativos y, en consecuencia, sobre los ritmos de aplicación de la LOGSE. Sin embargo, resultaría igualmente inútil negar la realidad de la crisis económica que padecemos, o pretender que la misma no tenga su reflejo en un ámbito económico como es el educativo, por más que éste se trate de un sector precisado de una especial protección frente a las situaciones de crisis.

Ello no obstante, no es menos cierto que un proceso de reforma de la importancia del emprendido en la LOGSE no puede verse muy condicionado a los avatares de la evolución económica del país. Por lo tanto, resulta necesario fijar un calendario definitivo de aplicación de la LOGSE, cuyo cumplimiento venga garantizado frente a las fluctuaciones de la economía, por una Ley de Financiación que garantice la consecución de los objetivos que en el mismo se marquen, en los plazos que igualmente se fijen.

Por otra parte, a la hora de determinar ese calendario definitivo, creemos que el mismo no debe hacerse con una excesiva obsesión por adaptarlo a la fecha de terminación del proceso que en su día estableciera el Real Decreto 986/1991, de 14 de Junio, o el que se fijó en el Real Decreto 535/1993, de 12 de Abril, sino que el nuevo calendario debe ser el fruto de una nueva reflexión que, partiendo de la realidad actual del país, permita determinar unos plazos de implantación realistas y de cumplimiento factible.

En este sentido, en ese proceso de reflexión previo a la determinación del nuevo calendario, sería conveniente que participaran todos los sectores de la comunidad educativa que están resultando afectados por la reforma, a fin de que los mismos, a la luz de la experiencia de estos primeros años de la LOGSE, puedan aportar sus previsiones sobre las necesidades que va a ser preciso atender como consecuencia de la aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo y los plazos que consideren necesarios para satisfacerlas.

Entre los sectores de la comunidad educativa que podrían ser consultados, consideramos quizás conveniente incluir a las editoriales de textos escolares, ya que su aportación a la efectividad de la aplicación de la LOGSE es decisiva y no pueden obviarse sus necesidades.

Asímismo, creemos que debe dedicarse una especial atención a los

problemas que para los centros docentes privados puede suponer la implantación de la educación secundaria obligatoria, especialmente en materia de nuevas infraestructuras, y buscar soluciones de tipo financiero para facilitar la adaptación de estos centros a las nuevas necesidades.

En conclusión, entendemos que es necesaria la determinación de un nuevo calendario de aplicación de la LOGSE que no supedita su eficacia al cumplimiento de unos ritmos fijados en unos momentos en que la realidad económica del país era muy diferente, sino que tenga en cuenta la situación actual. Un calendario, que, como indicábamos, ha de ser el fruto de un previo proceso de reflexión con participación de todos los sectores de la comunidad educativa, que ha de partir de la experiencia acumulada de los ciclos ya implantados, y que debe llevar aparejada una Ley de Financiación que garantice la efectividad del cumplimiento de los objetivos que se fijen, en los plazos que, asimismo, se determinen.

2.1.1.6.2. Anticipación de la Reforma.

Entrando ya en el análisis de las cuestiones suscitadas en relación con la aplicación de la LOGSE que han dado lugar a la presentación de quejas ante esta Institución, vamos a comenzar haciendo referencia a una cuestión, que ya fue motivo de quejas el año pasado, y que afecta al proceso de implantación anticipada de la reforma en la educación secundaria.

En efecto, se han recibido un número elevadísimo de quejas en relación con la problemática surgida en una población de Cádiz, a raíz de la decisión de la Administración educativa de anticipar la reforma en algunos de los Institutos de enseñanzas medias de la localidad. Esta decisión ha significado la consiguiente disminución en la oferta de plazas existentes para poder continuar estudios de BUP aquellos alumnos que no optasen por las nuevas enseñanzas.

Los padres de los alumnos que remitían las quejas manifestaban su protesta por la limitación en su derecho de libre elección de centro que suponía la escasez de plazas de BUP que se ofertaban, expresando una preferencia mayoritaria por este tipo de estudios sobre los diseñados por la reforma. Asimismo, exigían la habilitación de más plazas de BUP, negándose, en caso contrario, a matricular a sus hijos en los centros de anticipación de la reforma.

En el Informe Anual de 1.992, recogíamos una queja similar de un

padre de Málaga, a la cual respondimos con una clara defensa de las ventajas de la reforma y, por tanto, de la anticipación de la misma, llegando incluso a manifestar al padre que presentó la queja nuestra recomendación sobre la conveniencia de la matriculación de su hijo en el centro de reforma, como una opción preferible a la continuación de los estudios de BUP. La queja culminó con una llamada a la Administración educativa a fin de que se incrementase la información a los padres sobre los beneficios de la reforma educativa para evitar, o al menos disminuir, sus recelos sobre la implantación anticipada de la misma.

Sin embargo, hemos de reconocer que este año nuestro entusiasmo sobre la anticipación de la LOGSE en las enseñanzas medias ha disminuido, y ello no porque nuestra confianza en la necesidad y conveniencia de la reforma haya menguado, sino porque los sucesivos retrasos en su aplicación nos han llevado a cuestionarnos los efectos, en muchos casos negativos, que puede tener el mantenimiento durante un periodo tan dilatado de tiempo de la coexistencia de dos modelos educativos distintos en la educación secundaria.

En efecto, cuando pensábamos que el cambio de modelo educativo se iba a concretar en un breve espacio de tiempo, defendimos la oportunidad de optar por aquel modelo que no sólo incluía reformas positivas, sino que además garantizaba que iba a convertirse pronto en el modelo de aplicación general en nuestro sistema. Sin embargo, los retrasos en su aplicación están provocando problemas a aquellos padres con alumnos matriculados en estos centros, los cuales ven muy condicionadas sus ofertas de centros de reforma a la hora de decidir un cambio de colegio, especialmente cuando han de optar por unos determinados bachilleratos de los previstos en la LOGSE.

Por ello, en relación a las quejas antes reseñadas, presentadas por los padres de una población gaditana, nos limitamos a admitirlas a trámite y a solicitar informe a la Administración sobre la oferta de centros de educación secundaria de la población, sin tratar de profundizar sobre la conveniencia de uno u otro modelo.

Las quejas fueron finalmente archivadas al comunicarnos la Administración que el problema había sido solucionado mediante la habilitación de nuevas plazas en los centros de BUP de la localidad, encontrándose los interesados satisfechos con tal solución.

Otra queja relacionada con la problemática de la anticipación de la

LOGSE en educación secundaria es la **queja 93/2528**, en la que se planteaban los problemas originados a los alumnos de un centro privado de Huelva capital en el que se había decidido implantar anticipadamente el Bachillerato de la LOGSE.

El centro solicitó únicamente la implantación anticipada de la rama de ciencias de la naturaleza, solicitud que fue autorizada por la Administración educativa. El problema se origina cuando un grupo de alumnos al acceder a este nivel educativo optan por la rama de ciencias humanas y sociales, encontrándose con la sorpresa de que dicha rama no sólo no se encontraba implantada en el centro en que cursaban sus estudios, sino que tampoco se impartía en ningún centro, público o privado, de la capital onubense, por lo que se veían obligados a desplazarse a Moguer, muy alejados de su zona de escolarización, para poder continuar sus estudios en la opción deseada.

El problema se ve agravado por la no coincidencia de los horarios escolares con el horario del transporte público al que se ven obligados a acudir para desplazarse a esa población.

Los padres de los alumnos afectados solicitaban una solución a su problema, al menos por lo que hacía referencia a la cuestión del transporte, planteando la posibilidad de que se les subvencionase otra forma de transporte que permitiese a los alumnos asistir puntualmente a sus clases sin tener que madrugar excesivamente o abandonar las clases de forma anticipada.

Solicitado el pertinente informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia, se nos contesta indicando la corrección de la actuación administrativa, por cuanto la misma se había limitado a autorizar la implantación anticipada de la LOGSE a solicitud de un centro privado, manifestando que en ningún caso les eran imputables las consecuencias de tal decisión, y haciendo especial hincapié, a estos efectos, en la condición privada del centro en cuestión:

"(...) esta Delegación considera que, aún comprendiendo el grave trastorno originado al reclamante, así como a otros padres de alumnos del C. "..." de Huelva, éste ha venido originado por una decisión del propio centro privado de enseñanza, el cual fue elegido por los mismos voluntariamente para sus hijos, y no por la Consejería de Educación y Ciencia, que se limitó a autorizar el único bachillerato solicitado por el centro"

Por otra parte, y en relación a la cuestión de las ayudas al transporte, la Administración se limitaba a señalar que, puesto que se trataba de enseñanzas no obligatorias, no podían contemplarse dichas ayudas.

Ante esta respuesta de la Administración, hemos dirigido un escrito a la misma en el que tratamos de poner de manifiesto nuestro desacuerdo con la actuación administrativa, por cuanto consideramos que la autorización de la implantación anticipada de la LOGSE no es un mero trámite burocrático a que han de atenerse los centros que la soliciten, sino que dicha autorización debe ser un auténtico mecanismo de control sobre la oportunidad y conveniencia de tal implantación anticipada, que obliga a la Administración a estudiar todas las circunstancias que concurren en cada zona de escolarización, antes de adoptar la decisión de conceder la autorización, y sin que el hecho de tratarse de un centro privado pueda suponer diferencia alguna a tal efecto.

Abundando en esta consideración, hemos de decir que la Delegación no debería haber autorizado la anticipación de la reforma, sin constatar previamente que los alumnos afectados iban a tener debidamente cubierta la oferta de escolarización futura en cualquiera de las ramas por las que optasen, si no dentro de su zona, al menos dentro de su localidad de residencia.

En nuestro escrito sugerimos a la Administración la conveniencia de que se considerase la improcedencia de conceder autorizaciones de anticipación de la reforma a centros docentes sin antes comprobar las garantías que para la continuidad de sus estudios se ofrecían a los alumnos afectados.

Asimismo, dado que considerábamos que incumbía una cierta responsabilidad a la Administración por la situación en que se encontraban los alumnos afectados, hemos recomendado a la misma que estudie una solución para el problema concreto de éstos, ya sea para lograr su escolarización en su zona o para solventar el problema del transporte hasta Moguer.

Consideramos que la presente queja es una clara muestra de los problemas que se están originando como consecuencia de la implantación anticipada de la LOGSE en enseñanzas secundarias, cuando la misma no lleva aparejada la oportuna planificación y previsión de situaciones futuras por parte de la Administración que ha de autorizar la anticipación.

2.1.1.6.3. Cumplimiento de las "ratios".

Otro aspecto de la LOGSE que merece especial atención es, el del cumplimiento de las "ratios" escolares, esto es, de las relaciones unidad/alumno.

En este sentido, hemos de señalar que las Ordenes de Escolarización y Matriculación de alumnos que anualmente se aprueban por la Consejería de Educación y Ciencia, son muy precisas en cuanto a la necesidad de respetar las "ratios" establecidas por la LOGSE. Sin embargo, las mismas Ordenes contemplan la posibilidad de excepcionar estas "ratios" en casos puntuales en que, a solicitud de los interesados y previo informe de las Comisiones de Escolarización, se considere conveniente.

Con cierta frecuencia, durante los períodos de escolarización, se reciben en esta Institución quejas que plantean la problemática originada a muchos padres al verse obligados a desplazar a sus hijos a centros distintos del elegido, como consecuencia de la disminución en el número de plazas en los mismos provocada por la aplicación de las "ratios" de la LOGSE.

Este problema tiene especial incidencia en aquellos centros que cuentan con unidades de preescolar en las que se encuentran matriculados un número de alumnos por clase que es superior al determinado por la LOGSE en las "ratios" de primaria, lo que provoca que, al hacer el proceso de escolarización en el primer curso de primaria, muchos alumnos de preescolar vean rechazada su solicitud, viéndose obligados a continuar sus estudios en centros distintos, normalmente más alejados del domicilio familiar que aquéllos en los que cursaron preescolar.

En estos casos, es frecuente que los padres soliciten la aplicación de la posibilidad de elevación de las "ratios" que, con carácter excepcional, se contempla en las Ordenes de Escolarización, con el fin de que sus hijos puedan continuar sus estudios en el mismo centro en que han cursado la educación preescolar.

Dado que la mayoría de estas quejas suelen incluir denuncias sobre alguna posible irregularidad en el proceso de admisión de alumnos, son admitidas a trámite y se solicita el oportuno informe a la Administración educativa, en el que, además de solicitar información sobre las posibles irregularidades denunciadas, se

incluye una referencia a la posibilidad de incremento de las "ratios" planteada por los padres, a fin de que la Administración dé una respuesta a los mismos sobre la viabilidad de tal solución.

En nuestros escritos a la Administración educativa solemos dejar claro que, en principio, no apreciamos irregularidad alguna en la decisión de hacer cumplir las "ratios" de la LOGSE, aún cuando ello comporte la necesidad de trasladar a algunos alumnos -contra sus deseos- a otros centros más alejados de sus domicilios. Pese a ello, resulta frecuente que a nuestras solicitudes de información se nos responda con un escueto escrito en el que se nos da cuenta de la solución satisfactoria del problema suscitado, al haberse procedido a una elevación de las "ratios" en los centros demandados, logrando así dar cabida a todos los alumnos que solicitaban plaza en los mismos.

Un ejemplo de estos casos son las **quejas 93/784 y 93/1262**.

Esta solución, que evidentemente satisface a los padres que interpusieron las quejas, nos causa una cierta preocupación por cuanto nos parece excesiva la flexibilidad de la Administración a la hora de modificar las "ratios" de la LOGSE.

En este sentido, queremos poner de manifiesto que la reducción del número de alumnos por aula que propone como objetivo la LOGSE constituye -a nuestro entender- uno de los grandes méritos de la reforma, a cuyo logro deben dirigirse buena parte de los esfuerzos de las Administraciones educativas.

Por ello, aún cuando entendemos las pretensiones de los padres de mantener a sus hijos en los centros próximos a sus domicilios, consideramos que la Administración debería realizar un esfuerzo especial para transmitir a la comunidad educativa, y en particular a los padres de alumnos, las ventajas que la reducción de las "ratios" comporta para sus hijos, por la especial incidencia que tiene en la mejora de la calidad de la enseñanza impartida.

A tal efecto, creemos que es necesario demandar de la Administración una mayor firmeza en el cumplimiento de las "ratios" de la LOGSE, aún cuando ello comporte ciertas situaciones de enfrentamiento o tensión con los padres de alumnos. Consideramos que estas situaciones se podrían evitar o disminuir en gran medida con una mayor información a los afectados sobre las ventajas para la calidad de la enseñanza que resultan de reducir el número de

alumnos por aula.

2.1.1.6.4. Red de centros.

Otra cuestión de especial importancia en relación con la aplicación de la LOGSE, es la de la determinación de la nueva red de centros, esto es, la fijación y aplicación de los nuevos criterios de distribución espacial de los distintos niveles educativos.

En efecto, la aplicación de la reforma educativa conlleva una importantísima modificación de la actual estructura de centros docentes, en particular por lo que se refiere a las consecuencias de la implantación de la educación secundaria obligatoria, por cuanto la misma plantea una disyuntiva sobre el modo idóneo para su ubicación en los centros ya existentes, pudiendo darse una triple alternativa:

- Inclusión en los actuales Institutos de Bachillerato, lo que supondría una ampliación en dos cursos de los mismos.
- Mantenimiento de los dos primeros cursos en los centros de primaria, a fin de aprovechar la infraestructura de los actuales cursos de 7º y 8º de EGB.
- Creación de centros específicos para la educación secundaria obligatoria, distintos de los Institutos de Bachillerato, lo que implicaría no sólo la construcción de estos nuevos centros, sino también el desaprovechamiento de dos de los cursos que actualmente se imparten en los Institutos.

Si a la importancia de estas decisiones, unimos la necesidad de crear nuevos centros como consecuencia del aumento de las necesidades de escolarización provocada por las disminuciones de las "ratios" previstas en la LOGSE, y la consiguiente necesidad de determinar la ubicación de estos nuevos centros, comprenderemos la trascendencia que la determinación de la nueva red de centros docentes tiene para toda la comunidad educativa.

A tal efecto, no debemos olvidar que cualquier decisión que sobre esta cuestión se adopte también repercute, de forma muy directa, en el colectivo de docentes que pueden ver fuertemente modificadas sus adscripciones a centros determinados como consecuencia de las modificaciones operadas en los mismos.

Por ello, esta Institución ha venido contemplando con especial preocupación el retraso en la determinación de la nueva red de centros por parte de la Administración educativa, por entender que la misma debe ser una actuación prioritaria dentro del proceso de implantación de la reforma.

Así, creimos oportuno en la investigación de dos quejas, en concreto las **quejas 93/1943 y 93/1362**, -que planteaban un problema de adscripción de docentes que, incidentalmente, afectaba al problema de la determinación de la red de centros-, solicitar a la Dirección General de Ordenación Educativa y Formación Profesional un informe, lo más amplio posible, sobre la situación actual del proceso de determinación de la red de centros.

El informe, recibido recientemente, contiene algunos aspectos interesantes que reseñamos a continuación:

"...De todos es conocida la profunda transformación que la LOGSE va a suponer en nuestro sistema educativo. Igualmente, a ninguno se nos escapa las dificultades que implica su aplicación.

La Consejería de Educación y Ciencia ha estado realizando un riguroso estudio teórico, de la situación de nuestro sistema educativo en cuanto a sus recursos humanos y materiales. Este estudio es el que hoy nos permite adoptar una serie de criterios básicos para la aplicación de la LOGSE, en lo referente a la distribución de las enseñanzas y que se basan en las consideraciones generales siguiente:

1.- Los Centros de Educación Infantil impartirán el segundo ciclo de este nivel educativo (3-6 años).

- La Educación Infantil será impartida, en el segundo ciclo, por Maestros especialistas.

- La definición del equipamiento de Educación Infantil se llevará a cabo en coherencia con los objetivos y contenidos curriculares de este nivel de enseñanza.

2.- Los Centros que impartan la Educación Primaria acogerán alumnos de edades comprendidas entre los 6 y los 12 años.

- La ratio de alumnos por unidad escolar será de 1/25, con el proceso de aplicación, curso a curso, previsto en la normativa de desarrollo de la LOGSE.

- La Educación Primaria será impartida por Maestros, garantizándose, una vez realizada la transformación del actual sistema, la existencia de Maestros especialistas en Educación Física, Educación Musical e Idiomas. Asimismo, en el caso de Centros autorizados de integración, se dispondrá del profesorado con la titulación correspondiente en Educación Especial o Audición y Lenguaje.

3.- Los Centros que impartan la Educación Secundaria Obligatoria acogerán alumnos de edades comprendidas entre los 12 y los 16 años.

- La ratio de alumnos por unidad escolar será de 1/30 con el proceso de aplicación previsto en la normativa de desarrollo de la LOGSE.

- El primer ciclo de esta etapa educativa podrá ser impartido, de acuerdo con lo recogido en la LOGSE, por Maestros con la habilitación correspondiente.

4.- Los Centros que impartan Bachillerato o Ciclos de F.P. de grado Medio (Educación Secundaria post-obligatoria) escolarizarán alumnos de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años. Los Centros que impartan ciclos de F.P. de Grado Superior, escolarizarán alumnos a partir de los 18 años.

Partiendo de estos criterios generales y, en relación con las consideraciones primera y segunda de su petición, le comunico que para poder definir los criterios que van a determinar la Red de Centros se han desarrollado o se van a desarrollar una serie de fases, que paso a explicar someramente:

a) *Primera fase:*

Se trata de una fase ya ultimada, cuyo trabajo fue encargado por esta Consejería de Ecuación y Ciencia al Departamento de Estadística de la Universidad de Granada. Consistió en la prospectiva demográfica de Andalucía en el ámbito de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.

b) *Segunda fase:*

Esta fase, que comenzó el mes de Julio de 1.991, tras la publicación del Real Decreto 1004/91, se encuentra también ultimada y consistió en la revisión y actualización del registro de Centros docentes.

c) *Tercera fase:*

Consiste en el establecimiento de los principios básicos para la creación de la nueva Red de Centros, entre los siguientes:

1º.- Todos los municipios o localidades andaluzas mantendrán, en el nuevo sistema educativo y en la nueva Red de Centros, al menos su actual oferta educativa por edades.

2º.- Los actuales Centros de Educación General Básica impartirán la Educación Primaria y, en su caso, el segundo ciclo de la Educación Infantil.

3º.- Los actuales Centros de Educación Preescolar impartirán la Educación Infantil, segundo ciclo de este nivel educativo hasta completar al 100% la escolarización de alumnos de tres años.

4º.- Todos los Centros actuales de Enseñanzas Medias impartirán la Educación Secundaria Post-Obligatoria, sin menoscabo de que, al mismo tiempo, puedan impartir la Educación Secundaria Obligatoria.

5º.- Se iniciará un proceso de adaptación de Centros de E.G.B. para la futura impartición de Educación Secundaria Obligatoria, para

ello se considerará la evolución demográfica.

6º.- El esfuerzo inversor que se realizará por esta Consejería de Educación y Ciencia se centrará fundamentalmente en la construcción de nuevos Centros en el marco de la Educación Secundaria Obligatoria, así como en las adaptaciones necesarias en la actual Red de Centros.

d) Cuarta fase:

Esta fase que se iniciará de forma inmediata, como fruto de los acuerdos adoptados, consistirá en el proceso negociador con los sectores sociales, en concreto con las Organizaciones Sindicales. Los aspectos que se van a negociar serán:

a.- Criterios generales de desarrollo del proceso.

b.- Tipología de Centros.

c.- Principios generales para la transformación de la actual red de Enseñanza General Básica en la futura de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria.

d.- Garantías básicas para el profesorado.

e) Quinta fase:

Finalizadas las fases anteriores, la definitiva de todo el proceso anterior, en los distintos ámbitos geográficos, se realizará mediante la interlocución con los diferentes sectores de la comunidad escolar y, muy especialmente, con las Corporaciones Locales.

Finalizadas todas estas fases, conforme a un calendario acorde con los imperativos legales para la implantación de las distintas enseñanzas, estaremos en posesión del modelo de Red de Centros que será el fruto del trabajo y dedicación de todos los Sectores Sociales implicados en la educación de andaluzas y andaluces...."

A la vista del contenido del informe recibido, nos hemos dirigido nuevamente a la Administración educativa para, tras manifestarle nuestro agradecimiento por la colaboración prestada y por los datos facilitados, habida cuenta de la importancia de las cuestiones que se tratan, hacer las siguientes consideraciones en torno al proceso de implantación de la nueva red de centros:

"(...) consideramos que las distintas fases en que se ha estructurado el proceso de adaptación de los recursos humanos y materiales a la LOGSE, son muy acertadas y muestran una voluntad clara de hacer partícipes a todos los sectores de la comunidad educativa en la consecución del nuevo modelo educativo.

Sin embargo, no podemos dejar de aprovechar la ocasión para indicar a V.I. la conveniencia de agilizar el proceso de adaptación de la Red de Centros a las nuevas realidades provocadas por la aplicación de la LOGSE.

Efectivamente, del contenido de su informe se deduce que en el desarrollo del proceso de transformación apenas si se han llevado a efecto las primeras fases del mismo, dirigidas básicamente a la recogida de datos sobre la evolución demográfica de la población o sobre la realidad de la actual red de centros. Datos de gran importancia, pero que únicamente suponen el punto de partida del verdadero proceso de adaptación, cuyo momento fundamental vendrá constituido por la publicación de los criterios básicos que van a regir la creación de la nueva Red de Centros. Será a raíz de la difusión de estos criterios entre la comunidad educativa cuando se inicie el verdadero debate sobre el modelo futuro del sistema educativo andaluz.

En este sentido, le agradecemos que nos haya anticipado, -aunque sea a grandes rasgos-, cuáles serán estos criterios básicos de adaptación. Sin embargo, creemos necesario que dichos criterios se detallen y concreten con la mayor urgencia, dando traslado de los mismos a los sectores interesados de la comunidad educativa, a fin de que pueda iniciarse cuanto antes el proceso negociador.

No hay que olvidar que el proceso de implantación de la LOGSE, pese a los retrasos sufridos, continúa avanzando, y pronto

se hará necesario adoptar decisiones sobre la ubicación de los nuevos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria. Un nivel educativo que va a ser determinante a la hora de definir la realidad de la nueva Red de Centros, ya que de la decisión que se adopte sobre su ubicación dependerá el que se produzca una ampliación de los actuales Centros de EGB -para acoger a los dos cursos más que supone la ESO-, con la consiguiente reducción de los cursos impartidos en los actuales Institutos, o que, por el contrario, la ampliación se produzca en los Institutos, en detrimento de los actuales Centros de EGB.

En cualquier caso, es evidente que sea cual sea la decisión que se adopte en cada supuesto concreto, la misma va a afectar de forma importantísima a todos los sectores de la comunidad educativa. Por ello, resulta imprescindible que el proceso de negociación se inicie cuanto antes, a fin de que las controversias, que a buen seguro se van a producir, se puedan afrontar con tiempo suficiente para que las adaptaciones de la actual Red de Centros puedan acometerse con la antelación necesaria para que estén completadas a tiempo. A la vez que se ofrezca a los afectados un plazo razonable para adaptar sus expectativas a las nuevas realidades.

En conclusión, le reiteramos nuestro agradecimiento por la información que nos facilita y le instamos a acelerar el proceso de adaptación a la LOGSE de la Red de Centros, mediante la inmediata difusión de los criterios básicos que van a presidir la ordenación de la nueva Red y el comienzo, con la mayor brevedad posible, del proceso negociador con los miembros de la comunidad educativa."

2.1.2. Edificios escolares.

En esta parte del Informe vamos a dar cuenta de las diversas cuestiones suscitadas en torno al elemento material que concreta el Derecho a la Educación.

A tal efecto, haremos referencia a las quejas recibidas en esta Institución cuya finalidad haya sido la de poner de manifiesto insuficiencias o carencias materiales de los centros docentes, ya sea en infraestructuras,

instalaciones o equipamientos.

En este sentido, analizaremos cuestiones relativas a los problemas suscitados por la creación de nuevos centros docentes, ya se refieran al proceso decisorio previo a su construcción o a las controversias suscitadas por la lentitud o incorrección de los trabajos de construcción.

Asimismo, daremos cuenta de las quejas recibidas en las que se denuncia la deficiente conservación y mantenimiento de centros ya existentes o sus carencias en materia de instalaciones o equipamientos.

Por último, dado que la utilización del término "edificios escolares", que encabeza este apartado, se realiza en el mismo sentido amplio que ya le diera el Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 1.967, cuando en su artículo 51.1º señalaba que «se considera edificio público escolar al que albergue servicios docentes (...), incluidas las viviendas para Maestros y Directores escolares», dedicaremos un apartado especial a dar cuenta de la problemática, -presente un año más en la vida educativa de nuestra comunidad-, que se concita en torno a las llamadas "viviendas de maestros".

2.1.2.1. Construcción de nuevos centros docentes.

En relación con la construcción de nuevos centros docentes, hemos de señalar que la extensión de la red de centros públicos operada en nuestra Comunidad Autónoma en los últimos años, pone de manifiesto el especial esfuerzo inversor realizado por la Administración educativa andaluza para paliar las situaciones de déficit en la cobertura de las necesidades de escolarización que se padecían hasta fechas recientes.

En este sentido, puede decirse que prácticamente no existen actualmente situaciones de carencias de plazas escolares para atender la demanda escolar básica en nuestra Comunidad, aunque todavía subsisten situaciones de desajuste entre oferta y demanda en ciertas zonas que deben ser corregidas con la mayor celeridad posible.

En todo caso, es necesario dejar constancia de que, pese a la actual situación de crisis económica, el apartado de inversiones en nuevos centros docentes no se ha visto especialmente afectado, sosteniéndose un importante

ritmo inversor.

Ello no obstante, una vez cubiertas las necesidades básicas de escolarización, resulta necesario poner el énfasis inversor en la mejora de las instalaciones actualmente existentes, con una atención particular por la sustitución de los centros más antiguos que presentan, en muchos casos, graves deficiencias.

A este respecto, hemos de decir que la mayoría de las quejas que en relación con carencias en infraestructuras docentes se reciben en esta Institución, plantean problemas de renovación de viejas instalaciones escolares o de ampliación o mejora de las existentes, siendo realmente escasas las que plantean una demanda de nuevas construcciones escolares motivada por un problema estricto de insuficiencia de plazas para atender a la demanda existente.

Asimismo, hemos de señalar que en la tramitación de este tipo de quejas que demandan ampliaciones o mejoras de instalaciones existentes, sí se detecta una mayor renuencia de la Administración a atender las demandas de los interesados, que deja traslucir cierto reflejo de los problemas presupuestarios originados por la situación económica actual.

Para comenzar el análisis de las quejas más relevantes tramitadas durante el año 1.993 que tienen relación con problemas de infraestructuras docentes, hemos de hacer referencia a dos quejas ya relacionadas en el Informe Anual de 1.992, pero cuya tramitación se ha extendido durante el pasado año 1.993. Nos referimos a las **quejas 92/64 y 92/2481**:

La **queja 92/64**, planteaba el problema originado en un centro docente de un pequeño pueblo de Málaga cuando, ante la carencia de espacios suficientes para usos recreativos en el recinto escolar, deciden solicitar la incorporación al mismo de un local anexo, el cual había venido estando dedicado a actividades de grupos juveniles en años anteriores, aunque actualmente se encontraba fuera de uso como consecuencia de su estado ruinoso.

La titularidad de dicho local, llamado "local de la juventud", era de la Comunidad Autónoma, que lo tenía adscrito inicialmente a la Consejería de Cultura y, posteriormente, a la Consejería de Asuntos Sociales, al pasar a depender de ella las competencias en materia de juventud, y se encontraba cedido al Ayuntamiento para uso de grupos juveniles.

Para dar cumplimiento a sus aspiraciones de anexión del local, los miembros de la comunidad educativa se dirigen, en solicitud de ayuda, a las dos Administraciones que estiman competentes en la materia: el Ayuntamiento de la localidad y la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

A partir de aquí se suceden diversas actuaciones por parte de las Administraciones afectadas que permiten poner de manifiesto la diferente sensibilidad de ambas frente al problema planteado.

Así, el Ayuntamiento de este pequeño pueblo, pese a su evidentes carencias de medios personales y materiales, realiza todo tipo de actuaciones con el fin de dar satisfacción a las aspiraciones de su comunidad educativa, adoptando diversos acuerdos municipales por los que solicita a la Consejería de Cultura la cesión del citado local al Ayuntamiento, a la vez que pide la ayuda y cooperación de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia para poder culminar un proceso que se ve afectado por los problemas jurídicos que ocasionan la titularidad y adscripción del local a la Dirección General de Juventud y la necesidad de adscribirlo al servicio educativo.

Frente a esta actuación decidida de la Entidad Local, la Administración educativa muestra una actitud de inhibición, limitándose a descargar todas las responsabilidades en el Ayuntamiento, al cual remite una y otra vez a los interesados, sin atender las diversas solicitudes de ayuda que la Corporación Municipal le dirige para poder solucionar el problema de adscripción del local al servicio educativo.

De la actuación de esta Institución, una vez recibido el escrito de queja, derivó la recepción de los oportunos informes de las Administraciones implicadas, tanto del Ayuntamiento como de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, que permitieron constatar la buena disposición y voluntad de la Entidad Local para solucionar el problema y la nula colaboración de la Administración educativa para lograr tal fin.

Ante el retraso en la consecución de una solución válida al problema planteado, el Ayuntamiento, sensibilizado por los repetidos requerimientos de sus vecinos, decidió actuar de un modo más decidido, y procedió a la demolición del local y a su adecuación a los usos y necesidades del colegio, corriendo los gastos a cargo de los presupuestos municipales.

Esta actuación unilateral del Ayuntamiento, si bien resolvía el problema de fondo planteado por los interesados al permitir al centro disponer finalmente del local tantas veces solicitado, no solventaba el problema de la regularización de la situación jurídica del inmueble, cuya adscripción al servicio educativo seguía sin producirse, a la vez que dejaba pendiente el problema del coste de las obras realizadas por el Ayuntamiento, cuyo importe, por la naturaleza de las mismas, debería correr de cuenta de la Administración autonómica.

Por ello, dirigimos un escrito a la Delegación Provincial en el que, tras un resumen de las actuaciones realizadas hasta la fecha por las distintas Administraciones implicadas, denunciábamos la descoordinación entre las mismas y la inhibición de la Administración educativa en particular, a la vez que le formulábamos las siguientes **Recomendaciones**:

- "1) Que inicie las actuaciones necesarias para regularizar la situación jurídica del inmueble conocido como "local de la juventud" (...) de forma que el mismo quede adscrito al servicio educativo, como patio de recreo del Colegio Público.*
- 2) Que reintegre al Ayuntamiento 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."*

A este escrito dio respuesta la Administración educativa con una comunicación en la que, entre otras cosas, manifestaba lo siguiente:

"... 1º.- Para construir Centros de Enseñanza Infantil y/o Primaria, son los Ayuntamientos los que deben poner a disposición de la Consejería de Educación y Ciencia los solares correspondientes para ello. Así se informó al Ayuntamiento de Pizarra, como se decía a V.I. en nuestro escrito de 10 de Mayo de 1992.

2º.- Hasta el día de hoy esta Delegación Provincial no ha tenido respuesta del Ayuntamiento de Pizarra sobre la puesta a disposición del solar en cuestión.

3º.- No obstante lo anterior, esta Delegación Provincial ha realizado las gestiones pertinentes ante la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda, a fin de

conocer la titularidad de dicha parcela. Con fecha 16 de Abril de 1993, el Director General de Patrimonio, remite escrito, del que se adjunta fotocopia, en el que comunica que la parcela en cuestión es propiedad de la Consejería de Asuntos Sociales en la actualidad.

4º.- Quiero notificarle nuevamente que es el Ayuntamiento el que tendrá que llevar a cabo la actuación correspondiente sobre el solar.

*5º.- En cuanto a su segunda **Recomendación** relativa al abono al Ayuntamiento de Pizarra de las obras realizadas en la parcela, le comunico que los Ayuntamientos tienen autonomía para ejecutar su presupuesto de conformidad con las prioridades por ellos establecidas. De igual manera, la Consejería de Educación y Ciencia gestiona sus presupuestos de conformidad con la programación de inversiones aprobada. Por ello, al no encontrarse la obra ejecutada dentro de lo anteriormente expuesto es totalmente imposible hacer frente al coste económico derivado de la misma..."*

A la vista del contenido del escrito recibido, nos hemos dirigido nuevamente a la Administración educativa, manifestándole lo siguiente:

"Una vez examinada la comunicación recibida, quisiéramos hacerle las siguientes consideraciones sobre la misma:

En primer lugar, hemos de decirle que, efectivamente, es obligación de las Entidades Locales poner a disposición de la Administración educativa los solares precisos para la construcción de Centros docentes.

Sin embargo, esta premisa de carácter general debe ser examinada en cada caso concreto para comprobar la aplicabilidad de la misma en cada supuesto. En efecto, en el caso que nos ocupa concurren una serie de circunstancias que deben ser tomadas en consideración:

1.- Lo que se solicita no es la construcción de un nuevo Centro docente, sino

la ampliación de las instalaciones de un Centro ya existente, para ubicar un patio de recreo.

- 2.- Dicha ampliación, dado el destino previsto para la misma, no puede hacerse con cualquier solar, sino que es necesario disponer de un solar que sea colindante con el Centro en cuestión.*
- 3.- Existe en el Municipio una parcela que, siendo colindante con el Centro, reúne las condiciones idóneas para la ampliación solicitada.*
- 4.- Esta parcela es propiedad de la Consejería de Asuntos Sociales, adscrita a la Dirección General de Juventud, y se encuentra cedida al Ayuntamiento de Pizarra para uso de las asociaciones juveniles.*

A la vista de las circunstancias reseñadas, resulta necesario determinar cuál será el modo más idóneo para que dicho solar sea adscrito al servicio educativo.

A tal efecto, en nuestro escrito de fecha 19 de Abril le indicábamos el procedimiento más oportuno -a nuestro juicio-, para realizar dicha adscripción. Este procedimiento, ampliamente detallado en nuestro escrito, se lo resumimos a continuación:

- Renuncia por el Ayuntamiento a la cesión del solar realizada en su favor por la Dirección General de Juventud.*
- Aceptación de dicha renuncia por la Consejería de Asuntos Sociales, revertiendo el bien a su titularidad.*
- Mutación demanial de la adscripción del bien, pasando de titularidad de la Consejería de Asuntos Sociales a titularidad de la Consejería de Educación y Ciencia.*
- Acuerdo destinando el solar al C.P. "...", como patio de recreo del mismo. Esto último podría verificarse bien de forma directa, o bien cediéndolo previamente al Ayuntamiento de Pizarra, a fin de que éste lo ponga a disposición de la Consejería de Educación y Ciencia para ampliación del Centro docente.*

El procedimiento reseñado, implica una serie de actuaciones por parte de la Entidad Local que, básicamente, se han cumplido con los diferentes acuerdos plenarios adoptados al efecto por la misma, aunque estos acuerdos no sean totalmente correctos.

Por parte de la Consejería de Asuntos Sociales, es evidente su disposición a colaborar en este sentido, a la vista del escrito dirigido por la misma al Ayuntamiento de Pizarra, con fecha 27 de Septiembre de 1.991, comunicándole su conformidad con la cesión del local a la Consejería de Educación y Ciencia.

Por todo ello, parece evidente que de todas las Administraciones implicadas únicamente esa Consejería no ha realizado actuación alguna que suponga un aporte positivo en la resolución de un problema -en el que debía considerarse como parte especialmente interesada-, limitándose a reiterar, una y otra vez, al Ayuntamiento de Pizarra la legislación vigente sobre cesión de suelo para uso educativo.

*Por lo que se refiere a la segunda de las **Recomendaciones** formuladas, referida al reintegro al Ayuntamiento de Pizarra de los gastos efectuados por el mismo, sin ser de su competencia, hemos de decirle que, en ningún caso, esta Institución discute la autonomía presupuestaria y financiera de las Administraciones públicas local y autonómica, como parece desprenderse de su escrito de informe.*

Ello no obstante, la legislación vigente atribuye a la Administración autonómica la competencia para la realización de las obras de infraestructuras docentes, cuya financiación debe correr de cuenta de sus propios presupuestos y no de los de las Entidades Locales. Obras de infraestructura, entre las que es perfectamente incluible el acondicionamiento del solar anexo al Centro docente para su uso por éste como patio de recreo.

En consecuencia, esta Institución entiende que, una vez determinada la necesidad de las citadas obras, esa Administración debería de incluir entre sus presupuestos de ejecución de obras, los fondos necesarios para la realización de la ampliación del C.P. "(...)". Y, dado que dichas obras ya han sido ejecutadas por el Ayuntamiento

de Pizarra, procedería la transferencia de dichos fondos a la Entidad Local.

*Por todo ello, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución mantiene el contenido de las **Recomendaciones** efectuadas en su escrito de 29 de Abril (...)"*

Este escrito fue cursado a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Octubre de 1.993, habiéndose reiterado en Diciembre del mismo año, sin que a la fecha de redacción del presente Informe hayamos obtenido respuesta alguna.

Por lo que se refiere a la **queja 92/2481**, fue incluida en el Informe Anual de 1.992 por cuanto consideramos que la misma era un claro exponente de los problemas que la falta de coordinación entre las Administraciones autonómica y local ocasionaba en los procedimientos de construcción de nuevos centros docentes.

La queja 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 nuevo Colegio Público en una barriada de esa localidad, denunciaba el retraso superior a dos años que el proceso de construcción del centro venía arrastrando como consecuencia de la falta de coordinación entre el Ayuntamiento y la Administración autonómica a la hora de impulsar el expediente administrativo de la obra.

Iniciada la tramitación de la queja, y a la vista de los informes recibidos, pudimos comprobar que el problema se encontraba en vías de solución, al haberse puesto en marcha los trámites administrativos previos al inicio de las obras de construcción del centro.

Ello no obstante, considerábamos que el excesivo retraso producido en la resolución del expediente de contratación venía a poner de manifiesto la necesidad de una mayor colaboración de la Administración educativa con los pequeños municipios. Una colaboración que debía facilitar a los mismos el cumplimiento de los trámites administrativos requeridos por la legislación vigente, de forma tal que no se produjesen retrasos innecesarios que dificultasen la

resolución de unos problemas que inciden de forma tan directa en las necesidades básicas de las poblaciones afectadas.

En este sentido, dirigimos un escrito a la Delegación Provincial de Córdoba de la Consejería de Educación y Ciencia, en el que, al hilo de la queja citada, realizábamos las siguientes reflexiones:

"(...) no queremos dejar de manifestarle la preocupación que nos produce el hecho de constatar que han sido necesarios más de tres años para poder impulsar el proceso de construcción del nuevo Centro docente, pese a que su necesidad era constatable desde que se realizó la primera actuación en el año 1989.

Un examen de la documentación aportada por los interesados nos permite comprobar que, en la mayoría de las ocasiones, el retraso se debe a una incorrecta tramitación por parte de la Entidad Local de las diferentes actuaciones que, dentro del procedimiento, le corresponden. Sin embargo, de la citada documentación se deduce, igualmente, una innegable voluntad del Ayuntamiento de impulsar el procedimiento con la mayor rapidez posible, siendo imputables los retrasos al desconocimiento de la actuación correcta en cada caso, antes que a desidia de la Corporación.

Este retraso por actuaciones erróneas de las entidades locales en los expedientes de construcción de edificios escolares se da con bastante frecuencia, especialmente cuando se trata de Ayuntamientos pequeños, con escasa capacidad económica y de gestión. Lo que nos lleva a considerar la necesidad de que por parte de la Administración educativa se preste a los mismos un mayor asesoramiento a fin de evitar la repetición de situaciones como la producida en Almodóvar, en la que la cooperación de la Administración educativa fue mínima y orientada a poner de relieve los defectos de la documentación enviada por el Ayuntamiento, en vez de dirigirse a facilitar la actuación del mismo, remitiéndole unas indicaciones claras y precisas sobre la documentación a presentar y los requisitos de los terrenos a aportar.

En consecuencia, creemos conveniente que por la Administración educativa se adopte una postura de mayor colaboración con las

Entidades Locales, especialmente con las de menor capacidad económica y de gestión, facilitando a las mismas, una vez que manifiesten su intención de tramitar un expediente para la construcción de un centro escolar, el asesoramiento y la información necesaria para evitar los errores en la tramitación administrativa, incluyendo, caso de ser necesario, el envío de personal asesor a la Entidad Local a fin de cooperar con el personal propio de la misma en la tramitación del expediente, evitándose así retrasos innecesarios en el mismo."

La queja que acabamos de relatar pone de relieve los retrasos en la construcción de centros docentes originados por problemas de coordinación entre administraciones. Sin embargo, en otras ocasiones los retrasos no pueden imputarse a una falta de coordinación, sino a una mala gestión de la Administración educativa o a una falta de voluntad de la misma.

Tal es el caso planteado en la **queja 93/62**, presentada por la Asociación de Padres de Alumnos de un colegio de Fuentes de Andalucía (Sevilla), que se inició a instancias de esta Institución al tener noticias de las movilizaciones que se estaban produciendo en esa localidad para reclamar la construcción de un centro docente.

El asunto suscitaba un especial interés en esta Institución por cuanto en el año 89 ya se había tramitado una queja referida a esa misma población y en relación con el mismo centro docente.

La queja presentada en el año 89 hacía referencia a los retrasos que se estaban produciendo en la sustitución de las instalaciones de un viejo colegio por un centro de nueva creación. Al parecer el expediente de construcción se había iniciado en el año 85, sin que en el citado año 89 se hubiese culminado ni siquiera la 1ª fase de las dos en que se dividía la obra.

Tras la intervención de esta Institución, la Administración se comprometió a iniciar inmediatamente las obras de la 1ª fase y a comenzar los trámites administrativos para la construcción de la 2ª fase en el plazo más breve posible. A la vista de este compromiso, y considerando que el problema se encontraba en vías de solución, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Por ello, nos causó especial sorpresa el tener conocimiento por los medios de comunicación de que en Noviembre de 1.993 los miembros de la comunidad educativa de Fuentes de Andalucía se encontraban realizando todo tipo de movilizaciones y actos de protesta para reclamar la iniciación de las obras de construcción de la 2ª fase del centro. Unas obras que pensábamos se habían encauzado hacía varios años.

En consecuencia, con el fin de comprobar la realidad de la situación creada, se realizó una visita al centro donde se mantuvo una entrevista con el Director del mismo y con los representantes de la Asociación de Padres de Alumnos, a resultas de la cual pudimos constatar que cuatro años después de que la Administración se comprometiese a iniciar las obras de la 2ª fase -compromiso reiterado al parecer de forma periódica-, y ocho años después de que se reconociese la necesidad de construir el nuevo centro, las obras no sólo no se habían iniciado, sino que ni tan siquiera se encontraba redactado el proyecto.

A la vista de la situación creada, dirigimos un escrito a la Administración educativa en el que, tras recordarle las promesas incumplidas durante los últimos años, le requeríamos un informe en el que se detallase, con total precisión, un calendario para el inicio y ejecución de las obras de la 2ª fase.

Recientemente hemos recibido la respuesta de la Administración comprometiéndose a ejecutar la obra en un calendario preciso que asimismo se nos detalla. Trasladada esta información a los interesados, los mismos nos manifiestan su conformidad con el compromiso adquirido, por lo que se ha procedido al archivo de nuestras actuaciones, instando a la Administración a cumplir todos los compromisos y plazos asumidos.

2.1.2.2. Reparaciones y mantenimiento.

Continuando con el análisis de los problemas que se originan en relación con el sustrato material de concreción del Derecho a la Educación, vamos a hacer referencia a continuación a las denuncias recibidas que ponen de manifiesto las deficiencias que en materia de reparaciones y mantenimiento han de soportar algunos centros docentes.

Para una mayor claridad en el análisis, resulta necesario incidir en los criterios de delimitación de responsabilidades entre las Administraciones con

competencias en materia educativa que realiza la legislación vigente.

En este sentido, la Ley Orgánica 9/1985, de 3 de Julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en su artículo 14.1, establece el principio general de que «todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad». Este principio, no se limita a condicionar la calidad de los centros de nueva creación, sino que extiende su imperatividad a la obligación de mantener los mismos, una vez construidos, en las debidas condiciones de habitabilidad y uso.

Sin embargo, si bien no existen dudas sobre la responsabilidad de la Administración autonómica en la garantía del cumplimiento de estas condiciones en los centros de nueva creación -cuya competencia le atribuye la normativa vigente de forma expresa-, cuando se trata de determinar qué Administración ha de responsabilizarse del mantenimiento de estas condiciones en los centros ya creados comienzan las discrepancias entre las Administraciones local y autonómica.

En este sentido, es necesario resaltar que la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, contiene los criterios de delimitación competencial entre las Administraciones públicas. Estos criterios son los siguientes:

« 1. La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria o especial, dependientes de las Administraciones educativas, corresponderán al municipio respectivo.»

Del tenor literal de este artículo parece resultar una imputación clara a las Entidades Locales de la responsabilidad en la conservación, mantenimiento y vigilancia de centros docentes. Sin embargo, si bien dicha responsabilidad no ofrece dudas por lo que se refiere al mantenimiento y vigilancia de los centros, no ocurre igual con la conservación de los mismos, término amplio que puede incluir tanto obras de menor cuantía como actuaciones de importancia que afectan a la propia estructura y configuración del edificio.

Por ello, resulta necesario delimitar las competencias en materia de conservación de centros docentes, para lo cual consideramos que el criterio de atribución más acertado es aquél que responsabiliza a la Administración

autonómica de todas aquellas obras de conservación que implican una modificación o renovación de la estructura e instalaciones básicas del edificio, mientras que serían de responsabilidad municipal las tareas de conservación del centro que puedan encuadrarse dentro del concepto de "obras menores".

Esta delimitación competencial en materia de conservación no parece resultar totalmente pacífica, por cuanto un año más nos encontramos, con cierta frecuencia, con controversias entre las Administraciones afectadas a la hora de determinar quién ha de responsabilizarse de una concreta obra de conservación. Controversias, que se convierten en uno de los elementos determinantes de los retrasos producidos en la realización de numerosas obras de conservación, con el consiguiente deterioro de la calidad de la enseñanza impartida en los centros afectados.

Ya apuntábamos en el Informe Anual de 1.992 la conveniencia de que la Administración autonómica colaborase en mayor medida en el esfuerzo financiero que las Entidades Locales se veían obligadas a realizar para cumplir con sus obligaciones materiales respecto de los centros docentes. Colaboración que resulta exigible habida cuenta la menor capacidad económica y de gestión de estas Administraciones -especialmente en el caso de los pequeños municipios- para hacer frente a los gastos que comportaban sus obligaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros. Unos gastos que, de ningún modo, se veían compensados con las aportaciones recibidas por los municipios de los Presupuestos Generales del Estado por el concepto "unidades escolares" incluido dentro del Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

En este sentido, creemos conveniente que por la Administración autonómica andaluza se estudie la posibilidad de contribuir financieramente a la cobertura de estos gastos de las Entidades Locales, para lo que consideramos que el instrumento más oportuno sería la inclusión de un nuevo concepto, con tal finalidad, en los Fondos de Nivelación de Servicios Municipales que periódicamente se remiten a los Ayuntamientos. El criterio de cuantificación de este aporte financiero debería estar en consonancia con el número de unidades escolares que se radican en el término municipal.

De entre las quejas recibidas o tramitadas en el año 1.993, que ponen de manifiesto deficiencias de conservación y reparación de centros docentes, creemos que son especialmente ilustrativas de los problemas denunciados las **quejas 92/2243 y 93/2596**, cuyo relato incluimos a continuación.

La **queja 92/2243**, recibida en Diciembre de 1.992, fue presentada por la Asociación de Padres de Alumnos de un colegio de Sevilla, y en ella se denunciaba el mal estado del cerramiento externo en el colegio, lo que comportaba -a su entender- un grave peligro para sus hijos, que concretaban en los siguientes riesgos:

- Riesgo para la salud, por cuanto en el centro era frecuente la aparición de preservativos y jeringuillas.
- Riesgo para la integridad física: frecuentes salidas de los alumnos al exterior aprovechando los huecos en el vallado.
- Riesgo para su formación, derivado de los frecuentes robos que se producían en las inmediaciones del centro y que los alumnos podían contemplar a través de los muros, al igual que el espectáculo de los drogadictos que se situaban en unos terrenos próximos.

Asimismo, denunciaban que la inexistencia de un cerramiento adecuado les impedía el pleno uso de las instalaciones deportivas o la realización de otras actividades extraescolares, como la creación de un huerto escolar, debido a los frecuentes casos de robo y vandalismo en las instalaciones del centro, propiciado por las facilidades de acceso al mismo y su falta de vigilancia.

Concluían su escrito de queja los interesados solicitando el arreglo del firme del camino de tierra por el que debían acceder los alumnos al centro docente, que con frecuencia se convertía en un barrizal impracticable.

Admitida a trámite la queja, se procedió a solicitar los oportunos informes a las dos Administraciones que, de acuerdo con el criterio de delimitación competencial antes referido, considerábamos responsables de las obras de conservación que se solicitaban: Delegación Provincial de Educación de Sevilla y Ayuntamiento de Sevilla.

La respuesta recibida de la Delegación Provincial fue la siguiente:

"Las actuaciones que conlleva la queja precitada están incluídas en el listado de necesidades que esta Delegación Provincial tiene elaborado. Dada la magnitud de dicho listado, esta Delegación se ha

visto obligada a hacer una serie de prioridades que ha dado como resultado consiguiente, la elaboración de un nuevo listado.

En esta nueva, y en principio definitiva relación, continúa apareciendo el C.P. "(...)" con las actuaciones de referencia. No obstante, esta Delegación Provincial no puede garantizar la ejecución del total de las obras hasta no tener conocimiento puntual y concreto de la disponibilidad económica con que contará para la presente anualidad."

Analizado el escrito recibido, observamos cómo en el mismo se hacían una serie de referencias a los listados de necesidades elaborados por la Delegación Provincial y otras precisiones de índole presupuestario que, de ningún modo, respondían a las cuestiones planteadas por esta Institución en su solicitud de informe.

En consecuencia, hubimos de reiterar la petición de informe, solicitando mayor concreción en la respuesta.

Simultáneamente, recibimos el informe solicitado al Ayuntamiento de Sevilla. En el mismo se nos planteaba el, siempre presente, problema de la delimitación de competencias entre Administraciones. El informe tampoco respondía a todas las cuestiones planteadas, ni siquiera a algunas cuya competencia municipal parecía clara. En consecuencia, nos volvimos a dirigir a la Corporación municipal requiriéndole una ampliación del informe emitido y haciendo las siguientes precisiones:

"Examinado el informe recibido observamos cómo en el mismo se nos recuerdan los criterios de reparto competencial, en materia educativa, que se establecen en la legislación vigente. En concreto, se nos hace referencia a la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en el que textualmente se establece:

« 1.- La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria o especial, dependientes de las Administraciones educativas, corresponderán al Municipio respectivo. (...)»

En función de esta delimitación competencial, se nos indica que en lo que se refiere al nuevo cerramiento del centro, demandado por los interesados en su escrito de queja, la competencia corresponde a la Administración autonómica y no a ese Ayuntamiento, que se limita, en este aspecto, a reparar los desperfectos que se produzcan en las obras ya construidas.

Es evidente que esta Institución conoce los criterios de reparto competencial que la legislación establece, por lo que al solicitar información a esa Entidad Local, en relación a la queja presentada, lo hacía en referencia al ámbito de competencias propias de esa Corporación.

En consecuencia, nuestra petición de información se orientaba a tres cuestiones fundamentales, que se encuentran dentro del campo de responsabilidades municipales que delimita la citada Disposición Adicional decimoséptima, a saber:

- Desperfectos y roturas en la valla de cerramiento existente.

A esta cuestión se da cumplida respuesta en el informe del Servicio de Patrimonio, donde se nos indica que los desperfectos han sido debidamente reparados.

Agradecemos esta respuesta, que trasladamos a los interesados, dando por cerrado el expediente a estos efectos.

- Falta de vigilancia nocturna en el centro, que propicia los actos vandálicos que denuncia el centro.

Respecto a esta cuestión se limitan a informarnos que del tema se dió traslado en su día al Servicio de Régimen Interior, por ser el órgano competente, sin que se nos indique la decisión adoptada por ese Servicio al respecto, ni las actuaciones que se puedan haber realizado para solucionar el problema.

En consecuencia, esta cuestión puede entenderse como no contestada.

- Accesos al centro en condiciones precarias.

Se limitan a comunicarnos que al no ser competencia del Servicio de patrimonio, se ha dado traslado al Servicio de Infraestructuras y Equipamiento Urbano de la petición de arreglo de tales accesos, sin que se nos indique cuál ha sido la respuesta del citado Servicio o qué medidas se piensan adoptar para solucionar el concreto problema planteado.

En resumen, entendemos que el informe emitido -cuya elaboración agradecemos- se encuentra incompleto, resultando necesario que se amplíe el mismo a fin de dar respuesta a la totalidad de las cuestiones planteadas por los interesados en queja."

Un mes después de este escrito, recibimos un nuevo informe del Ayuntamiento de Sevilla en el que se nos daba cumplida información sobre las actuaciones realizadas en materia de vigilancia del centro por parte de la Policía Local, a la vez que se proponía la inclusión del centro en una red de alarmas que se estaba creando para atender a los problemas de seguridad de los centros docentes sevillanos.

Con este informe se daba respuesta al problema de la vigilancia, pero se dejaba sin contestación el problema de la adecuación de los accesos al centro, por lo que nuevamente reiteramos la solicitud de informe al respecto.

Por su parte la Delegación Provincial nos respondió cuatro meses después de solicitada la ampliación de su informe, con un escrito en el que nos comunicaba el inminente inicio de las obras de construcción de un nuevo cerramiento para el centro, con lo que se solucionaba el que parecía el problema fundamental planteado por los interesados.

En relación al asunto pendiente del acondicionamiento de los accesos del centro, 8 meses después de haber solicitado informe al Ayuntamiento continuamos esperando respuesta.

Por lo que se refiere a la **queja 93/2596**, remitida por un representante de las Asociaciones de Padres de Alumnos de un colegio de Albox (Almería), contenía una denuncia por los problemas de conservación y reparación del centro, señalando el interesado que, tras cinco años reclamando una solución, el centro

seguía padeciendo graves deficiencias, entre las que citaba las siguientes:

- Existencia de un pararrayos radiactivo sin retirar.
- Ala noroeste del centro resquebrajada en su máxima altura.
- Tejado del colegio en mal estado y con goteras.
- Mal estado de los aseos.

La mayoría de las reparaciones a realizar eran de competencia municipal, planteándose el problema de la insuficiencia de recursos económicos del Ayuntamiento para acometer las mismas, lo que estaba originando el consiguiente retraso en la solución del problema. Por esta razón se había solicitado, reiteradamente, la intervención de la Delegación Provincial de Educación.

Tras la intervención de esta Institución, la Delegación Provincial de Educación de Almería nos comunicó que se había llegado a un acuerdo con el Ayuntamiento de la localidad para afrontar conjuntamente (a un 50%) los gastos derivados de las obras de reparación necesarias, que se acometerían de forma inmediata.

Con esta respuesta, considerando que el problema se encontraba en vías de solución, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

La queja relatada nos parece especialmente interesante por cuanto pone de manifiesto los problemas que las carencias financieras de las Entidades Locales pueden suponer para la garantía del mantenimiento de los centros docentes en condiciones dignas.

En el presente caso, creemos que la solución lograda tras el compromiso de la Administración autonómica de coadyuvar al esfuerzo financiero de las obras de reparación, es una solución válida y elogiable, aún cuando consideremos que la misma no debería darse sólo en casos puntuales sino tener cierta periodicidad y estar debidamente regulada, en la forma que anteriormente apuntábamos.

2.1.2.3. Instalaciones y equipamiento.

Las carencias en instalaciones o equipamientos de los centros docentes motivan, con cierta frecuencia, la presentación de quejas ante esta Institución.

En materia de equipamientos, resulta evidente que se ha producido una importante mejora en los elementos con que se dota a los centros, especialmente si los comparamos con los que se les facilitaban hace unos años. Sin embargo, no por ello dejan de recibirse denuncias sobre carencias materiales, en particular por lo que se refiere a equipamientos especializados como los destinados a laboratorios, bibliotecas o gimnasios, cuya ausencia es objeto de reclamación por parte de los centros.

Sirva de ejemplo la **queja 93/305**, referida a un centro de Almería que, entre otros problemas, denunciaba la falta de equipamientos para los laboratorios.

Asimismo, se detecta un cierto malestar en los centros de nueva creación por los retrasos en la entrega de los materiales destinados a los mismos, lo que ocasiona dilaciones en su puesta en funcionamiento, con el consiguiente perjuicio para docentes y alumnos.

A tal efecto, sería conveniente que se agilizaran estos envíos, a fin de que los mismos estuvieran disponibles en los centros coincidiendo con su puesta en funcionamiento.

Otra carencia en materia de equipamiento que es objeto de diversas quejas, es la referida a la falta de calefacción en determinados centros que, dadas las bajas temperaturas que existen en ciertas épocas del año, dificultan el ejercicio de la docencia en condiciones dignas.

Tal es el caso denunciado en la **queja 93/520**, en la que el Presidente del Consejo Escolar del I.F.P. de Sanlúcar de Barrameda denunciaba la carencia de calefacción en el centro, pese a las reiteradas denuncias efectuadas desde el año anterior ante la Administración educativa. El problema se solventó tras nuestra intervención.

Por lo que se refiere a las instalaciones de los centros docentes andaluces, también aquí resultan evidentes las mejoras introducidas en las mismas, sin que por ello dejen de recibirse quejas que ponen de manifiesto algunas

deficiencias.

A este respecto, podríamos destacar la frecuencia de las quejas que coinciden en denunciar las malas condiciones de los espacios destinados a los docentes o a los equipos directivos, que dificultan enormemente el desempeño de sus funciones.

Una muestra de estas deficiencias la encontramos en la **queja 93/62** presentada por un centro de Fuentes de Andalucía, en la que el personal de esta Institución pudo comprobar, personalmente, las pésimas condiciones en que se encontraban las salas de profesores o el despacho del Director, con unas dimensiones realmente ridículas y, por supuesto, inadecuadas para realizar las funciones a que estaban destinadas.

Algo parecido ocurre con las instalaciones destinadas a laboratorios, bibliotecas o similares, que son frecuentemente destinadas a cubrir las necesidades de aulas provocadas por la falta de espacios, ya venga determinada por la aplicación de las "ratios" de la LOGSE, o por la coincidencia en un mismo centro de alumnos de distintos niveles (extensiones, desgloses, etc.).

Sobre esta cuestión, podemos citar las **quejas 93/1764 y 93/2007** referidas a los problemas de un centro docente rural situado en un pueblo de Málaga, que presentaba además la peculiaridad de que el mismo se encontraba repartido en dos unidades, situadas en dos pedanías diferentes, que distaban varios kilómetros entre sí.

Por último queremos destacar el incremento que se viene detectando en el número de quejas recibidas que tiene en común la denuncia de las deficientes condiciones de seguridad de los centros. Deficiencias que, con frecuencia, contribuyen a los cada vez más numerosos casos de asaltos, robos, vandalismo, etc., que se ven obligados a soportar los centros docentes.

Como muestra de la proliferación de quejas al respecto podemos citar las **quejas 93/1020, 93/1413 y 93/2762** todas ellas referidas a centros de Sevilla Capital, lo que demuestra que el problema es especialmente grave en las grandes ciudades, donde los casos de asaltos, robos y vandalismo en instalaciones escolares están a la orden del día.

En este sentido, resulta evidente la necesidad de incrementar las

medidas de seguridad en los edificios escolares, ya sea restableciendo de nuevo la figura del vigilante, o a través de sistemas electrónicos de vigilancia, o mejorando la seguridad de las instalaciones (elevación de cerramientos, puertas de seguridad, rejas en las ventanas, etc.).

Al respecto, queremos destacar la creación de una red de alarmas en Sevilla a la que pueden acogerse los centros docentes de la capital, que podría convertirse en un elemento imprescindible para garantizar la seguridad, habida cuenta de las reticencias de los Ayuntamientos a contratar personal de vigilancia permanente, o las dificultades de la Policía para impedir los asaltos o los actos de vandalismo.

En cualquier caso, consideramos que el problema de la seguridad de los edificios escolares es una cuestión que debería ser abordada con una perspectiva global, partiendo de un estudio serio de las condiciones de los centros docentes, a fin de determinar con precisión las carencias de los mismos para, a continuación, elaborar planes de actuación, con priorización de objetivos y calendarios de realización.

La elaboración de estos planes de seguridad, así como la puesta en práctica de los mismos, son tareas que deberían llevarse a cabo de forma conjunta por la Administración Autonómica y las Entidades Locales, debiendo ser también compartida la carga financiera que derive de la realización de estos planes.

No queremos finalizar este apartado sin hacer una referencia a un asunto que se relaciona tanto con las insuficiencias de las instalaciones escolares como con los problemas de integración de alumnos. Nos estamos refiriendo a la problemática de las barreras arquitectónicas en los centros docentes, que dificultan enormemente el acceso a los mismos de los alumnos con minusvalías.

A este respecto, esta Institución ha iniciado durante el año 1.993 una actuación de oficio sobre supresión de barreras arquitectónicas en centros docentes, que se engloba en una actuación más amplia y ambiciosa que, por razones de distribución interna de materias, está realizando el Area de Obras Públicas y Urbanismo de esta Institución, y en la que se pretende comprobar el grado de cumplimiento de las prescripciones al respecto, contenidas en la Ley 13/1982, de 17 de Abril, de Integración Social de los Minusvalidos, y en el Decreto 72/1.992, por el que se fijan las Normas Técnicas para Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte en la Comunidad

Autónoma de Andalucía.

Actualmente nos encontramos en la fase de recogida de datos sobre las actuaciones efectuadas en esta materia en cada una de las Administraciones andaluzas. Datos que serán objeto en otros Informes de un análisis exhaustivo a fin de precisar las carencias más importantes y proponer, consecuentemente, planes de actuación para superarlas.

Por considerarlo de interés, incluimos a continuación el texto de la solicitud de informe dirigido a la Consejería de Educación y Ciencia:

"La integración social de los minusválidos es un objetivo reconocido expresamente en la Constitución Española en su artículo 49, cuando dispone que:

- « Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

A esta finalidad responden la Ley 13/1982, de 17 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 2/1988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que se plantean la necesidad de realizar cuantas actuaciones sean precisas para facilitar el proceso de integración social de las personas afectadas por problemas de minusvalía.

En este sentido, con fecha 5 de Mayo de 1.992 se ha promulgado el Decreto 72/1992, en el que se fijan las Normas técnicas para accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La finalidad de esta norma es la de facilitar a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad orgánica, permanente o

circunstancial, la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo las barreras y obstáculos físicos o sensoriales que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento.

Para la consecución del objetivo fijado, se establecen una serie de actuaciones a realizar para conseguir la adaptación a los minusválidos de las infraestructuras actualmente existentes, otorgando especial importancia a la adaptación de los edificios, establecimientos e instalaciones de las Administraciones y Empresas Públicas.

Aunque el citado Decreto establecía un período transitorio para que los órganos competentes de la Administración autonómica elaborasen las directrices que van a regular sus actuaciones para la consecución del objetivo fijado, dado el escaso tiempo que resta del período transitorio, parece conveniente conocer cuáles son las actuaciones efectuadas hasta la fecha por la Administración educativa, así como las previsiones efectuadas sobre futuras actuaciones en la materia.

Con tal motivo, haciendo uso de la facultad reconocida en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución ha decidido realizar una actuación de oficio ante esa Administración educativa, en virtud de la cual se interesó la remisión de un informe sobre las siguientes cuestiones:

1.- Previsiones contenidas en el plan de actuación elaborado por esa Consejería en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta del Decreto 72/1992, en los siguientes aspectos:

a. Edificios e instalaciones de las dependencias adscritas a esa Consejería: actuaciones previstas para su adaptación al Decreto.

b. Centros docentes públicos; indicando tanto los criterios

fijados para los centros de nueva construcción, como las actuaciones previstas para la adaptación de los centros ya construidos.

c. Centros docentes privados: Previsión presupuestaria contemplada en el presente ejercicio para las medidas de fomento previstas en el art.42 a aquellos centros que realicen actuaciones de adaptación al Decreto.

Igualmente, nos interesa conocer qué plazo se ha fijado a estos centros para realizar la adaptación.

d. Universidades: Actuaciones de adaptación en los centros ya existentes y previsiones para los de nueva construcción.

e. Transporte escolar: Disposiciones adoptadas para el cumplimiento de las prescripciones del Capítulo III del Decreto por los vehículos destinados al transporte escolar.

Igualmente nos interesa conocer la previsión presupuestaria contemplada en el presente ejercicio para las medidas de fomento previstas en el art.42 para los titulares de vehículos de transporte escolar que realicen actuaciones de adaptación de los mismos a las prescripciones del Decreto.

Con la finalidad de poder realizar una adecuada valoración de las previsiones realizadas por esa Consejería para el efectivo cumplimiento de las prescripciones contenidas en el Decreto 72/1992, de 5 de Mayo, le rogamos nos remita, con la mayor brevedad posible, la información solicitada, así como cualquier otra documentación que consideren conveniente."

2.1.2.4. Viviendas de maestros.

La problemática de las llamadas "viviendas de maestros", de nuevo parece encontrarse actualmente en un momento de especial relevancia, en el que cada vez resulta más evidente la necesidad de encontrar una solución definitiva al problema que permita salvaguardar los intereses de las partes intervinientes.

En efecto, durante el año 1.993 el número de quejas recibidas en relación con este asunto ha aumentado considerablemente, lo que pone de manifiesto la extensión y mantenimiento de los conflictos entre los maestros y las Administraciones implicadas. Conflictos motivados por discrepancias sobre la pervivencia del derecho a casa-habitación o por interpretaciones contrapuestas sobre el contenido y extensión de este derecho.

Un análisis somero de las quejas recibidas en esta Institución nos permite comprobar el incremento de denuncias por parte de los maestros contra las actuaciones de las Entidades Locales que, cada vez de forma más abierta, cuestionan la pervivencia de la obligación de facilitar vivienda gratuita a los docentes y pretenden reintegrar al patrimonio municipal la posesión de estos inmuebles.

Entre las actuaciones municipales denunciadas, puede establecerse una clara diferenciación en atención al grado de incumplimiento o vulneración del derecho a casa-habitación que las mismas suponen. Así podríamos distinguir las siguientes conductas:

- Negativa sistemática a celebrar el concurso de adjudicación de viviendas, con lo que las casas desocupadas por los maestros trasladados quedan vacías, pese a existir otros maestros sin vivienda en la localidad.
- Entrega de viviendas del magisterio a personal no docente, ya se trate de personas necesitadas o entidades sin ánimo de lucro. En ocasiones su destino es servir de sede a servicios o empresas municipales.
- Abandono de las viviendas por parte del municipio, permitiendo su deterioro y, en muchos casos, su declaración de ruina, como medida válida para forzar el abandono de la misma por los maestros ocupantes y liberarse de la carga financiera que supone su mantenimiento.
- Imposición de un cánón o renta a los maestros por la utilización de las viviendas, con amenaza de desalojo si se niegan al pago.
- Solicitud de desafectación de viviendas a la Administración autonómica.

Como puede observarse la casuística es muy grande, y pone de relieve la oposición creciente de las Corporaciones Locales a continuar sufragando

el coste de las viviendas de los maestros.

Quizás la novedad más relevante en el último año sea la pretensión, cada vez más extendida, de imponer un cánon o renta a los maestros que utilicen estas viviendas. Esta pretensión viene avalada por recientes resoluciones judiciales que consideran ajustada a derecho tal posibilidad, por entender que aún cuando perviva la obligación de los Ayuntamientos de facilitar casa-habitación a los maestros, dicha obligación no implica que la cesión de la vivienda haya de ser gratuita.

En todo caso, lo cierto es que la jurisprudencia actualmente existente es muy confusa y contradictoria, pudiéndose encontrar sentencias que reconocen, de una forma taxativa, la pervivencia del derecho a casa-habitación, junto a otras que consideran extinguido el mismo tras la aprobación de la Ley de Bases de Regimen Local de 2 de Abril de 1.985 y la inclusión en la LOGSE de un concepto de edificio escolar en el que ya no se incluyen a las viviendas de maestros. En una posición intermedia es posible hallar sentencias de todo tipo, siendo la tendencia más novedosa la ya apuntada de permitir la imposición de un cánon o renta, al considerar que la obligación no debe ser excesivamente onerosa para los Ayuntamientos.

Esta Institución ha mantenido hasta ahora una posición clara en la tramitación de las quejas recibidas por tal motivo, que se concreta en considerar que mientras no exista una norma o una jurisprudencia que, de un modo claro y explícito, anulen la obligación de los Ayuntamientos de facilitar casa-habitación a los maestros con destino en su localidad, velaremos por que dicha obligación sea cumplida y, por tanto, el derecho de los maestros a una vivienda gratuita y en debidas condiciones de habitabilidad sea respetado.

Ello no obstante, creemos también que ha llegado el momento de que esta Institución manifieste su opinión en relación con el contencioso que subyace en el fondo de esta problemática, esto es, sobre la conveniencia o no de la pervivencia de las llamadas "viviendas de maestros".

En este sentido, hemos de decir que consideramos que la progresiva dignificación de las condiciones profesionales de los docentes que se ha venido verificando a lo largo de los últimos años, plantea como uno de los objetivos a conseguir el de la equiparación de las condiciones profesionales de los docentes a las de otros colectivos de funcionarios públicos.

Esta equiparación comporta la necesidad de igualar los regímenes laborales de los docentes con los de otros funcionarios en todo aquello que sea posible: jornada, vacaciones, salarios, situaciones administrativas, permisos, licencias, etc., salvaguardando siempre aquellas peculiaridades que deriven de las especiales condiciones del trabajo desempeñado por los docentes.

En este proceso de equiparación profesional de los docentes es evidente que hay elementos que les beneficiarán claramente, como pueden ser las elevaciones de salarios, mientras que en otros casos habrán de ceder algunos de los "privilegios" que mantienen actualmente y que no se corresponden con las necesidades profesionales actuales, ni se justifican por las condiciones de trabajo actualmente existentes. Nos estamos refiriendo a las viviendas de maestros, entre otros "privilegios", como las exenciones de tasas académicas, etc.

Por lo que se refiere a las viviendas de maestros hay que recordar que las mismas surgieron como un incentivo que se ofrecía a los maestros para conseguir que éstos se desplazaran a zonas fundamentalmente rurales, en una época donde la escasez de viviendas, unida a las dificultades de comunicación y a los escasísimos salarios de los docentes, convertían los destinos de los maestros en los pequeños pueblos en una opción que nadie deseaba.

Sin embargo, es evidente que la situación actual ha cambiado radicalmente. Así, hoy en día es cada vez más frecuente que los maestros se desplacen cotidianamente a sus lugares de destino desde sus lugares de residencia, sin más inconvenientes que los padecidos por cualquier otro funcionario en igual situación. Asimismo, es evidente que los problemas de vivienda a que pueden enfrentarse los maestros que quieren residir en el pueblo a que son destinados, en nada difieren de los que han de afrontar los demás vecinos del municipio, incluidos los funcionarios municipales, sin que las diferencias salariales entre los colectivos de funcionarios sean actualmente tan evidentes como para justificar el trato de favor a los docentes.

Por último, creemos necesario incidir un poco en la postura de los Ayuntamientos. A este respecto, hemos de decir que resulta difícil exigir a una Corporación Local que sufrague, con cargo a fondos municipales, la vivienda de unos funcionarios públicos con unos salarios que, aunque escasos, son dignos, mientras en el propio municipio existen vecinos con necesidades básicas insatisfechas, en ocasiones alojados en chabolas, a los que no pueden atender por

falta de fondos. Ello sin contar lo difícil que resulta para muchos ediles entender que en situaciones de carencias financieras como las que padecen muchos Ayuntamientos, hayan de verse obligados a mantener gratuitamente las viviendas de los maestros, mientras han de pagar cantidades elevadas por el alquiler de locales donde ubicar sus propios servicios municipales.

Como conclusión, queremos dejar claro que si bien esta Institución considera que la pervivencia del derecho de los maestros a casa-habitación gratuita resulta hoy por hoy difícil de justificar e incluso se manifiesta partidaria de su desaparición, mientras la derogación de este derecho no se produzca por los cauces legales o jurisprudenciales oportunos, velará por el respeto escrupuloso del mismo en todos sus términos. A esta Institución no le cabe otra opción, salvo la de exponer, como lo hacemos, a los legisladores para que estudien y resuelvan, dentro de sus facultades legislativas, tal problemática.

En este sentido, creemos necesario también hacer un llamamiento a las Corporaciones Locales a utilizar los cauces de iniciativa legislativa o jurisprudenciales para la consecución de sus intereses, abandonando las prácticas, cada vez más frecuentes, de incumplimiento sistemático de la normativa todavía vigente sobre viviendas de maestros, sobre todo del procedimiento legal establecido.

A continuación vamos a dar cuenta de las quejas más relevantes recibidas o tramitadas durante el año 1.993, que se refieren a las viviendas de maestros.

En primer lugar hemos de hacer mención de la **queja 92/1061**, de cuya recepción ya dimos cuenta en el Informe Anual de 1.992.

Esta queja fue presentada por un maestro de una Pedanía de Jerez de la Frontera que denunciaba el sistemático incumplimiento por parte del Ayuntamiento pedáneo de su obligación de adjudicarle una vivienda de maestro, pese a existir una vacante en la localidad.

Como ya relatábamos el año pasado, nos dirigimos al Ayuntamiento y a la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia en solicitud de informe sobre la situación denunciada.

El informe de la Delegación Provincial, -ya transcrito en el anterior Informe-, contenía una afirmación que nos llamó poderosamente la atención. En

efecto, en el informe, tras reconocer el incumplimiento de la normativa vigente por parte de la Entidad local, la Administración autonómica afirmaba que *"las Delegaciones Provinciales no pueden hacer....sino recordar su vigencia y cumplimiento"*.

Esta afirmación nos parecía un ejemplo claro de dejación de funciones, ya que trasladaba al interesado la carga de la defensa de unos derechos que la propia Delegación consideraba incluidos en el acervo educativo y estimaba precisados de protección. Por ello, dirigimos un escrito a la Delegación Provincial en el que, entre otras cosas, le manifestábamos lo siguiente:

"De esta respuesta parece desprenderse que la obligación que a las Delegaciones Provinciales corresponde de velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia educativa, dentro del ámbito territorial propio, se circunscribe a recordar la vigencia de los preceptos de la misma y la necesidad de su cumplimiento. Entendiendo que, caso de que sus indicaciones sean desatendidas y, por tanto, se incumpla la normativa vigente, no le corresponde obligación alguna.

Esta interpretación de las obligaciones de una Delegación Provincial no nos parece aceptable, por cuanto entendemos que en el ejercicio de la representación provincial de la Consejería que la Delegación ostenta, le compete la función de velar por el cumplimiento de las normas vigentes en materia educativa, ejercitando, en caso de incumplimiento, todas las acciones que legalmente correspondan para exigir la aplicación efectiva del derecho conculcado.

En este sentido, ante un incumplimiento de la norma educativa, sea por un particular o por otra Administración Pública, corresponderá a la Administración educativa la obligación de ejercitar cuantas acciones sean necesarias para salvaguardar el derecho infringido, incluido, caso de ser necesario, el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional. Para ello, deberá dirigirse a los órganos competentes para ejercitar acciones jurisdiccionales, de conformidad a lo prevenido en la Ley 6/1.983, de 21 de Julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, entendemos que la actuación de la Delegación Provincial de Cádiz en el caso que nos ocupa, puede suponer una dejación de las funciones que la Ley le atribuye.

*Por todo ello, de conformidad a la posibilidad reconocida en el artículo 29 de la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle las siguientes **Recomendaciones**:*

1.- Que se solicite el cumplimiento por parte de la E.A.T.I.M. de (...) de todas sus obligaciones en relación con las viviendas de maestros.

2.- Que en caso de no ser atendida esta solicitud, se ejerciten cuantas acciones sean necesarias, incluidas las judiciales, para asegurar su cumplimiento.

3.- Que se haga efectivo el derecho de D. (...) a ocupar una vivienda de maestro que se encuentre desocupada en el Municipio donde presta sus servicios como docente."

La Delegación Provincial, en contestación a nuestro escrito, nos remitió copia de una comunicación dirigida a la Entidad local en la que, tras trasladarle nuestras **Recomendaciones** se le indicaba que "caso de que no se cumplan...esta Delegación se dirigirá a los órganos competentes para ejercitar acciones jurisdiccionales..."

Por su parte, el Ayuntamiento pedáneo nos remitió un informe en el que trataba de justificar la legalidad de su actuación basándose en la situación de ruina del inmueble y en su desocupación.

Considerando que las explicaciones aducidas no eran ajustadas a la realidad de los hechos ni a las prescripciones legales, nos dirigimos igualmente a la Entidad Local manifestándole lo siguiente:

"1.- De conformidad con la legislación vigente las viviendas de maestros se encuentran sometidas a un especial régimen jurídico, en virtud del cual, si bien su titularidad corresponde a la Entidad Local donde radica el centro docente, se encuentran afectadas al servicio

educativo, siendo su finalidad concreta la de servir de residencia a los Maestros destinados como docentes al centro en cuestión, siempre que así lo soliciten.

La modificación de este régimen únicamente puede verificarse mediante el correspondiente expediente de desafectación, una vez que el bien haya dejado de servir a la finalidad a la que estaba destinado.

En su escrito nos informa de la decisión adoptada por la Junta Vecinal el 27 de Junio de 1991 en el sentido de solicitar de la Junta de Andalucía la desafectación de las viviendas de maestros sitas en el Colegio Público "...". Este expediente de desafectación es, efectivamente, el procedimiento correcto para que la Entidad Local pueda recuperar la plena posesión de las viviendas en cuestión. Sin embargo la desafectación no se produce por la mera solicitud sino que es necesaria la aceptación del órgano afectante -en el caso que nos ocupa la Consejería de Educación y Ciencia- sin que hasta tanto se resuelva en su totalidad el expediente cambie la situación jurídica del bien afectado.

Por todo ello, hasta tanto se resuelva el expediente iniciado, las viviendas de maestros conservarán el régimen jurídico que les es propio, sin que se puedan realizar actuaciones que vulneren el mismo.

Dado que de su informe se deduce que la desafectación aún no se ha producido, cualquier actuación que suponga un cambio en su destino - como sería su conversión en Centro Cultural-, sería una actuación ilegal y contraria a derecho.

2.- La desafectación de un bien a un destino determinado se produce, habitualmente, por la innecesariedad del bien para la finalidad a que estaba destinado. En este sentido, hemos de manifestar nuestra discrepancia con los motivos aducidos por esa Entidad Local para solicitar la desafectación de las viviendas en cuestión:

La primera causa aducida es que las viviendas se encuentran desocupadas y que no vienen siendo ocupadas habitualmente

aunque se asignen por la autoridad educativa. Esta alegación difícilmente concuerda con el hecho de que este expediente de queja se inicia a raíz de la petición de un maestro que desea ocupar una de esas viviendas, encontrándose con que es esa Entidad Local la que le impide ocuparla. Tampoco se ajusta bien al hecho de que la vivienda pretendida por el interesado es una que - según manifiesta-, estaba anteriormente ocupada por otro Maestro.

Aun más paradójica resulta esa afirmación de que las viviendas no se ocupan, cuando entre la documentación remitida por el interesado se encuentra copia de la relación definitiva de solicitantes de viviendas en esa población, remitida a esa Entidad local por la Delegación Provincial de Educación. Lo que claramente pone de manifiesto que ha habido ocupación de viviendas, y que las desocupadas cuentan con aspirantes a ocuparlas.

La segunda causa de desafectación que se aduce en el informe hace referencia a la situación de deterioro en que se encuentran los inmuebles.

A este respecto debemos señalar que la legislación vigente atribuye a los municipios la obligación de conservación y reparación de los edificios escolares, entre los que, según la Ley de Enseñanza Primaria de 1.967, se incluyen las viviendas de maestros.

En consecuencia, parece evidente que la situación de deterioro de los inmuebles lo que pone de manifiesto es un incumplimiento por parte de la Entidad Local de sus obligaciones de conservación y reparación de los mismos.

*Por todo lo anterior, nos vemos en la obligación de, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 9/1.983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formularle las siguientes **Recomendaciones:***

1.- Que hasta tanto se produzca una desafectación de las viviendas de maestros del Colegio Público "...", las mismas sean entregadas a los maestros que las soliciten, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

2.- Que aquellas viviendas de maestros que se encuentren en situación de deterioro, sean reparadas y conservadas por la Entidad Local en debidas condiciones.

3.- Que cese cualquier actividad que se esté desarrollando en las viviendas de maestros que no sea acorde al destino actual de las mismas, aún cuando se trate de actividades de prestación de servicios de competencia municipal."

La queja culminó tras comprometerse el Ayuntamiento pedáneo a cumplir las **Recomendaciones** que le fueron efectuadas.

La postura de la Administración autonómica en relación con la problemática de las viviendas de maestros se caracteriza por su falta de uniformidad. Así, podemos observar cómo, frente a similares actuaciones de las Entidades Locales que suponen una vulneración del derecho a casa-habitación, unas Delegaciones Provinciales responden de una manera firme, mientras otras demuestran una total pasividad.

En efecto, del análisis de las quejas recibidas podemos concluir diferenciando dos actitudes claramente opuestas en el tratamiento de la misma problemática:

1.- Pasividad frente a los actos de las Entidades Locales.

2.- Firmeza frente a los actos de las Entidades Locales.

1.- Pasividad.

Esta es la postura mantenida por la Delegación Provincial de Cádiz en la **queja 92/1061**, que acabamos de analizar.

Asimismo, ésta es la actitud que demuestra la Delegación Provincial de Sevilla en la **queja 93/1143**, en la que una profesora con destino en Sevilla capital, nos denunciaba que pese a haber solicitado repetidamente la adjudicación de una vivienda de maestro tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Provincial, no ha conseguido obtener ninguna respuesta.

La interesada manifestaba tener conocimiento de que el concurso de adjudicaciones no se había celebrado en los últimos diez años, pese a existir numerosas viviendas desocupadas, así como otras ocupadas irregularmente por familiares de maestros o incluso por personas ajenas a la docencia.

Solicitado los oportunos informes tanto a la Delegación Provincial como al Ayuntamiento de Sevilla, las respuestas recibidas nos permiten constatar la veracidad de la afirmación de la interesada sobre la no celebración del concurso de adjudicaciones desde hacía diez años.

Asimismo, pudimos constatar que el Ayuntamiento de Sevilla desconocía el número concreto de viviendas de maestros existentes en el municipio, así como si éstas se encontraban debidamente ocupadas o no, y el estado de conservación en que se encontraban. En todo caso, la Entidad Local se manifestaba dispuesta a solucionar estos problemas, para lo cual había pedido la colaboración de la Policía Local, a fin de investigar la situación real de las viviendas, como un primer paso para su posterior adjudicación.

Por su parte la Delegación Provincial, se limitaba a imputar las responsabilidades por la no celebración del concurso en diez años al Ayuntamiento de Sevilla, al cual afirmaba haber reiterado en numerosas ocasiones sus obligaciones legales al respecto sin que le hiciera caso.

Considerando que nos encontrábamos nuevamente ante un caso evidente de pasividad de la Administración autonómica, dirigimos un escrito a la Delegación Provincial de Sevilla, en el que le hacíamos -entre otras- las siguientes consideraciones:

"1.- No podemos por menos que manifestar nuestra sorpresa por la afirmación contenida en su informe en el sentido de que "hace aproximadamente 10 años que el concurso público para adjudicación de viviendas a maestros no se convoca en la Ciudad de Sevilla".

No entendemos cómo -de ser cierta tal afirmación- no se han efectuado, por esa Administración, las acciones pertinentes para garantizar el respeto a los derechos de los docentes y el cumplimiento por la Administración Local de la legislación vigente.

Esta Institución considera que las obligaciones que la Ley

atribuye a esa Administración educativa en orden a garantizar el respeto y cumplimiento de la legalidad vigente en materia educativa cuando la misma resulta infringida, -como en el caso que nos ocupa-, no pueden, de ningún modo, entenderse cumplidas con la mera remisión al Ayuntamiento de Sevilla de un escrito recordándole sus obligaciones legales en la materia.

Menos aceptable aún resulta el hecho de que, ante la denuncia expresamente formulada por la interesada en queja sobre el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones, se limiten a informarle de la distribución competencial en la materia, remitiéndole al propio Ayuntamiento infractor.

Parece evidente que, con independencia de la posibilidad existente de que la interesada utilice los cauces judiciales oportunos para la defensa de su derecho, a esa Administración compete una función de salvaguardia de la legalidad educativa, que le obliga, en caso de desconocimiento de la misma, -ya sea por un particular o por otra Administración-, a ejercitar cuántas acciones sean necesarias para garantizar el restablecimiento de la legalidad conculcada.

En este sentido, no podemos entender como, teniendo conocimiento desde hace diez años de la incorrecta actuación del Ayuntamiento de Sevilla en esta materia, no se ha adoptado hasta la fecha medida alguna para hacer cumplir la normativa vigente.

La única conclusión posible, vista la pasividad de esa Administración, es la de considerar que nos encontramos ante un caso de dejación de funciones por parte de la misma.

*En consecuencia, de conformidad con la posibilidad contemplada en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle la siguiente **Recomendación:***

Que esa Administración inicie las acciones pertinentes ante el Ayuntamiento de Sevilla para garantizar el cumplimiento por el mismo de sus obligaciones legales en materia de viviendas de maestros".

A esta **Recomendación** ha respondido recientemente la Delegación con una comunicación en la que se ratifica en su posición de trasladar todas las responsabilidades al Ayuntamiento de Sevilla, y descargar el peso de la iniciativa frente al incumplimiento por el mismo de sus obligaciones en el interesado en queja, al que se remite a los órganos jurisdiccionales.

Esta comunicación se encuentra actualmente en fase de estudio en el Area de Educación.

2.- Firmeza.

Este es el calificativo que -en nuestra opinión- se merece la postura de la Delegación Provincial de Almería, por su actuación en un problema similar (**queja 93/1509**) provocado por la decisión del Ayuntamiento de Adra de desafectar unas viviendas de maestros.

En efecto, la Delegación Provincial, conocido el acuerdo municipal por el que se iniciaba el expediente de desafectación, procedió, inmediatamente, a formular las alegaciones oportunas oponiéndose a tal acuerdo. Posteriormente, rechazadas sus alegaciones, elevó al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía propuesta de autorización al Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia, a fin de que el mismo se personase y actuase en el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Ayuntamiento de Adra.

Esta actuación firme y decidida en la defensa de los derechos de los docentes nos parece una actitud acertada y conveniente. Actitud que debería seguirse por todas las Delegaciones Provinciales, dado que los derechos que se defienden, aún cuando beneficien o afecten de forma directa a determinados docentes, son derechos que forman parte del acervo educativo y que, por tanto, deben ser defendidos por quien tiene encomendada la salvaguardia de la legalidad docente, con independencia de que las actuaciones de vulneración de estos derechos sea realizada por un particular o, como en este caso, por otra Administración.

2.1.3. Comunidad educativa.

Siguiendo con el esquema diseñado para la exposición de las quejas recibidas en el Area de Educación durante el año 1.993, vamos a referirnos a

continuación a aquéllas que afectan a los distintos colectivos que conforman la comunidad educativa.

En esta denominación genérica de "comunidad educativa" pretendemos incluir a todas aquellas personas que configuran el sustrato personal sobre el que se asienta el Derecho a la Educación: docentes, alumnos y padres de alumnos.

A tal efecto, distinguiremos en nuestro análisis de las quejas recibidas, entre aquéllas que se refieren a los problemas a que se enfrentan los docentes andaluces a la hora de desarrollar su función formativa, aquéllas que plantean las inquietudes y necesidades de los alumnos, y aquéllas que denuncian los problemas de los padres de alumnos cuando tratan de ejercitar su derecho de participación en la educación de sus hijos.

2.1.3.1. Personal docente.

Dentro de la distribución estadística de las quejas recibidas en el Área de Educación durante el año 1.993, las remitidas por los miembros del colectivo de docentes ocupan, un año más, un lugar especialmente destacado.

Del análisis de las cuantiosas quejas recibidas es posible deducir la sensación de insatisfacción que un gran número de docentes tiene en relación con su situación y condiciones profesionales.

La problemática planteada en la mayoría de las quejas recibidas tiene su origen, fundamentalmente, en la deficiente e inextricable ordenación de la función pública docente en nuestra Comunidad Autónoma, caracterizada por la profusión de normas destinadas a regular las condiciones profesionales de los diferentes grupos y categorías de docentes que, en su intento de atender a todas las peculiaridades de cada colectivo, han acabado por crear una maraña normativa de difícil comprensión y conocimiento, que no sólo crea problemas a los destinatarios de las normas, sino incluso a los que han de aplicarlas.

En este sentido, sería necesaria una nueva ordenación, más simple y sistematizada, de la función pública docente, que permitiese configurar una auténtica "carrera docente" en la que las peculiaridades de cada colectivo estuviesen debidamente contempladas, sin que el sistema regulado perdiese por ello su unidad y coherencia internas.

De entre las quejas recibidas que vamos a analizar a continuación destacan, por su número, aquéllas que se refieren a las condiciones de acceso a la función pública docente, ya sea para cuestionar la justicia o idoneidad del propio sistema de acceso o para denunciar irregularidades en los procesos de selección.

Junto a éstas, daremos cuenta de las quejas más relevantes en relación con los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, ya se trate de concursos de traslados, comisiones de servicios, o de cobertura de bajas por personal interino.

En particular nos detendremos en el análisis de las quejas recibidas en relación con el concurso de acceso a la condición de catedrático, que ha resultado especialmente polémico, tanto en su formulación, como en su desarrollo y resolución.

Por último, dedicaremos una especial atención al problema generado por la decisión de la Administración educativa de no cubrir la primera baja que se produzca con cargo al cupo de personal sustituto. Un problema éste, el de las sustituciones del profesorado, que ya fue apuntado en el Informe Anual de 1.992, pero que este año ha revestido especial trascendencia, como lo demuestra el hecho de que sea el problema que mayor número de quejas individuales y colectivas ha reportado al Área de Educación.

Asímismo, relataremos algunas quejas de especial interés que se han recibido en relación con las retribuciones de los docentes o con los derechos y deberes de los mismos.

2.1.3.1.1. Selección del personal docente.

En los Informes Anuales correspondientes a 1.991 y 1.992 hubimos de dar cuenta de la amplia polémica suscitada por el sistema de acceso a la función pública docente determinado por el Real Decreto 574/1991, de 22 de Abril, que desarrollaba la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que configuraba un régimen transitorio, para las primeras tres convocatorias, durante el cual en los procesos selectivos se primaría de forma especial la experiencia docente como mérito baremable para el acceso a la función pública.

Este sistema, que tenía por finalidad dar una solución al elevado número de personal interino que existía en los distintos cuerpos de docentes facilitando su acceso a la condición de funcionarios, provocó un rosario de quejas que ponían de manifiesto la discriminación que el sistema establecido comportaba para aquéllos que deseaban acceder a la función pública docente sin contar con una experiencia previa.

Además de las quejas recibidas por tal motivo, el sistema de acceso dio lugar también a un largo y accidentado proceso judicial, con resoluciones contradictorias de las diversas instancias jurisdiccionales, que hicieron del proceso selectivo de 1.991 uno de los más problemáticos y confusos que se recuerdan.

Incluso ahora, el contencioso planteado continúa pendiente de la resolución del Tribunal Constitucional al Recurso de Amparo elevado al mismo, y que, caso de declarar la inconstitucionalidad del sistema de acceso determinado en el Real Decreto 574/1991, podría originar una situación de enormes consecuencias en la función pública docente andaluza, de muy difícil solución.

En todo caso, como ya relatábamos en el Informe de 1.992, esta Institución, considerando que el sistema de acceso determinado en el citado Real Decreto, aún cuando pudiera ser legal, era profundamente injusto, se planteó la necesidad de trasladar a las autoridades educativas andaluzas la necesidad de modificar el mismo, una vez finalizado el período transitorio, sustituyéndolo por un nuevo sistema en el que se ponderasen con mayor equidad la experiencia docente y los conocimientos de los aspirantes.

A tal efecto, formulamos una **Sugerencia** a la administración educativa andaluza, cuyo contenido era el siguiente:

- "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."

En Marzo de 1.993, recibíamos la respuesta del Sr. Consejero de Educación y Ciencia a las **Sugerencias** formuladas, con una comunicación en la que textualmente se decía:

" (...) le comunico que esta Consejería asume totalmente sus sugerencias y las hará propias ante las distintas comisiones de trabajo con la Administración Central"

La satisfacción por esta respuesta positiva se vio completada posteriormente al configurarse un nuevo sistema de acceso a la función pública docente, adoptado de común acuerdo por todas las Administraciones con competencias en materia educativa, que respondía a las consideraciones efectuadas por esta Institución, configurándose así un nuevo procedimiento selectivo, en el que se ponderaban de forma más equilibrada la experiencia docente y los conocimientos de los aspirantes.

Este nuevo sistema de acceso ha supuesto la disminución de las quejas recibidas cuestionando la justicia del sistema selectivo, que han quedado reducidas a un número prácticamente simbólico.

Ello no obstante, esta ausencia de quejas criticando el sistema de selección, no implica que los procesos selectivos no hayan sido objeto de numerosas reclamaciones ante esta Institución, que han tenido por objeto denunciar posibles irregularidades en la realización práctica del procedimiento de selección.

Entre estas quejas encontramos algunas que aún continúan planteando denuncias relativas al proceso selectivo de 1.991, cuya polémica parece inacabable. Tal es el caso de la **queja 93/299**, en la que un aspirante a docente, que aparecía incluido en el último lugar de la lista de aprobados con plaza decidida por el Tribunal seleccionador, comprobó, con gran sorpresa, cómo su nombre había desaparecido de la lista definitiva publicada en el BOJA, siendo sustituido por el de otro aspirante.

Presentado el oportuno recurso con fecha 7 de Noviembre de 1.991, y pese a haber denunciado la mora en Abril de 1.992, el interesado se dirigía a esta Institución para denunciar la falta de respuesta al mismo, circunstancia que le había obligado a participar en el proceso selectivo de 1.992 sin poder conocer las razones de su exclusión de la lista de aprobados en el proceso de 1.991, y sin saber si su recurso tenía fundamento, lo que le hubiera evitado esta nueva participación en el proceso selectivo. Entendía el interesado que aún cuando la resolución a su recurso fuera positiva, dado lo tardío de la misma, ya se le habían ocasionado importantes perjuicios.

Admitida a trámite la queja, se interesó de la Dirección General de Personal una respuesta expresa al recurso formulado por el interesado.

En Abril de 1.993 recibimos un informe de la Dirección General de Personal en el que se exponían las razones que habían llevado a modificar la lista de aprobados remitida por el Tribunal seleccionador. Estas razones se concretaban en la incorrecta aplicación, por parte del Tribunal, de las normas de la convocatoria que establecían los mecanismos para solventar los casos de empate entre opositores. La subsanación del error del Tribunal había supuesto la pérdida de la plaza para el interesado en queja en beneficio de otro opositor.

Analizado este informe, llegamos a la conclusión de la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración educativa. Sin embargo, pudimos constatar igualmente, que continuaba sin darse respuesta expresa al recurso formulado por el interesado en Noviembre de 1.991, por lo que dirigimos un nuevo escrito a la Dirección General de Personal en el que, tras manifestarle nuestra apreciación sobre la corrección de la actuación de la Administración, en relación al fondo del asunto planteado, le reiterábamos la necesidad de resolver expresamente el recurso formulado por el denunciante sin más dilaciones.

Finalmente, en Agosto de 1.993, se nos remitió copia de la resolución recaída en el citado recurso que había sido debidamente notificada al interesado. Con ello, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones, no sin dejar de poner de manifiesto nuestra preocupación por el excesivo retraso en la resolución del recurso planteado, cuya respuesta se había retrasado un año y nueve meses desde que el mismo se interpuso.

A tal efecto, consideramos necesario que se agilicen los trámites de resolución de recursos de la Dirección General de Personal, por cuanto los plazos

de resolución actuales resultan inaceptables y pueden originar perjuicios de imposible reparación para los afectados.

En relación con el proceso selectivo de 1.993 se han recibido muy diversas quejas, entre las que podemos citar la **queja 93/2189**, que ponía de manifiesto la excesiva rigidez formal con que, en ocasiones, actúan los Tribunales de selección.

En el caso que relatamos, el interesado manifestaba que había sido excluido de la realización de las pruebas orales por haber concurrido con diez minutos de retraso sobre el horario previsto para el inicio de las mismas. El reclamante manifestaba que al tener noticias de que se había fijado su turno de convocatoria para la siguiente semana, y ante las dificultades que su condición de no residente en la localidad sede de los Tribunales le suponía para consultar los anuncios expuestos en un Instituto de la misma, trató de confirmar la hora del examen de forma telefónica, cosa que le resultó imposible al no haber nadie en el Instituto que pudiese facilitarle otro dato que no fuese el orden alfabético de realización de las pruebas.

Teniendo conocimiento de que, durante la primera semana del proceso selectivo, las pruebas habían dado comienzo a las 7,30 de la mañana, se desplazó durante la noche a la localidad sede del tribunal, personándose en el mismo para realizar las pruebas a las 7,10 de la mañana. Una vez allí, se encontró con la sorpresa de que el horario de comienzo había sido adelantado a las 7,00 de la mañana, por lo que -pese a que aún no había comenzado su exposición ningún opositor- el Tribunal decidió tenerlo por no presentado, impidiéndole de esta manera realizar las pruebas para las que se había preparado.

A nuestra solicitud de informe respondió la Administración acogándose a la soberanía de los Tribunales para decidir los criterios de actuación en la realización de las pruebas que han de juzgar, por lo que consideraban necesario respetar la decisión del Tribunal.

Examinada la respuesta de la Administración hubimos de reconocer la legalidad de la misma y por lo tanto, tras trasladar al interesado copia del informe recibido, le manifestamos el necesario archivo de nuestras actuaciones.

En todo caso, dirigimos un escrito a la Administración en el que le indicábamos que -a nuestro entender- en el presente caso el Tribunal selecciona-

dor había actuado con, quizás, excesivo rigor al valorar la justificación aducida por el interesado, habida cuenta lo reducido del retraso y el hecho de que aún no hubiese comenzado su exposición ningún opositor.

Asímismo, le manifestábamos que, en situaciones como la descrita, podría realizarse con mayor flexibilidad la valoración de las causas justificativas alegadas por los opositores, -sopesando todas las circunstancias que hubiesen podido concurrir-, al objeto de evitar las consecuencias que, decisiones adoptadas con excesiva rigurosidad, pudieran ocasionar a los aspirantes.

En este sentido, no debemos olvidar las dificultades con que, normalmente, se encuentran los aspirantes que residen en provincias distintas a las elegidas como sede de los Tribunales, para acceder a determinadas informaciones de las convocatorias, dificultades que ocasionan, con cierta frecuencia, situaciones como la descrita en esta queja.

En atención a esta problemática, hemos sugerido a la Dirección General de Personal la posibilidad de arbitrar un mecanismo que permita establecer un procedimiento de información telefónica sobre las fechas y horas de las pruebas, al objeto de paliar los costes y molestias que, para los opositores no residentes en la sede del Tribunal, comportan los desplazamientos que se ven obligados a realizar.

Otras quejas recibidas, por el contrario, cuestionan el contenido de las pruebas de conocimientos realizadas por los Tribunales, por entender que benefician a determinado tipo de opositores en detrimento de otros.

Tal es el caso de la **queja 93/2248** en la que una Licenciada en Bellas Artes que se presentó al concurso-oposición para acceder a la función pública docente, manifestaba su disconformidad con el ejercicio práctico a que debía someterse, por entender que al incluir sólo la parte técnica y no un ejercicio artístico, se estaba beneficiando a los opositores que concurrían con la titulación de Ingenieros Industriales, en detrimento de los Licenciados en Bellas Artes.

Consideraba la opositora que lo lógico, justo y razonable hubiera sido que el ejercicio práctico incluyese ambas partes, técnica y artística, cosa que -según manifestaba- había ocurrido en años anteriores.

La interesada entendía que el hecho resultaba paradójico si se tenía

en cuenta que en la LOGSE, la asignatura de Dibujo de Secundaria y Bachillerato estaba claramente subdividida en Plástica y Tecnología.

Solicitado el oportuno informe, la Dirección General de Personal nos manifestó que se constituyeron 3 Tribunales para la Especialidad de Dibujo y que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apdo. 5.12 de la Orden de convocatoria de 7 de Abril de 1993, el Presidente del Tribunal nº 1 se reunió con los restantes, los días 26 y 27 de Junio de 1993, para unificar los criterios de actuación, decidiéndose la realización de una única prueba práctica para los 3 Tribunales.

Para la determinación de dicha prueba práctica se ajustaron a la Resolución de 28 de Abril de 1993, que expresa en su apdo a) que «los Tribunales determinarán el contenido de índole práctico que permita comprobar la capacidad del candidato, tanto en la vertiente técnica como en la vertiente artística.»

Así pues, los 3 Presidentes consideraron que la visualización de un objeto y su posterior representación en perspectiva, cubría ambas vertientes, ya que, en cumplimiento del apdo. a) de la Resolución citada, *"los contenidos prácticos tendrán una referencia a temas del cuestionario"* y, concretamente el tema nº 51 del cuestionario vigente para estas pruebas (publicado por Orden de 21 de Enero de 1992, en el BOE del 29), es: *"Sistema axonométrico ortogonal. Isométrica. Dimétrica. Trimétrica. Escalas gráficas y reducciones"*.

Además, los tres Presidentes coincidieron en la opinión de que dicha prueba práctica se basara en contenidos curriculares, cursados tanto por los alumnos de las Facultades de Bellas Artes como por los de las Escuelas Técnicas; y el tema de Perspectiva Isométrica está incluido en los Planes de Estudio de las Facultades y Escuelas citadas.

Igualmente, el informe nos manifestaba que la composición de los Tribunales había resultado equilibrada en cuanto a la formación académica, artística o técnica, de sus miembros, pese a haberse realizado por el sistema de sorteo.

Concretamente, en el Tribunal nº 3, cuya composición, en opinión de la interesada, podría favorecer a los opositores de formación eminentemente técnica, de once plazas concedidas, las nueve primeras habían correspondido a Licenciados en Bellas Artes.

Por todo ello, no apreciamos que hubiese existido irregularidad alguna en la actuación de la Administración educativa, lo que motivó el archivo del expediente de queja.

Por otro lado, algunas de las quejas recibidas tienen por objeto cuestionar la validez del proceso administrativo de resolución de las reclamaciones a que da lugar, inevitablemente, todo proceso selectivo.

Un ejemplo de las mismas es la **queja 93/511** en la que una opositora nos manifestaba su protesta por el hecho de haber sido excluida de la relación de aprobados a las pruebas selectivas al haberse estimado la reclamación interpuesta por otra opositora, que había pasado a ocupar la plaza que en principio le correspondía a ella.

Esta queja no parecía a primera vista diferente a otras tantas que, con igual contenido, se reciben en esta Institución con ocasión de cada proceso selectivo. En todos estos casos las quejas son rechazadas por entender que es perfectamente acorde con la legalidad que la Administración, al resolver las reclamaciones interpuestas por los opositores, modifique las relaciones de aprobados, aún cuando ello redunde en detrimento de otros opositores.

Sin embargo, en la presente queja concurría un elemento diferenciador, cual era el hecho de que, en la resolución recaída a la reclamación presentada por la opositora que resultó finalmente seleccionada, se decía expresamente que no se habían presentado alegaciones por parte de los demás opositores a los que, cumpliendo los preceptos legales, se había dado traslado del recurso presentado.

Este hecho resultaba sorprendente por cuanto la interesada en queja nos remitía una copia de las alegaciones que, dentro del plazo legal para ello, había formulado ante la Dirección General de Personal.

Solicitado el oportuno informe, la Secretaría General Técnica de la Consejería nos responde indicándonos que eran ciertas las afirmaciones de la interesada y que se había cometido un error en la resolución dictada al no dar respuesta expresa a las alegaciones formuladas, en tiempo y forma, por la misma.

El error cometido se calificaba de error material o de hecho del artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y se consideraba, por tanto, rectificable por la Administración en cualquier momento. En consecuencia, aún

cuando se reconocía el error cometido, se mantenía el contenido de la resolución recaída por entender que no afectaba a la misma.

Examinada esta comunicación, consideramos oportuno dirigirnos a la Secretaría General Técnica indicándole que, con independencia de la calificación jurídica del error cometido como un simple error material o de hecho -cuestión sobre cuyo acierto o desacierto no queríamos manifestarnos-, en todo caso resultaba evidente que, sea cual sea la calificación jurídica del defecto de que adolece el acto de resolución, el mismo debe ser subsanado. Esta subsanación únicamente podría verificarse mediante la sustitución del acto defectuoso por otro que reúna las condiciones legalmente exigibles.

Por ello, dado que del análisis de la comunicación recibida no se deducía que se hubiera dictado y notificado a la interesada nueva resolución en la que se diera respuesta expresa a todas las alegaciones presentadas por la misma, formulamos al citado órgano administrativo la **Recomendación** de que se procediese a dictar una nueva resolución que, sustituyendo a la dictada defectuosamente, diera respuesta a todas las alegaciones presentadas por la interesada en queja.

Actualmente, cinco meses después de formulada esta **Recomendación**, continuamos esperando una respuesta a la misma.

Otra queja de especial interés por la cuestión planteada es la **queja 92/2132**, en la que una opositora que había quedado situada en la relación de aprobados en el lugar inmediato posterior a aquél que daba derecho a la obtención de plaza, solicitaba que se "corriera el turno" de la lista para incluirla a ella, a la vista de la renuncia de uno de los opositores aprobados. La interesada se había dirigido con igual pretensión a la Administración educativa, sin haber logrado obtener respuesta alguna.

Solicitado el oportuno informe, la Dirección General de Personal nos comunicó que la posibilidad de "correr el turno" en la lista de aprobados por renuncia de algunos de los seleccionados, una vez publicada la relación de aspirantes aprobados, era una cuestión discutida, desde un punto de vista jurídico por la comunidad educativa.

Asimismo, se afirmaba que el asunto afectaba al procedimiento general para el acceso a la función pública, lo que exigía una especial prudencia y

una coordinación con otros órganos de la Administración Autonómica y Nacional.

A tal efecto -añadía-, se habían solicitado diversos informes sobre el particular, habiéndose recibido uno del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia, favorable a dicha posibilidad, cuyo contenido contradecía otro del Servicio Jurídico del Ministerio de Educación y Ciencia.

En consecuencia, estaban esperando un nuevo informe de los Servicios Jurídicos de la propia Consejería de Educación y Ciencia antes de tomar una decisión.

Considerando correcta la prudencia de la Administración en esta cuestión, decidimos esperar un tiempo razonable la decisión definitiva de la misma.

Siete meses después recibimos la respuesta de la Administración, mediante una comunicación en la que se limitaba a decirnos que:

"(...) siguiendo el asesoramiento de los Servicios Legislativos de esta Consejería, se ha determinado que, con el fin de respetar el criterio seguido en las distintas Comunidades consultadas, incluido el Ministerio de Educación y Ciencia, y para salvaguardar la igualdad de trato en todos los procesos selectivos, las listas de seleccionados son las publicadas por los Tribunales seleccionadores, tal y como prevé la norma convocadora de los mismos y, por tanto, no caben alteraciones por causas subjetivas ni de intereses de terceros."

A la vista de esta parca contestación, de la que se deducía únicamente la desestimación de la pretensión de la interesada, pero sin que se argumentara jurídicamente tal resolución, se procedió a solicitar un nuevo informe en el que se incluyeran copias de los informes evacuados por las distintas administraciones que habían llevado a la Administración andaluza a adoptar la resolución citada.

Asimismo, se reiteraba a la Administración la obligación de resolver expresamente la solicitud de la interesada, ya que no nos constaba que así se hubiera procedido.

En respuesta a nuestra petición, la Dirección General de Personal nos remitió un amplio expediente en el que se incluían copias de los informes emitidos

por los diferentes Servicios Jurídicos consultados, así como una copia de la resolución expresa dictada en contestación a la solicitud de la interesada.

Examinada la documentación recibida, dirigimos un escrito a la interesada en el que poníamos de manifiesto la posición de esta Institución sobre la cuestión debatida y que, por considerarlo de interés, reproducimos a continuación:

"... Analizados con todo detenimiento los informes recibidos, hemos de señalar que en todos se hace un pronunciamiento claro por la desestimación de su pretensión, salvo en el emitido por el Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia, en el que se acepta la posibilidad de "correr el turno" que Vd. planteaba.

En honor a la verdad, hemos de resaltar que el informe del Gabinete Jurídico se fundamenta en disposiciones de Derecho Administrativo y Función Pública bastante generales, que no contemplan la especificidad de la normativa aplicable al ámbito de la función pública docente. Por ello, los argumentos que en el informe se utilizan no nos parecen especialmente acertados, pudiendo deducirse del contenido del mismo un cierto desconocimiento de la concreta problemática planteada, lo que explicaría la ambigüedad de alguno de sus planteamientos.

Por tanto, consideramos acertado que la Consejería de Educación y Ciencia no aceptase el citado informe, y solicitase otros de distintos organismos y de sus propios Servicios Jurídicos, pese a las dilaciones que ello ha conllevado para la resolución de su solicitud de fecha 2 de Septiembre de 1992. A tal efecto, creemos que es importante señalar que cualquier decisión que se adoptase en relación a su solicitud, sería extrapolable respecto de todos los demás aspirantes a docentes, por lo que parece razonable que se haya actuado con un máximo de cautelas.

Centrándonos en el análisis de aquellos informes recibidos que nos parecen más aceptables por su concreción al problema planteado, quisiéramos comentarle aquellos aspectos de los mismos que nos parecen más relevantes y consistentes a la hora de fundamentar la negativa a su solicitud.

En primer lugar, hemos de aclarar que esta Institución, aún cuando discrepa con alguno de los argumentos incluidos en los referidos informes, coincide con la resolución adoptada por la Administración educativa al considerar "no conforme a derecho" la posibilidad de "correr turnos" en los casos de renunciaciones de aprobados.

Lamentamos que con ello queden defraudadas sus expectativas de obtener nuestro amparo en la consecución de sus aspiraciones de acceso a la función pública docente, pero entendemos que jurídicamente sus pretensiones no se encuentran debidamente legitimadas. En todo caso, se trata únicamente de una interpretación jurídica de la normativa vigente realizada desde nuestro leal saber y entender que, en cualquier caso, puede verse desvirtuada por las instancias jurisdiccionales pertinentes, que constituyen la vía más oportuna para dilucidar estas cuestiones interpretativas.

De los argumentos expuestos en los diferentes informes nos parecen especialmente significativos, aquéllos que hacen referencia a la práctica imposibilidad de llevar a efecto la propuesta de "correr el turno", en los casos de renuncia de alguno de los aspirantes seleccionados, por las graves distorsiones que ello provocaría en la gestión de los procesos selectivos.

En efecto, el verdadero problema para aceptar su pretensión es la determinación del momento en el cual deba llevarse a cabo el "corrimiento del turno", o dicho de otro modo, el plazo durante el cual han de concretarse las renunciaciones para que pueda procederse a la elaboración de una nueva lista de aprobados.

La casuística que se origina en los procesos selectivos docentes, habida cuenta la posibilidad de presentarse a los mismos por diversas especialidades, e incluso por distintas Administraciones territoriales, unido a los diferentes efectos jurídicos que una renuncia puede tener según el caso de que se trate (en ocasiones no implica renuncia a plaza sino únicamente opción por otra especialidad, manteniéndose en situación de excedencia voluntaria respecto de la plaza "renunciada"), convierte en imposible de ejecutar en la práctica

un sistema que reconociera la posibilidad por Vd. planteada.

En este sentido, queremos llamar su atención sobre el hecho de que el proceso selectivo no termina realmente hasta que el funcionario toma posesión de su plaza, lo que ocurrirá después de haber superado el correspondiente período de prácticas. Ello implica que durante todo el plazo que va desde la publicación de la lista de seleccionados hasta la toma de posesión, el aspirante a docente puede anunciar válidamente su renuncia, lo que implicaría, de aceptarse su propuesta, la obligatoriedad de confeccionar continuamente nuevas listas de aspirantes seleccionados, a las que se debería dar la debida publicidad en los Boletines Oficiales, a fin de que los restantes aspirantes pudiesen presentar las reclamaciones oportunas.

Ello, sin contar con el problema que supondría la presentación de una renuncia cuando ya se ha iniciado el período de prácticas (como ocurre con frecuencia, al conocer el aspirante que ha aprobado las pruebas en otra Administración) dada la imposibilidad de realización de dichas prácticas por el nuevo seleccionado con la antelación suficiente a la fecha de inicio del curso académico.

Podría considerarse la posibilidad de concretar un plazo fijo, durante el cual las renunciaciones que se produjeran sí dieran lugar al "corrimiento del turno", pero sin incidir negativamente o provocar distorsiones en la gestión del proceso selectivo; siempre y cuando la Orden de convocatoria así lo contemplase y lo fijase.

Con ello quedaría paliado, en parte, el problema de que aspirantes, que superaron la puntuación mínima exigida, se quedasen fuera de la selección, y se evitaría que el proceso selectivo quedase abierto "sine die", al no producir tales efectos ("correr el turno") las renunciaciones realizadas en momentos diferentes al plazo fijado, garantizándose así el principio de seguridad jurídica.

Tras un completo y detallado estudio de la totalidad del proceso selectivo docente, llegamos a la conclusión de que el plazo válido, para que las renunciaciones produzcan un "corrimiento del turno", debe quedar extinguido con anterioridad a que los Tribunales

Seleccionadores publiquen las listas de seleccionados.

A tales efectos, y siguiendo las directrices de esta Institución, en el sentido de evitar interpretaciones ambiguas de las normas por parte de los administrados, la Administración educativa ha acogido la solución apuntada anteriormente, con la intención de dejar establecido el criterio de la misma en el asunto en cuestión, y en la convocatoria para el acceso a la Función Pública Docente de 1993, (BOJA nº 38, de 15 de Abril), tanto en el Cuerpo de Profesores de Primaria como de Secundaria, se ha establecido, en las bases VI.17 y 6.12, respectivamente, lo siguiente:

«Publicadas las listas de seleccionados por el correspondiente Tribunal Seleccionador, si alguno de los aspirantes que en ella aparecen formulase renuncia a figurar en las mismas, en ningún caso podrá considerarse seleccionado el candidato que por orden de puntuación ocupe el lugar inmediato posterior al del último de aquéllos que figuren en la lista del Tribunal Seleccionador y especialidad correspondientes.

La posibilidad de que se incluya como seleccionado al candidato que por orden de puntuación ocupe el lugar inmediato posterior al del último de los seleccionados, solo se materializará si la renuncia se presenta ante el correspondiente Tribunal Seleccionador con anterioridad a que éste publique la lista de seleccionados».

En cualquier caso, lamentamos profundamente que la solución adoptada no pueda resultarle a Vd. de aplicación, por su irretroactividad, aunque vaya a servir para que no vuelvan a producirse problemas como el suyo.

En conclusión, entendemos que la desestimación de su pretensión por parte de la Dirección General de Personal, pese a las insuficiencias y errores del escrito de resolución, es razonable desde un punto de vista práctico y jurídicamente aceptable".

Para terminar el apartado dedicado a analizar las quejas recibidas en relación con el acceso a la función pública docente, queremos dejar constancia de los numerosos escritos recibidos cuestionando el sistema elegido para la

funcionarización del personal de educación de adultos, que muchos profesores interinos de tal especialidad consideraban discriminatorio.

Las quejas recibidas por tal motivo hubieron de ser rechazadas por entender que la actuación de la Administración era ajustada a derecho, aún cuando favoreciese de forma manifiesta a los profesores cuyas plazas se sometían al proceso de funcionarización.

Como muestra de las quejas recibidas por tal concepto, y de las respuestas dadas a las mismas, valga el relato de la **queja 93/2023**:

En dicha queja el reclamante nos indicaba que el Programa de Educación de Adultos lo componían las siguientes modalidades laborales:

- Profesores funcionarios.
- Profesores interinos contratados en 1.983 y 1.984 mediante la superación de una prueba pública. Posteriormente se fueron contratando más interinos.
- Profesores contratados laborales, que se incorporaron en el año 1.984.

Según el interesado, los profesores laborales eran contratados en un principio por los Municipios donde prestaban servicio, absorbiéndolos en el año 1988 la Junta de Andalucía, y haciéndolos laborales fijos.

Continuaba exponiendo que la Consejería de Educación y Ciencia había sacado a concurso-oposición las plazas de estos profesores para que accedieran al funcionariado, y opinaba que éstos no tendrán competencia, al convocarse una plaza por cada profesor laboral fijo, por lo que, consideraba que esta modalidad de acceso a la función pública suponía una oposición restringida, posibilidad que, por el contrario, le era denegada a los interinos, en base a la inconstitucionalidad de dicho sistema, debiendo presentarse a las oposiciones libres. Concluía -el interesado- manifestando su denuncia por lo que consideraba una actuación discriminatoria de la Administración.

Admitida a trámite la referida queja, se solicitó informe a la Dirección General de Personal, la cual nos respondió manifestandonos lo siguiente:

"... La Ley 23/1988, de 28 de Julio, introduce modificaciones a

la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que vienen a dar un nuevo impulso a las medidas ya adoptadas para la mejor ordenación de la Función Pública. En consecuencia, el art. 15 de Ley 30/1984, en la nueva redacción dada por la Ley 23/1988, viene a dar un giro a la anterior reglamentación, en el sentido de limitar al máximo las plazas laborales en el ámbito de la Función Pública. Por ello, y para intentar corregir las laboralizaciones efectuadas entre 1984 y 1988 por imperativo de la anterior normativa, la propia Ley 23 prevé en su Disposición Transitoria 15ª la posibilidad de que el personal laboral fijo cuyas plazas se funcionaricen por exigencias de la nueva normativa pueda participar en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos.

En este marco, la Disposición Adicional Novena de la Ley 4/1992, de 30 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993, de forma similar a lo dispuesto, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, establece que los puestos de trabajo cuya adscripción haya sido modificada de laboral a funcionario podrán ser objeto en las pruebas selectivas de acceso de un turno denominado "plazas afectadas por modificación de su adscripción", en los términos contenidos en dicha Disposición.

Por otra parte el Decreto 39/1993, de 6 de Abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1993, para Cuerpos de Funcionarios Docentes referidos en la Ley Orgánica 1/1990, contiene en su Disposición Adicional Unica, idéntica norma referida al personal laboral fijo al servicio del Programa de Educación de Adultos adscrito a puestos de trabajo clasificados como propios del personal funcionario por Decreto 90/91, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 3/1990, de 27 de Marzo, para la Educación de Adultos, que continúe prestando servicios en dicho programa a la fecha de realización de la convocatoria de acceso al Cuerpo de Maestros a que se adscriben dichas plazas funcionarizadas.

Anunciadas, por tanto, por la Administración las necesidades de personal, y a fin de asegurar la articulación del proceso conforme a

las precisiones contenidas en las normas habilitantes, por Orden de 8 de Junio de 1993 se realiza convocatoria por el turno de plazas afectadas por modificación de su adscripción para el ingreso en el Cuerpo de Maestros al que se adscriben las plazas reconvertidas.

A la vista de lo anteriormente expuesto, puede decirse que la actuación de esta Administración Educativa es ajustada a derecho y la convocatoria ahora impugnada por la que respondemos, viene a ser fruto de la exigencia que la legalidad vigente nos ha ido imponiendo.

En otro orden y contestando las alegaciones que la interesada efectúa sobre los agravios comparativos que puede derivarse de la celebración de estas oposiciones, al no ser acumulables al turno libre las plazas convocadas y no cubiertas, cabe invocar la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que viene a concretar que «la igualdad en la Ley, implica la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva».

La razón, en este caso, que desecha cualquier impugnación por esta causa, atiende a las peculiaridades de las plazas a cubrir.

Las prescripciones contenidas en las Leyes antes citadas, que se pronuncian a favor de que el personal afectado por la funcionarización que no supere las pruebas permanezca en el mismo puesto que viniere desempeñando como personal laboral fijo sin menoscabo de sus expectativas de promoción profesional, unido a que las plazas afectadas por el referido turno corresponde a las efectivamente ocupadas por este personal, han llevado a esta Administración Educativa a adoptar este criterio que excluye la acumulación..."

Tras el examen del contenido de dicho informe, y una vez examinadas las normas jurídicas aplicables al caso, esta Institución consideró que la actuación de la Administración educativa había sido correcta, por cuanto que la misma se había limitado a aplicar la normativa vigente en la materia.

En este sentido, tuvimos que manifestar al interesado que no apreciábamos que los preceptos contenidos en la Orden de 8 de Junio de 1.993,

que regula la convocatoria de un turno -no acumulable al turno libre-, para cubrir las plazas afectadas por modificación de su adscripción, conculcasen la legalidad vigente, ni que de su aplicación se derivase la existencia de un trato desigual para otros colectivos, cuyas circunstancias son completamente diferentes a la de los laborales fijos cuyas plazas se funcionarizaban.

2.1.3.1.2. Provisión de puestos de trabajo

La provisión de puestos de trabajo del personal docente da lugar, frecuentemente, a la recepción de un amplio número de quejas que ponen de manifiesto la complejidad de los procedimientos de cobertura de los puestos vacantes y de los sistemas de movilidad del profesorado, así como la disconformidad de numerosos docentes con los mismos.

De entre las quejas recibidas o tramitadas durante el año 1.993, vamos a centrar nuestro análisis en aquéllas que se refieren a los problemas derivados de la normativa reguladora de la integración en los cuerpos de profesores de secundaria, dedicando una especial atención al concurso para la adquisición de la condición de catedrático.

Asimismo, daremos cuenta de algunas actuaciones realizadas en relación con los concursos de traslados del personal docente, y nos detendremos especialmente en el análisis de los problemas derivados de la cobertura de plazas por parte del personal interino.

Por último dedicaremos un apartado especial a tratar del problema de las sustituciones del profesorado.

2.1.3.1.2.1. Integración en los cuerpos de enseñanza secundaria

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece en su Disposición Adicional Undécima, punto segundo, que para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria es necesario estar en posesión del título de Doctor, Ingeniero, Arquitecto, Licenciado o titulaciones declaradas equivalentes a efectos de docencia.

Como desarrollo de la LOGSE, se publica el Real Decreto 574/1991,

por el que se regula transitoriamente el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios Docentes a que se refiere dicha Ley. En los anexos del citado Real Decreto se recogían las titulaciones consideradas como equivalentes a efectos de docencia.

La convocatoria de pruebas de ingreso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, realizada al amparo de la normativa antes citada, ha tenido como consecuencia la recepción de diversas quejas que ponían de relieve las discrepancias de algunos profesionales por la interpretación normativa que del régimen de equivalencia de titulaciones se estaba realizando por la Administración educativa.

Entre estas quejas podemos citar la **queja 92/1543**, presentada por un Ingeniero Técnico, que manifestaba su protesta por haber sido excluido de las pruebas para participar en la convocatoria de ingreso en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria.

El interesado afirmaba que el motivo de su exclusión -no estar en posesión de la titulación exigida- resultaba contrario a derecho y discriminatorio.

En este sentido, el reclamante señalaba que si la titulación de Ingeniero Técnico había sido requisito suficiente para acceder a la docencia en la asignatura de Dibujo y Teoría del Dibujo, no tenía sentido que tras unificarse este Cuerpo en la especialidad de Dibujo (Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre, Anexo I), la titulación ya no sea considerada suficiente.

Consideraba igualmente discriminatorio que el Real Decreto 574/1991, de 22 de Abril, contemplase la posibilidad de acceder a este nuevo Cuerpo a aquellos profesores que, con idéntica titulación, hubiesen prestado servicios como interinos en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores de Artes Plásticas y Diseño, durante un tiempo mínimo de tres cursos académicos, con anterioridad a la entrada en vigor del citado Real Decreto, posibilidad que se reconocía durante tres convocatorias.

Admitida a trámite esta queja se solicitó informe a la Dirección General de Personal, a la vez que se interesaba de la misma una respuesta expresa al recurso presentado por el interesado a tal efecto.

La Administración respondió a nuestra solicitud de informe con una comunicación en la que se analizaba el contenido de la normativa de aplicación

para el acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanzas Secundarias, y la aplicación práctica de la misma en nuestra Comunidad Autónoma. Dicha comunicación contenía entre otras las siguientes consideraciones:

"... En relación con lo expuesto en el citado escrito le informo que, según la Ley Orgánica 1/90 de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, disposición adicional undécima, punto segundo, para ingreso en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, es necesario estar en posesión del título de Doctor, Ingeniero, Arquitecto, Licenciado o titulaciones declaradas equivalentes a efectos de docencia.

Como desarrollo de la LOGSE se publica el Real Decreto 574/91, por el que se regula transitoriamente el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios Docentes a que se refiere dicha Ley. En el anexo I del citado Real Decreto, se recoge como titulación equivalente a efectos de docencia para la especialidad de Dibujo y Teoría del Dibujo, las titulaciones de Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico.

En consecuencia, en la convocatoria de pruebas de ingreso efectuada por Orden de 25 de Abril de 1991 (BOJA del 26) se convocan plazas de Dibujo y Teoría del Dibujo y se admiten para la especialidad a aspirantes que poseían las titulaciones citadas.

Posteriormente, en el ámbito de desarrollo de la LOGSE se publica el Real Decreto 1701/91 de 29 de Noviembre (BOE de 2 de Diciembre) por el que se establecen especialidades del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y se adscriben a ellas los profesores correspondientes de dicho Cuerpo.

El art. 1º.1 del mismo indica que las especialidades correspondientes al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria son las relacionadas en el Anexo I y en dicho anexo no se incluye la especialidad de Dibujo y Teoría de Dibujo, únicamente aparece Dibujo.

El mismo Real Decreto en su art. 3º ordena que los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria procedentes del Cuerpo de Profesores Numerarios de Escuelas de

Maestría Industrial, que sean titulares el 1 de Octubre de 1991, de las especialidades incluidas en el Anexo III quedan adscritos a las especialidades a las que se refiere el apartado 1 del art. 1º, según las correspondencias que se incluyen en el Anexo citado. Concretamente, los Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial de Dibujo y Teoría del Dibujo, quedan adscritos a Dibujo.

En resumen, desaparece la especialidad de Dibujo y Teoría del Dibujo a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1701/91 y se crea una nueva, Dibujo.

La Orden de 21 de Mayo de 1992 (B. O. J. A. de 23) convoca pruebas de ingreso en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en la especialidad de Dibujo, que no tiene declarada equivalencia de titulación y para la que se exige por tanto, titulación superior.

El Sr (...) incumple este requisito y por ello consideramos que su exclusión de las listas definitivas de admitidos es correcta..."

Tras un detenido estudio de dicha información, llegamos a la conclusión de que no se podía apreciar irregularidad alguna en la actuación de la Administración educativa, por cuanto ésta se había limitado a aplicar la legislación vigente, esto es: Disposición Adicional Undécima, punto 2, de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), Real Decreto 574/91, de 22 de Abril, y Real Decreto 1701/91, de 29 de Noviembre.

Por lo tanto, cualquier solución al problema suscitado debería pasar por una modificación de la LOGSE, cuestión que al ser competencia de las Cortes Generales o, en su caso, a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa, excede del ámbito competencial atribuido a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre, que contiene su normativa reguladora.

En este sentido, tuvimos que indicarle al interesado que esa posible pretensión de modificación normativa, debería canalizarse a través de los órganos e instituciones que tienen atribuida la iniciativa legislativa de conformidad con el artículo 87 de la Constitución Española, por lo que habría de ser remitida a los representantes políticos en los órganos legislativos, a fin de que instasen de los

mismos iniciativas que diesen solución al problema planteado.

Pese a todo, el expediente de queja hubo de permanecer abierto durante otros seis meses hasta conseguir que la Administración diera respuesta expresa al recurso presentado por el interesado contra su exclusión definitiva de la pruebas de ingreso.

A tal efecto, hemos de resaltar una vez más el excesivo retraso de la Dirección General de Personal en contestar a los recursos que ante la misma se interponen. En el presente caso el retraso fue de un año y un mes contados desde la fecha de interposición del mismo.

Otra queja, que presenta ciertas similitudes con la anteriormente relatada, es la **queja 92/963**, en la que el reclamante, Profesor Especial Interino de Trompa en el Conservatorio Superior de Música de Córdoba, manifestaba que para optar a la plaza que ocupaba desde 1.990 era necesario estar en posesión del Título Superior del instrumento.

Tras la aprobación de la LOGSE los profesores pertenecientes a los Cuerpos de Profesores Especiales, como era su caso, se integraban en el Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas, lo cual suponía pasar del nivel de complemento de destino 24 al 26, actualizándose las retribuciones con carácter retroactivo desde la aprobación de la LOGSE.

Sin embargo, el interesado se encontraba con que al estar en una situación de interinidad no podía integrarse en el Cuerpo de Catedráticos, ni tenía derecho a percibir el aumento de nivel con carácter retroactivo. Además, la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Córdoba le había comunicado que tenía que devolver el nombramiento de Profesor Especial que le entregaron a principios del curso, para cambiárselo por un nombramiento de Profesor de Música y Artes Escénicas (Cuerpo éste en el que se integraban los profesores pertenecientes al Cuerpo de Auxiliares de Conservatorio, los cuales ostentan el Título de Profesor, mientras que el reclamante ostentaba el Título de Profesor Superior).

El interesado demandaba que se le permitiera continuar con la misma categoría académica y nombramiento hasta finalizar su contrato, así como percibir los atrasos correspondientes, ya que la situación le perjudicaba tanto académica como económicamente.

Solicitado el oportuno informe, la Dirección General de Personal nos remitió una comunicación en la que, entre otras cosas, se afirmaba lo siguiente:

"...el reclamante accedió a la condición de profesor interino de Conservatorio en la convocatoria realizada al efecto, publicada por Resolución de 25 de Mayo de 1.990, y en cuyo punto 1º de la Base 1 se especifica que las solicitudes serán «para cubrir vacantes o sustituciones, dotadas presupuestariamente según las ampliaciones de plantilla».

2º.- El concepto de "dotación presupuestaria" afecta aquí a las plazas de Catedráticos de Conservatorios, pues sólo tienen tal dotación aquellas plazas que están ocupadas realmente por funcionarios de carrera pertenecientes al mencionado Cuerpo. A este respecto indicamos que las plazas de Catedrático no han sufrido ningún incremento, máxime cuando en la Comunidad Autónoma Andaluza nunca se han convocado oposiciones para acceder a tal Cuerpo.

3º.- La integración de funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores Especiales de Conservatorios en el de Catedráticos de Música y Artes Escénicas prevista en la Adicional Decimocuarta b) de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, afecta únicamente a los funcionarios de carrera y no a los que prestan sus servicios interinamente".

Tras analizar esta comunicación y encontrándonos disconformes con el contenido de la misma, dirigimos a la Administración el siguiente escrito:

"...Por una parte, del contenido del informe parece desprenderse que la solicitud del Sr. (...) es rechazada en virtud de la inexistencia de plazas vacantes, dotadas presupuestariamente, en el Cuerpo de Catedráticos de Conservatorio. A tal efecto, hemos de señalar que existe un error en la apreciación de la solicitud del interesado, por cuanto el mismo no solicita que se le nombre interinamente para ocupar una nueva plaza vacante, sino que, por el contrario, lo que reclama es permanecer en la plaza que ocupaba interinamente. Plaza que, por mandato de la Disposición Adicional Decimocuarta b) de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de

Ordenación General del Sistema Educativo, ha pasado a integrarse en el Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas.

Abundando en la apreciación anterior, debemos señalar que la normativa vigente en materia de función pública, al regular a los funcionarios interinos, estipula que los mismos ocuparán plazas vacantes, dotadas presupuestariamente cuando, por razones de urgencia, no pueda esperarse a su ocupación por funcionarios de carrera. El funcionario interino, así nombrado, solo cesará en sus funciones cuando la plaza se ocupe por funcionarios de carrera, o cuando cesen las razones de urgencia que exigieron su nombramiento en régimen de interinidad.

En este sentido, podríamos añadir un tercer supuesto de cese en la condición de interino, para el caso de que la plaza ocupada resultara amortizada o extinguida legalmente.

En el caso que nos ocupa, el Sr. (...) accedió, mediante el oportuno concurso, a una plaza de Profesor interino de Conservatorio, en consecuencia, tiene derecho a continuar ocupando esa plaza en régimen de interinidad hasta tanto se den alguna de las condiciones antes expuestas para su cese. En este sentido, resulta evidente que su plaza no ha sido ocupada por funcionario de carrera. Tampoco nos consta que se haya dictado resolución ordenando el cese de funcionarios interinos en su situación por haber decaído las razones de urgencia que motivaron su nombramiento. Por tanto, solo nos resta analizar la tercera posibilidad, esto es, la extinción de la plaza que ocupaba interinamente el Sr. (...), para lo cual debemos hacer referencia a la Disposición Adicional 14, b) de la LOGSE.

Al amparo de dicha Disposición Adicional lo que se ha producido es la integración automática de todos los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores Especiales de Conservatorio en el de Catedráticos de Música y Artes Escénicas.

Sin embargo, en el informe recibido se afirma que dicha integración afecta únicamente a los funcionarios de carrera y no a los que prestan sus servicios interínamente.

Tal afirmación, significa interpretar y aplicar erróneamente los mandatos contenidos en la LOGSE, puesto que la Administración educativa está distinguiendo entre funcionarios de carrera, interinos o eventuales, para aplicar o dejar de aplicar unos preceptos, donde la propia Ley no ha hecho distingos. La tan repetida Disposición Adicional Decimocuarta solo habla de "Funcionarios", y por lo tanto, esa interpretación de la Administración, entendemos que no es ajustada, ni al espíritu, ni a la letra de la Ley.

En este orden de cosas, no podemos dejar de manifestar que el interesado está impartiendo un grado de enseñanza superior, para el cual fue llamado en la convocatoria de interinos. Ese grado superior que imparte lo hace con titulación específica,-es Profesor Superior-, es decir, que está facultado para ello, y este dato es de tal importancia que, en caso contrario, establecería la imposibilidad manifiesta para acceder a la integración.

Por otro lado, la comunicación que le hace la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, para que proceda a la devolución de su Nombramiento como Profesor Especial, a fin de entregarle otro de Profesor de Música y Artes Escénicas, implica proceder, de forma unilateral, a su disminución de categoría, sin apoyo en norma legal alguna. Antes al contrario, de la aplicación rigurosa de la Disposición 14ª, 1), b), procede su integración en el Cuerpo de Catedráticos, con los derechos inherentes a ello, como lo son, entre otros, el derecho a las retribuciones de ese colectivo, durante todo el tiempo en que se esté desempeñando el puesto, y con carácter retroactivo, desde la entrada en vigor de la LOGSE.

En otro caso, la Administración educativa estaría procediendo a un incumplimiento de contrato, dado que el objeto del mismo quedaría desvirtuado, al decidirse que no procede la integración, y "rebajar" de categoría al reclamante, pese a que, paradójicamente, decida que siga impartiendo un nivel de enseñanza superior.

Por último, resulta necesario dejar constancia del tratamiento que en otras Comunidades Autónomas (como por ejemplo la Comunidad Valenciana y en el territorio competencia del M. E. C.), se ha dado a los profesores interinos en la misma situación que el Sr.

(...). A éstos, se les ha integrado en el Cuerpo de Catedráticos, con independencia de su condición de interinos.

*En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, nos permitimos formularle la siguiente **RECOMENDACION**:*

a) Que se proceda a la integración del Sr. (...) en el Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas, en tanto en cuanto esté vigente su relación con la Administración, como consecuencia de la aplicación efectiva de la Disposición Adicional Decimocuarta, 1, b) de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre.

b) Que se haga un estudio de los posibles casos que pudiesen existir en las mismas condiciones que las del reclamante, a fin de darle idéntico tratamiento."

Posteriormente recibimos una nueva comunicación de la Dirección General de Personal en la que, en respuesta a la **Recomendación** formulada, se nos indicaba que se aceptaba el contenido de la misma, por lo que se había procedido a remitir informe a la Secretaría General Técnica para que procediera al estudio de la posible estimación de las pretensiones del interesado, esto es, reconocerle, con los derechos económicos que de ello se deriven, la condición de Catedrático, como funcionario de empleo interino, hasta tanto siga vigente su relación con la Administración.

Recientemente hemos recibido la confirmación de la aceptación por la Secretaría General Técnica de las pretensiones del interesado en el sentido antes expuesto, por lo que se ha procedido al archivo del expediente de queja.

2.1.3.1.2.2. Concurso para el Acceso a la Condición de Catedrático

La convocatoria y celebración del Concurso para el acceso a la condición de Catedrático, llevada a cabo en base al Decreto 575/1991, de 22 de Abril, que desarrolla la Disposición Adicional Decimosexta, párrafo 3º, de la LOGSE, se concretó en nuestra Comunidad Autónoma a través de la Orden de la

Consejería de Educación y Ciencia de 27 de Diciembre de 1.991.

Esta convocatoria ha dado lugar a una amplia controversia de la que han sido fiel reflejo las numerosas quejas recibidas en esta Institución durante el año 1.993. Quejas que han puesto en cuestión tanto el propio contenido de la Orden de convocatoria, como los excesivos retrasos en la tramitación del procedimiento concursal o, más recientemente, los criterios de baremación empleados en la resolución del mismo.

De entre las quejas recibidas vamos a comenzar nuestro análisis con una que se orientaba a cuestionar el contenido de la Orden de convocatoria, por entender inadecuado el procedimiento que en la misma se establecía.

Nos referimos a la **queja 93/553**, en la que un profesor de Enseñanza Secundaria que había solicitado participar en la convocatoria para acceder a la condición de Catedrático, manifestaba que la Orden de 27 de Diciembre de 1.991, por la que se convocaba dicho concurso no era ajustada a derecho, al no aplicar correctamente lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 575/1991.

En efecto, el interesado consideraba que el reparto de las plazas vacantes por especialidades suponía una vulneración de la obligación contenida en el citado artículo 11, puesto que se le impedía concursar a la totalidad del 30 % de plazas que el mismo preveía se sometieran a concurso.

Alegaba el reclamante que este reparto de las plazas podía dar lugar a que profesores con puntuación inferior a la suya pudiesen acceder a la condición de Catedrático por el simple hecho de concursar por una especialidad en que hubiese menor número de aspirantes o estos tuvieran un menor nivel.

Para este profesor, la Orden de convocatoria vulneraba los derechos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Además, señalaba que en otras Comunidades Autónomas o en el propio territorio competencia del Ministerio de Educación y Ciencia, no se estaba realizando esta distribución de las plazas por especialidades.

Analizadas las alegaciones del interesado pudimos constatar que el mismo partía de un planteamiento equivocado por cuanto estaba interpretando erróneamente el artículo 11 del Real Decreto 575/1991, pues entendía que debería haberse convocado un número de plazas, para el Cuerpo de Enseñanza

Secundaria, que supusiese el 30 %, cuando la LOGSE y el Real Decreto lo que preceptúan es que podía reconocerse la condición de Catedrático al 30 % de funcionarios de cada Cuerpo.

Ello no obstante, aunque en este aspecto la Orden de convocatoria no conculcaba la legalidad, si es cierto que, como afirmaba el interesado, al distribuir el número de plazas convocadas por especialidades, en lugar de poder aspirar a cualquiera de las dos mil plazas ofertadas, el interesado veía limitadas sus posibilidades a las dieciocho de su especialidad.

Comparando esta normativa con la regulación dictada por otras Administraciones educativas, podíamos observar que efectivamente habían realizado una interpretación distinta del referido artículo 11 del Real Decreto 575/1.991, al no establecer ninguna distribución por especialidades de las plazas ofertadas. Esta interpretación parecía acorde con lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto, en el sentido de que la condición de Catedrático se adquiere y mantiene a título personal, con independencia del destino que se desempeñe. Es decir, que las normas de aplicación no establecen distinción según la especialidad de la que es titular un profesor una vez adquirida su condición de Catedrático, con lo cual, por analogía, tampoco habría que diferenciarla en el proceso concursal.

Sin embargo, no existe tampoco norma alguna que prohíba la distribución por especialidades y exiga una convocatoria unificada, lo que podría llevarnos a la conclusión de que la Orden de convocatoria no vulnera precepto legal alguno.

En todo caso, consideramos conveniente solicitar un informe a la Administración educativa, a fin de conocer los criterios que motivaron la adopción de la decisión de establecer la distribución por especialidades en nuestra Comunidad Autónoma.

La respuesta a esta solicitud de informe fue una comunicación de la Dirección General de Personal en la que se afirmaba lo siguiente:

"... El Real Decreto 575/91, de 22 de abril (B.O.E. del 23), regula la adquisición de la condición de catedrático, establecida en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

En su Disposición Final Segunda, faculta a las Administraciones Educativas con competencias plenas en Educación para el desarrollo de esta condición en sus ámbitos respectivos.

En este sentido, en el marco de la Disposición Adicional decimosexta de la L.O.G.S.E. y de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 575/91, de 22 de abril, la Orden de 27 de diciembre de 1991, convoca a concurso de méritos el 30% de las plazas de cada Cuerpo, realizando una distribución por especialidades de las plazas ofertadas.

Esta distribución responde a una razón objetiva cual es la propia naturaleza de este concurso en el que constituye mérito relevante la Memoria que han de presentar los participantes.

Dado el carácter técnico y específico de los proyectos que imposibilita una homologación de los contenidos de las distintas áreas o asignaturas a impartir por los candidatos, sobre las que han de versar los mismos, que por otra parte dificultaría la evaluación de los trabajos desarrollados en detrimento de la selección del mejor aspirante, esta Administración educativa procede a realizar una distribución de las plazas ofertadas de cada Cuerpo por especialidades.

En este sentido entendemos, que en ningún caso con esta actuación vulneramos precepto legal o derechos constitucionales reconocidos.

Por una parte, porque no hay norma legal que impida adoptar este criterio en pro de una mejor utilización de los recursos humanos en tanto y cuanto ello va a incidir de forma positiva en la calidad de la enseñanza, al contar los alumnos con el profesorado con esta condición que ha demostrado una mejor cualificación en las áreas o especialidades de la que son titulares. Y en su virtud, dentro de los límites establecidos en la LOGSE, esta Consejería de Educación y Ciencia y las Organizaciones Sindicales representativas en el sector de educación pactan los criterios conforme a los cuales han de desarrollarse los procesos de Acceso a la Función Pública docente,

movilidad del Grupo B al A y adquisición de la condición de Catedrático en Andalucía, recogiendo expresamente en el punto III.3 de dicho Pacto, que la distribución de las plazas se realizará por asignaturas atendiendo a criterios de proporcionalidad.

Por otra parte, la distribución por especialidades impugnada no conlleva desigual tratamiento, ni es ajena a los principios de mérito y capacidad que deben informar todo procedimiento de concurrencia competitiva.

En primer lugar, porque la igualdad en la aplicación de la Ley, que protege el art. 14 de la Constitución, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, exige comprobar que ha habido diferencia de trato, y que dicha diferencia no estuvo fundada en una causa que, por ser objetiva y razonable, resulte justificada, y en el presente caso, como hemos expuesto anteriormente existe un fundamento razonable.

En segundo lugar, porque no desconocemos los principios de mérito y capacidad en la selección de los candidatos sino que por el contrario con tal actuación pretendemos garantizarles al permitir establecer criterios homogéneos de clasificación por colectivos idénticos..."

A la vista de este informe, y considerando que confirmaba nuestras apreciaciones iniciales sobre la no irregularidad en la actuación administrativa, procedimos a trasladar el contenido del mismo al interesado y al archivo de nuestras actuaciones.

El segundo tipo de quejas que, relacionado con este mismo concurso, se recibió en la Institución, estuvo conformada por un amplísimo número de quejas, en su mayoría provenientes de claustros de profesores, que criticaban el excesivo retraso en la resolución del concurso convocado, pese al tiempo transcurrido desde que remitieron la documentación para proceder a su baremación.

Un retraso que contrastaba con la mayor rapidez con que dichos procesos se habían resuelto en otras Comunidades Autónomas, mientras que en Andalucía ni siquiera se había publicado la lista definitiva de admitidos y excluidos.

La queja estribaba en que el injustificado retraso estaba impidiendo percibir las retribuciones correspondientes a los posibles seleccionados, aparte de que, puesto que todos los docentes que concursaban participaban en concursos de traslados de ámbito nacional, y la antigüedad en la posesión de la citada condición de Catedrático era un mérito baremable, se sentían perjudicados en relación al profesorado de otros ámbitos geográficos.

A resultas de estas quejas, solicitamos una explicación a la Administración educativa sobre las razones de este retraso, participando a la misma de las inquietudes de los afectados.

La contestación de la Administración consistió en un pormenorizado relato de las distintas actuaciones a realizar para la culminación del proceso selectivo, señalando las ya efectuadas y las pendientes de verificar.

Analizados estos datos, así como los plazos fijados en la Orden de convocatoria, hubimos de concluir que, aún cuando no se podía hablar de un retraso que vulnerase de forma expresa disposiciones normativas, nos encontramos ante una dilación excesiva en la resolución del proceso, que debía solventarse con la mayor celeridad posible.

En todo caso, dado que en su escrito la Administración incluía el compromiso de salvaguardar los derechos de antigüedad y económicos de los aspirantes a Catedráticos, decidimos dar por concluidas provisionalmente nuestras actuaciones, no sin antes urgir a la Administración a resolver el concurso sin más dilaciones.

Con posterioridad, se ha resuelto el concurso para la adquisición de la condición de Catedrático, habiéndose publicado la lista provisional de seleccionados, que ha dado lugar a la recepción de otro importante número de quejas que cuestionan la baremación de méritos efectuada por los Tribunales de selección. Estas quejas están siendo actualmente examinadas por esta Institución y, posiblemente, en el próximo Informe Anual podremos dar cuenta de lo actuado en relación con las mismas.

2.1.3.1.2.3. Concursos de traslados

Los concursos para el traslado del personal docente son causa

frecuente de quejas ante esta Institución. El año 1.993 no ha sido una excepción en este aspecto.

De las diversas quejas recibidas, vamos a dar cuenta únicamente de las dos que consideramos más relevantes, por el interés o peculiaridad del asunto planteado. Nos referimos a las **quejas 92/1970 y 93/337**.

La **queja 92/1970** fue presentada por una profesora que manifestaba haber participado en el concurso de traslados por las convocatorias de "readscripción en el centro docente", al haber sido cesada tras la supresión de su puesto de trabajo, habiendo hecho uso de su derecho preferente a localidad o zona.

La interesada había solicitado un destino situado en la misma zona que el centro del que se veía obligada a desplazarse, manifestando su protesta por haber sido destinada a un centro que aunque situado en la misma localidad pertenecía a una zona diferente de la solicitada.

La interesada sostenía que su derecho preferente lo había ejercitado en relación a su zona y no a su localidad, por lo que le debía ser modificado el destino adjudicado.

Solicitado el preceptivo informe, se recibió el mismo, tras sucesivas reiteraciones, mediante una comunicación de la Dirección General de Personal en la que se contenían las siguientes apreciaciones:

"...adjunto le remito para su conocimiento, pues con anterioridad se ha remitido a la Sra. (...), la resolución desestimatoria del recurso recaída en su caso, en cumplimiento de las bases de la convocatoria del Concurso de Traslados que se citan en la propia resolución, que a su vez hacen referencia al artículo 18, no ya del Real Decreto 895/1989, de 14 de Julio, sino a la nueva redacción dada al mismo en el Real Decreto 1664/91, de 8 de noviembre (B.O.E. del 22), donde se contempla el derecho preferente a localidad como unidad mínima de reserva de plaza para los que han perdido su destino definitivo en la misma y quieren recuperarlo, refiriéndose a la zona únicamente como ampliación del derecho a localidad, cuando la zona en que está dicha localidad contiene, además, otras localidades, lo que se desprende de la simple lectura del texto legal.

El Derecho Preferente es un mecanismo compensatorio para recuperar a la mayor brevedad la propiedad definitiva perdida en una localidad. Sería contradictorio, que el art. 18 admitiera la posibilidad que pretende la Sra. (...), de pedir por derecho preferente uno o varios centros de la localidad despreciando algunos otros, cuando el propio art. 18 dice: «Tendrán derecho preferente por una sola vez y con ocasión de vacante a obtener destino en una localidad determinada...» y cuando en el art. 20 se indica con absoluta claridad que el derecho preferente se pierde, si no se hace uso del mismo en todas las convocatorias hasta obtener destino definitivo, dejando de participar en una o no haciendo uso del derecho, al comprobarse que existe vacante o resulta en la misma localidad.»

Examinada esta comunicación se procedió al archivo del expediente por considerar que no existía irregularidad en la actuación de la Administración, que había aplicado correctamente la legislación vigente.

La segunda de las quejas citadas era la **queja 93/337** presentada por un profesor numerario de Enseñanza Secundaria, el cual exponía que en el concurso de traslados recientemente convocado había participado por la especialidad de Tecnología. Sin embargo su solicitud de participación había sido rechazada por entender la Administración que la titulación aportada -Oficial de Máquinas de 1ª Clase de la Marina Mercante- no se encontraba recogida entre las contempladas en la Orden de convocatoria.

El interesado manifestaba su disconformidad con tal decisión por entender que, a efectos de docencia, su titulación estaba totalmente reconocida, como lo demostraba el hecho de que le había permitido acceder al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, e incluso participar, por dos veces, como miembro de los Tribunales de acceso al referido Cuerpo.

Solicitado informe de la Dirección General de Personal, una vez recibido el mismo se nos indicó que la exclusión de la participación del interesado en el Concurso de Traslado, convocado por Orden de 16 de diciembre de 1991, por la especialidad de Tecnología por carecer de titulación idónea, obedecía a razones objetivas derivadas de la actual normativa vigente relativa a la materia.

En efecto, la Disposición Transitoria Primera.1 del Real Decreto

1701/91 de 29 de noviembre, por el que se establecen especialidades del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, se adscriben a ellas Profesores correspondientes a dicho Cuerpo y se determinan las áreas y materias que deberá impartir el profesorado respectivo, B.O.E. nº 288, de 1 de Diciembre de 1991, establece que «durante los cuatro primeros años de vigencia del presente Real Decreto, los funcionarios de los cuerpos que se mencionan en el nº 2 de esta Disposición Transitoria, siempre que reúnan los requisitos que en el mismo se indican, podrán optar a plazas de las nuevas especialidades de Tecnología (...) dentro de su propio Centro o en otro distinto del ámbito de gestión de la misma Administración Educativa, a través de los concursos ordinarios que se convoquen».

Asímismo el apartado 2.b) de la misma Disposición Transitoria establece que *«la opción a la que se refiere el apartado anterior sólo podrá ser ejercida por los profesores que reúnan los siguientes requisitos de titulación, en relación con las especialidades respectivas:*

Tecnología: Funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional que estén en posesión del título de Ingeniero, Arquitecto, Doctor o Licenciado en Ciencias Físicas, o en Ciencias, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico».

En concordancia con dicha normativa el párrafo primero punto 5º B de la Orden de 16 de diciembre de 1991 por la que se convocaba el Concurso de Traslados establecía que podrían solicitar esas plazas los funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional que se encontrasen en posesión del título de Ingeniero, Arquitecto, Doctor o Licenciado en Ciencias Físicas, en Ciencias Químicas o en Ciencias, Ingeniero Técnico y reuniesen los requisitos de participación exigidos en la presente Orden. Ninguno de los títulos exigidos para participar en la adjudicación de vacantes se correspondía con el de Oficial de Máquinas de la Marina Mercante de 1ª clase, alegado por el interesado.

Por otro lado hay que indicar que si bien el punto 2º del artículo 4º del Real Decreto 2841/80 de 4 de diciembre (B.O.E. nº 4 de 5 de enero de 1981) reconoce a los Oficiales de Máquinas de primera clase de la Marina Mercante, los efectos correspondientes a la titulación universitaria establecida en el artículo 39.1 de la Ley 14/1970 de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, del mismo no se deducía que dicho título fuese equivalente para participar en la citada convocatoria, pues en ningún momento se hablaba de

títulos equivalentes sino de unos títulos específicos y concretos.

Por otra parte, el haber impartido el Área Tecnológica en un centro que experimentaba la E.S.O., adelantándose a la implantación general regulada por la correspondiente normativa, no podía esgrimirse como razón suficiente para poder participar en el Concurso de Traslados por una especialidad cuyo acceso aparecía perfectamente regulado tanto en el Real Decreto 1701/91, como en la Orden de convocatoria de 16 de diciembre de 1991.

En consecuencia, en el presente caso consideramos que la actuación de la Administración educativa había sido correcta, y en este sentido nos pronunciamos ante el interesado.

2.1.3.1.2.4. Interinidades.

En este apartado nos vamos a limitar a dar cuenta de las actuaciones efectuadas en relación con la **queja 92/684**, dando así cumplimiento al compromiso adquirido en el Informe Anual de 1.992, de trasladar a este Informe el relato de la continuación de las actuaciones iniciadas en el año 1.992 en relación al citado expediente.

Para situar los antecedentes de la queja, y tratando de no ser reiterativos, hemos de decir que la misma tiene su origen en el nombramiento irregular de una profesora para cubrir en régimen de interinidad una plaza vacante, sin respetar el orden de las listas de interinidades.

Este nombramiento fue revocado por la Administración educativa tras las denuncias de diversos afectados y la intervención de esta Institución -no sin antes vencer cierta oposición por parte de la Administración a reconocer la irregularidad cometida-, dando lugar, incluso, a la apertura de un expediente disciplinario a un funcionario de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Málaga.

Sin embargo, esto no supuso el final de las actuaciones, sino que el expediente debió reabrirse tras recibirse un escrito de uno de los afectados en el que se nos denunciaba que en la lista para la provisión de vacantes por personal interino correspondiente al curso 92-93, aparecía la profesora cuyo nombramiento fue revocado por la irregularidad del mismo, incluida en la lista de Base II, lo que

implicaba el reconocimiento como servicios prestados del tiempo que permaneció impartiendo docencia en base al referido nombramiento irregular.

El interesado denunciaba que, de este modo, la profesora pasaba a ocupar un puesto superior al del denunciante, que resultaba perjudicado en su derecho, perjuicio imputable únicamente a la actuación irregular de la propia Administración.

Reabierto el expediente de queja se solicitó un nuevo informe a la Dirección General de Personal, recibándose en los siguientes términos:

"...1º.- Es norma general de este Centro Directivo reconocer el tiempo de servicios prestados 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 1.991, y cuyos nombramientos fueron revocados en cumplimiento, a su vez, de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de fecha 14 de abril de 1.992, por la Orden de 12 de marzo de 1.992.

Al mencionado colectivo le fue reconocido el tiempo de servicios correspondiente al período que va desde el 1 de febrero de 1.992 al 30 de junio de 1.992, siendo incluídos 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 de abril de 1.992 de esta Dirección General, (BOJA del 9 de marzo de 1.992), 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 de marzo de 1.992 (B.O.J.A. nº 29, de 7 de abril de 1.992), ser ordenado en una lista que serviría para cubrir las vacantes o sustituciones que surjan a lo largo del curso 92/93.

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".

Examinado este informe, consideramos conveniente manifestar a la Administración nuestra disconformidad con algunos aspectos del mismo, por lo cual dirigimos un nuevo escrito a la Dirección General de Personal haciéndole las siguientes consideraciones:

"...1) En el presente caso nos encontramos ante un problema de colisión de intereses entre terceros afectados por una actuación irregular de la Administración. Así surge un conflicto entre el derecho de la Sra. (...) a que le sea reconocido el tiempo de servicios efectivamente prestados, y el derecho del Sr. (...) (ó, en su caso, de cualquier otro interesado en sus circunstancias) a que, de una actuación irregular de la Administración, no se deriven perjuicios para sus intereses.

El derecho de la Sra. (...) deviene, al parecer, del hecho de que la irregularidad que vició su nombramiento, y provocó su posterior revocación, no le es imputable a la misma, sino a la Administración actuante. Por lo cual, la anulación del acto administrativo no debería depararle más perjuicios que los necesariamente dimanantes de la propia revocación del nombramiento, i.e., la cesación en sus funciones. Quedando salvaguardados aquellos otros efectos del acto anulado que no son aplicación directa del mismo sino consecuencia de éste, a saber: el derecho al percibo de las remuneraciones por el trabajo efectivamente desempeñado, y a la contabilización del mismo a efectos de antigüedad.

Por su parte, el Sr. (...), defiende su derecho a no verse perjudicado por la actuación irregular de la Administración. Entendiendo que el citado perjuicio se produciría con la postergación en las listas de interinidades, en beneficio de la Sra. (...), al reconocerse a ésta el tiempo de servicios prestados como mérito puntuable en el concurso correspondiente.

Abundando en la condición de interesado del Sr. (...), hemos de señalar que, aún cuando fueran ciertas las alegaciones contenidas en el informe sobre la no interferencia del reconocimiento de servicios a la Sra. (...) sobre el derecho del reclamante, dado que ambos se presentarían al concurso por provincias diferentes, no podemos por menos que dejar constancia de que la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, atribuye a esta Institución una función de tutela genérica de los derechos y libertades fundamentales consagrados en el Título I de la Constitución, que no se circunscribe a la defensa de los derechos concretos del reclamante en queja, sino que, cuando así se deduzca de las actuaciones realizadas, se extiende a la protección de todos aquellos derechos que se puedan ver afectados por la actuación irregular de la Administración que nos corresponde supervisar. En este sentido, resulta evidente que, aún cuando no se lesionen derechos concretos del Sr. (...), sí se perjudican los de aquellos que concurren al concurso de interinidades por la provincia de Málaga, y se vean postergados por la Sra (...), lo que nos obliga a continuar nuestras actuaciones con independencia del administrado concreto que haya iniciado el presente expediente de queja.

2) Constatada la existencia de una colisión de derechos o intereses, se hace necesario determinar cuál de ellos debe prevalecer.

En este sentido debemos señalar, que el derecho de la Sra. (...) surge de una actuación ilegal, si bien no imputable a la misma, mientras que los derechos de los demás interesados no tienen su origen en actuación ilícita alguna, sino que preexistían en su patrimonio con anterioridad a la actuación administrativa.

Para decidir sobre la legalidad de la pretensión de la Sra. (...)

en orden al mantenimiento de los derechos dimanantes del acto inválido, cuales son el derecho al salario y a la antigüedad, debemos realizar un previo análisis de las consecuencias jurídicas de la invalidez del acto del nombramiento.

En este sentido, es principio admitido en derecho administrativo el de la nulidad de los actos posteriores que traigan su causa en un acto nulo. "Títulus invalidus non potest aliquem affectum validum operare". Frente a este criterio general, surge el principio de "conservación del acto", también de general aplicación al ámbito del derecho administrativo, en virtud del cual "la invalidez del acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero" (art. 50.1 L.P.A.). Este principio, cuyo origen está en la aplicación de otro cual es el principio "favor acti", nos obliga a determinar su aplicabilidad al supuesto que nos ocupa.

El precepto citado contiene un elemento determinante a la hora de decidir sobre su virtualidad a un supuesto concreto, como es el de la dependencia o independencia de los actos que se pretende preservar respecto del acto declarado inválido. En este sentido, y en el caso que nos ocupa, resulta evidente que tanto el derecho al salario como el derecho a la antigüedad, muy particularmente este último, traen su causa y razón de ser necesariamente del acto del nombramiento, no pudiéndose concebir la existencia de los mismos con independencia de éste. De tal modo que podemos afirmar que estos actos participan del vicio invalidante de aquél, por razón de su dependencia directa del mismo. Lo que provoca que la anulación del nombramiento los sitúe fuera del ámbito de los derechos amparados por el ordenamiento jurídico en cuanto legítimos.

En consecuencia la anulación del nombramiento tendrá como efecto necesario la de los derechos directamente derivados del mismo, resultando, en consecuencia, evidente, que no podría existir un derecho a la antigüedad, ni aún a la remuneración, de no preexistir un nombramiento válido. Podría afirmarse que la antigüedad es un derecho integrado por la suma del nombramiento válido y el transcurso del tiempo, por lo que difícilmente podría entenderse en ausencia de alguno de estos elementos.

Sin embargo, la aplicación del principio "favor acti", antes mencionado, y del principio general de "protección de derechos de los terceros la buena fe", exigen que, de algún modo, no se prive a la Sra. (...) de aquellos efectos favorables del acto administrativo, cuya pérdida no le sea imputable, y es en este sentido donde debe acudir a la técnica de la indemnización. Así, si bien la anulación del acto del nombramiento implica necesariamente la desaparición del mundo del derecho de aquellos actos que participaban de su vicio invalidante, no por ello desaparece, igualmente, el derecho del tercero de buena fé a ser indemnizado por los perjuicios ocasionados por la actuación irregular de la Administración (art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

En este sentido, podemos concluir, que el derecho de la Sra. (...) al salario y la antigüedad, deviene tras la anulación del nombramiento, en un derecho a ser indemnizada por los perjuicios sufridos. Indemnización que, por aplicación del citado art. 40 L. R. J. A. E, se circunscribirá al cobro del salario por el trabajo efectivamente realizado, por ser el único daño que puede ser objeto de evaluación económica.

En consecuencia, y ante la constatación de la existencia de una colisión de intereses entre la Sra. (...) y el Sr. (...), (u otros terceros en su caso), en relación al reconocimiento de antigüedad por los servicios prestados tras un nombramiento irregular, parece la conclusión más lógica la de la pervivencia de aquel derecho que, en cuanto preexistente e independiente del acto anulado, no participa del vacío invalidante del mismo.

*Por todo lo dicho, y en uso de las facultades que confiere el art. 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle las siguientes **Recomendaciones:***

1.- Que la Sra. (...) se integre en la lista de Base III en el concurso de interinidades, no reconociéndole los servicios prestados tras su nombramiento irregular a efectos del cómputo de la experiencia docente.

2.- Que se estudien las posibilidades de compensar a la Sra.

(...) por el perjuicio sufrido por la actuación irregular de la Administración, de forma que no se perjudiquen derechos de terceros".

Tras esperar durante nueve meses una respuesta a la **Recomendación** efectuada, nos vimos obligados a archivar el expediente de queja, después de comunicarnos el interesado que desistía de su queja, al no tener ya necesidad de la plaza en régimen de interinidad, puesto que había obtenido una plaza en propiedad al haber superado las oportunas pruebas de acceso.

2.1.3.1.2.5. Sustituciones del profesorado.

En el Informe Anual correspondiente a 1.992, dimos cuenta, en un apartado específico, de la problemática originada en relación con las sustituciones del profesorado. En esa ocasión, se mencionaba que las denuncias por la no cobertura de las bajas o ausencias de docentes habían comenzado a recibirse a finales del curso 1.991/92, incrementándose paulatinamente su número en los meses siguientes, hasta convertirse en un auténtico aluvión de quejas a finales del curso 1.992/93.

En este Informe Anual de 1.993, hemos de decir que el problema se ha agravado, hasta el punto de convertirse en uno de los asuntos que mayor número de quejas individuales, referidas a un solo tema, ha contabilizado en las estadísticas de esta Institución.

Para centrar el problema, debemos recordar que el mismo se produce como consecuencia de la decisión de la Administración educativa andaluza de no cubrir, con cargo al cupo de personal sustituto, la primera baja de un profesor que se produzca en un centro docente, dejando en manos del propio centro la cobertura de dicha baja, para lo que habrá de utilizar los recursos personales de que disponga.

Esta decisión administrativa, incluida en las Resoluciones sobre Organización y Funcionamiento de Centros que anualmente se dictan por la Consejería de Educación y Ciencia, tenía ciertos límites en su aplicación que podemos concretar en los siguientes:

- La cobertura de la 1ª baja con cargo a los recursos del propio centro, sólo se produciría en relación a aquellos centros que contasen con más de 11 unidades y, en consecuencia, estuviesen dotados de un número de profesores superior, en al menos dos, respecto al número de unidades del mismo (los llamados profesores de apoyo o sobredotación).
- La cobertura de la 1ª baja en los demás centros que no superasen las 11 unidades, o superándolas no contasen con profesorado de apoyo, se produciría, con cargo al cupo de personal sustituto, por parte de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia.
- La cobertura de la 2ª baja se efectuaría siempre por las Delegaciones Provinciales, con cargo al citado cupo de personal sustituto.

La aplicación de esta normativa, en un principio, no hacía prever que produjese disfuncionalidades excesivas, salvo en los centros con más de 11 unidades, ya que para el resto de los centros no cambiaba el régimen de cobertura de bajas. Sin embargo, el análisis de las quejas que íbamos recibiendo, de forma cada vez más frecuente, nos permitió constatar que la aplicación efectiva de la citada normativa estaba provocando unas consecuencias negativas para los centros docentes, que incidían de forma muy directa en la calidad de la enseñanza impartida.

Estas consecuencias negativas para los centros docentes, venían motivadas por las siguientes circunstancias:

1.- Aplicación incorrecta de la normativa contenida en las Resoluciones citadas:

- no cobertura de la 1ª baja en centros de menos de 11 unidades por parte de las Delegaciones Provinciales, obligando a los centros a solucionar el problema recurriendo a sistemas de organización interna que, en muchos casos, comportaban la distribución de alumnos por aulas, el envío de alumnos a sus casas temporalmente, la no impartición de determinadas asignaturas, etc. Actuaciones, todas ellas, que redundaban directamente en una disminución de la calidad de la enseñanza impartida, cuando no se trataba de una auténtica vulneración del derecho a la educación de los alumnos afectados.
- utilización, para cubrir las bajas, de personal no incluido en el llamado profesorado de sobredotación, como es el caso de los profesores de idiomas, educación física o

incluso de los profesores de apoyo a la integración.

2.- Efectos negativos derivados de la aplicación correcta de la normativa:

- Desnaturalización de la figura de los profesores de apoyo, que pasaban a convertirse en una especie de correturnos, abandonando el cumplimiento de las funciones para las que fueron específicamente creados, particularmente las de atención y recuperación de alumnos con problemas de aprendizaje y proacción de alumnos.
- Eliminación fáctica de la reducción horaria reconocida a los miembros de los equipos directivos para el desempeño de sus funciones de dirección, al verse obligados los mismos a realizar tareas de sustitución de profesores durante estos períodos de reducción horaria.

Todas estas circunstancias estaban provocando una situación de verdadera alarma social entre los componentes de la comunidad educativa, como lo demostraban, no sólo las numerosas quejas remitidas a esta Institución por colectivos de docentes o Asociaciones de Padres de Alumnos, sino también las protestas públicas o a través de los medios de comunicación motivadas por la situación creada en muchos centros docentes andaluces a raíz de la aplicación de la nueva normativa sobre sustituciones.

Por ello, esta Institución consideró necesario acometer por propia iniciativa una actuación, -registrada con el número de **queja de oficio 92/1957**- cuya primera actuación consistió en la remisión a la Consejería de Educación y Ciencia de un escrito -que ya reproducimos en el anterior Informe Anual- en el que, tras realizar un análisis de la situación creada por la aplicación de la nueva normativa, formulábamos un **Recordatorio** de deberes legales al Sr. Consejero, en relación con la necesidad de garantizar el respeto al derecho a la educación y la obligación de velar por la impartición de una enseñanza de calidad.

Cuando se redactó el Informe Anual de 1.992 continuábamos a la espera de recibir contestación de la Consejería a este escrito, por lo que no pudimos dar cuenta de la respuesta al mismo ni de las actuaciones posteriores, para lo cual nos remitimos a este Informe Anual de 1.993.

Es por ello que, en cumplimiento del compromiso adquirido, pasamos a relatar a continuación las actuaciones seguidas en el expediente reseñado como

Queja de oficio 92/1957:

Nuestra intervención en esta cuestión no terminaba con el escrito dirigido a la Consejería de Educación y Ciencia, sino que, por el contrario, el mismo suponía el inicio de nuestras actuaciones. Así, durante todo el pasado curso académico estuvimos recopilando información sobre las consecuencias del sistema de sustituciones a través de todos los sectores de la Comunidad educativa: Asociaciones de Padres de Alumnos, Sindicatos de Docentes, Directores de Centros, etc. Todo ello sin contar con los datos aportados por las numerosas quejas remitidas a título individual por alumnos, profesores o padres de alumnos, exponiéndonos la problemática concreta de su centro educativo.

Simultáneamente a esta labor de recopilación de datos, recibimos la contestación del Sr. Consejero al escrito que en su día le dirigimos, contestación que fue analizada por los asesores de la Institución y contrastada con los datos que obraban en nuestro poder.

El contenido de la respuesta del Sr. Consejero se concretó en un escrito en el que comenzaba realizando diversas consideraciones sobre la mejora de la situación educativa andaluza en los últimos años, para continuar estableciendo una relación directa y fundamental entre la cobertura de las diferentes necesidades educativas y los medios económicos disponibles, todo ello en el marco determinado por la planificación económica de ámbito estatal y regional.

A continuación, y en relación a la problemática concreta de las sustituciones del profesorado, realizaba el Sr. Consejero las siguientes consideraciones:

"...Por otra parte, y haciendo referencia expresa al tema que nos ocupa, esta Consejería debe comenzar por responder a dos cuestiones esenciales:

1.- ¿Cuál es el objetivo de las sustituciones?

2.- ¿Se consigue alcanzar el objetivo propuesto?

A la primera pregunta podemos responder que el objetivo es que los alumnos y alumnas andaluces estén atendidos en todo momento por un Maestro, al margen de la situación de baja del

correspondiente titular. En cuanto a su consecución diremos que sí, sin lugar a dudas, y para ello contrastamos datos de control semanales en toda Andalucía.

Pero estas dos respuestas no son suficientes si su concreción se estuviera realizando a cualquier coste. Por ello nos planteamos y respondemos las siguientes cuestiones:

X *¿Se admite que los alumnos se envíen a sus casas? No, en ningún caso.*

X *¿Se permite el reparto de alumnos por aulas distintas a las suyas? No, sólo de manera excepcional y por el tiempo mínimo necesario para evitar la situación anterior.*

X *¿Se admite que sustituya el Maestro de Integración, el de apoyo al ciclo de Compensatoria? No.*

X *¿Se plantea disminuir las horas de disposición al Centro de los cargos directivos o eliminar la impartición de la Educación Física? No.*

En este momento en el que cabe la respuesta esencial: Si todo esto es así, ¿Cómo no se envía a un sustituto para cada baja y se dice que se proceda a la sustitución en el propio Centro?

Pues bien, cada Centro de más de once unidades, diez en muchos casos, cuenta con un número de Maestros iguales al de unidades (grupos de alumnos por aula) del centro, más un Maestro de Integración, si el centro es de esa modalidad, más uno o varios Maestros para la Educación Compensatoria, si el Centro atiende ese programa de solidaridad en la escuela; pero, además, en todos los casos, existe un Maestro para atender la reducción horaria de los cargos directivos más un Maestro para atender, preferentemente, las ausencias del Centro. Es obvio que este último Maestro -en Andalucía contamos con un colectivo de 1.593 docentes de este tipo- debe, al igual que los otros, ser óptimamente utilizado para la mejora del sistema.

Es evidente que si este último Maestro no existiera en esos Centros, igual que no existió hasta hace pocos cursos y que no existe en los Centros de menos de once unidades, la docencia se seguiría impartiendo con los mismos requisitos de normalidad exigibles en cualquier Centro docente.

Es en este punto en el que debemos enlazar con el principio del escrito. Si calidad de enseñanza consiste en dar las mejores prestaciones posibles con los recursos disponibles en cada momento, creemos que, con los actuales, empleados en la forma en que lo hacemos, contribuimos a plasmar en la realidad cotidiana del aula esa idea de calidad.

Los problemas a los que nos enfrentamos, en consecuencia, pueden ser, discrepancias en el procedimiento de sustituciones o mala interpretación o utilización de las indicaciones al respecto. Para evitar esas situaciones, en los casos donde ha sido preciso, se han enviado instrucciones complementarias a las normas de inicio de curso..."

Examinada esta comunicación, y considerando que disponíamos de elementos de juicio suficientes, se procedió a remitir un nuevo escrito al Sr. Consejero en el que, de una forma clara y precisa, se puso de manifiesto la posición de esta Institución sobre la problemática de las sustituciones del profesorado. Dicho escrito, contenía las siguientes consideraciones:

"Antes de entrar en el análisis concreto de su informe, quisiéramos participarle de nuestra coincidencia con su satisfacción por los logros obtenidos en la mejora de la calidad de la enseñanza en nuestra Comunidad Autónoma. Es evidente que la situación de la educación en Andalucía ha experimentado un considerable avance en los últimos años, habiéndose pasado de una situación gravemente deficitaria a otra en la que puede afirmarse que los parámetros mínimos de una enseñanza de calidad se encuentran suficientemente garantizados, encontrándose debidamente cubiertas las necesidades básicas de escolarización de los alumnos andaluces.

Sin embargo, este reconocimiento de una realidad mejor en el ámbito educativo andaluz, no nos exime de la obligación de denunciar

aquellos aspectos de la misma que ponen de manifiesto la pervivencia de situaciones que, a nuestro entender, afectan de forma grave a la calidad de la enseñanza.

En este sentido, hemos de decirle que si bien es cierto que -como expresamente señala en su informe-, los avances en la calidad de la enseñanza están directamente vinculados con las necesidades determinadas por la situación económica, y que la programación general de la enseñanza ha de realizarse en el marco de la planificación económica del Estado y, más concretamente, de la Comunidad Autónoma, no es menos cierto que a esa Administración compete velar para que, en el reparto de los medios económicos disponibles al Servicio de la Educación, se destinen aquéllos que resulten necesarios para garantizar que se da cumplimiento al contenido de los derechos mínimos que integran el genérico Derecho a la Educación.

A tal efecto, entendemos que si la aplicación de una reforma educativa, de la importancia y profundidad de la contemplada en la LOGSE, requiere de la aportación de sustanciosas partidas de gastos, la única forma de conseguir una implantación acertada de la misma pasa por el ineludible incremento de los capítulos de gastos asignados al servicio educativo en los Presupuestos de la Comunidad. No pareciendo lógico que en aras de la aplicación acelerada de la reforma se realicen recortes en partidas de gastos que, como las destinadas a las sustituciones del profesorado, inciden de forma tan fundamental en la calidad de la enseñanza.

Quizá una de las consecuencias que más claramente se deducen de la actual situación económica en relación con el ámbito educativo, es la necesidad de contar con un adecuado plan de financiación de la reforma que, teniendo en cuenta la realidad de la economía nacional y andaluza, permita realizar una programación planificada de la aplicación de la LOGSE que garantice que la implantación de las reformas contempladas vaya acompañada de los necesarios recursos económicos, a fin de que la aplicación de éstas no vaya a cuestionar logros anteriores que han supuesto una mejora evidente en la calidad de la enseñanza.

Otra cuestión que creemos importante resaltar antes de entrar en el análisis concreto de la problemática de las sustituciones del profesorado, es la que se refiere a la situación del absentismo docente.

En efecto, como ya le indicábamos en nuestro escrito de 30 de Octubre de 1.992, el elevado índice del absentismo docente en nuestra Comunidad Autónoma es una preocupación compartida por esta Institución, que considera alarmantes los índices registrados en alguna de las provincias andaluzas. Sin embargo, creemos que la forma correcta de enfrentar esta problemática pasa por la realización de estudios detallados y en profundidad de las causas y manifestaciones de las llamadas "enfermedades del profesorado", que permitan por un lado la adopción de medidas preventivas de la aparición de estas "enfermedades", y por otro lado la cuantificación real de los supuestos de "fraude" y "abuso" que puedan darse entre el colectivo docente. Arbitrándose las medidas necesarias para luchar contra este "fraude", que fundamentalmente habrán de orientarse a una potenciación de los controles sanitarios de los docentes.

En este sentido, creemos que relacionar la disminución en el absentismo docente con la aplicación de la nueva normativa en materia de sustituciones, supone una interpretación errónea de la realidad educativa andaluza. En efecto, suponer que la no cobertura de bajas del profesorado pueda implicar que los habituales del "fraude" reconsideren su insolidaria conducta, implica una apreciación poco realista de la condición humana. Por el contrario, habría que analizar si dicha disminución no se debe, en mayor medida, al sacrificio de los docentes mas concienciados, que han prescindido de legítimas situaciones de baja profesional para evitar las consecuencias que su ausencia pudiera comportar para los alumnos a su cargo.

Una vez realizada estas apreciaciones, quisiéramos entrar en el análisis de la problemática originada en torno a las sustituciones del profesorado, haciendo una primera referencia a la legislación aplicable al efecto.

En la actualidad, y con independencia de la normativa de aplicación general contenida en la LOGSE, la legislación vigente en

nuestra Comunidad Autónoma se encuentra recogida en la Resolución de 27 de Julio de 1.992, de la Dirección General de Ordenación educativa, sobre Organización y Funcionamiento de Centros, especialmente en las disposiciones contenidas en su apartado VIII, de Normas Generales de Organización Escolar.

Del análisis de la citada Resolución, así como de la circular de 12 de Noviembre de 1.992, de la Delegación Provincial de Sevilla, y a la vista de las apreciaciones sobre dicha normativa contenidas en su informe de 23 de Marzo de 1.993, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre el procedimiento actual de sustitución de bajas del personal docente:

- *Centros con menos de once unidades: las bajas se cubrirán inmediatamente por la Delegación Provincial con cargo al cupo de sustituciones.*
- *Centros de once o más unidades: la primera baja se cubre con los efectivos existentes en el Centro; la segunda baja y posteriores se cubren por la Delegación Provincial.*
- *Los profesores de apoyo a la integración no realizan, en ningún caso, sustituciones.*
- *Los profesores de apoyo al ciclo de compensatoria no realizan, en ningún caso, sustituciones.*
- *El Director, Jefe de Estudios y Secretario no podrán destinar sus horas de disposición al Centro a realizar sustituciones.*
- *Los profesores de Educación Física no podrán suspender la impartición de su asignatura para realizar sustituciones.*
- *En ningún caso se admitirá que los alumnos sean enviados a sus casas o que se distribuyan por otras aulas.*

Una vez determinado el sistema vigente, para una mejor sistemática, vamos a dividir nuestro análisis en dos apartados: uno dedicado a determinar la realidad de la aplicación de la normativa

vigente, y otro dirigido a cuestionar la adecuación de dicha normativa a los principios que rigen nuestro sistema educativo.

1.- Aplicación de la Resolución de 27 de Julio de 1.992:

Un somero examen de las numerosas quejas recibidas en esta Institución nos lleva a concluir que la normativa vigente en materia de sustituciones se está incumpliendo en numerosos supuestos. Si esto se debe a la falta de una información adecuada a los Centros que han de aplicarla, o a una errónea interpretación por éstos de la información recibida, no es cuestión que vayamos a dilucidar ahora.

En efecto, quejas como la 93/873 o la 93/1245, ponen de manifiesto la existencia de frecuentes supuestos en que la no cobertura de la primera baja se extiende también a la segunda, sin que las Delegaciones Provinciales atiendan, con la prontitud necesaria, a la sustitución solicitada. Otras, como la 93/1521, denuncian el reparto de alumnos por diversas aulas para solventar problemas de bajas de docentes. Otras, como la 92/1891, refieren supuestos de utilización del Director para suplir bajas, con peligrosas consecuencias para el cumplimiento de las tareas de dirección del Centro. Por su parte, la queja 93/1219, recoge un caso de utilización sistemática del profesor de Educación Física para realizar sustituciones, con abandono de la impartición de su asignatura propia.

Especialmente preocupantes son las quejas en las que los interesados relatan casos de utilización del profesorado de apoyo a la integración para cubrir sustituciones. Tal es el caso de las quejas 93/587 ó 93/1872.

Las más de 280 quejas recibidas en relación con la problemática de las sustituciones durante el pasado curso académico, ponen de manifiesto la gravedad del problema denunciado y, sobre todo, la alarma que en la comunidad educativa está propiciando esta situación. Resulta especialmente destacable el hecho de que las críticas al actual sistema de cobertura de bajas provienen de todos los sectores de la comunidad educativa. Así, nos encontramos con quejas provenientes de padres de alumnos, -a título individual-, de

Asociaciones de Padres de Alumnos, de Consejos Escolares, de Claustros de Profesores, de Directores de Centros, de Sindicatos de la Enseñanza, etc. Referidas, además, a la totalidad de las provincias andaluzas.

Como conclusión a este apartado, hemos de afirmar que en la aplicación de la normativa vigente en materia de sustituciones se están cometiendo numerosas irregularidades, siendo lo suficientemente elevado el número de casos de incumplimiento de la normativa aplicable como para que se haga imprescindible la adopción de medidas que corrijan esta situación.

2.- Adecuación de la normativa sobre sustituciones a los principios rectores del sistema educativo:

En el presente apartado vamos a tratar de determinar si la legislación actualmente aplicable en materia de sustituciones del profesorado, -básicamente la Resolución de 27 de Julio de 1.992-, y la aplicación concreta que se está haciendo de la misma, se adecuan a los principios fundamentales que rigen nuestro sistema educativo, contenidos tanto en el artículo 27 de la Constitución como en su normativa de desarrollo.

A tal efecto, hemos de señalar que el Derecho a la Educación, reconocido de forma genérica en el artículo 27 de la Constitución, se encuentra integrado por dos derechos, que dimanar directamente del mismo, como son:

- El derecho a la escolarización*
- El derecho a una enseñanza de calidad*

El primero de los derechos enunciados -el derecho a la escolarización- encuentra su debido cumplimiento en la garantía de una oferta suficiente de plazas escolares para atender a la demanda existente.

Por su parte el derecho a una enseñanza de calidad se nos presenta como un derecho más complejo, en constante renovación,

en el que se integran una diversidad de aspectos que contribuyen a garantizar la calidad de la enseñanza impartida. Entre estos aspectos, y no el menos importante, se encuentra el disponer de un profesorado suficiente para atender las necesidades educativas de los alumnos, con un nivel de cualificación también suficiente.

Hecha esta introducción, debemos significar que la normativa en materia de sustituciones que es objeto de cuestionamiento es, básicamente, la contenida en el apartado VIII de la Resolución de 27 de Julio, concretamente las disposiciones recogidas en su punto 7, en el que textualmente se establece lo siguiente:

«... el horario de cada uno de los maestros se programará en atención a las necesidades educativas de los alumnos y según el modelo de intervención que se considere más adecuado en función de las mismas y de la relación entre el número de maestros y el de unidades del Centro. Esta programación, que se incluirá en el Plan Anual de Centro a propuesta del Jefe de Estudios, deberá contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- 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 a la mayoría del grupo de alumnos, desarrollando las actividades que correspondan, 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...»

Del texto transcrito nos interesa analizar especialmente el conjunto de funciones que se atribuyen a los maestros, haciendo especial hincapié en la que se determina como tarea fundamental de los mismos, esto es, la atención de alumnos, en los supuestos de ausencia del profesorado.

En una primera aproximación, hemos de señalar que la función atribuida a los maestros, con carácter prioritario, no se contradice en absoluto con las funciones a los mismos atribuidos por la legislación básica de Educación. Resulta evidente que la atención a los alumnos -el que los mismos dispongan de un profesor-, es obligación primordial de todo Centro docente, que ha de evitar, en todo caso, situaciones de desatención del alumnado. Respecto a esta obligación primaria, las demás funciones atribuidas a los maestros pasan a ocupar un lugar secundario.

Sin embargo, si bien es clara la legalidad y acierto de la citada disposición, su aplicación práctica puede dar lugar a la desnaturalización del sentido de la misma, como, a nuestro entender, ha ocurrido en nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, es opinión de esta Institución que la finalidad del precepto citado se circunscribe a garantizar que no se producirán situaciones de desatención a los alumnos durante el plazo estrictamente indispensable para la cobertura de las bajas que se produzcan entre el profesorado. O dicho de otro modo, cuando exista una baja entre el profesorado de un Centro, los restantes docentes del mismo deberán efectuar la sustitución pertinente, pero únicamente mientras se tramita su cobertura por el personal integrado en el cupo de sustituciones. Y ello sólo en los casos en que dicha baja no fuese previsible, supuesto éste que obligaría a tener prevista la sustitución de tal forma que no fuese necesario acudir al profesorado del Centro.

Esta situación era la que imperaba con anterioridad al curso 92-93, sin embargo una interpretación -a nuestro entender errónea-, de la disposición contenida en el apartado VIII.7, de la resolución de 27 de julio, ha provocado una modificación sustancial en la práctica de la cobertura de sustituciones a partir del citado curso académico.

En efecto, un análisis de la Circular de 12 de Noviembre de 1.992, de la Delegación Provincial de Sevilla, en desarrollo de la Resolución de 27 de Julio, nos lleva a concluir que el sistema hasta ahora imperante va a sufrir una importante modificación en su aplicación a los Centros que cuenten con once o más unidades. Así, en estos Centros, las primeras bajas que se produzcan se cubrirán con los profesores de que disponga el Centro, cubriéndose por la Delegación, con cargo al cupo de sustituciones, únicamente la segunda baja y posteriores.

Como consecuencia de la aplicación práctica de las directrices contenidas en esta Circular, se ha dado lugar a situaciones en numerosos Centros docentes que han incidido de forma muy negativa en la calidad de la enseñanza impartida.

En este sentido, esta Institución entiende que la existencia de un número de profesores superior al de unidades tiene por finalidad el permitir que se puedan desarrollar en estos Centros el conjunto de funciones que el apartado VIII.7 de la Resolución de 27 de Julio atribuye a los maestros, además de la de atención a los alumnos -provisionalmente-, sin profesor.

En la práctica, la utilización abusiva de este profesorado para la cobertura de bajas ha llevado a una clara desnaturalización de las funciones del mismo, que ha pasado, en ocasiones, a convertirse en una especie de corretornos, abandonando labores tan esenciales como la atención a alumnos con problemas de aprendizaje, o la proacción de alumnos. Funciones cuya inclusión entre las atenciones de los Centros a sus alumnos había sido considerada como uno de los grandes logros en la tarea de la mejora de la calidad de la enseñanza en nuestra Comunidad Autónoma.

En consecuencia, si bien reiteramos nuestra consideración de que la Resolución de 27 de Julio no vulnera, de por sí, la legalidad vigente, si hemos de concluir afirmando que la interpretación que de la misma se ha realizado por la Administración educativa, así como su aplicación práctica, sí se contradice con los principios básicos que rigen nuestro sistema educativo y supone, en todo caso, un retroceso en la mejora de la calidad de la enseñanza en Andalucía.

Por todo lo dicho, y haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle las siguientes **Sugerencias y Recomendaciones**:

- Sugerencia:

Que se dicte una nueva Circular de desarrollo de la Resolución de 27 de Julio de 1.992 -o de aquella que la sustituya-, en la que se recojan los siguientes criterios de aplicación del sistema de cobertura de bajas del profesorado:

- Todas las bajas que se produzcan en los Centros docentes, cualquiera que sea su número de unidades, se cubrirán, en el plazo más breve posible, por las Delegaciones Provinciales, con cargo al cupo de sustituciones.
- Cuando la baja fuese previsible, se iniciará el trámite de solicitud de sustituto con la antelación necesaria para que la cobertura se produzca de forma simultánea con la baja.
- Cuando la baja no fuese previsible, la sustitución del profesor ausente se efectuará por el personal propio del Centro, durante el plazo estrictamente indispensable para su cobertura por la Delegación Provincial, con cargo al cupo de sustitutos.

Para el caso de que la presente **Sugerencia** no fuese atendida, le formulamos la siguiente **Recomendación**.

Que se den instrucciones claras y precisas, tanto a las Delegaciones Provinciales como a los centros docentes, sobre el sistema de cobertura de bajas del profesorado, a fin de evitar que se reproduzcan situaciones como las denunciadas en los numerosos escritos de queja recibidos en esta Institución, y que básicamente son las siguientes:

- Envío de alumnos a sus casas.

- *Repartos de alumnos por aulas.*
- *Utilización del profesor de apoyo a la integración para realizar sustituciones.*
- *Utilización de los miembros del equipo directivo para realizar sustituciones, con detrimento del cumplimiento de sus funciones directivas.*
- *Utilización del profesor de Educación Física para realizar sustituciones, con abandono de la impartición de su asignatura."*

Posteriormente recibimos la contestación del Sr. Consejero sobre la **Sugerencia** y **Recomendación** efectuadas. En su respuesta, las autoridades educativas adoptan la siguiente posición en relación a nuestras resoluciones:

- **Recomendación:** Se acepta en todos sus términos, y se lleva a efecto mediante la inclusión en la Resolución de 26 de Julio de 1.993 de las precisiones solicitadas sobre los criterios de aplicación de la normativa sobre sustituciones.

Además, se remiten unas Instrucciones a las Delegaciones Provinciales clarificando las condiciones de aplicación de la citada Resolución, a fin de evitar la repetición de los casos de aplicación incorrecta de la normativa sobre sustituciones que se denunciaban en numerosos escritos de queja.

- **Sugerencia:** No se acepta. Se mantiene la pervivencia de la norma de la cobertura de la primera baja del profesorado por el personal del centro en vez de por las Delegaciones con cargo al cupo de sustitutos.

No se aducen razones para ello distintas de las expuestas en escritos anteriores, que ya fueron rechazadas en su día.

Actualmente, el informe recibido está siendo objeto de estudio y de actuaciones de esta Institución con la Administración, a fin de determinar la decisión a adoptar en relación al contenido del mismo. Decisión de la que daremos cumplida cuenta en el Informe Anual del próximo año.

2.1.3.1.3. Asignaturas afines.

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 art. 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 opciones anteriores, la Consejería de Educación y Ciencia podrá disminuir su horario de dedicación al centro y sus correspondientes retribuciones.»

La citada Orden fue 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 2175/88) resolvió declarando anulado el último apartado del art. 7 de la Orden, y reconociendo el derecho de los profesores a no sufrir reducción en sus retribuciones, cuando la disminución en su horario no sea imputable al mismo, así como a no ser obligado a elegir en los términos del art. 7.

Pese a esta resolución judicial, en esta Institución se recibieron las **quejas 92/2009 y 93/1041**, presentadas por profesoras de enseñanza secundaria en las que denunciaban la incoación a las mismas de un expediente disciplinario por parte de la Delegación Provincial de Sevilla, motivado en su negativa a impartir asignaturas afines a la propia de su especialidad.

Admitidas a trámite las quejas, se solicitó informe a la Delegación Provincial de Sevilla, indicando que se hiciera 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 2175/88 contra la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 4 de Septiembre de 1987 sobre Jornada Semanal de los Funcionarios Públicos Docentes.

Con fecha 22 de Marzo de 1993, tras los inevitables reiteros, se recibió el informe solicitado en los siguientes términos:

"En relación al informe requerido por V.I. referido a queja formulada por D^a (...), cúmpleme comunicarle que, ante la problemática planteada en el centro de la mencionada, la Dirección General de Personal solicitó a la misma, con fecha 22 de noviembre de 1992, la remisión de la Certificación Académica oficial de las asignaturas que compusieron sus estudios académicos, a fin de conocer si entre las mismas se encontraba la asignatura de GRIEGO, la cual no quiere impartir, declarando que lo único que le corresponde es impartir LATIN.

Notificada la referida petición a la interesada el 24 de noviembre de 1992, al día de la fecha no ha contestado, lo que parece ratificar la presunción de que, entre sus estudios universitarios, se encuentra GRIEGO, por lo que, conforme a lo dispuesto en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 23 de abril de 1990, la Administración Educativa puede encomendarle su impartición junto con la de LATIN."

Examinados los diferentes escritos de queja recibidos, así como el informe emitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Sevilla, consideramos oportuno dirigirnos a la Dirección General de Personal, a fin de ponerle de manifiesto las siguientes consideraciones:

"La presente queja tenía como planteamiento de fondo la determinación de la legalidad de la obligación de impartir asignaturas afines, impuesta a los docentes andaluces por la Orden de la Consejería de Educación de 4 de Septiembre de 1987. A tal efecto resultaba imprescindible analizar la Sentencia del TSJA de 23 de Abril de 1990, que declaró la anulación parcial del artículo 7 de la citada Orden, a fin de determinar el alcance de la misma y, por tanto la legalidad de la actuación administrativa.

El Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia señalaba textualmente lo siguiente:

"La redacción del apartado segundo del punto 7º es menos acertada que la de la Orden del Ministerio de Educación de 2 de Julio de 1987, de la que se afirma es copia, puesto que al referirse a «materias o actividades lectivas determinadas por la Consejería de Educación» (concepto jurídico indeterminado) queda enteramente en sus manos la delimitación de las mismas, lo que podría dar lugar a asignaciones de clases a profesores cuya titulación nada tiene que ver con la asignatura a impartir y ello iría en detrimento de la calidad de la enseñanza, de la libertad de cátedra y del propio Derecho a la Educación. Es necesario que ese concepto jurídico indeterminado quede perfectamente definido a través del correspondiente desarrollo reglamentario previamente concertado con los intereses y por supuesto que las materias semejantes o afines hayan sido objeto de estudio en la licenciatura con la que alcanzaron la titulación. Hasta que esta regulación tenga lugar, el contenido de los actos concretos producidos en el ejercicio de esa potestad sería susceptible de control judicial, no sólo formal de legalidad sino sustantivo de adecuación del uso de la misma en término de adecuación entre los hechos determinantes y la decisión tomada. Hay que concluir que no existe norma (como afirma el Tribunal Supremo en las sentencias aportadas) que respalde legalmente la obligación de impartir materias afines, pero tampoco hay norma que impida a la Administración establecer esta opción en pro de una mejor organización de recursos humanos y mayor eficacia administrativa. Por tanto y siguiendo esta interpretación pueden permanecer por no ser contrarios al Ordenamiento los puntos examinados contenidos en el apartado 7º."

Examinado el informe de la Delegación Provincial de Sevilla se observa que del mismo parece desprenderse que la Administración educativa ha interpretado el Fundamento Quinto de la Sentencia en el sentido de entender que consagra la legalidad de la obligatoriedad de la impartición de asignaturas afines, supeditándola únicamente al requisito de que la asignatura a impartir se encuentre entre las que hayan sido objeto de estudio en la licenciatura con la que el docente alcanzó la titulación.

La apertura de expedientes disciplinarios por falta grave de desobediencia nos hace pensar que la Administración ha decidido interpretar la anulación por la Sentencia del último párrafo del artículo

7, en el sentido de que, si bien no puede haber reducción salarial por el incumplimiento de la orden de impartición de asignaturas afines, si puede dar lugar la negativa a la apertura del correspondiente expediente disciplinario por desobediencia.

Vista la interpretación que la Administración hace de la Sentencia, conviene poner de manifiesto varias circunstancias:

- La problemática de las "asignaturas afines" no se encuentra claramente resuelta por nuestra jurisprudencia, que en diferentes Sentencias (TS 20/2/59, 26/1/60 y 1/6/83, AN 21/4/82 y 17/5/91) ha fallado en el sentido de considerar contraria a derecho, y atentatoria al derecho a una enseñanza de calidad, la citada práctica.

Efectivamente, la obligación de impartir asignaturas afines puede redundar en una disminución de la calidad de la enseñanza impartida e incluso puede dar lugar a una vulneración de los derechos del funcionario docente.

- La Sentencia del TSJA estipula claramente en el Fundamento Quinto antes transcrito la necesidad de que el concepto jurídico indeterminado que son las "asignaturas afines" sea perfectamente definido a través de su desarrollo reglamentario previamente concertado con los interesados. Sin embargo, dicho desarrollo reglamentario no ha tenido lugar, continuando la Administración con la aplicación de la Orden de 4 de Septiembre de 1987.

A falta de este desarrollo reglamentario la decisión última sobre las controversias que, a buen seguro, van a suscitarse tras cada orden de impartición de asignaturas afines, acabará residenciándose en los Tribunales Contencioso-Administrativos, los cuales se verán obligados a decidir en cada caso concreto, y atendiendo a criterios técnico-docentes, la afinidad de las asignaturas a impartir.

No parece que éste sea el procedimiento más conveniente, por cuanto se hace recaer sobre los docentes la obligación de recurrir, con el coste que ello supone, y se delega en órganos jurisdiccionales, no expertos en materia docente, decisiones que, en ocasiones, podrían ser contradictorias. No hay que olvidar que el criterio de que

la "asignatura afín" se encuentre entre las estudiadas por el docente en la legislatura, es un criterio o requisito mínimo de legitimidad, pero que el Tribunal se reserva la decisión definitiva en cada caso concreto, lo que podría llevarnos a una casuística jurisprudencial enorme.

En consecuencia, y al amparo de las facultades reconocidas por el artículo 29 de la Ley 9/1.983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle la siguiente **Sugerencia**:

- Que se proceda al desarrollo en vía reglamentaria del concepto jurídico indeterminado "asignatura afín", de forma concertada con los sectores de la comunidad educativa que resulten afectados, tal y como se solicita en el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de Abril de 1990.

Igualmente, al amparo del citado artículo 29 de la Ley 9/1983, me permito formularle las siguientes **Recomendaciones**:

- Que se suspenda la aplicación de la Orden de 4 de Septiembre de 1987, por lo que se refiere a la obligatoriedad de impartición de asignaturas afines, hasta tanto sea objeto de desarrollo reglamentario, debidamente concertado con los interesados, el concepto jurídico indeterminado de "asignatura afín".

- Que mientras tanto, las posibilidades contempladas en el artículo 7 de la citada Orden únicamente tengan carácter opcional, nunca obligatorio, para los docentes.

- Que se ordene la anulación de los expedientes disciplinarios abiertos por desobediencia de docentes a la orden de impartición de asignaturas afines."

Con fecha 15 de Junio recibimos contestación al escrito remitido, a través de una comunicación de la Dirección General de Personal, de la que, a continuación, transcribimos sus aspectos más interesantes:

"... En primer lugar quiero informarle que es objetivo de primer orden para esta Administración Educativa garantizar el Derecho a la Educación en condiciones crecientes de calidad y somos conscientes que el esfuerzo que ello conlleva del que participan los distintos sectores de la Comunidad educativa logrará situar el sistema educativo español en el nivel de calidad que nuestra sociedad reclama.

Pero es más, no somos ajenos a la existencia de un conjunto de factores estrictamente educativos cuyas mejoras confluyen en una enseñanza cualitativamente mejor, como son la cualificación y formación del profesorado a los que le hemos prestado especial atención desde la implantación de la reforma, en cuanto de ellos depende la mejor adecuación de la respuesta a las crecientes y cambiantes necesidades colectivas.

En este marco, venimos a manifestarle las líneas de actuación que esta Administración ha seguido en el tema de "asignaturas afines", así como la opinión que nos merece la queja tramitada ante esa Institución por D^a (...).

La Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 4 de septiembre de 1987 fue impugnada en recurso nº 1582/1988 y cuyos dos únicos temas objeto de debate, la obligatoriedad o no de impartir enseñanzas en materias no comprendidas en la especialidad de que se es titular, y la posible afectación de la no aceptación de la opción establecida en el punto 7º de la Orden mencionada en las retribuciones del afectado, fueron resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 23 de abril de 1990. De la lectura de los fundamentos de Derechos expuestos por la Autoridad Judicial, podemos deducir lo siguiente:

El otorgar una doble opción -completar la jornada en otro centro, si lo hubiese, con horario de su especialidad o impartir otras materias lectivas determinadas por la Consejería de Educación y Ciencia- a aquel profesorado que carezca de horario lectivo de su especialidad concreta, debe admitirse en base a la potestad de autoorganización, pues la Administración debe ser una realidad dinámica como son los propios intereses generales que debe atender

y esa utilidad no debe cercenarse por unos derechos funcionariales que se pretenden sagrados.

Y en este sentido, adoptamos como propia la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía realiza en la Sentencia de 23 de abril de 1990 reiterada con posterioridad en Sentencia de 1 de diciembre de 1992, al declarar que no existe infracción de norma general o de carácter estatutario en la regulación de esas opciones ya que, si bien no existe norma que respalde legalmente la obligación de impartir materias afines, tampoco la hay que impida a la Administración establecer esta opción en pro de una mejor organización de recursos humanos y mayor eficacia administrativa.

Es por tanto el interés general, y en concreto la necesidad de adecuación de las plantillas a las exigencias de cada centro, así como a las nuevas que se deriven de la progresiva aplicación de la L.O.G.S.E., el que ha movido a esta Administración a abordar la situación, en aras a atender las necesidades de los alumnos y hacerlo mediante el aprovechamiento y empleo racional de los medios personales y materiales de que dispone.

Somos conscientes de que, el reconocido esfuerzo que pueda requerir para el profesorado la impartición de asignaturas afines, no va en detrimento de sus derechos funcionariales que corresponden al profesorado afectado.

Por una parte, porque el completar la jornada en otro centro con horario de la especialidad encuentra su cobertura en la Ley de Ordenación de la Función Pública de Andalucía que establece, que la ocupación de un puesto de trabajo determinado no constituye un derecho adquirido para los funcionarios, y en consecuencia, puede ordenarse el traslado provisional de los mismos por necesidades del servicio en las condiciones establecidas en dicha Ley.

En segundo lugar, porque precisamente, teniendo en cuenta que no hay norma que impida la impartición de asignaturas afines, y que esta medida se establece como alternativa para evitar los efectos de un traslado del Centro a aquellos profesores que consideren más

gravoso, atendiendo a sus circunstancias concretas, el desplazamiento forzoso por necesidades del servicio legalmente tipificado en la normativa vigente, estimamos que no cabe hablar de vulneración de los derechos del funcionario docente.

Por otro lado, en cuanto a la necesidad de que el concepto "asignaturas afines" sea perfectamente definido y a cuyo desarrollo reglamentario nos invoca entre sus sugerencias, hemos de informarle que el propio Tribunal Superior de Justicia interpreta la redacción del apartado segundo del punto 7º de la Orden impugnada, y en este sentido, si bien considera conveniente la reglamentación concertada con los interesados en esta materia, se reserva el control judicial, no sólo formal de legalidad, sino sustantivo de adecuación del uso de la potestad reconocida a la Administración de determinar las materias afines en término de adecuación entre los hechos determinantes y la decisión tomada.

A este respecto, si bien compartimos la preocupación por garantizar con nuestras actuaciones la calidad de la enseñanza, que como dijimos anteriormente, lograrla es un objetivo de primer orden para esta Administración Educativa, no consideramos atentatorio a la misma la ausencia del desarrollo reglamentario invocado, y que podemos decirle que en la actualidad esta Consejería se está dedicando a su preparación. Para ello contamos con la garantía a la hora de determinar la "asignatura afín" de un requisito de legitimidad cual es, que esta asignatura a impartir se encuentre entre las estudiadas por el docente en la licenciatura.

En segundo término porque confiamos en el control de legalidad formal y sustantivo efectuado por los jueces sobre las actuaciones de la Administración, y nos preocupa más que la interpretación que sobre éstas pueda hacer la autoridad judicial, las consecuencias que ocasionaría el dejar en suspenso el ejercicio de esta faceta de la potestad de organización de la Administración (reconocida como tal por sentencia) en pro de los intereses generales que debe de atender, que perjudicaría la atención al derecho de la educación de los alumnos y el deber de hacerlo mediante el aprovechamiento y empleo racional de los medios personales y materiales de que dispone.

Distinta consideración nos merece la recomendación formulada en su escrito acerca de la anulación de los expedientes disciplinarios abiertos por desobediencia de docentes a la orden de impartición de asignaturas afines.

En la tramitación previa de los expedientes incoados ha quedado evidenciada la posibilidad de que existan responsabilidades disciplinarias. En este sentido, no podemos olvidar que el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, tipifica en el art. 7 punto 1 como falta grave, "la falta de obediencia debida a los superiores y autoridades".

Ser ajenos, o hacer excepciones en la aplicación de la norma, nos llevaría a realizar una actuación administrativa arbitraria y discrecional, en contra del derecho constitucional de igualdad en la aplicación de la ley que todos los españoles tienen reconocido, y por cuya efectividad hemos de velar.

Por último, no quisiera finalizar este escrito sin hacer una reflexión sobre las "asignaturas afines" y la dificultad de su atención e inserción en el sistema educativo.

La distribución horaria de las distintas especialidades y materias (2 horas/grupo, 3 horas/grupo, 4 horas/grupo ó 5 horas/grupo) y su aplicación al cambiante número de grupos de alumnos, produce un montante horario que rara vez es múltiplo de 18 (número de horas de cada profesor). Este desajuste horario se potencia con la reducción horaria de los cargos directivos y, en consecuencia los restos horarios de distintas especialidades o materias se ven sometidos a los cambios que el sistema de elección democrática de los órganos colegiados imponen.

En consecuencia, la existencia de restos horarios no coincidentes con las especialidades del profesorado son una realidad y un hecho inmodificable. Por tanto, concretada esta situación, es conveniente considerar el alcance de la misma. Según estudios realizados sobre las plantillas de los Centros de Bachillerato de

Andalucía, hemos podido comprobar que de las 208.110 horas lectivas que reciben los alumnos, 2.500 son impartidas por profesores de otra especialidad. Estos representa el 1'2% del total de horas recibidas. Esta realidad dista mucho de atender al criterio de calidad de enseñanza, que en este tipo de razonamiento, debería ser del 98'8% ya que ese porcentaje coincide con las horas de especialistas..."

Tras un detenido estudio de dicha información, nos volvimos a dirigir a la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia con un escrito del siguiente tenor:

"1.- En primer lugar, del informe recibido se deduce claramente que el elemento fundamental que subyace en la problemática planteada es el de la determinación de la obligatoriedad o voluntariedad de la impartición de "asignaturas afines" a la luz de las diferentes resoluciones judiciales sobre el particular.

En este sentido, vamos a centrar nuestro análisis en la interpretación de la doctrina jurisprudencial existente, y en particular en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de Abril de 1.990 y 1 de Diciembre de 1.992.

El TSJA, en su Sentencia de 23 de Abril comienza poniendo de manifiesto la absoluta legalidad de la Orden de 4 de Septiembre de 1.987, en lo que supone de fijación de un tiempo mínimo semanal de actividades docentes, adecuando, de esta manera, la jornada laboral docente a la del resto de los funcionarios públicos y al nuevo sistema retributivo configurado en la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, 30/84, de 2 de Agosto, y en la Ley 6/85, de 2 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública Andaluza.

El problema surge al analizar el artículo 7 de la Orden, en el que se trata de dar respuesta al supuesto, bastante común, de la inexistencia de horario lectivo suficiente de una determinada asignatura en el centro en que se encuentra destinado el docente.

En este caso, resulta incuestionable que la Administración, en

ejercicio de su potestad de autoorganización, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para completar el horario del docente, asegurando con ello una utilización plena y eficaz de los recursos humanos de que dispone.

Esto implica que la Administración podrá obligar al docente a completar su horario lectivo impartiendo su asignatura en otro Centro, ya que como señala la Sentencia de 23 de Abril de 1.990 «la inamovilidad reconocida en la Constitución y en el artículo 63.2 del Texto Articulado de Funcionarios Civiles, está referida únicamente a la residencia. Y, de otra parte, aunque el Estatuto de los Trabajadores no es aplicable a los funcionarios, puede citarse por referencia o analogía, así en su artículo 39 se regula la movilidad funcional en el seno de la empresa, estableciendo unas limitaciones que vinculan por supuesto a la Administración, es decir, sin perjuicio de los derechos económicos y profesionales, lo que supone que los traslados, el tiempo empleado en los mismos, etc., deberán ser compensados para que no se produzca ni detrimento económico ni mayor dedicación.»

Del texto transcrito se deduce que ante la falta de horario suficiente de su especialidad en el Centro en que el docente imparta enseñanza, la Administración podrá adoptar las medidas necesarias para que dicho horario se complete en otro Centro al efecto, ordenando, de ser necesario, el traslado del afectado, salvaguardando, en todo caso, sus derechos económicos y profesionales.

En este sentido, la posibilidad de opción que se reconoce en el artículo 7 de la Orden, no supone sino una alternativa que la Administración ofrece al docente, a fin de que el mismo, considerando los perjuicios e incomodidades que puede conllevar el traslado a otro Centro, opte por completar su horario mediante la impartición de "asignaturas afines" en el Centro en que se encuentra, evitando de este modo el traslado.

Es importante resaltar que esta facultad de optar es una posibilidad que se le ofrece al docente, pero, en ningún caso, legitima

a la Administración para hacer uso de este derecho del docente cuando el mismo no manifieste su preferencia. No estamos aquí ante un supuesto de discrecionalidad de la Administración, en que cualquiera de las dos opciones contempladas en el artículo 7 puede ser utilizada válidamente por la Administración, sino que la Administración únicamente tiene una posibilidad legítima: ordenar el traslado para que se complete el horario, en ejercicio de su potestad de autoorganización. Es el docente el que tiene la posibilidad de opción, porque así se lo reconoce la Orden en su artículo 7, de sustituir la orden de traslado a otro Centro docente por la impartición de "asignaturas afines" en el Centro en que se encuentra si lo considera más conveniente para sus intereses.

Esta consideración de la impartición de "asignaturas afines" como una facultad del docente y no de la Administración se sustenta en una abundante jurisprudencia, de la que son manifestación clara las afirmaciones contenidas en la Sentencia de 23 de Abril, que analizamos, cuando dice en su Fundamento Jurídico Cuarto, en referencia a la posibilidad reconocida en el artículo 7 de la Orden, lo siguiente: «... siempre partiendo de la premisa de que se trata de una opción y no de una obligación», «... la regulación de estas opciones (no obligaciones)...» O cuando en su Fundamento Jurídico Quinto señala que «Hay que concluir que no existe norma que respalde legalmente la obligación de impartir materias afines, pero tampoco hay norma que impida a la Administración establecer esta opción...»

Aún más claro resulta el fallo de la Sentencia de 1 de Diciembre de 1.992, en el que se estima el recurso interpuesto por un docente contra un acuerdo de esa Administración educativa por el que se le ordenaba impartir obligatoriamente, para cumplir su horario, una asignatura distinta de la propia. En este Fallo se señala textualmente que el citado acuerdo «que anulamos por su disconformidad con el ordenamiento jurídico y declaramos que el recurrente no puede ser obligado a impartir asignaturas distintas a la de su especialidad...»

Abundando en esta consideración, no podemos por menos que transcribir el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de Mayo de 1.991, recaída en relación a un

recurso interpuesto contra la norma equivalente aprobada en el ámbito de la Administración del Estado: apartado 7 de la Orden del MEC de 31 de Julio de 1.987. El citado Fundamento dice lo siguiente:

«... El apartado séptimo de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 31 de julio de 1987, al obligar al funcionario docente a impartir, además de la asignatura propia de su especialidad, asignaturas afines, no sólo vulnera los derechos profesionales del funcionario vinculados al desempeño de las funciones que son propias de su puesto de trabajo que determinó su ingreso en la Administración Docente, con infracción del art. 19.1, párrafo 2º, de la Ley 30/84, de 2 de agosto, en relación con el art.107.1 y 2 de la Ley 14/70, de 4 de agosto, sino también el derecho de los alumnos a recibir la formación adecuada, al estar en abierta contradicción con el art. 126.2 de la Ley últimamente citada, que proclama la obligación del Estado de "mantener los Centros docentes, el profesorado y los medios instrumentales necesarios, teniendo en cuenta las posibilidades de la iniciativa privada, para asegurar el alto nivel y la eficacia de la acción educativa, a fin de que los alumnos obtengan una capacitación idónea que, en su día, les permita una ocupación congruente con los saberes y técnicas adquiridas a lo largo de sus estudios", y con el art. 18.2 de la Ley Orgánica 8/85, de 3 de julio, que impone a la Administración educativa competente la obligación de velar por la "efectiva realización de los fines de la actividad educativa y la mejora de la calidad de la enseñanza", sin que pueda alegarse que el art.22.4 del Decreto 269/77, de 21 de enero, ya obligaba, para completar horarios, a impartir asignaturas afines como una facultad del funcionario...»

En consecuencia, parece claro que la posibilidad de opción que se reconoce en el artículo 7 de la Orden de 4 de Septiembre de 1.987, es una facultad atribuida a los docentes que, de ningún modo, autoriza a la Administración a obligar a éstos a impartir "asignaturas afines", por lo que las órdenes dadas en tal sentido a las dos interesadas en queja, (...), deben ser anuladas por no ajustarse a la legalidad vigente.

A la vista de todo lo anterior, debemos concluir afirmando que una aplicación correcta de la Orden de 4 de septiembre de 1.987, hubiera obligado a la Administración a ofertar a las interesadas la posibilidad de aceptar la impartición de "asignaturas afines" como alternativa al traslado a otro Centro en el que pudieran completar el horario que legalmente les corresponde. Caso de que las interesadas no aceptasen esa posibilidad o no manifestasen su preferencia, la Administración únicamente podría, en ejercicio de su potestad de autoorganización, ordenar el traslado con salvaguardia de todos los derechos económicos y profesionales de las afectadas, nunca ejercitar por las interesadas su facultad de opción imponiendo, con carácter obligatorio, la impartición de "asignaturas afines".

2.- Una vez determinado el carácter potestativo que para el docente tiene la impartición de "asignaturas afines", debemos detenernos en el análisis de las consideraciones que la Sentencia del TSJA de 23 de Abril de 1.990 realiza sobre el concepto de "asignatura afín".

En efecto, en el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia se señala que nos encontramos ante un "concepto jurídico indeterminado", precisado de definición a través del correspondiente desarrollo reglamentario.

Este "concepto jurídico indeterminado" de "asignatura afín", aún cuando no puede ser fijado con carácter obligatorio, no por ello queda fuera de las posibilidades legalmente reconocidas a la Administración en el ejercicio de sus potestades de autoorganización. O dicho de otra manera, el que no se pueda imponer obligatoriamente la impartición de "asignaturas afines" no implica que las mismas no puedan ser impartidas válidamente por los docentes.

Esta idea queda claramente reconocida en la Sentencia de 23 de Abril de 1.990 cuando dice que «tampoco hay norma que impida a la Administración establecer esta opción en pro de una mejor organización de recursos humanos y mayor eficacia administrativa.»

Sin embargo, la legitimidad del concepto de "asignatura afín" no queda arbitrariamente en manos de la Administración educativa,

sino que el mismo precisa, para que pueda ser entendido como válido, de una serie de requisitos que se orientan a garantizar que, en ningún caso, se van a ver afectados los principios de calidad de enseñanza, libertad de cátedra y el propio derecho a la educación.

Así lo entiende el TSJA cuando en la citada Sentencia de 23 de Abril, señala en su Fundamento Jurídico Quinto que:

«La redacción del apartado segundo del punto 7º es menos acertada que la de la Orden del Ministerio de Educación de 2 de julio de 1987, de la que se afirma es copia, puesto que al referirse a «materias o actividades lectivas determinadas por la Consejería de Educación» (concepto jurídico indeterminado) queda enteramente en sus manos la delimitación de las mismas, lo que podría dar lugar a asignaciones de clases a profesores cuya titulación nada tiene que ver con la asignatura a impartir y ello iría en detrimento de la calidad de la enseñanza, de la libertad de cátedra y del propio Derecho a la Educación.»

Así, no basta con que la Orden de 4 de Septiembre prevea la posibilidad de impartir "asignaturas afines", sino que es necesario además que la asignatura que se imparta como "afín" reúna las condiciones para ser considerada como tal.

Cuáles sean las condiciones para que una asignatura pueda ser considerada como "afín" a otra, es una cuestión que habrá de resolverse a través de la oportuna regulación normativa, tomando en consideración criterios técnico-docentes para su determinación.

Esta regulación normativa, que habrá de hacerse con rango reglamentario, deberá realizarse por la Administración de forma concertada con los miembros afectados de la Comunidad Educativa, tal y como señala la Sentencia de 23 de Abril en el mismo Fundamento Jurídico Quinto:

«Es necesario que ese concepto jurídico indeterminado quede perfectamente definido a través del correspondiente desarrollo reglamentario previamente concertado con los interesados»

Este desarrollo reglamentario - que según el informe recibido se encuentra en preparación - deberá tener en cuenta que el TSJA ha establecido en su Sentencia de 23 de Abril un requisito que deberá ser, en todo caso, respetado, cual es el de que la asignatura a impartir, además de tener la consideración de "afín" con arreglo a los criterios técnico-docentes que se acuerden, "haya sido objeto de estudio en la licenciatura con la que (los docentes) alcanzaron la titulación".

Este requisito supone una garantía de que la impartición de "asignaturas afines" en ningún caso va a afectar negativamente a la calidad de la docencia impartida, al asegurar que el profesor tenga los conocimientos necesarios de la asignatura que va a enseñar por haberlos estudiado en el curso de su licenciatura.

Por lo tanto, se hace necesaria una urgente regulación reglamentaria del concepto de "asignatura afín", previamente concertada con los interesados, basada en criterios técnico-docentes. Cuya aplicación práctica exigirá dos requisitos: aceptación voluntaria del docente y comprobación de que la asignatura se encuentra entre las estudiadas por el mismo en su licenciatura.

Hasta tanto esta regulación se lleve a efecto, la impartición de "asignaturas afines" podrá realizarse, siempre y cuando se respeten los dos requisitos de aplicación antes señalados. Quedando, hasta su definición normativa, sujeta a conocimiento de los Tribunales las dudas de interpretación que puedan surgir sobre la consideración de "afinidad" entre asignaturas.

En nuestro anterior escrito, le poníamos de manifiesto la preocupación que esta Institución tenía por considerar que el sometimiento a los Tribunales, hasta que se efectúe la regulación normativa, del concepto de "asignatura afín" - si dicha regulación se retrasaba - podía suponer la residenciación en los órganos judiciales de la toma de unas decisiones que, por la necesidad de utilizar criterios técnico-docente, no entendíamos fueran los órganos más idóneos para ello. Esta razón, y nunca un cuestionamiento de las competencias jurisdiccionales, es la que nos llevaba a instarles a un rápido desarrollo reglamentario.

A modo de conclusión, debemos señalar las siguientes consideraciones:

- La impartición de "asignaturas afines" no puede imponerse de forma obligatoria a los docentes.
- La facultad de opción que se establece en el artículo 7 de la Orden de 4 de Septiembre de 1.987, es una posibilidad ofertada a los docentes, para que los mismos hagan uso de ella, voluntariamente, siempre que la consideren más conveniente para completar su horario laboral que el traslado a otro centro.
- El no ejercicio de la facultad de opción sólo faculta a la Administración para ordenar, en su caso, el traslado del docente, nunca para imponerle obligatoriamente la impartición de "asignaturas afines".
- La elección por el docente de la posibilidad de impartir una asignatura como "afín", exigirá que la misma haya sido considerada como tal y además que se encuentre entre las estudiadas por el docente en su licenciatura.
- El concepto de "asignatura afín" deberá desarrollarse reglamentariamente, de forma concertada, con la mayor rapidez posible.

3.- Por último, respecto de los expedientes disciplinarios por desobediencia abiertos a las interesadas en queja, hemos de señalar que, de ningún modo, esta Institución pretende que la Administración haga "excepciones en la aplicación de las normas", ni menos aún que "realice una actuación administrativa arbitraria y discrecional", como parece desprenderse de la interpretación contenida en su informe.

Por el contrario, esta Institución no pretende otra cosa que velar por el respeto de la legalidad vigente como garantía de salvaguarda de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución, a cuya custodia nos encomienda nuestra norma reguladora.

Ello no obstante, dado que esta Institución considera que la

orden incumplida por las interesadas, que dio lugar al expediente disciplinario, se sustenta en una interpretación errónea de la jurisprudencia emanada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y de la legalidad vigente y que, en consecuencia, es nula, es por lo que entendemos que sería conveniente que se estudiase la posibilidad de retirar los citados expedientes disciplinarios.

*Como conclusión, debemos decir que esta Institución mantiene básicamente las **Recomendaciones** y **Sugerencias** efectuadas al amparo de la facultad reconocida en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, en nuestro escrito de fecha 12 de Mayo de 1.993, aunque concretándolas y matizándolas de la siguiente forma:*

Sugerencia:

- Que se proceda, con la mayor rapidez posible, al desarrollo en vía reglamentaria del concepto jurídico indeterminado "asignatura afín", de forma concertada con los sectores de la comunidad educativa que resulten afectados, tal y como se solicita en el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de abril de 1990.

Recomendaciones:

- Que la posibilidad de opción contemplada en el artículo 7 de la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 4 de Septiembre de 1.987, se interprete como una facultad reconocida únicamente a los docentes y siempre con carácter voluntario para los mismos.

- Que se acredite que aquellos docentes que optan libremente por la impartición de "asignaturas afines" cumplen el requisito de haber estudiado dicha asignatura en su licenciatura.

- Que se estudie la posibilidad de anular los expedientes disciplinarios abiertos por desobediencia de docentes a la orden de impartición de asignaturas afines."

En contestación a este escrito, se recibió una comunicación de la

Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia, en el que nos manifestaban que de forma inmediata se analizaría la forma de asumir las Recomendaciones formuladas por esta Institución, y que, en cuanto al estudio de la anulación de los expedientes disciplinarios incoados a las profesoras, se encontraban en total disposición de adoptar las medidas más convenientes para las afectadas, comprometiéndose a informarnos de la solución que se decidiera.

Posteriormente, la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia, nos dio traslado de las Resoluciones dictadas sobreseyendo los expedientes disciplinarios incoados a las interesadas. En consecuencia, procedimos a archivar el expediente. Agradecemos, pues, tras este largo y complejo Expediente la buena colaboración recibida por la Dirección General de Personal, de la que dejamos constancia en este informe.

2.1.3.2. Alumnos.

Siguiendo con el análisis sistemático de los problemas que afectan a la comunidad educativa -examinados a la luz de las quejas recibidas-, vamos a centrarnos ahora en el estudio de las cuestiones suscitadas en relación con el colectivo más importante de los que conforman la comunidad educativa: el colectivo de alumnos.

Si analizamos con cierto detenimiento el conjunto de quejas recibidas durante 1.993 que afectan o se refieren de forma primordial a los alumnos, podremos comprobar que -siguiendo la tradición ya puesta de manifiesto en Informes anteriores- las de mayor relevancia son las que afectan a los problemas de integración educativa de los colectivos más desfavorecidos.

En este sentido, resulta fácilmente constatable el importante impulso dado a los instrumentos de integración educativa de alumnos desfavorecidos tras la publicación de la LOGSE. Un impulso que se concreta, tanto en la creación de centros o aulas para alumnos con discapacidades, como en la dotación a estos centros de medios personales y materiales para un mejor cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, el esfuerzo realizado en la mejora de las condiciones de acceso a la educación de los alumnos con discapacidades, aún cuando ha permitido importantes logros en la corrección de situaciones de carencia, ha

provocado simultáneamente una toma de conciencia por parte de los padres con hijos discapacitados acerca de la injusticia de algunas situaciones que hasta entonces consideraban normales y aceptaban con resignación.

Esta toma de conciencia, ha llevado aparejada el lógico incremento en el número de denuncias sobre situaciones de carencias o insuficiencias educativas que afectan a alumnos desfavorecidos, y un paralelo aumento de las demandas de solución a las situaciones denunciadas que, en ocasiones, han podido desbordar las previsiones administrativas.

Especialmente significativas, como exponentes de la situación creada, son las numerosas quejas recibidas en esta Institución que tienen por objeto denunciar la falta o insuficiencia de medios personales o materiales destinados a paliar los problemas de integración de los alumnos discapacitados en los centros docentes.

En la mayoría de estas quejas se pueden observar las dificultades a las que se enfrenta la Administración a la hora de atender estas peticiones, que ponen de relieve los problemas, básicamente presupuestarios y de dotación personal, que comporta la integración de alumnos desfavorecidos.

En este sentido, es necesario requerir de la Administración un mayor esfuerzo para dar cumplimiento a los objetivos marcados por la LOGSE en su Título V «De la compensación de las desigualdades en la educación», con el fin de hacer realidad lo preceptuado en el artículo 27.2 de la Constitución, que preconiza que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana».

A lo largo de los apartados siguientes, dedicaremos un espacio importante a dar cuenta de las quejas más relevantes recibidas en relación con la integración de los alumnos desfavorecidos, utilizando este concepto en su acepción más amplia, a fin de dar cabida en el mismo, no sólo a los alumnos con discapacidades físicas o intelectivas, sino también a aquellos alumnos cuya situación de desventaja deriva de su pertenencia a una minoría étnica o social.

Asimismo, daremos cuenta de otras quejas recibidas en relación con el colectivo de alumnos que resulten de especial interés por la naturaleza del asunto planteado, o por el tratamiento dado al mismo.

2.1.3.2.1. Integración de alumnos.

La integración de los alumnos con minusvalías en nuestra Comunidad Autónoma ha experimentado un importante desarrollo durante los últimos cursos, como lo ponen de manifiesto los datos estadísticos sobre alumnos escolarizados en centros o unidades específicas de atención a discapacitados.

El sistema de atención a este tipo de alumnos diseñado en la LOGSE, contempla tres formas diferentes de escolarización:

- Centros Específicos de Educación Especial, donde son atendidos únicamente alumnos con minusvalías.

Estos centros deben estar dotados de medios materiales suficientes y de personal con formación específica en la atención de minusvalías, así como de personal auxiliar especialista: educadores, logopedas, fisioterapeutas, psicólogos, etc.

Actualmente estos centros escolarizan a aproximadamente el 20 % de los alumnos andaluces con discapacidades.

- Unidades de Educación Especial integradas como aulas específicas en centros ordinarios.

En ellas se atienden las necesidades de los alumnos con deficiencias sin una separación total del entorno educativo normal, como la que suponen los Centros Específicos de Educación Especial.

El personal que atiende a estos alumnos es similar al que integra los Centros Específicos.

Estas unidades escolarizan actualmente a aproximadamente el 55 % de alumnos con discapacidades.

- Centros de Integración, donde conviven alumnos con discapacidades y alumnos normales.

A diferencia de las Unidades de Educación Especial, los alumnos no

están separados por aulas, sino que comparten las mismas con los alumnos normales, lo que facilita la integración y adaptación del alumno deficiente a su entorno.

Los alumnos están atendidos fundamentalmente por el profesorado de apoyo a la integración, con una atención orientada a facilitar su integración en la clase en condiciones de normalidad.

Los alumnos escolarizados en los Centros de Integración suponen aproximadamente el 25 % de los mismos.

Si estos datos se evalúan en una perspectiva temporal, comparándolos con los de años anteriores, se observa una tendencia clara y definida hacia la potenciación de los Centros de Integración, que están llamados a desempeñar el papel fundamental en el proceso de integración del alumno en su entorno, abandonando prácticas anteriores que provocaban el aislamiento de estos alumnos, fomentaban su sentido de la "diferencia" e impedían un mayor conocimiento y comprensión de sus necesidades por parte del resto de la sociedad.

La realidad es que la comparación de los datos de escolarización actuales con los de hace algunos años, nos lleva a reconocer el importante esfuerzo inversor realizado en este área educativa, así como la corrección y acierto de las líneas de desarrollo emprendidas. Pero estos datos no pueden ocultar que aún existen graves situaciones de carencia que es necesario afrontar y solucionar.

En este sentido, queremos llamar la atención sobre los datos facilitados por el Sr. Consejero de Educación y Ciencia al Parlamento de Andalucía en contestación a una Pregunta sobre los medios materiales y humanos de los centros de integración, formulada por un Diputado de la Cámara.

Los datos expuestos en relación con el número de centros autorizados de integración a lo largo de los últimos ocho cursos, nos permite constatar que el ritmo de crecimiento de los primeros cinco cursos -espectacular en algunos casos- se reduce significativamente a partir del curso 90/91, hasta prácticamente quedar congelado desde el curso 92/93.

Algo similar ocurre con la dotación económica destinada a cubrir gastos de materiales, suministros y otros, de los centros y unidades de integración, cuyo crecimiento ha quedado estancado desde el curso 91/92.

Igual situación se repite en relación con el número de Equipos de Promoción y Orientación Educativa y Equipos de Atención Temprana y Ayuda a la Integración (en adelante EPOES y EATAIS) que se crean cada curso, cuyo crecimiento entre los cursos 83/84 y 90/91 es impresionante, para quedar estancado a partir del curso 91/92.

Estos datos nos mueven a la reflexión y a cuestionarnos si obedecen a razones de ausencia de necesidades al resultar suficientes los medios disponibles o, por el contrario, nos encontramos ante una disminución del esfuerzo inversor determinada por carencias de tipo presupuestario.

Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que en esta Institución se siguen recibiendo quejas que denuncian deficiencias en la atención a alumnos con necesidades especiales.

En efecto, del análisis de las quejas recibidas se puede comprobar que es necesario impulsar el proceso de incorporación de especialistas (logopedas, psicólogos, fisioterapeutas, etc.) a los centros que atienden alumnos con deficiencias, así como aumentar las dotaciones de medios materiales de que disponen los mismos, e incrementar los cursos de formación dirigidos a preparar al profesorado de estos centros para atender debidamente las necesidades de los alumnos.

Como ejemplo de las quejas recibidas en relación con los problemas de los alumnos discapacitados, podemos citar la **queja 93/2074**, en la que la madre de una alumna con minusvalía planteaba su protesta por haberle sido rechazada la solicitud de matriculación de su hija en un centro próximo a su domicilio, en el que ya estudiaban sus dos hermanos, por entender la Administración que, de acuerdo con los informes de la Comisión de Distrito, resultaba más conveniente la escolarización de la alumna en un centro de integración. En el informe recibido, se hacía hincapié en que el centro solicitado por la interesada carecía de medios y personal especializado para atender a una alumna con un grado de minusvalía como el que presentaba la hija de la reclamante.

Examinados los informes de la Administración, hubimos de coincidir con la apreciación de la misma, en el sentido de considerar que, dado el grado de minusvalía que padecía la pequeña, era aconsejable su incorporación a un centro donde pudiera atenderla un personal especializado. A esta decisión contribuyó

también el compromiso de la Administración de facilitar una ayuda de transporte a los padres de la niña para facilitar sus desplazamientos al centro de integración.

En todo caso, consideramos que la queja relatada es una muestra clara de la necesidad de extender la red de centros de integración, a fin de que los alumnos con deficiencias no se vean obligados a abandonar su entorno familiar y social, pudiendo escolarizarse en centros próximos a sus domicilios y a sus familias.

Otra queja significativa es la **queja 93/1209**, en la que la madre de una alumna de un pueblo de Córdoba, diagnosticada por los psicólogos como hiperactiva, muy nerviosa y con un cierto retraso para su edad, reclamaba la creación de un aula de integración en alguno de los centros de su localidad, a fin de evitar el tener que escolarizar a su hija lejos del domicilio familiar.

La tramitación de este expediente culminó tras el compromiso de la Administración de dotar a uno de los centros de la localidad con una Unidad de Educación Especial de Apoyo a la Integración, lo que venía a satisfacer las expectativas de la reclamante.

No queremos acabar este apartado dedicado a la integración de alumnos, sin hacer una referencia a los problemas a que se enfrentan aquellos alumnos cuyas necesidades especiales derivan, no de una discapacidad física o psíquica, sino de su pertenencia a un determinado grupo social o étnico, o a una determinada categoría económica.

En el Informe Anual de 1.992 ya nos referimos a los problemas de escolarización de las minorías étnicas (**queja 91/1443** de Mancha Real), de los niños de las barriadas más pobres (**queja 92/1158** de la Barriada de "Los Asperones" en Málaga) y de los niños pertenecientes a grupos de riesgo (**queja 92/1697** sobre una niña afectada de SIDA). Por ello, vamos ahora a centrar nuestra atención en el problema de la escolarización de los hijos de los temporeros andaluces.

En efecto, las migraciones interiores de trabajadores agrícolas con motivo de las campañas de recogida y cosecha de determinados productos, plantea una problemática social que incide sobre muy diversos ámbitos: vivienda, condiciones de trabajo, asistencia sanitaria, servicios sociales, educación, etc.

Uno de los problemas necesitado de especial consideración es el que se refiere a las condiciones de escolarización de los hijos de temporeros.

La necesidad de desplazamiento fuera del lugar habitual de residencia sitúa a los padres en la disyuntiva de tener que optar entre dejar atrás a sus hijos o llevarlos consigo. Una decisión para cuya adopción tendrá una influencia decisiva el conocimiento de las posibilidades de escolarización de sus hijos en el lugar de origen y en el lugar de destino.

Así, dos son las cuestiones que en el ámbito educativo preocupan a los padres temporeros:

- Posibilidad de mantener a sus hijos escolarizados en su lugar de residencia habitual.
- Posibilidad de escolarizar a sus hijos en el lugar donde van a desarrollar su actividad agrícola.

Vamos a analizar estas dos cuestiones separadamente:

A) Escolarización en el lugar de Residencia

En la población de origen del temporero, la única solución viable es la que pasa por la escolarización del niño en un centro que permita cubrir las necesidades de atención del mismo durante la 24 horas del día, tanto por lo que se refiere a su formación educativa como a su alimentación y hospedaje.

A tal efecto, la escolarización de estos alumnos habrá de verificarse bien en Escuelas-Hogar, donde se le ofrezcan de forma conjunta los servicios de enseñanza y alojamiento, o bien mediante su inclusión en Residencias Escolares, que permitan atender al alumno durante el tiempo que no esté en su colegio habitual.

Actualmente existe una red de Escuelas-Hogar, creadas por la Consejería de Educación que tienen entre sus finalidades la de atender la escolarización y alojamiento de los hijos de temporeros. Igualmente, existe una red de Guarderías y Residencias Escolares, creadas por la Consejería de Asuntos Sociales, en colaboración con las Diputaciones y los Ayuntamientos, que facilita alojamiento a estos niños, como complemento a la educación que reciben en

Centros de enseñanza normales.

En estos Centros no tienen cabida únicamente los alumnos hijos de temporeros, sino que es frecuente que en los mismos se incluyan alumnos con problemas graves de convivencia familiar, delincuencia, drogadicción, etc., lo que conlleva la necesidad de que el personal adscrito a dichos Centros tenga la cualificación profesional suficiente para atender a este tipo de alumnos.

En relación con estos Centros se plantean tres problemas fundamentales:

- 1.- Inexistencia de plazas suficientes para atender a la demanda producida cada año.
- 2.- Calidad de las condiciones de escolarización y estancia que ofrecen estas Instalaciones.
- 3.- Falta de un profesorado adecuado y suficiente para atender al tipo de población escolarizada.

B) Escolarización en el lugar de destino

La otra posibilidad que se ofrece a aquellos padres que no quieren separarse de sus hijos durante sus desplazamientos profesionales es la de escolarizar a los mismos en el lugar al que se desplazan.

En esos casos existe la posibilidad de solicitar plaza escolar en los Centros de la población de destino, para lo cual existe la llamada "cartilla verde" en la que se incluyen los datos precisos para la escolarización del alumno fuera de su lugar de residencia habitual.

Sin embargo, a la hora de proceder a hacer efectiva esta posibilidad los padres se encuentran con diversos problemas:

- Inexistencia de plazas suficientes en los Centros de las localidades a las que se desplazan.
- Dificultades para el transporte de los niños a los Centros escolares, habida cuenta que los lugares de trabajo y residencia suelen encontrarse alejados de los núcleos

urbanos y que no existen rutas de transporte escolar adaptadas a sus necesidades.

- Problemas de rechazo entre los demás alumnos hacia los hijos de temporeros.

- Dificultades de adaptación al ritmo escolar motivado por su incorporación tardía a los Centros y el cambio continuo de profesores, sin que existan profesores de apoyo suficientes para ayudar a los alumnos a solucionar sus problemas de integración.

Todas estas cuestiones llevan a muchos padres a optar por la no escolarización de sus hijos durante estos períodos, que se ven así privados de su derecho a la educación, con grave perjuicio para su formación futura.

En este sentido, resulta especialmente grave constatar la existencia de denuncias sobre niños que no sólo no se encuentran debidamente escolarizados, sino que incluso son utilizados por sus padres y patronos para la realización de tareas agrícolas, incumpliendo con ello tanto la normativa educativa sobre escolarización obligatoria, como la laboral que prohíbe el trabajo de menores.

En todo caso, es evidente que la problemática de los temporeros andaluces excede el estricto ámbito educativo, ya que en la misma concurren problemas de vivienda, salud, servicios sociales, etc. que precisan de una actuación conjunta de diversos ámbitos de la Administración pública.

Ello no obstante, la conveniencia de un tratamiento globalizador del problema, de ningún modo excluye la oportunidad de abordar de forma sectorial aquellas cuestiones que pueden ser solucionadas de tal forma.

Así, en el campo educativo se hace imprescindible abordar los problemas de este colectivo, poniendo fin a situaciones de desconocimiento del elemental Derecho a la Educación de muchos niños andaluces. A tal fin, resulta necesario realizar un análisis en profundidad de la problemática denunciada que nos permita conocer el alcance real de la misma, identificar las carencias fundamentales y aportar soluciones válidas para solventar las insuficiencias detectadas.

En consecuencia, esta Institución ha decidido iniciar una actuación de oficio en relación con la cuestión analizada, de cuyos resultados daremos cuenta

en posteriores Informes.

2.1.3.2.2. Derechos y deberes de los alumnos.

En relación con la problemática derivada del ejercicio por parte de los alumnos de los derechos que el Ordenamiento les reconoce, vamos a limitarnos en este Informe a dar cuenta de la denuncia presentada por un amplio grupo de alumnas en relación con la situación creada en la Escuela Superior de Arte Dramático y Danza de Sevilla, que aparece recogida en los expedientes de las **quejas 92/1852 y 92/2039**.

Las quejas fueron presentadas en nombre de un colectivo de alumnas y padres de alumnas que habían cursado 7º de Ballet clásico. Los interesados se dirigían a esta Institución al considerar que recibieron un trato desconsiderado y vejatorio por parte de algunos profesores, así como que fueron objeto de repetidas irregularidades y arbitrariedades.

Tales hechos fueron denunciados ante la Consejería de Educación y Ciencia en sucesivos escritos, sin obtener respuesta alguna. Las peticiones se centraban en:

- anulación de la convocatoria de junio.
- anulación de la convocatoria de septiembre.
- responsabilidades a tres profesores por el trato para con las alumnas.
- recuperación de alumnas que habían abandonado sus estudios.

Tras una dilatada tramitación, en la que hubimos de reiterar en diversas ocasiones nuestra solicitud de informe ante lo incompleto de los datos que nos ofrecía la Administración, finalmente recibimos una comunicación de la Delegación Provincial de Sevilla de la que se deducía que se aceptaban las pretensiones de las interesadas, ya que se habían adoptado los acuerdos de revisión de las pruebas de evaluación y de la apertura de expedientes disciplinarios a los profesores denunciados por tratos vejatorios.

Sin embargo, el informe recibido permitía, igualmente, constatar los problemas que presentaba la calidad de la enseñanza impartida en la Escuela Superior de Arte Dramático y Danza, en su Sección de Danza, por lo que estimamos procedente realizar una **Sugerencia** a fin de interesar que por la Administración se efectuase una investigación que permitiera detectar las deficiencias de que adolecía la enseñanza impartida en el centro, a la vez que se adoptaran las medidas precisas para corregir dichas deficiencias.

El tenor del escrito que, en tal sentido, dirigimos a la Administración educativa, era el siguiente:

"El presente expediente de queja se originó a raíz de un escrito en el que diversas alumnas de 7º de Ballet de la Escuela Superior de Arte Dramático y Danza realizaban una denuncia por la situación en que se encontraban como consecuencia de diversas irregularidades cometidas tanto en su formación como en la evaluación de sus aptitudes.

Concretamente, del análisis del escrito de queja se deducía la necesidad de clarificar tres cuestiones fundamentales:

- Criterios de valoración utilizados en la evaluación de las alumnas.*
- Posible existencia de tratos vejatorios y degradantes a las alumnas por parte de algunos docentes del centro.*
- Calidad de la enseñanza impartida en el centro.*

A continuación vamos a analizar la respuesta dada a estas tres cuestiones en el informe recibido de esa Delegación Provincial:

1.- Por lo que se refiere a la disconformidad de las denunciantes con la evaluación de su rendimiento realizado en el centro, hemos de decir que esta Institución no cuestiona, en ningún caso, las evaluaciones realizadas por los órganos académicos en el ámbito de su autonomía profesional, limitándose a verificar que la actuación de dichos órganos se haya ajustado a las prescripciones legales sobre composición y funcionamiento, y a comprobar que se han otorgado a los alumnos las posibilidades de reclamación que la

normativa prevé para los casos de disconformidad con las calificaciones obtenidas.

A tal efecto, hemos de señalar que no observamos irregularidad alguna en la actuación de la Administración educativa por cuanto que, aún con un cierto retraso, se han respetado los derechos de las alumnas afectadas a ser examinadas por una nueva Comisión Evaluadora.

2.- Por lo que se refiere a las denuncias de actitudes y tratos vejatorios y degradantes formuladas por las alumnas contra varios docentes, hemos de señalar que, dada la gravedad de las conductas denunciadas y el importante aporte probatorio que las alumnas incluían en sus escritos, -fundamentalmente por el número de testimonios recogidos-, no podemos por menos que coincidir con V.I. en la necesidad de que se proceda a una depuración de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir, para lo cual es necesaria la incoación de los correspondientes expedientes disciplinarios.

3.- La última de las cuestiones planteadas hace referencia a la calidad de la enseñanza impartida en el centro en su Sección de Danza.

Sobre esta cuestión queremos indicarle que, aunque esta Institución se preocupa por el problema particular de las alumnas denunciadas, lo que realmente nos inquieta es el problema que parece encontrarse en el fondo de las situaciones denunciadas: la deficiente calidad de la enseñanza impartida en el centro docente.

Resulta difícil, e incluso arriesgado, realizar una valoración de la enseñanza impartida en un centro especializado como es el que nos ocupa, sin contar con la cualificación necesaria para ello. Sin embargo, de los testimonios aportados por las interesadas, así como de las afirmaciones contenidas en los informes de la Inspección que nos han sido remitidos, parece desprenderse una crítica generalizada al grado de preparación obtenido por las alumnas de Ballet.

Nos parece especialmente significativa la coincidencia entre

las afirmaciones de las alumnas sobre la insuficiencia de su preparación académica y las opiniones vertidas por la Inspectora D^a (...) en su informe cuando dice que:

"Personalmente puedo opinar que algunas de esas alumnas no tenían por qué haber promocionado hasta 7º curso, pues ni su cuerpo, por la falta de proporciones adecuadas para la danza, ni sus estilos estéticos podían dar de sí más de lo que ya habían adquirido".

Consideramos difícilmente comprensible que se haya permitido la promoción de curso a alumnos que carecían de las condiciones mínimas para superar el nivel al que accedían, impulsándoles a continuar unos estudios sin futuro aparente, con la consiguiente pérdida de dinero, tiempo y esfuerzos que ello supone.

*Por todo ello, al amparo de la posibilidad reconocida en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle **Sugerencia** de que se efectúe un estudio en profundidad sobre la calidad de la enseñanza impartida en la Sección de Danza de la Escuela Superior de Arte Dramático y Danza, adoptándose las medidas que se estimen necesarias para corregir las deficiencias que se pudieran detectar."*

Actualmente estamos a la espera de recibir contestación a la **Sugerencia** formulada.

2.1.3.3. Asociaciones de Padres de Alumnos.

La ambiciosa reforma educativa diseñada en la LOGSE, reconocía como una necesidad ineludible para su consecución la incorporación de los diferentes componentes de la comunidad educativa al proceso reformador. Desde un principio se hizo evidente que sin una participación activa de los docentes, los alumnos y los padres de éstos, resultaba imposible llevar a buen término los objetivos de cambio del sistema educativo.

Por ello, la LOGSE introdujo en su articulado numerosos preceptos cuya finalidad no era otra que la de convertir al sistema educativo español en un

sistema más participativo, en el que los miembros que conforman su comunidad educativa se convirtieran en auténticos protagonistas y beneficiarios últimos del proceso reformador. Con estas premisas, la nueva ordenación del sistema educativo fue recibida con ilusión y esperanza por parte de sus destinatarios.

La autonomía de los centros docentes se postulaba en la LOGSE como una de las metas a conseguir con la implantación de la reforma. Una autonomía que tenía como finalidad disminuir la intervención administrativa en el proceso educativo, mediante un incremento de la participación de los miembros de la comunidad educativa en la adopción de decisiones en los centros, a través de su órgano natural de representación: el Consejo Escolar de Centro.

Para ello resultaba imprescindible una potenciación de los órganos de representación y participación docente de los distintos sectores de la comunidad educativa: los Claustros de Profesores, las Asociaciones de Padres de Alumnos (en adelante APA) y las Asociaciones de Alumnos.

Con esta finalidad se dictaron normas que tenían por objetivo impulsar la creación y el desarrollo de las Asociaciones de Padres de Alumnos, a la vez que se facilitaban ayudas financieras para fomentar la participación de las mismas en el proceso educativo.

Tras varios años de seguirse esta política, puede observarse que sus resultados están por debajo de lo esperado, manteniéndose la renuencia de los padres y madres de alumnos a ejercitar su derecho de participación en la educación de sus hijos.

Apenas dos años después de iniciada la aplicación efectiva de la LOGSE, se percibe un cierto desencanto, cuando no desilusión, a la hora de juzgar los logros de la reforma, en particular por lo que se refiere a la participación de los miembros de la comunidad educativa en el proceso educativo.

Así, si bien el número de APAS se ha incrementado considerablemente, la representatividad de las mismas sigue siendo muy cuestionable ante lo escaso del número de padres que se incorporan a aquéllas y participan en sus tareas, amén del escaso atractivo que, a veces, en algunas de ellas se observa en la programación de sus actividades.

Por ello, consideramos imprescindible que se continúen y se

profundicen las actuaciones dirigidas a fomentar la participación de los padres de los alumnos en el proceso educativo, como instrumento necesario para convertir nuestro sistema educativo en un sistema auténticamente participativo.

Pese a lo dicho anteriormente, sobre la indiferencia de los padres frente a los fenómenos asociativos que constituyen las APA, traemos a este apartado el relato de una queja que pone de manifiesto un caso curioso de problemas en un centro docente derivado de la existencia de dos APA en el mismo.

Se trata de la **queja 93/1219**, que traía causa de otra anterior (**queja 91/708**), presentadas ambas por los miembros de una APA de un centro de Cádiz, denominada Nueva Asociación de Padres de Alumnos (NAPA), que nos planteaba un conjunto de denuncias relacionadas con el trato discriminatorio que consideraban estar recibiendo de parte de la Dirección del centro en comparación con el dispensado a la otra APA existente.

En el escrito de queja se entremezclaban denuncias sobre posibles actuaciones irregulares del centro, con denuncias contra la APA y protestas por el papel desempeñado por la Delegación Provincial de Cádiz en el contencioso suscitado.

La tramitación de esta queja fue larga y compleja por lo que, a fin de no extendernos en demasía, vamos a comenzar nuestro relato dando cuenta del contenido del escrito que dirigimos a los interesados como resumen y corolario de las actuaciones efectuadas en relación con la **queja 91/708**, con la intención de que el mismo sirva de introducción al relato de la **queja 93/1219**, que expondremos a continuación.

La **queja 91/708**, incluía una amplia serie de denuncias de muy diversa índole, las cuales fueron objeto de una respuesta parlamentaria por parte del Sr. Consejero de Educación y Ciencia. Esta respuesta, junto a los informes remitidos por la Delegación Provincial de Cádiz, constituyeron la base del escrito de conclusiones dirigido a los interesados, en el que dábamos cumplida contestación a cada una de las cuestiones suscitadas por el escrito de queja. A continuación incluimos, de forma resumida, las cuestiones planteadas y las respuestas de esta Institución:

1.- Cobertura de las sustituciones del profesorado por parte de la APA, con cargo a presupuestos propios:

Esta actuación de la APA era manifiestamente contraria a las normas vigentes sobre sustituciones del profesorado, cuya responsabilidad recae directamente en las Delegaciones Provinciales, de acuerdo con el procedimiento fijado en las diferentes Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Educativa.

En su informe el Sr. Consejero reconoció la ilegalidad de la actuación, y se expresó del siguiente modo:

"Se trata de un procedimiento ilegal que, por tanto, debe ser anulado y en este sentido, ha actuado la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz, a través del Servicio de Inspección de Educación, que hace constar que el Director del centro ya ha comunicado a la APA que por impedimentos legales procede anular el capítulo de su presupuesto destinado a sustituciones, debiendo ser realizadas las mismas por los profesores a los que no se ha asignado un determinado curso o grupo, para las sustituciones en tres o menos días, tal como se recoge en la Resolución de la Dirección General de Ordenación Educativa de 15 de julio de 1.991, sobre organización y funcionamiento de los centros de E.G.B."

2.- Problemática suscitada por los horarios y fechas acordados para las reuniones del Consejo Escolar y la Comisión Económica:

La determinación de los días y horas en que deberían reunirse estos órganos colegiados entra dentro de las competencias de auto-organización del propio Consejo Escolar, a quien en última instancia le corresponde decidir sobre la materia.

Resultaba evidente que cualquier decisión sobre estos puntos debería realizarse con la idea de facilitar al máximo la participación de los componentes del órgano, sin que ello debiera tampoco suponer una supeditación de la funcionalidad del órgano a las conveniencias de un miembro del Consejo. En este sentido, parecía conveniente que por las partes afectadas se hiciese un ejercicio de flexibilidad, a fin de acomodar los intereses de todos sin condicionar el interés general.

A tal efecto, nos pareció una solución muy conveniente la apuntada

por el Sr. Consejero en su informe:

"Ante los desacuerdos en las convocatorias de reuniones del Consejo Escolar del centro, dado que el horario más adecuado para algunos representantes dificultaba la asistencia de otros, y viceversa, el Delegado Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz, en reunión mantenida el pasado 20 de marzo de 1.991, sugirió la procedencia de acomodar las sesiones alternativamente a los intereses de unos y otros. Habiéndose, por tanto, llegado a un acuerdo, el Consejo Escolar del centro adoptó las medidas adecuadas para que el conflicto planteado en el curso 1990/91 en torno al calendario de reuniones, no se repita en el curso actual."

3.- Funcionamiento de la Comisión Económica:

Sobre la problemática en torno al horario de reuniones ya nos hemos pronunciado en el punto anterior. Por lo que se refiere a las posibles deficiencias en el sistema de control de los gastos originados por el servicio de comedor, hemos de señalar que, en nuestra opinión, la Comisión Económica, además de su finalidad básica que es la elaboración del proyecto de presupuesto del Centro, tiene otra que se orienta precisamente a informar al Consejo Escolar sobre las cuestiones de índole económica que el mismo le encomiende. En tal sentido, parecía necesario conocer cuáles eran las funciones concretas encomendadas por el Consejo Escolar a la Comisión Económica, a fin de comprobar si entre las mismas se encontraban las del control de los gastos e ingresos de los distintos servicios del colegio, como parecía lógico, dado que resultaría una función propia de una Comisión Económica. En caso de que así fuese, dentro de esa función de control de gastos e ingresos de los servicios, se incluiría necesariamente el control de los gastos e ingresos del Servicio de Comedor, para lo cual sería requisito mínimo que el citado Servicio numerara los tickets que expende.

El Sr. Consejero en su informe manifestó al respecto lo siguiente:

"Sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento y reuniones de la Comisión Económica, se estima que ésta debe mejorar en sus aspectos formales. Así se ha indicado al Colegio, para que el Director adopte las medidas necesarias, a fin de centrar sus funciones en temas específicos que les son propios, en lugar de tratar cuestiones, quizás más propias del Consejo Escolar."

En nuestra opinión, si bien es cierto que era al Consejo Escolar a quien correspondía decidir las funciones de la Comisión Económica, parecía lógico que a la misma se atribuyeran las competencias para informar sobre los gastos e ingresos de los Servicios del centro, comunicando al Consejo las anomalías que se detectasen y proponiendo medidas correctoras. En todo caso, la responsabilidad sobre las decisiones a adoptar recaería, en última instancia, en el Consejo Escolar.

4.- Información solicitada sobre las siguientes cuestiones:

- a) Memoria del curso.
- b) Programación general del centro
- c) Información de las actividades del centro.
- d) Reglamento de Régimen Interno.

Sobre las tres primeras peticiones, señalamos que el Decreto 27/1.988, de 10 de Febrero, que regula las Asociaciones de Padres de Alumnos, los contemplaba como derechos reconocidos a las mismas, por lo que, en consecuencia, debían serle facilitadas por los órganos de dirección del centro.

La tercera de las solicitudes se encontraba contemplada en el artículo 6 del citado Decreto 27/1.988, que reconocía entre los derechos de las APA el genérico de «ser informados de las actividades y funcionamiento de los centros».

Por último, por lo que hacía referencia al Reglamento de Régimen Interno, la normativa vigente sobre Funcionamiento y Organos de Gobierno de los Centros Públicos recogía la necesidad de la existencia del mismo, que debía ser inmediatamente elaborado y aprobado por el Consejo Escolar caso de no existir.

5.- Actividades extraescolares:

En primer lugar, sobre la necesidad de elaborar un programa de actividades extraescolares por parte del Consejo Escolar, para cuyo desarrollo es esencial el apoyo de las Asociaciones de Padres de Alumnos, se pronunció el Sr. Consejero en su informe, en el sentido siguiente:

"También se ha responsabilizado al Consejo escolar del Centro, y en particular a su Presidente, de la elaboración de un programa de actividades extraescolares y complementarias integrado en el

currículum escolar y suficientemente detallado en lo que se refiere a actividades, horarios, medios y responsables."

En cuanto al problema suscitado en torno al cobro a los alumnos de las actividades extraescolares, hubimos de señalar que el Decreto 27/1.988, de 10 de Febrero, establecía en su artículo 11 lo siguiente:

«3. Aquellas actividades organizadas por las Asociaciones de Padres de Alumnos que vayan dirigidas a los alumnos, deberán estar abiertas a todos los alumnos del centro que deseen participar en ellas, no pudiendo existir en ningún caso ánimo de lucro por la realización o prestación de las mismas.

4. Los gastos extraordinarios que se puedan derivar de las actividades a que se refiere el apartado uno correrán a cargo de las Asociaciones organizadoras».

La interpretación de estos preceptos nos obligó a concluir que cualquier actividad extraescolar organizada por una APA debería ofrecerse a todos los alumnos del centro sin distinción, corriendo el coste de las mismas por cuenta de la Asociación organizadora que únicamente podría repercutir los gastos en sus asociados, nunca en los alumnos participantes.

Sobre esta cuestión el Sr. Consejero, apartándose un poco del criterio más ambiguo sostenido por el Inspector del Centro, nos manifestó en su informe lo siguiente:

"En cuanto a la percepción de cantidades por la antigua APA en concepto de contraprestación por la participación en actividades culturales y recreativas, cabe señalar que las Asociaciones de Padres de Alumnos pueden establecer aportaciones entre sus socios, según los términos de sus propios Estatutos, en cuya materia esta Consejería de Educación y Ciencia no puede entrar. Por tanto, el procedimiento que la APA establezca para el cobro o financiación de las actividades pertenece exclusivamente a su organización. Ahora bien, lo que no puede es excluir a ningún alumno, ni implicar al centro en ningún tipo de trámite que se relacione con el aspecto económico de aquélla."

6.- Obligatoriedad del uniforme escolar:

En ningún caso podrá sostenerse que el uniforme escolar pudiera ser obligatorio en los centros docentes públicos, únicamente con carácter voluntario podría sugerirse a los alumnos la posibilidad de llevar el mismo, sin que la no utilización del uniforme pudiera dar lugar a discriminación de ningún tipo.

De igual modo, una APA podría recomendar a sus afiliados que vistieran a sus hijos con un determinado uniforme, pero no podrían obligar a los mismos a acatar esta recomendación.

Tampoco entraba dentro de las competencias de las APA la venta de uniformes, sin perjuicio de que las mismas pudieran ofrecer sus buenos oficios para facilitar la adquisición, en los lugares autorizados de venta de prendas textiles, a los padres que lo solicitasen.

El Sr. Consejero terminaba su informe haciendo un breve resumen de las actuaciones de la Administración y señalando lo siguiente:

"Como se puede observar, la Consejería de Educación y Ciencia, a través de su Delegación Provincial de Cádiz ha llevado a cabo un seguimiento riguroso de la problemática planteada en el Colegio Público "(...)" de esa localidad, desde la integración de la Nueva Asociación de Padres de Alumnos en el centro, que ha supuesto una correlación entre su deseo de participar y la disposición de cauces al efecto, habitualmente ocupados por la Dirección y la otra Asociación por lo que es tarea primordial entre todos la de delimitar competencias, distribuir tareas y unificar esfuerzos.

De hecho, la relación de temas que se acaban de enumerar, junto con las medidas correctoras adoptadas, en algunos casos con carácter inmediato, en otros con efectos del curso actual, va a redundar en un mejor funcionamiento del Centro y en una mayor calidad del servicio educativo. Los contactos mantenidos últimamente con el equipo Directivo y ambas Asociaciones permite aventurar que existe una actitud favorable a mejorar la organización y funcionamiento del Centro e introducir las rectificaciones oportunas."

Una valoración global de la situación existente en el momento de redactar el escrito de conclusiones nos llevó a considerar que, si bien era cierto que se habían cometido numerosas irregularidades en las actuaciones de los órganos directivos y colegiados del centro, parecía que las mismas se encontraban solucionadas o en vías de solución.

Por todo ello, comunicamos a los interesados que dábamos por concluidas nuestras actuaciones y procedíamos al archivo del expediente, no sin advertir a los reclamantes que si las cuestiones denunciadas seguían provocando situaciones irregulares o lesivas a sus derechos o no llegaran a solucionarse, podían dirigirse, nuevamente, a esta Institución para actuar en consecuencia y exigir el cumplimiento de las mismas.

Efectivamente, poco después recibimos un escrito de los interesados en el que nos daban cuenta de la persistencia de numerosas irregularidades en la gestión del Centro docente, a la vez que denunciaban el proceso electoral verificado en el mismo con motivo de la elección del Consejo Escolar.

Para un mejor análisis del escrito de queja recibido vamos a diferenciar las diversas cuestiones planteadas por los interesados:

1.- El Sr. Presidente de la Nueva Asociación de Padres de Alumnos (en adelante NAPA) manifestaba que, con fecha 18 de noviembre de 1.992, formularon denuncia ante la Delegación Provincial por varias irregularidades detectadas en el centro, entre las que destacamos las siguientes:

- Falta de profesores especialistas en el primer ciclo de primaria.
- Inexistencia de clases de educación física en varios cursos.
- Castigos al alumnado consistentes en la pérdida de la clase de educación física o la imposibilidad de salir al patio en el turno de descanso.
- Obligatoriedad de abonar determinadas cantidades al profesor de pretecnología para la adquisición del material necesario, sin que se entregasen recibos o justificantes de las cantidades entregadas, ni se permitiese la compra por los propios alumnos en centros comerciales.

Los interesados manifestaban que, de este escrito, no habían recibido

contestación alguna.

2.- En relación con el proceso electoral celebrado a finales del mes de Noviembre para designar representantes en el Consejo Escolar del centro, en el escrito de queja se contenía un prolijo relato de las irregularidades cometidas -a juicio de los denunciantes- durante el desarrollo del mismo, así como de las vicisitudes judiciales y administrativas al que se había visto sujeto.

En efecto, durante el proceso electoral, en el que se presentaron diversas candidaturas a los puestos reservados a los sectores de padres y alumnos, apoyadas respectivamente por la APA y por la NAPA, se produjeron los siguientes hechos:

- El último día de la campaña electoral, la NAPA convocó una rueda de prensa en la que formuló diversas acusaciones contra la Dirección del centro, algunos profesores y la APA.

Estas declaraciones fueron recogidas en los diarios del día siguiente (fuera del período de campaña electoral), lo que provocó protestas de los otros candidatos que entendían que se había vulnerado la normativa electoral.

- El mismo día de la publicación de la rueda de prensa, el Claustro de profesores, reunido en sesión extraordinaria, adoptó un acuerdo por el que se criticaban duramente las declaraciones de la NAPA y se descalificaban sus candidaturas.

Copia del citado acuerdo fue remitido a los padres de los alumnos en el mismo sobre en que se les remitían las papeletas para el voto por correo.

- Durante las clases del mismo día, un profesor se dirigió a sus alumnos para, tras identificar públicamente a los alumnos hijos de miembros de la NAPA, criticar de forma crispada la actuación de dicha Asociación, descalificando a los miembros de la misma y creando una situación de enfrentamiento entre los alumnos que motivó insultos a los hijos de miembros de la NAPA por parte de sus compañeros, dando lugar a que algunos se fueran a sus domicilios en un estado de fuerte alteración nerviosa.

Asimismo, los alumnos que presentaban sus candidaturas por el sector alumnos con el apoyo de la NAPA, decidieron retirar las mismas a la vista de la situación creada.

- Las papeletas de voto por correo no se ajustaban a la legalidad, por lo que, tras la denuncia de la NAPA, se acordó su sustitución por otras nuevas que no pudieron remitirse a tiempo a los padres.

Pese a ello, el día de la votación se recibieron un número importante de votos por correo, todos en el mismo tipo de sobre y con igual tipo de letra, que incluían la nueva papeleta.

Los representantes de la NAPA solicitaron la invalidación de estas papeletas, a lo que se negó el Director del centro. Asimismo, solicitaron que las mismas se guardaran para una ulterior impugnación, lo que no se realizó por parte de la mesa electoral del centro.

- Presentados diversos recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra el proceso electoral, la Delegación Provincial acordó estimar parcialmente los mismos y, en consecuencia, ordenar la repetición de las elecciones en una fecha inmediata.

Contra este Acuerdo recurrió la NAPA por estar disconformes con el hecho de que se mantuviese al Director del centro al frente del proceso electoral. Los recurrentes solicitaban que las elecciones se retrasasen hasta que los tribunales se pronunciasen sobre una solicitud de suspensión cautelar presentada ante los mismos.

La Delegación Provincial desestimó el recurso, celebrándose las elecciones sin la participación de los candidatos de la NAPA.

Vista la complejidad y variedad de las cuestiones suscitadas en el nuevo escrito de queja, se decidió solicitar los oportunos informes a la Administración educativa, que nos remitió un amplio y documentado expediente en el que nos daba cuenta de las diferentes actuaciones efectuadas por la misma.

Tras analizar la documentación aportada por las partes interesadas, realizamos un nuevo escrito de conclusiones en el que tratábamos de responder a todas las cuestiones planteadas, y cuyo contenido era el siguiente:

APARTADO 1

1.- Falta de profesores especialistas:

En su escrito se hacía referencia a un informe del Servicio de Inspección Educativa de 11 de Diciembre de 1.992, de cuyo contenido parecía deducirse que la incorporación de los especialistas no era exigible hasta tanto no terminase el período progresivo de aplicación de la LOGSE.

La referencia a este informe parecía justificar la falta de ciertos profesores especialistas en el primer ciclo de primaria por no haber concluido el citado proceso de implantación de la LOGSE. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional 13ª de la propia LOGSE.

En esta Institución coincidimos con tal apreciación, aunque consideramos necesario clarificar la interpretación que, a nuestro juicio, debía hacerse de la citada Disposición Adicional 13ª, cuyo tenor literal es el siguiente:

«La incorporación de los especialistas previstos en el artículo 16 de la presente Ley se realizará progresivamente a lo largo del período establecido para la aplicación de la misma en el correspondiente nivel educativo».

Una interpretación literal del precepto transcrito nos llevó a concluir que la gradualización en la incorporación de los profesores especialistas tomaba como referencia el ámbito temporal de duración de la implantación de cada nivel educativo, y no el de aplicación de la totalidad de la LOGSE. Lo que implicaba que, dado que el nivel de educación primaria debía estar totalmente implantado antes del año académico 1.995-96 (artículo 7 del R.D. 986/1981, tras su modificación por el R.D. 535/1993), la presencia de profesorado especializado será perfectamente exigible a partir de ese curso académico, por lo que a ese nivel se refería.

En consecuencia, no encontramos que supusiera una actuación irregular de la Administración la falta de profesorado especializado en el primer ciclo de educación primaria, dado que el mismo no era todavía exigible.

Ello no obstante, no quisimos dejar de llamar la atención de la Administración sobre la proximidad de la fecha en que tal profesorado sería exigible, por lo que entendíamos que la incorporación del mismo a las plantillas de los Centros debería hacerse con la mayor rapidez posible, sin esperar al fin del período de implantación. En este sentido le animábamos a realizar los máximos esfuerzos posibles.

2.- Inexistencia de clases de Educación Física en varios cursos:

En relación con esta cuestión, del examen de la comunicación remitida por la Delegación Provincial al interesado en queja, con fecha 5 de Julio de 1.993, se deducía que la responsabilidad por la problemática originada por la falta de profesorado suficiente de Educación Física era imputada, por esa Administración, a la aplicación incorrecta por parte del Centro de la Resolución de 27 de Julio de 1.992 sobre organización y funcionamiento.

A tal efecto, debimos realizar las siguientes precisiones:

- La denuncia de los interesados por la falta de clases de Educación Física en varios cursos se formuló en un escrito de fecha 18 de Noviembre de 1.992. Sin embargo -según el informe- hasta el día 5 de Julio de 1.993 no se advirtió al centro de las exigencias de la Resolución de 27 de Julio.

Este retraso implicó que, cuando menos, durante ocho meses se mantuviese una situación irregular en el centro que originó una pérdida de clases por parte de los alumnos sin justificación. Situación que no sabíamos si se había solucionado, ya que, en el informe, no se mencionaba si el centro había cumplido la Resolución de 27 de Julio tras la advertencia que se le dirigió.

- Por otro lado, quisimos señalar que, como se desprendía de los documentos incorporados al expediente, la Dirección del centro había solicitado, con fecha 11 de Diciembre de 1.992, la sustitución de los profesores de baja, a fin de evitar el problema de falta de clases.

En tal sentido, entendíamos que, si bien la Resolución de 27 de Julio autorizaba la no sustitución de la primera baja con cargo al cupo de sustitutos, en el presente caso se debió haber atendido dicha petición de sustitución o, cuando menos, haber aprovechado la ocasión para poner en conocimiento del centro las posibilidades que la citada Resolución ofrecía para solucionar el problema planteado, sin esperar hasta Julio de 1.993, para formular la advertencia.

3.- Castigos al alumnado.

En relación con la sanción impuesta a los alumnos por "*bajar tumultuosamente la escalera*", consistente en la supresión de la clase práctica de Educación Física y su sustitución por una clase teórica, hubimos de señalar lo

siguiente:

- Consideramos que siempre que se tratase de una acción aislada que no denotase una práctica habitual en el sistema de sanciones del centro, no parecía razonable darle una importancia excesiva a la situación creada, ya que -entendíamos- ello podría ser aún más perjudicial que la propia actuación denunciada.

- En todo caso debía quedar claro que la sanción impuesta no se correspondía con la falta denunciada de conformidad con la legislación vigente.

En efecto, el Real Decreto 1543/1988, de 28 de Octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, recoge en su artículo 25 los distintos tipos de faltas , incluyendo en su apartado 2.d), dentro de las faltas leves, «cualquier acto injustificado que perturbe levemente el normal desarrollo de las actividades del Centro», supuesto que parecía responder fielmente a la infracción denunciada en el presente caso.

Por su parte, el artículo 26 del citado texto legal, especifica las sanciones que pueden aplicarse en atención al tipo de falta cometida, no recogiendo en su apartado 1 -faltas leves- ningún tipo de sanción que pudiera ajustarse a la adoptada por el centro.

Por el contrario, si analizáramos el artículo 24 del Real Decreto, observáramos una clara contradicción entre lo dispuesto en su apartado 4: «la imposición de las sanciones previstas en este Real Decreto respetará la proporcionalidad con la correspondiente falta y deberá contribuir a la mejora del proceso educativo de los alumnos», y la actuación del centro.

En este sentido, hemos de decir que no consideramos que, en ningún caso, fuera una sanción adecuada a una falta disciplinaria la supresión de una actividad docente, ni tan siquiera la sustitución de la misma por otra actividad (teórica o práctica), salvo que dicha sustitución estuviese justificada por razones pedagógicas.

En el presente supuesto, la sanción impuesta nos parecía totalmente incorrecta y no ajustada a la falta cometida, por lo que debía evitarse su repetición.

En todo caso, quisimos insistir en la necesidad de no convertir lo anecdótico en trascendente, siempre que efectivamente se tratase de algo

esporádico y no habitual.

4.- Obligatoriedad de abonar determinadas cantidades al profesor de tecnología:

Del informe del Servicio de Inspección, parecía deducirse que, si bien era cierto que el sistema utilizado no era el más correcto, no parecía que concurriesen las circunstancias justificadoras de una acción disciplinaria hacia el profesor implicado.

En todo caso, parecía conveniente una modificación del sistema utilizado, de tal forma que quedase clara la libertad de elección del comercio donde adquirir los materiales precisos, sin perjuicio de que por el profesor se recomendasen aquéllos comercios donde se pudiese conseguir el material en mejores condiciones.

Resultaba aconsejable que las APA se encargasen de recoger el dinero y realizar las adquisiciones, a fin de conseguir mejores precios por una adquisición conjunta, liberando así al profesor del manejo y custodia de los fondos.

APARTADO 2

1.- Proceso electoral:

En relación con las numerosas vicisitudes del proceso electoral desarrollado en el C.P., consideramos conveniente limitar nuestro análisis a los siguientes acontecimientos.

1. Resolución de la Delegación Provincial de 14 de diciembre de 1.992, por la que se anulaban las elecciones de los sectores de padres y alumnos del C.P.

En primer lugar, quisimos dejar constancia de nuestra coincidencia con la decisión adoptada de anular las elecciones, ya que las circunstancias que rodearon el proceso electoral habían viciado ostensiblemente el desarrollo del mismo, que adoleció de la necesaria serenidad y tranquilidad.

Vamos a analizar, a continuación, las diversas circunstancias que motivaron la adopción de la Resolución anulatoria:

- En primer lugar, hemos de decir que del contenido del texto de la

Resolución parecía deducirse un intento de repartir la responsabilidad por los hechos producidos entre las diversas partes intervinientes. Reparto, que si bien pudo responder a una real y equitativa distribución de culpas, atendiendo a criterios de responsabilidad moral, no parecía tan acertado si nos ateníamos a la estricta interpretación jurídica de los hechos imputados.

Así, la inclusión en el texto de la Resolución de una referencia a la publicación el día 24 de Noviembre por la prensa local de una nota sobre la rueda de prensa efectuada por la NAPA el día 23 de Noviembre, pudo inducir a pensar que la actuación de la Asociación fue contraria al ordenamiento electoral, -aunque ello no se dijera expresamente-, y que, en consecuencia, la NAPA era legalmente responsable de los acontecimientos que motivaron la anulación de las elecciones.

Sobre esta cuestión, quisimos dejar claro que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la rueda de prensa celebrada por la NAPA el día 23 de Noviembre fue un legítimo acto electoralista, celebrado dentro del plazo oficial de campaña electoral fijado por la Orden de 6 de Octubre, sin que pudieran imputarse a dicha Asociación la responsabilidad legal por la ulterior publicación de dicho acto en los medios de comunicación. Ello, con independencia de las consideraciones particulares que puedan hacerse sobre la oportunidad de la fecha elegida para celebrar dicha rueda de prensa.

En tal sentido, entendíamos que existiría responsabilidad de la NAPA únicamente si se hubiese tratado de un anuncio ordenado y pagado por dicha Asociación como publicidad electoralista, pero nunca si se trataba de una noticia de prensa, recogida como tal noticia por un medio de comunicación. En todo caso, cualquier posible responsabilidad debería haberse trasladado a los titulares de dicha publicación.

Una vez determinada la cuestión de la responsabilidad, coincidimos con la Administración educativa en la evidente influencia de la citada publicación en la crispación del ambiente electoral, particularmente durante la elección del sector de alumnos.

- En la Resolución anulatoria no se hacía mención alguna a otro hecho especialmente trascendente y que posteriormente iba a ser considerado como una de las causas de la incoación de un expediente disciplinario al Sr. Director; nos referimos al acuerdo del Claustro de Profesores de 24 de Noviembre.

Consideramos que lo relevante, en relación al proceso electoral, no era tanto el Acuerdo adoptado, como la difusión que se daba al mismo, y muy particularmente los cauces utilizados para ello.

En efecto, resultaba especialmente rechazable la decisión de adjuntar copia del acuerdo del Claustro a la papeleta de voto entregada a los alumnos, lo que no podía ser interpretado sino como un intento de influir en la voluntad electoral de padres y alumnos. Decisión que no tenía fundamento o justificación legal alguna, máxime cuando la decisión del Claustro excedía de su propio ámbito competencial y no hacía referencia a cuestión alguna que debieran conocer necesariamente los padres o los alumnos por afectar al funcionamiento normal del Centro.

Entendíamos que esta actuación suponía una clara vulneración de la normativa electoral, cuya responsabilidad había de recaer en quien tomó la decisión de remitir el Acuerdo adoptado junto con la papeleta de voto, o en quien teniendo la obligación de impedirlo no lo hizo.

- El segundo de los motivos de anulación recogido en la Resolución de 14 de Diciembre, hacía referencia a la actuación de un profesor del Centro durante la impartición de su clase, en la que descalificó la actuación general de la NAPA, con expresiones de claro rechazo hacia los miembros de la misma.

Al respecto, hemos de decir que coincidimos con la Delegación al considerar esta actuación como una indebida interferencia en el proceso electoral, motivo suficiente por si solo para justificar la anulación de las elecciones en el sector de alumnos.

Sin embargo, no coincidimos con la valoración que de esta actuación se hacía en el informe de la Inspección de fecha 11 de Diciembre que, a nuestro juicio, era excesivamente condescendiente con unos hechos que, entendíamos, revestían mayor gravedad de la reconocida en dicho informe, pudiendo incluirse en el supuesto contemplado en el artículo 7.b) del Reglamento de Régimen Disciplinario, como constitutivo de una falta grave de abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.

En este sentido, hacíamos notar que entre los alumnos de la clase afectada se encontraban hijos de miembros de la NAPA, que en algún caso se presentaban, además, como candidatos a representantes por el sector de alumnos.

Por lo que a las consecuencias graves para la propia estima y prestigio de estos alumnos producidas por las fuertes descalificaciones del profesor hacia sus padres, había que unir la evidente influencia que tales afirmaciones pudieron tener en el proceso electoral del sector de alumnos.

No podíamos compartir la opinión de los Sres. Inspectores en el sentido de considerar como eximente para una posible sanción al profesor, el hecho de que el mismo no fuese responsable de la tirantez existente en el Centro. Por el contrario, entendíamos que el profesor, por las especiales condiciones de su preparación profesional, debería haber sido consciente de la gravedad de involucrar a los alumnos en la situación de conflictividad entre algunos sectores de la comunidad educativa, de la que hasta ese momento habían estado ajenos.

A tal efecto, hubo que recordar que a resultas de la actuación del docente, al terminar la clase, se escucharon gritos de "*muera la NAPA*", y que existen testimonios sobre alumnos, hijos de miembros de la NAPA, que llegaron a sus domicilios llorando y hablando de insultos y humillaciones por parte de otros compañeros. Hechos que nos parecían muy graves y reveladores de las consecuencias que la imprudente e injustificable actuación del profesor originó, y que pudieron ser peores de no mediar una mayor dosis de sensatez por parte de los padres de estos alumnos.

En consecuencia, entendíamos que la actuación del profesor en cuestión era merecedora de sanción y que, en todo caso, se debía garantizar la realización por el mismo de una rectificación, pública y suficiente, ante los alumnos afectados.

- En relación con las irregularidades que afectaron tanto al modelo de papeletas, como al proceso de voto por correo, coincidimos en la apreciación que de las mismas se realizó por la Delegación Provincial, tanto en el fondo como en la forma.

En conclusión, consideramos acertada la decisión de anular las elecciones a los sectores de padres y alumnos, y la convocatoria de nuevas elecciones.

2. Resolución de 15 de Enero por la que se deniega la paralización provisional del proceso de elecciones.

En relación con esta Resolución queremos significar que, si bien respetábamos la decisión adoptada, no compartíamos la misma por estar en desacuerdo con los motivos aducidos para su adopción.

Nuestro desacuerdo se basaba en las siguientes razones:

- Se aducía el desconocimiento del contenido y extremos del recurso contencioso interpuesto por la NAPA.

A tal efecto tuvimos que decir que esto podría ser causa de una solicitud de ampliación del escrito de petición dirigida a los interesados, antes que una causa de denegación de la misma.

Además, si bien era cierto que la Delegación no conocía el contenido del recurso, no era menos cierto que tenía conocimiento del escrito dirigido a la misma por la NAPA con fecha 17 de Diciembre en el que, en relación a la Resolución de anulación del proceso electoral y convocatoria de nuevas elecciones, se comunicaba el explícito rechazo de la Asociación a la nueva convocatoria mientras se mantuviese a la misma Junta Electoral, a la vez que se anunciaba la intención de ejercitar, a tal efecto, las acciones oportunas.

En consecuencia, parecía que, cuando menos, esa Administración debería haber tenido cierta idea del posible contenido del citado recurso, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar copia del mismo a los interesados.

- En el segundo punto de la Resolución de 15 de Enero, se decía textualmente lo siguiente:

"Si como se manifiesta en el escrito citado existe un procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sin duda alguna su situación jurídica es de Sub-Iudice, por lo que esta Delegación no puede "adelantar" actuación alguna que pueda modificar la ejecutoriedad de la resolución que en su día se dictó".

Esta argumentación debía ser rechazada, por cuanto realizaba una interpretación incorrecta del motivo de la petición de suspensión, el cual aparecía claramente recogido en el texto del escrito de petición. En efecto, el solicitante indicaba expresamente que la razón de solicitar la suspensión a la Administración pese a haberlo solicitado igualmente al Tribunal, se debía a que *"...resulta evidente*

(por haberse iniciado ya los plazos del nuevo período de elecciones) la imposibilidad material de que nuestra solicitud de suspensión cautelar sea resuelta por el Ponente del Tribunal antes de la inevitable ejecutividad del acto."

Un análisis del texto transcrito parecía dejar claro que la razón de la doble petición de suspensión no era otra que la premura de plazos para esperar una resolución del Tribunal que, obviamente, no tendría sentido una vez celebrado el proceso electoral.

Por otra parte, resultaba más que discutible jurídicamente la argumentación realizada sobre los efectos de la aceptación de la solicitud en la ejecutoriedad de la Resolución.

- En tercer lugar se aducía la ejecutividad de la decisión de convocar las elecciones en el plazo fijado mientras no hubiera suspensión jurisdiccional.

Esta afirmación no era discutida por nadie, del mismo modo que nadie podía cuestionar que existiese la posibilidad legal de solicitar la suspensión de la ejecución de un acto de la Administración, sin por ello poner en tela de juicio la teoría de la ejecutividad de los actos administrativos.

- En cuarto lugar se aducía que se desconocían los "*supuestos perjuicios irreparables*" que podría conllevar la ejecución del acto impugnado.

Sobre esta afirmación sólo pudimos decir que no nos parecía difícil imaginar a qué efectos se refería el interesado, cuando la solicitud de suspensión se basaba en que no había tiempo material suficiente para que resolviera el Tribunal sobre la solicitud de suspensión cautelar presentada al mismo. En consecuencia, parecía lógico pensar que se trataba de evitar que se celebrase el proceso electoral, al menos hasta que el Tribunal hubiera podido pronunciarse, ya que, en caso contrario se vaciaría de sentido cualquier resolución del Tribunal sobre la suspensión cautelar solicitada.

Parecía deducirse claramente del escrito de solicitud de suspensión que no se pretendía una paralización indefinida del acuerdo de convocatoria de elecciones, sino únicamente una suspensión del proceso electoral hasta que el Tribunal se pronunciase sobre la solicitud de suspensión cautelar.

- En cuanto a la última afirmación del escrito, en el sentido de

considerar que la aceptación de la solicitud supondría perjuicios irreparables al Centro, nos permitimos disentir de tan tajante aserto, cuando la paralización solicitada no estaba destinada a extenderse más que por el breve plazo que tardaría el Tribunal en pronunciarse sobre la solicitud de suspensión cautelar. Plazo que, por su brevedad, nos hacía difícil concebir que pudiera tener consecuencias tan irreparables para el funcionamiento del Centro.

En conclusión, tuvimos que decir que aunque respetábamos la decisión adoptada de denegar la solicitud de suspensión, entendíamos que hubiera sido más aconsejable acceder a lo solicitado, habida cuenta del breve plazo de la misma y de la conveniencia de no convertir en inútil el ulterior pronunciamiento judicial sobre la suspensión cautelar solicitada.

3. Resolución de 26 de Mayo de 1.993 por la que se incoa expediente disciplinario al Director del centro.

En relación con esta Resolución, esta Institución consideró acertada la decisión de incoación del expediente disciplinario, por entender que podía contribuir a una clarificación de las responsabilidades por la situación originada en el C.P.

Respecto a los razones que aparecían como justificadoras de la decisión de incoación del expediente, se consideró conveniente no pronunciarnos sobre las mismas, a la espera de que recayese la oportuna Resolución.

Una vez analizadas las principales cuestiones suscitadas en el expediente de queja, quisimos realizar una consideración global del mismo.

Así, lo primero que destacamos era la preocupación que había producido en esta Institución comprobar el profundo grado de deterioro a que había llegado la situación en el C.P., con graves enfrentamientos entre los distintos sectores de la comunidad educativa, en los que incluso se había involucrado a los propios alumnos.

Era evidente que la situación del centro resultaba cuando menos peculiar, por la existencia de dos APA en el mismo, algo infrecuente en nuestro sistema educativo, aunque, en ningún caso ilegal. Esta situación, reveladora de por sí de la existencia de discrepancias en un sector de la comunidad, el de los padres de alumnos, se había convertido, con el tiempo, en un elemento distorsionador de

la normal convivencia dentro del propio Centro, trasladando su propia conflictividad a los demás sectores, hasta entonces ajenos, como son el colectivo docente y el de alumnos.

Cuestionarse si era beneficiosa o perjudicial para el Centro la existencia de dos APA, nos llevaba a un debate estéril, en el que no queríamos entrar. Sin embargo, sí resultaba necesario poner de manifiesto las consecuencias que en el caso que nos ocupa había tenido esta dualidad representativa.

Así, resulta evidente que nuestro sistema de órganos de representación, si bien no prohíbe la existencia de dos o más APA, está pensado para que funcione con una única APA, partiendo de la premisa de que la diversidad democrática de opiniones entre los padres se sustanciaría en el seno de la propia APA, mediante los mecanismos de elección de representantes.

En consecuencia, la aparición de dos Asociaciones que se arrogan la representatividad de los padres de alumnos no podía por menos que crear algunos problemas de coordinación y funcionamiento dentro del ámbito de relaciones de la Comunidad educativa. Problemas que en la mayoría de los casos eran subsanables con un aporte de buena voluntad por parte de los implicados.

La realidad ha demostrado que no sólo no se han solucionado los problemas normales de funcionamiento, sino que la dinámica de enfrentamiento entre las APA existentes, se ha trasladado posteriormente a los demás sectores del centro, radicalizándose, particularmente, entre la NAPA y la Dirección del centro.

Resulta complejo hacer una imputación de culpas por la situación creada, en la que todos han tenido su parte de responsabilidad, unos por la intransigencia de sus posiciones reivindicativas y otros por no saber aceptar la realidad de un centro con dos APA.

En todo caso, con independencia de culpabilidades, lo que resulta perjudicial es la judicialización de la vida de un centro docente con un continuo cruce de querellas y denuncias judiciales entre las partes, que han provocado un deterioro tal de la situación convivencial del colegio que más se asemeja a un foro de enfrentamiento político que a un centro de enseñanza.

Por ello, resulta absolutamente indispensable cambiar la dinámica de conflicto por otra de acuerdo, que permita recobrar el sosiego necesario para

centrar los problemas del centro en los relacionados con la calidad de la enseñanza impartida.

A tal efecto, la Administración está llamada a jugar un papel imprescindible de mediación entre las partes enfrentadas. Papel que se debería haber fomentado hace ya mucho tiempo, sin esperar a que la situación se degradase hasta los niveles actuales, debiéndose resaltar que en bastantes ocasiones se hubieran evitado problemas si se hubieran atendido con diligencia peticiones de la NAPA que denunciaban actuaciones incorrectas dentro del Centro, y cuya justicia se reconoció posteriormente por la propia Administración.

En tal sentido, la decisión de anular las elecciones fue un primer paso en la dirección correcta, que a nuestro juicio, se debería haber completado con un retraso de las nuevas elecciones hasta tanto se pronunciasen los Tribunales sobre los recursos interpuestos, a la vez que se aprovechaba este plazo para tratar de serenar ánimos y buscar un marco de entendimiento entre las partes, que propiciase que el nuevo proceso electoral se celebrase en un clima más favorable. Por nuestra parte, la Institución, a través del Adjunto Primero, se desplazó a la Delegación de Educación de Cádiz, celebrando una reunión con el Sr. Delegado sobre toda esta problemática, y en donde se puso de manifiesto la voluntad y el decidido empeño del Delegado de dialogar con las partes afectadas, y de actuar decididamente para lograr el clima de sosiego necesario para el desarrollo de las tareas educativas de los alumnos.

Como conclusión, procedimos a trasladar a la Administración de conformidad a lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, las siguientes **Sugerencias**:

- "- Que se propicie un diálogo entre la NAPA y los miembros del colectivo docente, a fin de que los mismos puedan intercambiar opiniones y propuestas con un espíritu constructivo, que supere el actual enfrentamiento.*
- Que se efectúe un especial seguimiento de la situación del Centro por parte de los Servicios de Inspección, poniendo especial cuidado en mantener a los alumnos alejados de las situaciones de enfrentamiento que puedan producirse, haciendo, a tal efecto, los oportunos llamamientos a la sensatez de los sectores implicados."*

Igualmente, dirigimos un escrito de conclusiones a los interesados en el que tras darles cuenta de nuestras actuaciones les requerimos para que cooperaran en la superación de la situación de tensión existente en el centro.

Actualmente estamos a la espera de recibir respuesta a las **Sugerencias** efectuadas.

2.2. Enseñanza Universitaria.

Siguiendo con la sistemática expositiva del presente Informe, vamos a dedicar los siguientes apartados a dar cuenta de las cuestiones más relevantes suscitadas, al amparo de las quejas recibidas, en relación con la enseñanza universitaria.

Especial atención dispensaremos a la problemática originada con ocasión de la decisión de implantar el "Distrito Unico Universitario" como forma de acceso a las Universidades andaluzas.

Asimismo, nos detendremos en el análisis de otras quejas que entendemos representativas del abanico de cuestiones que anualmente se originan en torno al funcionamiento ordinario de nuestras Universidades. Entre ellas, incluiremos algunas que hacen referencia a los problemas de los alumnos y los docentes en su relación con la Administración educativa.

Finalmente, queremos dejar constancia de que -al igual que ya se hiciera en relación con los centros no universitarios- se ha realizado, por iniciativa de la propia Institución, una actuación (**Queja de oficio 93/1954**) sobre el problema de la necesidad de proceder a la supresión de las barreras arquitectónicas en los centros universitarios, con el fin de garantizar que el acceso a los estudios superiores no pueda verse condicionado materialmente para los alumnos con deficiencias físicas.

En la iniciación de esta actuación de oficio se ha solicitado informe a las Universidades andaluzas sobre las condiciones de adaptación de sus instalaciones a las necesidades de las personas con minusvalías.

De las resoluciones a que, en su caso, de lugar la tramitación de esta actuación de oficio, daremos cumplida cuenta en posteriores Informes.

2.2.1. Acceso a la Universidad.

En el Informe Anual de 1.992 dedicamos un amplio apartado a exponer los problemas a que se veían enfrentados los alumnos de Formación Profesional que pretendían acceder a la Universidad. Problemas motivados, en gran parte, por una aplicación incorrecta de la normativa vigente, que resultó parcialmente modificada a raíz de la intervención de esta Institución.

Ello no obstante, otra vía de acceso a la Universidad, distinta de la prevista para los alumnos de Formación Profesional, ha sido causa este año de la presentación de varias quejas, con un mismo problema de fondo: nos referimos a las pruebas de acceso para mayores de 25 años.

La normativa que regula el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años se encuentra recogida en una Orden de 26 de Mayo de 1.971, posteriormente modificada por otra Orden de 24 de Febrero de 1.981, que limitó el número de convocatorias posibles a una, desde las dos anteriormente existentes.

La existencia de esta vía alternativa a la ordinaria para el acceso a la Universidad tiene su explicación en el intento de dar una oportunidad de cursar estudios superiores a aquéllos que, en su día, tuvieron que renunciar a esta posibilidad por alguna causa.

Esta forma de acceso ha tenido tradicionalmente un carácter muy residual dentro del sistema universitario, cumpliendo con fidelidad su finalidad de facilitar la incorporación a la Universidad de quienes, por diversas causas, se vieron forzados a renunciar a ello. Sin embargo, últimamente las Universidades han comenzado a manifestar su preocupación por el incremento en el número de personas que utilizan esta vía de acceso. Circunstancia que ha llevado a algunos a calificar a las pruebas para mayores de 25 años de "puerta falsa" de entrada a las Universidades, que permite obviar el cada vez más estricto filtro que constituyen la selectividad y el "numerus clausus".

En este sentido, hay que hacer notar que las pruebas a que han de someterse los aspirantes mayores de 25 años consisten en dos pruebas destinadas, por un lado a demostrar la posesión de una cultura básica, y por otro, a ponderar la capacidad de razonamiento del aspirante. Unas pruebas, que

contrastan claramente con el mayor esfuerzo de las pruebas de selectividad a que han de someterse el resto de los alumnos que utilizan la vía ordinaria.

Por otro lado, los aspirantes que superan estas pruebas para mayores de 25 años no se ven sometidos al régimen de restricciones impuesto por el "numerus clausus" para el acceso a muchas Universidades, sino que les basta con realizar un curso de iniciación y orientación de seis semanas de duración en el centro universitario donde deseen continuar sus estudios.

Estas circunstancias comparativamente ventajosas, parecen estar propiciando un incremento acelerado en el número de personas que tratan de acceder a la Universidad por esta vía, lo que ha provocado el lógico recelo de las propias Universidades, que apuntan la necesidad de limitar esta forma de acceder a los estudios superiores.

Dos son las circunstancias que motivan la oposición de las autoridades universitarias a esta vía de acceso:

- En primer lugar, la discriminación que supone, para los alumnos sometidos al estricto proceso selectivo de la vía ordinaria, la entrada masiva de alumnos a través de las pruebas de mayores de 25 años, que puede redundar en un endurecimiento de los "numerus clausus" al limitar aún más el número de plazas disponibles.
- En segundo lugar, el mayor índice de fracaso escolar entre estos universitarios, motivado por la escasa preparación de los mismos, lógica, si se tiene en cuenta el bajo nivel de exigencia de las pruebas de acceso.

Otra circunstancia que está incidiendo en el incremento de las personas que se presentan a estas pruebas es la inclusión, cada vez más frecuente, de la superación de las mismas como un requisito exigido para la promoción interna dentro de las Administraciones Públicas. Esto lleva a muchos funcionarios a presentarse a las pruebas únicamente con la intención de utilizar el aprobado en su carrera profesional, sin pretender continuar estudios universitarios.

La reticencia de las Universidades hacia esta vía de acceso ha comenzado a tener una concreción efectiva durante el pasado curso académico, y se ha orientado a un incremento de la exigencia de los Tribunales en la corrección de las pruebas.

En efecto, durante el año 1.993 se han recibido en esta Institución numerosas quejas que denunciaban la desproporción en el número de aprobados entre las pruebas celebradas en 1.993 y las de años anteriores, señalando, que en algunas Universidades no se superaba el 5 % de aprobados en relación a las pruebas de 1.992.

Parece, por tanto, que las Universidades han optado por endurecer estas pruebas como una forma de limitar el acceso por esta vía.

Todas las quejas recibidas por este motivo hubieron de ser rechazadas, por cuanto no es competencia de esta Institución cuestionar las calificaciones otorgadas por Tribunales debidamente constituidos, siempre que los mismos respeten los procedimientos legales en su actuación. Pero es evidente que ni el bajo nivel de exigencia ni la dureza de las pruebas aporta ninguna solución a este problema

Ello no obstante, consideramos que esta solución puede suponer la desvirtuación definitiva de las pruebas de mayores de 25 años, por cuanto el incremento de las exigencias para superarlas significará que aquellas personas, para las que se creó esta vía de acceso, se vean obligadas a renunciar a la misma, incumpléndose así la función social de incorporación a la Universidad de personas que no pudieron hacerlo en su momento, lo que motivó al legislador a crear estas pruebas.

En este sentido, entendemos necesario que se lleve a cabo un replanteamiento en profundidad de las pruebas para mayores de 25 años que, salvaguardando su finalidad social, introduzca controles que impidan que las mismas se conviertan en una nueva vía de acceso a la Universidad para alumnos con escasos conocimientos, o que buscan eludir de esta forma los límites impuestos por los "numerus clausus" en muchas Universidades.

Asímismo, sería conveniente que las Administraciones Públicas realizasen sus propias pruebas para fomentar la promoción interna de su personal, abandonando el recurso a la baremación de la superación de las pruebas de mayores de 25 años, ya que actualmente están contribuyendo a masificar estas pruebas, quitando plazas a personas que las conciben como una forma de incorporación a la Universidad y no como un mérito más para su carrera administrativa.

En relación con los problemas de acceso a la Uniiversidad, vamos a terminar este apartado dando cuenta de dos quejas tramitadas durante 1.993 que planteaban dos cuestiones singulares, cuyo relato consideramos de interés.

La primera es la **queja 93/388**, presentada por un alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada que manifestaba su protesta por la situación creada tras comprobarse que su ingreso en la Universidad de Córdoba, de la cual procedía, se había producido de forma irregular.

El interesado exponía que en el año 86 se había matriculado de Criminología en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba sin que, por ser funcionario de prisiones, se le hubiera exigido el título de Bachiller Superior. Dichos estudios los terminó en 1.989 y, como consecuencia de ello, pudo ingresar en la Facultad de Derecho con acceso directo.

Posteriormente, trasladó su expediente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, por encontrarse destinado en la Prisión Provincial de Granada. En el momento de presentar la queja se encontraba cursando tercer curso de dicha licenciatura.

Continuaba exponiendo el reclamante que, a finales de 1.991, recibió unas comunicaciones de la Universidad de Córdoba, en las que le manifestaban que tenía que realizar las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años, porque se encontraba en una situación irregular, ya que al no tener el título de Bachiller Superior no podía haber accedido de forma directa a la Universidad.

El reclamante realizó las pruebas para mayores de 25 años, tal y como se le había indicado, no superando las mismas, porque -alegaba- le informaron que se trataba de un examen de cultura general, resultando que dicha prueba trataba de unos temas específicos que tendría que haberse preparado si hubiera recibido una información correcta. Por ello, solicitaba de esta Institución que le aclarase en qué situación se encontraba y qué podía hacer.

Tras examinar la documentación aportada por el interesado, pudimos constatar que nos encontrábamos ante un caso en el que la Universidad de Córdoba había admitido a unos alumnos que no reunían los requisitos legales para acceder a la Universidad.

Ante la situación planteada, la Universidad había optado por una

subsanción de deficiencias "a posteriori", que le permitiera realizar una convalidación del acto viciado. A tal efecto, había propuesto a los alumnos afectados que se presentasen a las pruebas de acceso para mayores de 25 años, lo que, caso de superarlas, les permitiría convalidar los estudios realizados.

El problema se suscitaba al no haber superado las pruebas el interesado en queja, circunstancia que muy posiblemente se relacionaba con el incremento en el nivel de exigencias por parte de los Tribunales calificadores de estas pruebas para mayores de 25 años, a que hacíamos referencia anteriormente.

Una posible solución parecía ser que, dado que el punto CUARTO, B, de la Resolución del Rectorado de la Universidad de Córdoba de 10 de Febrero de 1.992, reconocía la posibilidad de que las pruebas de acceso a la Universidad se superasen «con anterioridad a la conclusión de sus estudios de licenciatura», se concediera al interesado la posibilidad de presentarse a las mismas en ulteriores convocatorias -siempre antes de su licenciatura-, sin que mientras tanto se le negase el derecho de matrícula en el curso que correspondiese, aunque con la advertencia expresa de que, caso de no superar la prueba, no le sería otorgado el título de Licenciado en Derecho.

Formulada esta **Sugerencia** a la Universidad de Córdoba, la misma nos respondió con una comunicación de su Asesoría Jurídica en la que manifestaba su conformidad con tal posibilidad, por lo que, tras comunicar el informe recibido al interesado procedimos al archivo del expediente.

Por último, vamos a dar cuenta del asunto planteado con motivo de la **queja 93/2688**, presentada en esta Institución por un ciudadano alemán, que exponía las consecuencias negativas que para los intercambios culturales con alumnos de países miembros de la Unión Europea estaba teniendo la aplicación del principio de equiparación con los nacionales españoles en el acceso a los estudios superiores, fruto de la normativa europea.

En efecto, el interesado exponía que en el año 1991 había realizado la selectividad para extranjeros a través de la UNED en Bonn (R.F.A.), con la finalidad de poder cursar estudios superiores en España, correspondiéndole, según la vigente norma, una reserva del 5% de las plazas en los Centros Universitarios, por el cupo de extranjeros.

El interesado manifestaba que el sentido de aquella normativa

siempre fue facilitar a extranjeros el acceso a la Universidad española, para asegurar un intercambio científico-cultural entre los países, consideradas las diferencias en cuanto a la homologación de estudios previos y al idioma.

El interesado consideraba que ello seguía siendo así, salvo para los extranjeros de la Unión Europea, que aún teniendo otro sistema de enseñanza secundaria, y otro idioma y aún exigiéndoseles una selectividad para extranjeros, se integraban ahora en el cupo general con los nacionales españoles a efectos del acceso a la Universidad, disminuyendo así sus posibilidades de cursar una carrera que exija "numerus clausus".

El reclamante entendía, igualmente, que se producía una cierta retroactividad negativa ilícita con la nueva norma, ya que en el año 1991 (cuando aprobó la selectividad) pudo haber accedido a cualquier carrera universitaria, y ahora en Julio de 1993 no había podido acceder a la Facultad de Medicina de la Universidad de Málaga.

Tras examinar el escrito recibido concluimos que el mismo no era admisible a trámite por cuanto no existía irregularidad en la actuación administrativa de la Universidad de Málaga.

Así se lo manifestamos al interesado en un escrito en el que se le indicaba que, actualmente, el acceso a los Centros Universitarios está regulado por medio del R.D. 1005/91, de 14 de Junio, que derogó los Reales Decretos 943/86, de 9 de mayo, y 557/88, de 3 de Junio.

El Real Decreto 1005/91, vigente, en su art. 7.1.c) establece una reserva de un 5% de las plazas de los Centros Universitarios en los que la demanda sea superior a su capacidad, para alumnos de nacionalidad extranjera que hayan superado el curso anterior las pruebas de acceso a las Universidades españolas, y procedan de países que apliquen el principio de reciprocidad, en esta materia, a los alumnos españoles. Esta norma excluye expresamente a los nacionales de los estados miembros de las Comunidades Europeas.

Esa exclusión -terminaba nuestro escrito- es una lógica consecuencia del proceso de integración de España en las Comunidades Europeas, que garantiza un trato igualitario y unos mismos derechos a cualquier ciudadano comunitario en nuestro país.

Posteriormente, se recibió en esta Institución un escrito del interesado en el que nos comunicaba que se había matriculado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, en el curso 91/92, a través del cupo reservado a extranjeros.

Adjunto a su escrito, nos remitía copias de las normas de acceso a la Universidad de Málaga, de los cursos 91/92 y 92/93, en las que se comprobaba que en la reserva de plazas a extranjeros, en el curso 91/92, no se excluían a los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, mientras que sí quedaban éstos excluidos en la correspondiente al curso 92/93.

El interesado mostraba su preocupación acerca de que no se le concediera el Título al finalizar sus estudios, por defectos en la admisión, y nos rogaba que nos dirigiéramos a la Universidad de Málaga para aclararlo.

A continuación, el interesado hacía una amplia crítica de la exclusión del cupo de extranjeros a los ciudadanos comunitarios, que llegaba a calificar de "auto-gol" que se había metido el Estado o la CEE.

El reclamante insistía en que, si en el curso 91/92 se le había admitido por el cupo de extranjeros y en el 92/93 no se le admite en la Facultad de Medicina por el mismo cupo, se estaba dando una retroactividad ilegal a la nueva norma.

Examinado el nuevo escrito, y tras proceder a la reapertura de la queja, comunicamos al interesado que no poníamos en duda que fuera admitido en el curso 91/92 en la Universidad de Málaga por el cupo reservado a los extranjeros; pero que, de haber aplicado correctamente la Universidad la normativa vigente, debía haber sido excluido de ese cupo, para ingresar, en igualdad de condiciones con los españoles, por el cupo general.

En efecto, aplicando correctamente la normativa vigente, la Universidad de Málaga no debió haber admitido al reclamante por el cupo reservado a extranjeros, ya que el Real Decreto 1005/91 entró en vigor el día 27 de Junio del mismo año y afectaba, como indica la Disposición Final Segunda, al ingreso en los centros universitarios para el curso 91/92.

El hecho de que las normas de acceso a la Universidad de Málaga, para el curso 91/92, no excluyeran del cupo reservado a extranjeros a los

nacionales de los demás estados miembros de las Comunidades Europeas, puede explicarse porque ya estuviesen aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1005/91, y no se llevó a cabo la necesaria adecuación al mismo, al ser ésta una norma de rango superior, dictada al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1º y 30, de la Constitución, y en el art. 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de Agosto, de Reforma Universitaria.

Finalmente decidimos reiterar el archivo del expediente de queja por no existir irregularidad en la actuación administrativa.

En todo caso, creemos que el asunto planteado en la queja relatada suscita una reflexión sobre las consecuencias que, no la política de unificación de la Unión Europea, sino la política de "númerus clausus" de nuestras Universidades, puede llegar a tener sobre los intercambios culturales con alumnos de otros países, en particular con miembros de la Unión Europea.

En efecto, estos intercambios pueden verse seriamente afectados por las limitaciones en el número de plazas existentes para acceder a muchas de nuestras Universidades, que dificultan el ingreso en las mismas de los alumnos extranjeros, lo que puede redundar en un empobrecimiento cultural de nuestras Universidades.

2.2.2. Distrito Unico.

En el Informe Anual de 1.992, dábamos cumplida cuenta de los problemas originados por la implantación anticipada del sistema de Distrito Unico como forma de acceso a las Universidades andaluzas.

En un principio, la intervención de esta Institución vino motivada por la falta de información a los alumnos sobre los criterios y consecuencias de este procedimiento de acceso. Falta de información explicada por la apresurada aplicación del nuevo sistema, que impedía una adecuada campaña informativa a la comunidad universitaria, y que incluso estaba provocando problemas de gestión en los propios servicios administrativos de las Universidades encargados de la aplicación del procedimiento.

Como consecuencia de las quejas recibidas, esta Institución consideró oportuno iniciar una actuación, recogida como **queja de oficio 92/1521**,

que se concretó en un escrito al Sr. Consejero en el que, tras manifestarle el contenido de las quejas recibidas, se le ponían de manifiesto las dificultades que esta Institución encontraba para documentarse sobre los Acuerdos y Resoluciones que, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de Coordinación del Sistema Universitario, debían haber precedido a la implantación efectiva del nuevo sistema. Una dificultad que parecía venir motivada por la aparente inexistencia de dichos acuerdos y resoluciones, o por la falta de publicación en los Boletines Oficiales de los mismos.

En el escrito citado, se solicitaba del Sr. Consejero una información lo más amplia posible sobre los motivos de la decisión de implantar anticipadamente el sistema de Distrito Unico, los estudios previos que se hubieran realizado, y las consecuencias previstas de la implantación del nuevo sistema, tanto para los alumnos como para las Universidades. Por último, le requeríamos información sobre los Acuerdos y Resoluciones que debían, legalmente, regular el proceso de implantación del nuevo sistema.

Del contenido de este escrito se dio cuenta en el pasado Informe Anual, por lo que no insistiremos en el mismo. Igualmente, se dio cuenta del traslado a las Universidades andaluzas de un escrito en el que se les comunicaba la actuación de oficio iniciada, a la vez que se solicitaba su cooperación en la tramitación del expediente de queja.

A lo largo de los meses posteriores a la redacción del Informe, se fueron recibiendo las respuestas de las distintas Universidades, en las que nos daban cuenta de los problemas que la implantación del sistema de Distrito Unico les estaba ocasionando, así como de las actuaciones que estaban llevando a cabo para posibilitar una adecuada aplicación del nuevo sistema.

Finalmente, recibimos la contestación del Sr. Consejero, a través del Presidente del Consejo Escolar de Andalucía, en la que se nos respondía a algunas de las interrogantes planteadas, pero se dejaban sin respuesta buena parte de las cuestiones suscitadas en nuestro escrito de solicitud de informe.

Analizados los informes recibidos, consideramos oportuno dirigirnos nuevamente al Sr. Consejero, a fin de ponerle de manifiesto la preocupación de esta Institución por el modo en que se estaba implantando el sistema de Distrito Unico, y por las consecuencias que de ello podían derivarse para el mundo universitario.

En nuestra comunicación al Sr. Consejero, se comenzaba poniendo de manifiesto la insuficiencia del informe recibido, por cuanto el mismo no daba respuesta a algunas de las cuestiones planteadas. En efecto, en nuestro escrito de solicitud de informe se requería información expresa sobre -entre otras- las siguientes cuestiones:

1.- Contenido y alcance que por la Consejería se pretendía dar al sistema de Distrito Unico.

2.- Estudios realizados sobre las consecuencias que la aplicación del sistema podía 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 curso 92-93, con especificación de las novedades derivadas del nuevo sistema de Distrito Unico.

5.- Resumen de los principales problemas que la Consejería previera 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.

Analizado el informe remitido, observamos que en el mismo se limitaba a darnos cuenta del desarrollo del proceso de adopción por el Consejo Andaluz de Universidades de la decisión de implantación del sistema de Distrito Unico, a la vez que se nos informaba del procedimiento establecido para la efectividad de la aplicación del nuevo sistema.

Con ello, se respondía a algunas de las cuestiones planteadas en nuestro escrito de solicitud de informe, pero se dejaban sin respuesta cuestiones de tanta trascendencia para analizar las consecuencias de la implantación del nuevo sistema como -a nuestro entender- eran las arriba transcritas.

Por ello, creímos oportuno manifestar al Sr. Consejero que, cuando

esta Institución decidió iniciar una actuación de oficio en relación con la decisión de implantar el sistema de Distrito Unico en nuestra Comunidad Autónoma, no lo hizo únicamente por la preocupación que le suscitaba la recepción de numerosos escritos de queja en los que distintos alumnos ponían de manifiesto su desconcierto por la falta de información sobre los procedimientos y consecuencias que el nuevo sistema implicaba para el inicio de su etapa universitaria.

Por el contrario -sin dejar de resaltar la necesidad de una mayor información al alumnado sobre el nuevo sistema-, esta Institución pretendía, con su actuación, determinar si la Administración educativa había realizado los estudios y análisis necesarios sobre la idoneidad, acierto y oportunidad de la medida que se pensaba implantar; Así como conocer si se habían previsto las consecuencias que podía conllevar la implantación del nuevo sistema y si, en consecuencia, se habían adoptado las medidas necesarias para hacer frente a estas consecuencias.

Sin embargo, lo incompleto del informe recibido nos impedía realizar una valoración documentada de la actuación de la Administración educativa -y así se lo hacíamos saber en nuestro escrito al Sr. Consejero- a la vez que nos obligaba a considerar la posibilidad de que pudieran ser ciertas las afirmaciones contenidas en los informes recibidos de algunas Universidades andaluzas, en los que se hablaba de "improvisación" a la hora de valorar la implantación del nuevo sistema.

En todo caso, y pese a la insuficiencia de la información recibida, consideramos que contábamos con datos suficientes para poder realizar una primera valoración de la realidad operada por la implantación del sistema de Distrito Unico para el acceso a las Universidades andaluzas.

Esta valoración se la concretamos al Sr. Consejero en las siguientes consideraciones:

"1.- En relación a la problemática suscitada por la falta de una información adecuada, al público en general y a los alumnos en particular, sobre el sistema de Distrito Unico, hemos de decir que, si bien esta deficiencia informativa fue una realidad durante el proceso de matriculación del curso 92-93, los problemas originados por la misma se solventaron, en su mayor parte, gracias a la encomiable labor realizada por el personal administrativo de las distintas Universidades, que suplieron, con su atención personalizada a los alumnos, la falta de una adecuada campaña informativa por parte de

la Administración educativa."

En relación con el problema de falta de información a los alumnos, constatamos que durante el inicio del curso 93-94 no se habían recibido quejas sobre el particular, lo que nos hizo pensar que los problemas suscitados en el curso anterior se habían solventado y que, en consecuencia, los alumnos contaban con una adecuada información sobre los distintos sistemas de acceso a la Universidad.

En todo caso, -y aunque nos congratulamos de la ausencia de quejas- seguimos considerando que debería analizarse la conveniencia de realizar una campaña informativa sobre el sistema de Distrito Unico, -y así se lo hemos solicitado a la Administración-. Una campaña que permita a los alumnos determinar, con perfecto conocimiento de causa, cual de las opciones que se le ofrecen es más conveniente para sus intereses.-

Continuando con las consideraciones efectuadas al Sr. Consejero, también le manifestamos, en relación con la falta de desarrollo normativo de la decisión de implantación anticipada del sistema de Distrito Unico, lo siguiente:

"2.- En nuestro escrito de fecha 27 de Julio de 1.992, llamábamos igualmente su atención sobre la posible situación de inseguridad jurídica que podría derivarse de la falta de desarrollo normativo de la posibilidad reconocida en el artículo 10 de la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de Coordinación del Sistema Universitario, y en su Disposición transitoria Cuarta, que preveían la futura implantación del sistema de Distrito Unico.(...)"

(...) la implantación del sistema de Distrito Unico exigiría los siguientes pasos previos:

1.- Resolución del Consejo Andaluz de Universidades sobre la implantación del Distrito Unico 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, (...)

(...) Examinado el informe recibido del Consejo Escolar de Andalucía, nos sorprende comprobar que, según se indica expresamente en el mismo, la Comisión Específica que debía crearse en el seno del Consejo Andaluz de Universidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, no fue creada hasta el día 1 de Febrero de 1.993, en sesión plenaria del citado Consejo.

Igualmente, se señala en el informe que la primera reunión de dicha Comisión no tuvo lugar hasta el día 23 de Febrero de 1.993.

Las fechas arriba citadas resultan especialmente significativas si tenemos en cuenta que el sistema de Distrito Unico comenzó a aplicarse ya en el curso 92-93, teniéndose las primeras noticias de su implantación durante el segundo semestre de 1.992.

Por otra parte, no se hace mención alguna en el informe a la aprobación de las disposiciones reglamentarias que, según dispone el párrafo segundo del artículo 10, deberían encargarse de regular la constitución de la citada Comisión Específica.

En consecuencia, nos vemos obligados a considerar que la implantación del sistema de Distrito Unico durante el curso 92-93 se ha producido sin respetar el procedimiento al efecto, legalmente establecido en la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, y sin que los acuerdos que lo aprobaron se adoptaran en la forma, y de acuerdo con los requisitos, exigidos en la normativa de aplicación.

*Por todo ello, hemos de concluir afirmando que en el proceso de implantación anticipada del sistema de Distrito Unico se ha producido un incumplimiento del procedimiento regulado en la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me permito formularle **Recordatorio** del deber legal de respetar el principio de SEGURIDAD JURIDICA recogido en el artículo 9 de la Constitución Española."*

Asimismo, en nuestro escrito al Sr. Consejero, le hacíamos participe de la preocupación de esta Institución por el desarrollo del proceso de implantación anticipada del sistema de Distrito Unico.

En tal sentido, se incluían en el escrito, entre otras, las siguientes consideraciones:

"3.- Con independencia de los defectos formales, de información y procedimiento, que se han puesto de manifiesto anteriormente, quisiéramos aprovechar la ocasión para participarle nuestra preocupada reflexión sobre las consecuencias que la implantación del sistema de Distrito Unico puede tener para la Comunidad universitaria andaluza.

En primer lugar, queremos dejar claro que esta Institución valora de forma muy positiva la decisión de implantar el sistema de Distrito Unico como forma de acceso a las Universidades andaluzas, por cuanto consideramos que el mismo puede redundar en una mejora sustancial de la calidad de la enseñanza universitaria, al potenciar una sana competencia entre las distintas Universidades, a la vez que puede convertirse en un instrumento eficaz para potenciar la movilidad estudiantil y ampliar las posibilidades de libre elección de Centro por parte de los alumnos andaluces.

En consecuencia, esta Institución apoyará cualquier decisión de las autoridades académicas que se dirija a posibilitar la implantación adecuada, y de acuerdo al procedimiento legalmente establecido, del nuevo sistema de Distrito Unico en nuestra Comunidad Autónoma.

Ello no obstante, consideramos que una decisión de la importancia de la adoptada no puede tomarse sin que previamente se realice un estudio, serio y en profundidad, de las consecuencias que el nuevo sistema puede conllevar para nuestro sistema educativo. Consecuencias que ya se están poniendo de manifiesto en el presente curso académico, y que están obligando a la Administración a adoptar medidas correctoras que podían haberse evitado con una mínima planificación.

En este sentido, queremos llamar su atención sobre una serie de problemas que, de no ser tomados en consideración, pueden dar lugar a que los efectos positivos del nuevo sistema se vean superados por sus consecuencias negativas:

- Competitividad inter-universitaria:

La libertad de elección que el sistema de Distrito Unico ofrece al estudiante va a tener como primera consecuencia el que éste opte por aquella Universidad que reúna las mejores condiciones, tanto de profesorado como de medios, para seguir sus estudios universitarios. En consecuencia, los alumnos, con mejor expediente académico -y posibilidades económicas-, optarán por aquellas Universidades que actualmente gozan de mayor prestigio académico en detrimento de aquéllas otras que, por su reciente creación o por otras circunstancias, no disfrutaban de igual consideración.

Esto tiene como consecuencia que Universidades como la de Sevilla, especialmente prestigiosa, vean incrementarse de modo espectacular el número de alumnos que solicitan el ingreso en la misma. Lo que unido a los problemas de masificación que ya sufre la citada Universidad, va a provocar el que numerosos alumnos del distrito universitario de Sevilla, especialmente los de peor expediente académico, se vean obligados a trasladarse a otros distritos para continuar sus estudios.

Esta situación puede provocar, a medio plazo, una situación de círculo vicioso, por cuanto la Universidad de Sevilla continuará incrementando su prestigio al elevarse, cada vez más, el nivel académico de los alumnos que en la misma pueden cursar sus estudios. Lo que llevará a un progresivo incremento de las solicitudes de ingreso que a la misma se dirijan, obligando a elevar el nivel de exigencia para la admisión de alumnos, lo que, inevitablemente, comportará un nuevo aumento del prestigio de los títulos expedidos por esta Universidad, y un incremento en el número de alumnos obligados a desplazarse por tener un expediente académico insuficiente.

Como consecuencia de esta previsible situación, se producirá

una paulatina separación de las Universidades andaluzas entre Universidades de primer orden, donde tendrán cabida los alumnos con mejor expediente académico, y Universidades de segundo orden donde se verán constreñidos los alumnos peor preparados.

Esta situación sería difícilmente corregida por las Universidades poco reconocidas, ya que el propio profesorado, especialmente el de mayor cualificación, tenderá a solicitar plaza en las Universidades más prestigiosas, incrementando, con ello, la situación de desprestigio de las Universidades afectadas.

Se hace absolutamente necesario, por tanto, el estudio de la aplicación de medidas correctoras que, fomentando la calidad de las Universidades más desfavorecidas, les permita competir en igualdad de condiciones con las restantes Universidades. Medidas que deberían orientarse a una mejora de las dotaciones, tanto humanas como materiales, de estas Universidades, haciéndolas, con ello, más atractivas para los estudiantes universitarios, incrementando el prestigio de los títulos que en las mismas se expidan.

- Movilidad estudiantil:

Como consecuencia de la problemática antes enunciada, la movilidad estudiantil entre Universidades se va a potenciar grandemente, tanto por aquellos estudiantes que, con un buen expediente académico, decidan optar a las Universidades más prestigiosas, como por aquellos estudiantes que, al ver ocupadas sus plazas, se vean obligados a trasladarse a otros distritos universitarios.

Esta mayor movilidad llevará aparejada, inevitablemente, un incremento de las necesidades de becas y ayudas económicas para hacer frente a los costes de los desplazamientos.

Si tenemos en cuenta que el sistema de becas y ayudas actualmente vigente difícilmente cubre la demanda existente, resulta ocioso extenderse sobre la situación que puede provocarse con el incremento de peticiones.

Como resultado de esta situación, y si tenemos en cuenta que

actualmente el importe de las becas y ayudas apenas si cubre las necesidades mínimas de los alumnos beneficiados, podríamos añadir una nueva situación de discriminación para los alumnos de peor expediente que, no sólo se verían obligados a trasladarse a otro distrito, sino que además habrían de soportar en sus economías familiares la carga de su mantenimiento en su nuevo lugar de residencia.

Por todo ello, resulta indispensable un reforzamiento sustancial del sistema de becas y ayudas al estudio, que implica una elevación, no sólo de su montante global, sino también de su importe individual. Esta sería la única forma de hacer frente a las nuevas necesidades creadas por la implantación del nuevo sistema.

Podría apuntarse, como solución alternativa, el incremento de plazas en aquellas Universidades más demandadas, a fin de evitar que se incrementen los supuestos de "numerus clausus" y, en consecuencia, los alumnos, con independencia de su expediente académico, puedan cursar sus estudios en su distrito de origen. Sin embargo, esta solución no haría sino fomentar la aparición de "macrouiversidades", fuertemente masificadas, y el progresivo despoblamiento de otras.

A modo de conclusión, hemos de decir que si bien el sistema de Distrito Unico es de por sí positivo para el sistema universitario andaluz, su implantación indiscriminada puede tener, y de hecho está teniendo, consecuencias más negativas que positivas para las Universidades andaluzas.

Por ello, entendemos que resulta ineludible el estudio y análisis, en profundidad, de las consecuencias del nuevo sistema, y la adopción, inmediata, de medidas eficaces para corregir los efectos negativos del mismo."

Finalizábamos nuestro escrito formulando al Sr. Consejero las siguientes **Recomendaciones y Sugerencias**:

*"- **Recomendación:** Que se efectúe una campaña informativa*

entre la comunidad universitaria sobre el alcance, características y consecuencias de la implantación del sistema de Distrito Unico Universitario.

- **Recomendación:** *Que se corrijan los defectos procedimentales del proceso de decisión de la implantación del nuevo sistema, procediéndose, de forma inmediata, al preceptivo desarrollo reglamentario exigido en el artículo 10 de la Ley 1/1992, de 21 de Mayo, de Coordinación del Sistema Universitario.*

- **Sugerencia:** *Que se realice un estudio, profundo y detallado, de las consecuencias y efectos de la implantación del sistema de Distrito Unico en nuestra Comunidad Autónoma, dando participación en el mismo a todos los miembros de la comunidad universitaria.*

- **Sugerencia:** *Que se estudie la adopción de las medidas necesarias para fomentar la competitividad inter-universitaria, dándose prioridad al incremento en la dotación de medios materiales y humanos de las Universidades más desfavorecidas.*

- **Sugerencia:** *Que se proceda a la modificación del actual sistema de becas y ayudas al estudio, incrementándose, particularmente, tanto el montante global destinado al mismo, como el importe de los distintos tipos de ayudas."*

Seis meses después continuamos a la espera de contestación sobre la aceptación de las **Recomendaciones** y **Sugerencias** formuladas.

Anteriormente decíamos que al inicio del curso universitario 93-94 no se habían recibido quejas sobre falta de información en relación con el sistema de Distrito Unico. Ello es absolutamente cierto, durante el periodo de preinscripción de alumnos se facilitó a éstos un documento informativo en el que, tras explicar qué era el Distrito Unico, se decía textualmente:

" ¿En qué consiste el Distrito Unico andaluz?

En que una Universidad andaluza considere como alumnos de la misma, a efectos de ingresar en uno de sus centros, a alumnos a quienes corresponde cursar estudios en otra Universidad andaluza.

Dicha consideración no supone la reserva de un porcentaje de plazas para los alumnos que accedan por Distrito Unico, sino la inclusión de éstos en las mismas listas de preinscripción que a los alumnos de la Universidad de que se trate, y con idénticos criterios de valoración."

Sin embargo, esta información de ningún modo significa que en este curso se haya aplicado el nuevo sistema sin problemas o controversias, antes al contrario, apenas iniciado el proceso de matriculación de alumnos, comenzaron a aparecer declaraciones en los medios de comunicación, -fundamentalmente de representantes de la Universidad de Sevilla-, en las que se ponía de manifiesto el problema que se estaba originando como consecuencia de la avalancha de solicitudes de matriculación que, acogiéndose al sistema de Distrito Unico, se estaban recibiendo procedentes de alumnos residentes en provincias distintas a aquélla en que deseaban cursar sus estudios superiores.

El problema se presentaba especialmente grave en la Universidad de Sevilla, la cual veía cómo su habitual problema de insuficiencia de plazas para atender a la demanda originada por su propio Distrito Universitario, se veía incrementado con la llegada masiva de solicitudes de matriculación procedentes de otros distritos universitarios. Solicitudes a las que, de acuerdo con la normativa de Distrito Unico, venía obligada a atender en igualdad de condiciones con las solicitudes presentadas por los alumnos de su propio distrito.

Este problema -que ya anticipábamos en nuestro escrito al Sr. Consejero- no parecía tener otra solución que el rechazo de aquellas solicitudes que, cualquiera que fuera su procedencia, no superaran las notas de acceso que las distintas Facultades y Escuelas Universitarias sevillanas debían fijar a la vista del número de solicitudes recibidas.

La aplicación de este procedimiento, implicaría necesariamente que numerosos alumnos residentes en Sevilla se vieran obligados a desplazarse a otros distritos universitarios para continuar sus estudios, con la consiguiente repercusión que ello comportaría para las economías familiares de los afectados y, en última instancia, para el sistema de becas y ayudas al estudio, que vería incrementarse notoriamente el número de peticiones.

Todo ello aparecía incluido en el escrito que dirigimos al Sr.

Consejero advirtiéndole de las consecuencias de una aplicación precipitada del sistema de Distrito Unico.

A la vista de la situación creada en Sevilla, y ante el temor de que el número de alumnos sevillanos rechazados hacia otros distritos universitarios fuera muy elevado, los representantes de los alumnos sevillanos exigieron públicamente de las autoridades universitarias la adopción de medidas que impidiesen que tal situación se produjera.

Como consecuencia de estas presiones de los alumnos, y del clamor de los padres que temían ver rechazada la solicitud de matriculación de sus hijos, reiteradamente expuestos por los medios de comunicación, se celebraron diversas reuniones entre los responsables de la Universidad de Sevilla y de la Dirección General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia, a resultas de las cuales se anunció públicamente que se adoptarían las medidas pertinentes para que los alumnos de Sevilla pudieran continuar sus estudios en su provincia de residencia.

En ningún momento se explicó cuáles serían estas medidas, salvo que entre ellas se incluían peticiones a los centros universitarios sevillanos para que incrementasen el número de plazas ofrecidas. Solución ésta, harto difícil de realizar habida cuenta la fuerte masificación ya existente en dichos centros.

En todo caso, la respuesta a las dudas suscitadas sobre las medidas que se habían acordado se resolvió pronto. En efecto, pocos días después comenzaron a llegar a esta Institución un gran número de quejas presentadas por alumnos de distritos universitarios distintos al de Sevilla, en las que manifestaban su protesta por haberles sido notificado el rechazo de su solicitud de matriculación en diversos centros sevillanos. Estas solicitudes habían sido cursadas de acuerdo al sistema de Distrito Unico, y en una buena parte procedían de la provincia de Cádiz.

El rechazo de las solicitudes se fundamentaba en que los alumnos no alcanzaban la nota media mínima exigible en el procedimiento de adjudicación de plazas a través del sistema de Distrito Unico, de conformidad con lo previsto en una Resolución Rectoral de 6 de Agosto de 1.993.

Al parecer, como consecuencia de las reuniones mantenidas entre la Universidad de Sevilla y la Consejería de Educación, se había autorizado a los

centros hispalenses a exigir una "nota de corte", a los alumnos que deseaban acceder a la misma por el sistema de Distrito Unico, igual a la nota que se les exigía en su distrito de origen para acceder a los mismos estudios. Esta decisión se había plasmado en la Resolución Rectoral antes citada.

Examinadas las quejas recibidas, no pudimos por menos que manifestar nuestra sorpresa por una Resolución -cuyo texto desconocíamos al igual que los reclamantes a los que no se había facilitado copia alguna- que introducía modificaciones al sistema de implantación del Distrito Unico, en contradicción con las informaciones sobre su aplicación facilitadas por las propias Universidades (anteriormente transcritas) y que, además, se introducían cuando ya los alumnos habían cursado sus solicitudes de matriculación en base a estas informaciones.

Considerando que podía estarse vulnerando el principio básico de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9 de la Constitución, solicitamos inmediata información a la Universidad Hispalense sobre las causas de estos rechazos, a la vez que le requeríamos una copia de la Resolución Rectoral de 6 de Agosto, así como información sobre los motivos de su adopción y sobre la publicidad dada a la misma para facilitar su conocimiento por los alumnos afectados.

A estas solicitudes de información ha venido respondiendo la Universidad de Sevilla con un goteo de escritos en los que se limita a indicarnos que tal o cual reclamante en queja ha sido admitido en la plaza solicitada, sin que en ningún momento se nos facilite copia de la citada Resolución ni otra información que la mera nota sobre admisión del alumno.

Entendemos que la Universidad de Sevilla ha hecho un esfuerzo considerable para dar cabida al mayor número posible de alumnos solicitantes, pese a los gravísimos problemas de masificación que ha de soportar. Sin embargo, seguimos esperando recibir la información solicitada, especialmente teniendo en cuenta que aunque casi todos los alumnos rechazados han visto finalmente satisfecha su solicitud de plaza, pueden ser muchos los casos de alumnos que no se han dirigido a esta Institución pero se encuentren en igual situación.

Recientemente hemos reiterado nuestra petición de información sobre el contenido y razones de la Resolución de 6 de Agosto, a fin de poder realizar convenientemente nuestra función investigadora en la forma prevista en nuestra Ley Reguladora.

Para concluir este apartado, hemos de señalar que, a la vista de los datos aportados por los dos primeros años de aplicación del sistema de Distrito Unico, la valoración que puede hacerse del proceso de implantación anticipada del nuevo sistema ha de ser necesariamente insatisfactoria.

En efecto, el proceso de implantación adolece de precipitación, improvisación e incluso de una posible ilegalidad en su formulación legal. Defectos éstos que están convirtiendo un sistema que debía ser un gran logro de nuestro sistema universitario, en una de las causas de mayor insatisfacción y problemas para alumnos y Universidades andaluzas.

Lo que sí es necesario es la urgencia de coordinar y resolver todas las disfuncionalidades existentes. Una revisión que no debe significar la no implantación del mismo, sino la aplicación racional del sistema, de forma gradual, previos los correspondientes estudios sobre sus consecuencias y tomando en consideración la situación real de las Universidades andaluzas.

Posiblemente en el próximo Informe Anual deberemos dar cuenta de la continuación de nuestras actuaciones en relación con esta problemática.

2.2.3. Traslados de expedientes.

Los traslados de expedientes entre Universidades, ya sean motivados por cambios de residencia del alumno o por otras circunstancias, tienen un procedimiento legalmente marcado que, en principio, no tiene por qué suscitar mayores problemas en su aplicación.

Sin embargo, con cierta frecuencia se reciben en esta Institución quejas que ponen de manifiesto actuaciones incorrectas por parte de las Universidades en la aplicación de esta normativa. En el presente Informe vamos a dar cuenta de dos quejas relacionadas con esta problemática.

La primera de ellas es la **queja 92/1223**, de cuyo contenido ya dimos cumplida información en el Informe Anual de 1.992. Baste decir ahora que la misma se origina ante la negativa de la Universidad de Málaga a aceptar un traslado de matrícula desde la Universidad de Granada, solicitado por un alumno que cursaba estudios de Graduado Social.

La Universidad condicionaba el traslado de expediente a las condiciones en las que accedió el alumno a la Universidad de Granada, por entender que no cumplía algunos de los requisitos exigidos para acceder a la Universidad de Málaga.

En la tramitación de la queja, esta Institución dirigió un escrito al Sr. Rector de la Universidad de Málaga en el que, tras acreditar la errónea aplicación de la normativa vigente por parte de la Universidad, se hacía una **Recomendación** en el sentido de instarle a que, una vez analizado el expediente académico del interesado (cuya copia se adjuntaba), se reconsiderase la Resolución por la que se denegaba su solicitud de traslado de expediente.

La razón por la que este expediente de queja es objeto de inclusión en el Informe Anual de 1.993, es para poner de manifiesto la actitud de falta de colaboración de la Universidad de Málaga en la tramitación del mismo, dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

En efecto, pese a haber reiterado a la Universidad de Málaga la necesidad de dar una respuesta a la **Recomendación** formulada por esta Institución, no se ha recibido respuesta alguna a nuestras peticiones, por lo que, ante la imposibilidad de obtener un resultado satisfactorio de nuestra intervención dado lo avanzado del curso académico, nos hemos visto obligados a archivar el expediente de queja sin satisfacer las que -según estimábamos- eran unas justas pretensiones.

En el escrito de cierre de esta queja, dirigido con fecha 5 de mayo al Sr. Rector de la Universidad de Málaga, se le hacía partícipe de la inclusión del expediente en el presente Informe, decisión, de la que igualmente participamos al interesado en queja.

Esperemos que esta falta de colaboración de la Universidad de Málaga no se repita en ulteriores ocasiones, ya que esta Institución se vería obligada a adoptar, a tal efecto, las medidas que resultasen necesarias para asegurar el cumplimiento de nuestras obligaciones.

La segunda queja de la que vamos a dar cuenta es la **queja 92/1986**, presentada por un grupo de alumnos de un Seminario de Estudios de Graduados

Sociales, sito en Sevilla pero dependiente de la Universidad de Granada, que manifestaban su protesta por la renuencia de la Universidad de Sevilla a aceptar el traslado de sus expedientes a la misma, solicitado tras el cierre definitivo del citado Seminario por la Universidad de Granada.

La causa de la inadmisión parecía estar en la falta de espacios en la escuela de Graduados Sociales de Sevilla, que sufre una fuerte masificación, y en la consideración de los responsables de la Universidad Hispalense de que debía ser la Universidad de Granada la que acogiese a estos alumnos.

A esta pretensión respondían los interesados manifestando el perjuicio que ello les ocasionaría dado que la mayoría residen en Sevilla, donde además algunos tienen sus trabajos.

La situación del Seminario de Estudios resultaba especialmente peculiar, por cuanto el mismo debería haber sido cerrado e integrado en la Escuela Universitaria de Granada en el plazo de tres años a contar desde la publicación del Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio, es decir, antes de finales de 1.989. Plazo, que posteriormente se amplió por el Decreto 164/1989, de 11 de Julio, hasta el 30 de Septiembre de 1.990.

Sin embargo, lo cierto es que el Seminario continuó abierto durante los cursos 91-92 y 92-93, al realizar la Universidad de Granada lo que -ella misma- calificaba en su informe de *"una interpretación amplia de las normas"*. Finalmente, con fecha 15 de Septiembre de 1.992, se dictó una Resolución en la que se declaraban definitivamente extinguidos los citados Seminarios.

Solicitados los oportunos informes a las dos Universidades afectadas, Granada y Sevilla, la primera nos respondió por medio de una comunicación en la que, tras indicarnos la razón de no proceder al cierre en la fecha prevista (la *"interpretación amplia"* antes citada), nos manifestaba su disposición a que los alumnos afectados se matriculasen como "alumnos libres" en la Universidad de Granada, acordándose, asimismo, que para evitar los desplazamientos de estos alumnos, una Comisión Examinadora se trasladaría a Sevilla en su momento.

Por su parte, la Universidad de Sevilla nos informó, con cierto retraso, que, haciendo un gran esfuerzo por la falta de espacios disponibles, había decidido aceptar la matriculación de los alumnos del Seminario en la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Sevilla.

Considerando que con esta resolución de la Universidad de Sevilla se daba satisfacción a las pretensiones de los afectados, procedimos al archivo del expediente, no sin antes manifestar a la Universidad de Granada nuestra discrepancia con el incumplimiento de los plazos legalmente previstos para proceder al cierre del Seminario de Estudios Sociales.

Queremos dejar constancia de que la Universidad de Sevilla era totalmente ajena a este problema y agradecer que, sin tener parte en la cuestión suscitada, prestó la máxima colaboración en paliar, en beneficio de los alumnos, dicha situación. Sin embargo, esa interpretación de la de Granada, es, a todas luces, incomprensible y la verdadera raíz del problema que no había ninguna necesidad de prolongarlo. El cierre tenía que haberse decidido sin más dilaciones, máxime, teniendo en cuenta las deficiencias académicas que arrastraba, desde años atrás, el Seminario existente en Sevilla. Lamentamos, una vez más, el comportamiento de la Universidad de Granada.

En este sentido, se hicieron a la Universidad de Granada las siguientes consideraciones:

"Estos plazos se han incumplido, sin que se nos ofrezca otro razonamiento legal para ello que el haber realizado una "interpretación amplia de las normas", con la aparente finalidad de beneficiar a los alumnos afectados por la supresión.

No podemos entender por qué, si se consideraba necesario este retraso en la aplicación de la norma, no se solicitó una nueva prórroga, al igual que ya se hiciera anteriormente, dando lugar a la promulgación de una norma similar al Decreto 164/1989, de 11 de Julio, antes citado.

En consecuencia, entendemos que, en su actuación, esa Universidad ha incumplido la normativa vigente contenida en el Real Decreto 1524/1986, de 13 de Junio, y en el Decreto 164/1989, de 11 de Julio, sin que encontremos motivos para tal incumplimiento, ni siquiera atendiendo al interés particular de los alumnos que se hubieran visto afectados por la supresión."

2.2.4. Becas y ayudas de estudios.

Los retrasos en el pago de las becas y ayudas de estudios son uno de los motivos más frecuentes de recepción de quejas en esta Institución. Quejas, que habitualmente son remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, por tratarse de asuntos de competencia del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

Sin embargo, entre las quejas recibidas durante el año 1.993, debemos destacar la recepción de hasta veintiún escritos de queja, presentados por becarios del Programa de Formación del Personal Docente e Investigador de la Junta de Andalucía, adscritos a diversas Universidades andaluzas, que manifestaban su protesta por la precaria situación económica en que se encontraban como consecuencia de los retrasos de la Administración autonómica en el abono de sus becas.

Los interesados manifestaban que la Administración adeudaba a cada becario entre cuatro y cinco mensualidades, y que, dado que dichos ingresos son los únicos con los que contaban -ya que las bases de la convocatoria de la beca les exigían dedicación exclusiva-, la situación por la que atravesaban era insostenible, teniendo que acudir continuamente a préstamos de familiares o amigos para poder atender a sus necesidades.

Solicitado el oportuno informe a la Dirección General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia, se recibió una comunicación de la misma en la que nos manifestaban que los retrasos producidos habían sido consecuencia de la introducción de modificaciones en los procedimientos de gestión de pagos de la Consejería de Economía y Hacienda, y que, con el fin de solventar esa situación, se habían suscrito convenios entre la Consejería de Educación y Ciencia y las Universidades Andaluzas, para que la gestión y el seguimiento de estos programas se realizara de forma descentralizada por las respectivas Universidades.

En consecuencia, nos comunicaban que se habían abonado los atrasos en las retribuciones correspondientes a las becas, y que con el nuevo procedimiento de gestión esperaban que dichos retrasos no volvieran a producirse.

Satisfechas las pretensiones de los interesados procedimos al archivo del expediente de queja.

Por otra parte, las licencias para estudios son uno de los sistemas más utilizados por los docentes para completar su formación académica y, en consecuencia, la posibilidad de acceder a las mismas redundaría directamente en la calidad de la enseñanza que los profesores imparten, razón por la cual deben ser especialmente facilitadas por la Administración educativa.

Sin embargo, como se deduce del relato de la **queja 93/50**, ésta no parece ser la opinión de las autoridades educativas andaluzas, que no se muestran muy proclives a facilitar este tipo de licencias.

En efecto, según nos manifestaba el interesado en queja en su relato de hechos, durante el curso 1.991-92 el Ministerio de Educación y Ciencia convocó 606 licencias para estudios para el presente curso 1.992-93, a las que podrían optar los profesores de E.G.B. dependientes de dicho Ministerio. Durante dicho curso 91-92, la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, no realizó dicha convocatoria.

Esto suponía -según el interesado- una discriminación para los maestros andaluces de cara a su promoción profesional, y concretamente para él había significado un claro perjuicio, puesto que se encontraba realizando su Tesis Doctoral, en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Sevilla, no habiendo podido optar a ninguna de esas licencias en el presente curso, para poder terminar la tesis doctoral. El interesado finalizaba su escrito solicitando la intervención de la Institución para que se convocaran de forma inmediata, en Andalucía, dichas ayudas.

Recibido el informe de la Dirección General de Universidades e Investigación, pudimos constatar que en el mismo se hacía una remisión a la autonomía competencial de la Junta de Andalucía en materia educativa, para justificar la actuación diferente a la del MEC, en materia de licencias.

Como argumento de la no existencia de discriminación se hacía referencia a otras actuaciones de formación y promoción del profesorado llevadas a cabo en Andalucía.

Resultaba evidente que, aún cuando la formación del profesorado fuera una obligación de la Administración educativa, la determinación del procedimiento más conveniente para lograr esa formación entraba dentro del

ámbito de autonomía de cada Comunidad. En consecuencia, no podíamos afirmar que existiese irregularidad en la actuación de la Consejería de Educación y Ciencia.

Ello no obstante, aún reconociendo la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación de la Administración, no pudimos por menos que significar a la misma la necesidad de que se considerase la conveniencia de efectuar una convocatoria de licencias de estudios, aunque fuera de un número reducido de plazas, para aquellos docentes que lo necesitasen.

2.3. Silencio administrativo.

Una vez más -y quizás nos tememos que no será la última-, nos vemos obligados a dedicar un apartado específico al problema del abuso por la Administración educativa andaluza de la técnica del silencio administrativo.

La reiteración de quejas ante esta Institución cuya única pretensión de fondo es conseguir que la Administración se pronuncie expresamente sobre una solicitud o recurso presentado a la misma, resulta tan frecuente, que incluso nos hemos visto obligados a crear unos modelos de escritos interesando respuesta a la Administración, a fin de agilizar la tramitación de estos expedientes.

Parece que la loable declaración de intenciones que se contenía en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de convertir al silencio administrativo, en vez de en un instituto jurídico normal, en «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», ha quedado finalmente en eso, en una mera declaración de buenas intenciones, cuya puesta en práctica brilla por su ausencia.

La modernización de la Administración Pública, preconizada por todos los estudiosos de las Ciencias de la Administración, y convertida en objetivo a conseguir de todos y cada uno de los muchos procesos de reforma de la Administración que periódicamente se ponen en marcha, ha traído consigo algunos logros importantes en la consecución de una Administración más eficaz y cercana al ciudadano. Sin embargo, todos estos intentos reformadores tropiezan siempre con el mismo obstáculo de la persistencia de la Administración en la utilización

abusiva de la técnica del silencio administrativo como fórmula para responder a las pretensiones de los administrados.

Una Administración que pretende ser participativa y cercana a las necesidades de los administrados, no puede utilizar en demasiadas ocasiones el silencio en el que se estrellen las aspiraciones de aquéllos a los que ha de servir. No hay más que examinar algunas de las quejas que en esta Institución se reciben con demasiada frecuencia, para deducir el sentimiento de impotencia, frustración, y a veces indignación, con que el ciudadano afronta el mutismo de la Administración ante sus demandas y peticiones.

El fácil recurso de la remisión de la pretensión del interesado a la vía judicial en los casos de silencio, -que se ha convertido en la respuesta más repetida de la Administración cuando le interesamos la obligación de responder expresamente-, resulta un remedio peor que la enfermedad, por cuanto el interesado es perfectamente consciente de la exasperante lentitud de nuestro sistema judicial, aparte del elevado coste que la misma comporta.

Por otro lado, la premura de muchas de las cuestiones en litigio convierte, con harta frecuencia, en igual de inútil una respuesta tardía que la ausencia de respuesta. Este aserto, se pone de manifiesto todos los años con ocasión de las quejas recibidas por silencio en el Area de Educación. Así, quejas cuya pretensión se orientaba a conseguir el reconocimiento de algún derecho cuyo ejercicio había de realizarse durante el curso académico, reciben respuesta cuando el curso ha concluido o está concluyendo, convirtiendo en ineficaz la resolución recaída y ocasionando un evidente perjuicio al administrado.

En este sentido, podemos citar casos de recursos presentados contra convocatorias para provisiones de plazas de interinos, cuya resolución se produce un año después, fecha en la que dicha convocatoria ha agotado ya sus efectos, e incluso hay una nueva ya convocada. O casos de recursos contra resoluciones de las Universidades de inadmisión de alumnos, cuya resolución tiene lugar cuando el curso se encuentra muy avanzado y los perjuicios causados al recurrente son irreparables.

De todos los supuestos de dilación excesiva en la resolución de recursos y peticiones de los administrados por parte de la Administración educativa andaluza, -al menos de los que esta Institución tiene conocimiento-, quizás los de mayor importancia, por sus consecuencias para los administrados y porque la

persistencia en la comisión de los mismos evidencia problemas de dilación en la estructura orgánica de la Administración, son los protagonizados por la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia.

No se le escapa a esta Institución que la citada Dirección General de Personal, por razón de las competencias que tiene atribuidas, es recipiendaria de la mayoría de las reclamaciones y recursos que contra actos de la Administración educativa se formulan. Sin embargo, ello no debe ser excusa para el retraso con que las mismas son respondidas. Si acaso, esta acumulación de tareas justificaría una mayor adscripción de medios personales a esta Dirección General o una mejor distribución de los recursos disponibles.

En este sentido, hemos de decir que en la tramitación de quejas recibidas por silencio administrativo, resulta cada vez más frecuente que la Dirección General de Personal nos responda con una comunicación en la que se nos informa de que se ha dado traslado del oportuno informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería, remitiéndonos a la misma para la obtención de la resolución solicitada.

La recepción de este tipo de comunicaciones plantea siempre a esta Institución una disyuntiva, de difícil resolución, sobre la vía más correcta para continuar la tramitación del expediente.

En efecto, si analizamos el contenido de las quejas admitidas por silencio, observamos que las mismas plantean la falta de respuesta a una reclamación o recurso que, por regla general, se interpuso hasta seis meses antes de que el interesado se dirigiera a esta Institución. Si a este dato le unimos que, desde que se interesa respuesta a la Dirección General de Personal hasta que la misma nos comunica haber remitido su informe a la Secretaría General Técnica, pasan otros tantos meses, resulta que nos encontramos con una queja por silencio que presenta ya un retraso, desde el recurso del interesado, superior en ocasiones al año.

Por ello, nos parece difícilmente aceptable que, con tal retraso acumulado, debamos dirigirnos ahora a un nuevo órgano de la misma Consejería para iniciar de nuevo el proceso de tramitación. Y es que, por razones de equidad, no podemos dar a la Secretaría General Técnica menos tiempo para responder del que en su día permitimos a la Dirección General de Personal. Por ello, si optáramos por esta solución, es evidente que podría llevarnos a casos en que el expediente de

queja -caso de no conseguirse respuesta expresa de la Secretaría en ese plazo- haya de ser archivado para su inclusión en el Informe Anual por falta de colaboración, un año y varios meses después de presentado el recurso por el interesado, y hasta cerca de un año después de haberse iniciado la intervención de esta Institución. Plazos, todos ellos, inaceptables desde cualquier punto de vista.

Ante esta disyuntiva, y tras un detenido análisis, esta Institución considera más oportuno continuar la tramitación de todas las quejas admitidas por silencio ante aquel órgano de la Administración que entendemos responsable de la impulsión del procedimiento de resolución, por cuanto es el órgano al que la Ley atribuye la obligación de resolver la petición o recurso planteados.

Es decir, que si una queja se admite por silencio de la Administración a un recurso presentado ante la Dirección General de Personal, esta Institución debe dirigirse, en todo momento, a la citada Dirección General, a fin de interesar respuesta expresa de la misma. Si en el proceso de resolución del recurso han de intervenir otros órganos de la Consejería -caso de la Secretaría General Técnica- y dichos órganos son la causa de un mayor retraso en la resolución, no es cuestión que deba cambiar el sentido de nuestra intervención, puesto que el órgano obligado por Ley a resolver es también el responsable de la tramitación del procedimiento de resolución desde su inicio hasta que dicha resolución se produce. Debiendo ser, por tanto, dicho órgano el encargado de solventar cuantas cuestiones puedan impedir una resolución en tiempo y forma de las peticiones y recursos formulados. No obstante, vamos a tratar de acordar con dicha Dirección General algún tipo de solución a este problema del órgano encargado y del responsable, para evitar tantas dilaciones.

Abundando en estas consideraciones, creemos interesante detenernos en el examen de la tramitación de algunas de las quejas de silencio recibidas por esta Institución, cuyo destinatario era la Dirección General de Personal.

- **queja 92/1543**, el interesado manifestaba haber presentado un recurso de reposición ante la Dirección General de Personal, con fecha 7 de Agosto de 1.992, sin conseguir respuesta alguna.

Con fecha 10 de Febrero de 1.993, admitida la queja a trámite, se interesa respuesta expresa a la Dirección General de Personal.

Con fecha 16 de Marzo, se nos remite un informe de la Dirección General dando respuesta al fondo del asunto planteado en la citada queja, e indicándonos que en el mismo sentido se había informado el recurso del interesado. Esto último hay que interpretarlo en el sentido de que en fecha anterior -no especificada- se había elaborado el dictamen preceptivo y remitido el mismo a la Secretaría General Técnica.

Tras reiterar la necesidad de responder expresamente el recurso del interesado, con fecha 16 de Septiembre, la Secretaría General Técnica nos remite copia del acuerdo de resolución dictado por el Director General de Personal con fecha 7 de Septiembre de 1.993.

En conclusión, el recurso interpuesto el 7 de Agosto de 1.992, se resuelve el 7 de Septiembre de 1.993, es decir, un año y un mes desde su interposición, y 7 meses después de que esta Institución se dirigiera a la Dirección General de Personal por primera vez interesando respuesta al mismo.

No es posible saber cuánto tiempo se demoró el expediente en la Dirección General y cuánto en la Secretaría General Técnica, pero, en cualquier caso, la demora es excesiva, máxime si tenemos en cuenta que el recurso fue interpuesto contra la inadmisión del interesado en las pruebas selectivas de acceso a la función pública docente convocadas para el año 1.992. En este caso, resulta evidente que una resolución recaída en septiembre de 1.993, difícilmente puede ser de utilidad al interesado que, en el mejor de los casos, deberá posponer su participación en el concurso-oposición al que se convoque en 1.994, puesto que incluso el de 1.993 se había celebrado ya.

Para no extendernos en demasía, vamos a citar, en relación con otras quejas similares, únicamente las fechas de los recursos o peticiones, y las de respuesta a los mismos.

- **Queja 92/2060**, el recurso se interpuso con fecha 26 de Agosto de 1.992.

Esta Institución intervino el 26 de Enero de 1.993.

El recurso se resolvió con fecha 7 de Septiembre de 1.993.

Es decir, once meses después de interpuesto el recurso y ocho meses después de nuestra solicitud de respuesta.

- **Queja 92/1822**, el recurso fue presentado con fecha 20 de Agosto de 1.992.

Se interesa respuesta por esta Institución con fecha 30 de Marzo de 1.993.

El recurso se ha resuelto con fecha 24 de Enero de 1.994.

Es decir, un año y cuatro meses después de la interposición y 10 meses después de nuestra intervención.

En esta misma queja, la interesada nos informó de la interposición de otro recurso, con fecha 4 de Febrero de 1.993, que se ha resuelto con fecha 9 de Febrero de 1.994. Doce meses después.

- **Queja 91/1358**, el recurso se presentó el 7 de Agosto de 1.991.

La resolución se produjo el 11 de Mayo de 1.992. Nueve meses después.

- **Queja 93/337**, el recurso se presentó el 9 de Mayo de 1.992.

Esta Institución intervino el 12 de Abril de 1.993.

La resolución se produjo el 11 de Noviembre de 1.993. Un año y seis meses después de interpuesto el recurso y siete meses después de nuestra intervención.

Creemos que estos datos son suficientemente reveladores del retraso que las peticiones y recursos presentados ante la Dirección General de Personal han de soportar en la espera de una resolución expresa a los mismos.

Estas dilaciones en la resolución expresa de las pretensiones de los administrados, no sólo vulneran el plazo de tres meses legalmente establecido para resolver en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sino incluso el plazo de seis meses que la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1.958, estipulaba en su artículo 94.1.

A mayor abundamiento, hemos de resaltar que, en contra de las

buenas intenciones expresadas en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, estos retrasos en las resoluciones de recursos y peticiones, no sólo no han disminuido tras la publicación de la Ley, sino que incluso los mismos han aumentado, como se constata en los numerosos expedientes de queja por silencio que aún continúan en tramitación.

Parece que ni siquiera las numerosas referencias de la Ley a la posibilidad de exigir responsabilidades a los funcionarios que incumplan su obligación de resolver o retarden los expedientes, han servido para romper la dinámica de la "callada por respuesta" y la lentitud en la tramitación.

En todo caso, hay que señalar que, aunque estemos dedicando una especial atención a las dilaciones en las resoluciones de la Dirección General de Personal, esta práctica dilatoria, así como el abuso de la técnica del silencio administrativo, son igualmente aplicables a los restantes órganos de la Consejería de Educación y Ciencia, tanto centrales como periféricos, e incluso es frecuente en la tramitación de recursos por parte de las Universidades andaluzas.

A modo de conclusión, hemos de decir que resulta de todo punto inaceptable el retraso de la Dirección General de Personal en resolver los recursos y peticiones que a ella se dirigen, y que, por tanto, la misma debería adoptar cuantas medidas sean necesarias para agilizar los procedimientos de resolución. Si dichos retrasos son imputables a una insuficiencia de personal adscrito a esa Dirección General, deberá incrementarse la dotación humana de la misma. Si, por el contrario, los retrasos son imputables a otros órganos de la Consejería, deberán adoptarse las medidas de coordinación que sean precisas para que se agilice la tramitación por parte de los mismos. Pero, en todo caso, no debe olvidarse que el órgano administrativo encargado por la Ley de resolver es, asimismo, el encargado de impulsar de oficio el procedimiento de resolución desde que el mismo se inicia hasta que la resolución se produce.

Por último, quisiéramos que quedara constancia que la colaboración de la Dirección General de Personal con esta Institución en el desempeño de sus funciones, resulta, por regla general, sumamente satisfactoria, por cuanto que los informes que a la misma se solicitan son remitidos con rapidez y amplitud, y están debidamente documentados. Por lo que, salvo casos excepcionales, la colaboración de la Dirección General de Personal es superior a la que se recibe de otros órganos de la Consejería de Educación, e incluso de otras Consejerías.

Incluso en los expedientes de queja por silencio, la pronta remisión por parte de la Dirección General de Personal de informe sobre el fondo del asunto planteado en los mismos, nos lleva a considerar que dichos informes se encontraban ya elaborados y, -es de suponer-, remitidos a la Secretaria General Técnica, por lo que, dado que las resoluciones finales habitualmente reproducen dichos informes, hemos de considerar que los retrasos en la emisión de la resolución definitiva posiblemente no sean imputables en su totalidad a esa Dirección General.

Ello no obstante, hemos de insistir en la responsabilidad última del órgano encargado de resolver, por los retrasos que puedan producirse en la tramitación del procedimiento de resolución, y confiamos en una pronta solución al problema que empaña, en parte, esta buena colaboración.

V.- MEDIO AMBIENTE.

1. Introducción.

El Capítulo V del presente Informe Anual trata de las investigaciones tramitadas de **oficio** y de las quejas tramitadas a instancia de parte, relacionadas con los aspectos más significativos o problemáticos de la gestión y uso, protección y conservación del medio ambiente, aspectos recogidos en los expedientes que, han merecido la iniciación de las investigaciones necesarias..

La sistemática y los temas tratados siguen la misma línea ya iniciada en el Informe Anual de 1992, donde ya la materia de Medio Ambiente comenzaba a cobrar la importancia debida, aunque con el incremento y mayor profundidad alcanzado en este año 1993.

No obstante, debemos resaltar que alguno de los marcos referenciales que acotamos en nuestro trabajo cotidiano, para la supervisión del ejercicio de las competencias propias de los órganos de las Administraciones Autonómica y Local, han cobrado una inusitada actualidad al socaire de algunos sucesos y acontecimientos ocurridos desde la confección de nuestro anterior Informe.

Con ello nos estamos refiriendo a los devastadores incendios que tuvieron lugar el pasado verano en nuestra Comunidad, asolando una gran superficie de los Parques Naturales de Huétor-Santillan (Granada) y Los Alcornocales (Cádiz); e igualmente, a los episodios de contaminación por alpechines, ya cíclicos y consustanciales a las anuales campañas de molturación de aceitunas de consecuencias nocivas para el medio ambiente.

Junto a ello, hemos tomado en consideración quejas relativas a otros ámbitos competenciales y de materias como las concernientes a un problema al que cada vez se da más importancia en la sociedad civil, el de la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

Otros aspectos que hemos tenido ocasión de tratar e incluir en la confección de este Informe han sido la existencia de una normativa de desarrollo y ejecución de las previsiones legales con relación a Parques Naturales, la controversia que suscitan las actividades mineras denominadas de extracción a cielo abierto, la

protección de la fauna en general y de algunas especies en particular.

Lo anteriormente citado constituye el marco sustantivo de las investigaciones llevadas a cabo y de quejas tratadas.

Por lo que al referente orgánico respecta, hemos de hacer constar que en el mayor número de los casos, lógicamente, la principal protagonista, ha sido la Agencia de Medio Ambiente y en concreto su Presidencia.

Ello es de todo punto normal, sobre todo si se tiene en cuenta que a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, el art. 7 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó la misma, le atribuye la función de dirigir e impulsar las actividades del Organismo, y, que a este Organismo, la Ley citada le atribuye la protección y conservación del medio ambiente. Esta atribución genérica de competencias incluye la protección y conservación del medio ambiente, así como las funciones más específicas o particulares de propuestas de reglamentación del vertido de aguas residuales, prevención y lucha contra la contaminación atmosférica, planificación y coordinación de la gestión de residuos sólidos urbanos, programación y propuesta de actuaciones en relación con los espacios naturales, etc. (art. 4º de la Ley 6/1984, de 12 de Junio).

También hemos debido supervisar este año, en mayor medida a las Delegaciones Provinciales de Salud y sus Servicios de Atención Primaria. Ello, porque en algunas de nuestras actuaciones, como las relativas a problemas generados en materia de residuos sólidos urbanos y sus vertidos incontrolados, o en problemas relativos a contaminación atmosférica por la explotación de canteras, al mismo tiempo que los valores medioambientales protegidos en aplicación de los principios establecidos en el art. 45 de la Constitución, debíamos constatar o comprobar el grado de adecuación de la actuación administrativa para preservar el derecho a la protección de la salud, reconocido en el art. 43 de la Constitución.

En ese cometido, de conformidad con las previsiones contenidas en el Decreto 195/1985, de 28 de Agosto, art. 15, a los Distritos de Atención Primaria de la Salud les corresponde formular y ejecutar Programas de Sanidad Ambiental en los que se incluya la inspección y realización de actividades necesarias para la detección de situaciones ambientales generadoras de posibles riesgos para la Salud, provenientes especialmente de contaminación atmosférica, de contaminación de las aguas y demás aspectos del medio ambiente y la vigilancia sanitaria del tratamiento de los residuos sólidos y las aguas residuales.

También hemos debido supervisar este año en mayor medida, principalmente por las actuaciones llevadas a cabo en materia de residuos sólidos urbanos, a las Diputaciones Provinciales, debido a que las mismas, tienen asignada la prestación de servicios supracomarcasles o supramunicipales, siendo entre otros, considerados como supramunicipales los servicios de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, por expresa atribución contenida en el Art. 15 de la Ley 11/1987, de 26 de Diciembre, por la que se regulan las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales.

Con objeto de complementar la atribución legal de competencias y articular de forma coordinada su ejercicio entre las de las Diputaciones y aquéllas que corresponden a la Agencia de Medio Ambiente, el Decreto 317/1984, de 16 de Diciembre autorizó la firma de Convenios entre la Agencia de Medio Ambiente y cada una de las Diputaciones Provinciales, para la realización de Planes Directores de Gestión de Residuos Sólidos en cada una de las provincias.

Como resumen estadístico correspondiente al año 1993, hay que mencionar que hemos tratado en el Capítulo de Medio Ambiente un total de 73 quejas. De ellas, 30 fueron iniciadas en 1993, siendo las iniciadas de oficio 7 y 43 las procedentes de años anteriores..

En el año 1993, la Institución ha iniciado 7 investigaciones o actuaciones de **oficio**.

Materialmente había que añadir en este Capítulo las quejas tramitadas durante 1993 sobre Policía de Actividades Clasificadas cuyo número asciende a 177, pero que son examinadas en el Capítulo de Ayuntamientos y Diputaciones.

Del total de quejas presentadas en el año 1993, fueron admitidas a trámite 24, una se encontraba en estudio y rechazadas por diversos motivos resultaron 5 quejas, no siendo remitida ninguna queja en materia de medio ambiente en este año al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Pocas modificaciones normativas o reformas orgánicas podemos resaltar como producidas en el año 1993 en materia medioambiental en el ordenamiento jurídico e institucional autonómico.

Solamente cabe significar la aprobación del Decreto 3/1993, de 26 de Enero,

sobre composición y funciones de los Consejos Forestales y el Decreto 146/1993, de 21 de Septiembre, sobre ciclo vegetativo y clasificación de especies forestales en desarrollo de las previsiones de la Ley Forestal de Andalucía.

A este respecto, hemos echado en falta la elaboración y aprobación del Reglamento de ejecución y desarrollo de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Ley Forestal de Andalucía.

Sin embargo en materia de incendios forestales, se han regulado de modo más riguroso el Plan de lucha contra los incendios forestales (Decreto 67/1993, de 11 de Mayo) y lo relativo a jornadas y retribuciones (Decreto 94/1993, de 20 de Julio), así como lo concerniente a funciones y responsabilidades del personal al servicio de la Junta de Andalucía que participe en el INFOCA (Orden de 30 de Junio de 1993).

Por lo que al grado de colaboración institucional se refiere, hemos de indicar que salvo en contadas excepciones, los órganos de la Administración Autonómica responden a nuestras peticiones de información y contestan a nuestras Recomendaciones, Recordatorios y Sugerencias; sin embargo esta colaboración se produce con un cierto retraso, que aunque, en ocasiones, pudiera estar justificado por la necesidad de recopilar información en archivos documentales, no debiera ser, en modo alguno, una práctica que tienda a generalizarse.

Las mayores dificultades en obtener una información adecuada y contestación a nuestras Resoluciones las hemos encontrado respecto de algunas de las Administraciones Locales a las que nos hemos debido dirigir.

Como indicativo de la falta de colaboración institucional, incluimos las siguientes quejas:

Debimos declarar la actitud entorpecedora para con las funciones del Defensor del Pueblo Andaluz en las siguientes quejas y actuaciones:

- **queja 91/1097**, en la que debimos declarar la actitud entorpecedora al Defensor del Pueblo Andaluz respecto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga), como adelantábamos en el Informe de 1992 y a esta misma Autoridad en cuanto a la **queja 92/2480**

- **queja 92/2501**, en la que también declaramos la actitud entorpecedora,

con respecto a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Fuengirola que no contestó a nuestras peticiones de informe, pese que le fueron reiteradas en varios ocasiones.

Finalmente, no queremos dejar de testimoniar nuestro agradecimiento, satisfacción y reconocimiento por la colaboración que hemos obtenido de diversos organismos de Cuenca (Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Confederación Hidrográfica del Segura y Confederación Hidrográfica del Sur), a los que por problemas ocasionados por vertidos a los cauces públicos y por cuestiones relacionadas con la actividad de policía del dominio público hídrico, solicitábamos colaboración, pese a ser órganos no transferidos, o incluso tratándose de órganos no radicados en nuestra Comunidad Autónoma.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

Como ya hemos indicado, el informe actual, por lo que respecta a la exposición de las quejas en materia de medio ambiente, sigue la clasificación sistemática que se contiene en el listado de materias a efectos del cómputo de datos estadísticos, elaborado por la Institución.

2.1. Espacios naturales protegidos.

Hay una queja que debemos reseñar, sin lugar a dudas, por la actualidad que el asunto de fondo tratado en ella tiene en los momentos en que se inicia la elaboración del Informe, pero también, por la controvertida naturaleza de los aspectos que suscita el problema de hecho planteado en la misma, cual es la aparente contraposición entre desarrollo-conservación.

En la tramitación de la **queja 91/1868**, promovida por una cooperativa de ganaderos, del municipio de Hinojos (Huelva), cuyo término está afectado por el Parque Nacional de Doñana y por el Parque Natural del Entorno de Doñana, tuvimos ocasión de constatar la controversia entre protección-conservación y desarrollo socio-económico.

La sociedad cooperativa ganadera, solicitó nuestra intervención alegando su desacuerdo contra la previsión contenida en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, que contenía la prohibición de un uso

tradicionalmente reconocido en una finca de propiedad municipal, como es el pastoreo y crianza de ganado ovino.

La medida, de ser llevada a cabo la aprobación definitiva del plan citado, causaría un grave perjuicio a los ganaderos de ovino en la comarca.

Por ello, aún tratándose de una queja que afectaba al Parque Nacional, gestionado por la Administración del Estado, sobre la que no tenemos competencias para supervisar su actuación, decidimos admitirla a trámite en tanto que podíamos supervisar las actuaciones de la Administración Autonómica y recomendarle o sugerirle la adopción de algunas medidas alternativas, que permitieran a los ganaderos de ovino no ver mermados sus intereses económicos a consecuencia de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

Con tal finalidad interesamos informe a la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura y Pesca y a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Agencia de Medio Ambiente.

También, debido a que la sociedad cooperativa nos comunicaba que la finca era de propiedad municipal y que la misma se había dirigido al Ayuntamiento interesándole que se opusiera en la fase de información pública a la aprobación del Plan Rector, solicitamos informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento titular de la finca en la que se venía produciendo el uso tradicional de pastoreo.

Ante la falta de respuesta a nuestras peticiones de informe, por parte de los órganos de la Administración Autonómica, nos vimos obligados a reiterar nuestra solicitud a los mismos.

Por su parte, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento afectado, nos remitió un extenso y bien documentado informe, que sintetizamos de la siguiente forma:

- La cuestión alegada por la cooperativa se ha hecho extemporáneamente (en Noviembre de 1991), cuando el Plan Rector se sometió a información pública según Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, publicada en el BOE de 20 de Noviembre de 1990.

- El Ayuntamiento, en su día, en el escrito de alegaciones presentado, propugnó la modificación del Plan instando la retirada de la supresión paulatina del

ganado ovino y caprino en la zona, prevista en su texto, y proponiendo que en el Plan Especial de Aprovechamientos Ganaderos que el Plan Rector de Uso y Gestión contemplaba, se diera participación a los representantes de las propiedades afectadas.

A la vista de lo que nos informaba el Ayuntamiento, considerábamos que por su parte se había dado cumplimiento a los compromisos que había adquirido con los ganaderos afectados y que en cuanto al uso de los bienes de titularidad municipal, se encontraba limitado por la normativa y planeamiento afectantes al Parque Nacional, por lo que al no haber sido aceptadas sus alegaciones, y poco o nada podía hacer la Administración Municipal en el problema que afectaba a la cooperativa ganadera.

Por dicho motivo dimos por finalizadas nuestras actuaciones respecto al Ayuntamiento, instándole a que continuara cooperando y colaborando con las Administraciones competentes para que actuando de forma coordinada se posibilitara un desarrollo compatible con la protección medioambiental del Parque Nacional y del Parque Natural.

La Dirección General de Conservación de la Naturaleza nos informó, en síntesis, lo siguiente:

- El Plan Rector de Uso y Gestión no prohíbe el uso del pastoreo y crianza de ganado ovino, sino que al contrario, considera la ganadería extensiva como un "aprovechamiento tradicional compatible".
- Los aprovechamientos ganaderos serán objeto de un desarrollo sectorial del Plan Rector de Uso y Gestión en plazo de 12 meses con participación de los Ayuntamientos implicados, propietarios y asociaciones ganaderas.
- La queja formulada se antepone a lo que será la regulación concreta del sector donde tendrán posibilidad de participar los afectados.

Por su parte, la Dirección General de Agricultura y Ganadería nos indicaba::

"... el descontento manifestado no corresponde a la realidad, puesto que el punto 3.1.4. del mencionado PRUG considera compatibles los aprovechamientos tradicionales de la ganadería extensiva en el

Parque; y prevé un desarrollo sectorial de dicho Plan con participación de los Ayuntamientos implicados.

El punto 3.4.3 en relación con los usos compatibles establece que las limitaciones que pudieran establecerse sobre actividades tradicionales que vinieran realizándose con anterioridad a la entrada en vigor del PRUG seran indemnizables.

Esta Consejería no tiene previstas actuaciones en relación con las ganaderías extensivas con aprovechamientos ganaderos en el Parque Nacional de Doñana, al ser competencia de la Administración del Estado a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza la gestión de dicho espacio natural".

Los informes expresados nada nos señalaban sobre medidas concretas que la Administración Autonómica tuviera previstas para, haciendo compatible el desarrollo socio-económico de la zona con la conservación y protección de la Naturaleza, solucionar en alguna medida el problema que preocupaba a los ganaderos.

Nos vimos obligados a pedir nuevos informes a ambos órganos.

También, al considerar que aunque la Junta de Andalucía no tenía competencias sobre el Parque Nacional como hemos indicado anteriormente, el territorio del mismo pertenece al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y a su ámbito competencial exclusivo en determinadas materias tales como: sector agrícola y ganadero, aprovechamientos forestales, ordenación del territorio y litoral, promoción del turismo, pesca, marisqueo, y en general planificación de la actividad económica de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, todo ello según establecen los arts. 13 y 18 de nuestro Estatuto de Autonomía, nos dirigimos interesando informe a la Sra. Consejera de la Presidencia sobre el estado de tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Entorno de Doñana y el Plan de Desarrollo Integral, pues entendíamos que una posible salida o solución al problema debería venir dada por la necesidad de compatibilizar el desarrollo económico y la protección de la naturaleza en forma concordada en ambos espacios naturales protegidos (nacional y regional).

En su contestación la Dirección General de Conservación de la Naturaleza

nos ponía de manifiesto los criterios y previsiones que el ICONA tenía respecto a los aprovechamientos ganaderos en la finca municipal a que se refería la queja. Tales criterios se contenían en escrito que el Director Conservador del Parque Nacional había dirigido a la Dirección General, escrito de carácter informativo y que extractadamente, en lo que interesa, venía a decir:

"La ganadería extensiva en el interior del Parque Nacional de Doñana está contemplada por el Plan Rector de Uso y Gestión vigente como un aprovechamiento tradicional compatible, cuyo desarrollo ha de estar sujeto a las directrices que marque un plan sectorial específico, a redactar en un plazo máximo de doce meses, según establece dicho P.R.U.G.

En cualquier caso, para el desempeño de esta actividad debe tenerse necesariamente en cuenta que "la conservación primará sobre cualquier actividad que se desarrolle en el Parque Nacional de Doñana", de acuerdo con lo que dicta el propio P.R.U.G., según lo cual debe descartarse cualquier enfoque productivista habiendo de orientar el aprovechamiento como un instrumento más de gestión, respetando y conservando siempre su carácter tradicional.

No obstante, en tanto se dispone del plan sectorial citado, no se ha producido hasta la fecha ..., ninguna limitación en cuanto al número de cabezas de ganado ni tampoco en cuanto a su tipología. Sí ha llegado a establecerse, como medida de control y regulación necesaria, un sistema de autorizaciones personales para la atención del ganado en el interior del Parque, hábiles para el acceso a la marisma durante tres días de la semana (además de los casos especiales y excepcionales), que posibilita también el uso de vehículo todo terreno, a partir del momento en que las condiciones de la marisma aseguran la ausencia de impacto debido al tránsito.

Dicho sistema de autorizaciones fue consensuado en su día y se lleva a cabo en combinación con el Ayuntamiento ... (propietario de la finca), así como con los representantes de los ganaderos que aprovechan los pastos en cuestión.

Como referencia adicional, de cara al plan sectorial de aprovechamiento ganadero (actualmente en fase de borrador) se aprecia, ... un

acusado sobrepastoreo que incide negativamente en el ecosistema de la marisma, extremo que lógicamente ha de condicionar dicho plan".

Por su parte, la Dirección General de Agricultura y Ganadería contestó a nuestra nueva petición de informe que *"no tenía previstas actuaciones en relación con las ganaderías extensivas con aprovechamientos ganaderos en el Parque Nacional de Doñana, al ser competencia de la Administración del Estado a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza la Gestión de dicho espacio natural"*.

Con posterioridad, la propia Dirección General de "motu proprio" y como ampliación de su informe, nos remitió escrito en que se contemplaba la exposición de medidas de fomento en materias de su competencia, entre las que se venían a citar:

- Las previstas en el Real Decreto 1887/91, sobre Mejora de las Estructuras Agrarias, desarrollado por la Orden de 26 de Febrero de 1992 y Resolución de 27 de Marzo de 1992, de la Secretaría General de Estructuras Agrarias y Tecnología.
- Real Decreto 53/1992, por el que se establecieron ayudas para la mejora de las razas ganaderas en Andalucía y los sistemas de reproducción ganadera.

Finalmente, la Sra. Consejera de la Presidencia nos informó lo que en síntesis se cita a continuación:

"... Tras la presentación del Dictamen de la Comisión Internacional de Expertos al Presidente de la Comisión Europea, a los Comisarios de Medio Ambiente y Desarrollo Regional y a la Administración Central, en abril del pasado año, se constituyó un Grupo de Trabajo -integrado por representantes de la Administración Central, la Comisión Europea y la Administración Autonómica- que elaboró el Programa de Actuaciones en el Entorno de Doñana y que, en la actualidad, trabaja en la concreción de la financiación de cada una de las acciones que se proponen en dicho Programa, que predeterminará en gran medida el Plan de Desarrollo Integral.

En cuanto a las figuras de planeamiento, previstas en la Ley 2/89, de 18 de julio, le señalo que, de acuerdo con la información recabada de las

Consejerías competentes, los documentos relativos al Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y al Plan Rector de Uso y Gestión de Doñana (PRUG), redactados a la luz del Dictamen de la Comisión de Expertos, han recibido el visto bueno del Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo, y serán sometidos en breve a la Información Pública legalmente establecida para que los ciudadanos puedan presentar alegaciones que consideren de interés. Transcurrido este trámite podrán ser presentados los anteproyectos respectivos para su análisis y aprobación por el Consejo de Gobierno".

Agradeciendo la colaboración prestada por los distintos Organos Autonómicos que habían intervenido en la tramitación de la queja, dimos por finalizadas nuestras actuaciones, comunicando al representante de la Cooperativa ganadera lo siguiente:

"(...) Queremos indicarle que sobre el asunto planteado por Vd. se constata la incidencia de tres tipos, figuras o instrumentos de ordenación y planificación de la conservación y protección de los espacios naturales afectados (Parque Nacional de Doñana y Parque Natural del Entorno de Doñana).

En primer lugar, existe un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Doñana (...). El Plan, como Vd. ya sabe, fué aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de Diciembre, respecto al cual hemos de decir que, de conformidad con lo establecido en el apartado 3.1.4., del Anexo al citado Real Decreto, será desarrollado sectorialmente, por lo que al aprovechamiento ganadero se refiere, pudiendo, cuando se haya sometido a información pública, formular las correspondientes alegaciones cualquier persona interesada, sin perjuicio de la intervención que en la elaboración de ese plan sectorial deban tener los Ayuntamientos implicados, los propietarios afectados y las Asociaciones Ganaderas.

En cuanto a este primer instrumento de planeamiento y protección medioambiental, queremos añadir e informarle que si en alguna medida, tras la tramitación y aprobación del plan sectorial aludido, se vieran afectados los intereses de los ganaderos, como medidas complementarias podrían tenerse en cuenta las que nos especificaba

el Ilmo. Sr. Director General de Agricultura y Ganadería en informe recibido en esta el 11 de Enero de 1993, (...).

En segundo lugar, otras figuras o instrumentos de planificación y protección medio ambiental que incidirán sobre el Parque Natural del Entorno de Doñana, serán, en virtud de lo establecido en la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Desarrollo Integral.

En relación a las dos figuras primeras, esta Institución ha iniciado en el pasado año 1992 actuaciones e investigación de oficio para determinar el grado de cumplimiento de las previsiones del Ordenamiento Jurídico, en cuanto a la dotación, para cada uno de los Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma, de tan importantes instrumentos de planificación.

Las referidas actuaciones tuvieron el número de queja 1522/92 y en ellas, tras haber formulado a la Agencia de Medio Ambiente un Recordatorio y Recomendación a dicha Agencia, por ésta se ha aceptado la pretensión de esta Institución en cuanto a la agilización en la tramitación de los Planes, y se nos informó, a primeros del presente año, que los Planes ya habían sido dictaminados por el Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo y que, en algunos casos, habían sido sometidos a la aprobación inicial de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales. Posteriormente, serán sometidos a información pública.

Entendemos que en ese trámite, por lo que respecta al Parque Natural del Entorno de Doñana, cualquier interesado puede formular las alegaciones que considere convenientes y por tanto los miembros de la Cooperativa Ganadera que Vd. representa, ya sea a título particular, o bien como tal Asociación o Cooperativa Ganadera, pueden presentar las alegaciones pertinentes en defensa de sus intereses, teniendo en cuenta que al afectar a otro ámbito territorial distinto, si no se da la existencia de intereses directos, sus peticiones podrían plantearlas como medidas complementarias o alternativas a las aspiraciones determinadas inicialmente en su escrito de queja (...)

Por último, se constata la existencia de una planificación indiciaria, de mayor importancia cualitativa, si cabe, que ha motivado en cierto modo, por lo que al Parque Natural del Entorno de Doñana se refiere, el retraso en la tramitación de las figuras antes señaladas. Con ello, no hacemos referencia a otra cosa que al Dictámen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico sostenible del Entorno de Doñana, elaborado por la Comisión Internacional de Expertos.

Entre las recomendaciones de tal Dictámen, en lo que atañe al Parque Nacional, la Comisión incluye ciertas propuestas en su trabajo, por considerarlos indispensables para el desarrollo socioeconómico sostenible en el entorno.

Con esa finalidad se incluye en el apartado 6.1. del Dictamen, la siguiente propuesta:

"El mantenimiento en el Parque o su entorno de algunas zonas sometidas a los modos tradicionales de explotación permitiría mantener una diversidad alta de especies y conservar algunos elementos tradicionales que constituyen señas de identidad de la zona. El atractivo que tienen tales zonas para los visitantes permite integrarlas en el plan de visitas que se desarrolla en otro apartado y generar así recursos que compensen el mantenimiento de una explotación poco tecnificada.

Como ejemplo se propone la conservación de las dehesas boyales, de gran biodiversidad, donde pueden conservarse, como parte del patrimonio cultural, los bueyes de las carretas del Rocío, evitando así su desaparición.

Las razas autóctonas de ganado vacuno, ovino, caballar, los usos y aperos tradicionales, las chozas y apriscos, son los elementos culturales con los que los habitantes han modelado secularmente Doñana. Deben mantenerse en una estructura funcional tradicional que muestre la completa compatibilidad entre tales usos y la conservación".

Como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión de Expertos, se elaboró un Programa Operativo para el desarrollo de la zona y en Abril de 1992, según nos informaba con fecha 9 de Marzo de 1993 la Consejería de la Presidencia, se había constituido el Grupo de trabajo

que elabora y estudia la financiación de un Programa de Actuaciones en el Entorno de Doñana.

Programas de este tipo son financiados con cargo a los Fondos Estructurales Europeos (Esto es, FEDER, FEOGA-orientación y FSE), que se dotan dentro del Marco Comunitario de Apoyo a las intervenciones estructurales, establecido por Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 31 de octubre de 1989 para España. Implican, tales Programas, una exigencia de colaboración entre las entidades regionales, locales, centrales y la propia Comisión, en la planificación y realización de las medidas de desarrollo de las respectivas áreas.

Se constituye así el nuevo marco, en el que pueden tener cabida los intereses del colectivo de ganaderos que Vd. representa y que en gran medida determinará en los próximos años también, a buen seguro, la planificación del desarrollo económico sostenible en el Parque Nacional y en el Parque Natural del Entorno de Doñana.

Estimamos que dentro de ese marco se logra compatibilizar la obligación que a los poderes públicos impone el art. 40.1 de nuestra Constitución, de promover condiciones favorables para el progreso social y económico, con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona, establecido en el art. 45.1 del mismo Texto Constitucional.

Supervisando la actuación seguida por la Administración Autonómica en el asunto que Vd. nos confió, no hemos encontrado otra irregularidad que no sea la determinada por el retraso con que se van tramitando los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y el Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Entorno de Doñana.

Ese hecho motivó nuestra Recomendación de Diciembre de 1992 a la Agencia de Medio Ambiente, con ocasión de la investigación de oficio que con el nº 1522/92 tramitamos y a la que ya hemos hecho referencia.

Dado que aquella Recomendación fue aceptada y que, en el presente expediente de queja, no encontramos ninguna irregularidad en la

actuación de los restantes Organos supervisados, hemos decidido archivar las actuaciones".

En definitiva, nuestra información a la sociedad cooperativa ganadera estaba incardinada en el marco de las conclusiones a que había llegado la Comisión de Expertos nombrados por la Presidencia de la Junta de Andalucía para el estudio sobre el desarrollo del Entorno de Doñana y estaba en consonancia con las estrategias contenidas en el Dictamen de la Comisión.

En la fecha de emisión de aquella resolución, el marco instrumental con cargo al cual podían financiarse las posibles actuaciones que, en ejecución de las estrategias diseñadas en el Dictamen, pudieran pretender llevar a cabo las Administraciones Públicas en la zona y a las que pudieran acogerse los interesados como la cooperativa de ganaderos, estaba pendiente de revisión para su adecuación a las determinaciones introducidas en la Comunidad Europea por el Tratado de Maastricht.

Estaba pendiente la reforma de los Fondos Estructurales y la regulación del nuevo Fondo Europeo de Cohesión introducido por el Art. 130D del Tratado de Unión Europea. Tanto en cuanto a la reforma de los Fondos Estructurales, como en lo referente a la creación y dotación del Fondo de Cohesión, el Consejo Europeo de Lisboa previó un periodo para la realización de actuaciones a financiar con cargo a ellos, periodo que abarcaría desde 1993 a 1999.

Las dotaciones económicas para tales Fondos serán durante ese periodo de 176.000 millones de ecus para los Estructurales y de 15.150 millones de ecus para el de Cohesión.

Asimismo, en el Consejo Europeo de Lisboa se llevó a cabo también una simplificación en la programación y de la tramitación para la financiación de las actuaciones, de forma que se lograra una mayor agilización que con respecto a los Marcos Comunitarios de Apoyo, lo que se llevaría a cabo con la introducción de la nueva figura de planificación, el Programa Comunitario de Apoyo.

La introducción y aplicación del nuevo procedimiento estaba pendiente de la ratificación del Tratado Maastricht.

Producida ésta, consideramos que el Programa Comunitario de Apoyo, junto con los Programas Específicos de Protección del Medio Ambiente, puede ser el

instrumento básico adecuado y determinante para que sobre la base de una actuación conjunta y decidida entre la Comisión de las Comunidades Europeas, la Administración Central, la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales afectadas, se lleve a cabo la ejecución de las estrategias propuestas por la Comisión de Expertos, en consonancia con las estrategias y metas contenidas en el V Programa de la Comunidad Europea sobre política medioambiental, encaminado a conformar la nueva concepción del desarrollo socioeconómico en el ámbito territorial de la Unión.

En el apartado de espacios naturales protegidos, también tratamos la **queja 92/925**, promovida por una federación de asociaciones, colectivos y grupos ecologistas, sobre la realización de obras para la construcción de una presa en el Término Municipal de Zahara de la Sierra (Cádiz) en el cauce del arroyo de la Dehesa.

En síntesis, la federación referida nos comunicaba que en el Parque Natural de la Sierra de Grazalema, se estaba construyendo una presa, en terrenos de propiedad particular y por el dueño de los mismos. La federación manifestaba y acreditaba haber puesto los hechos en conocimiento de las autoridades y órganos competentes. Según la federación, al no contar la obra con licencia y con autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo, no se había evaluado suficientemente su impacto ambiental.

Igualmente, tales hechos o circunstancias las había puesto en conocimiento de la Junta Rectora del Parque Natural el representante ecologista.

La entidad promovente de la queja imputaba a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente el haber negado que fuera necesario el estudio de impacto ambiental.

Tras la admisión a trámite, interesamos los informes pertinentes, a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zahara de la Sierra.

Al órgano citado en primer lugar le interesábamos informe sobre las actuaciones que la Comisión Provincial de Urbanismo, que debería otorgar la preceptiva autorización de las obras, hubiera llevado a cabo en el asunto de referencia. Igualmente le pedíamos que nos expusiera las actuaciones que se hubieran emprendido para constatar la adecuación o no del impacto ambiental a las

previsiones del Plan Especial de Protección del Medio Físico en aquella zona. Por último, se interesó información sobre la posible aplicación de medidas sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad presuntamente conculcada.

A la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, le requeríamos, principalmente, que nos diera explicaciones sobre la falta de información que le imputaba la federación promovente de la queja y, de forma secundaria, que nos facilitara algunos datos de la obra y actuaciones que hubiera llevado a cabo al respecto.

Por último, al Ayuntamiento le pedíamos informe sobre la concesión o no de la preceptiva licencia de obras y, en su caso, sobre legalización a "posteriori" de las mismas.

En su respuesta, la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes nos manifestaba que desde el momento en que los hechos habían sido puestos en su conocimiento, adoptó dos decisiones resolutivas. De una parte, se decretó la paralización de las obras, dando traslado al interesado y al Ayuntamiento. De otra parte, la Delegación expresada nos comunicó que había incoado expediente sancionador contra el promotor de las obras.

Como complemento a las anteriores medidas, la Delegación nos manifestaba que se había iniciado el procedimiento previsto en el Art. 43.3 de la Ley del Suelo, para la autorización de las obras de construcción de la presa, lo que según el informe remitido se había efectuado con fecha 10 de Abril de 1992, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo.

También nos informaba la Delegación que puesto que por la federación de asociaciones ecologistas se había insistido en denunciar la construcción de la presa, pues la misma no se ajustaba a lo contemplado en el proyecto, siempre según la denunciante, la propia Delegación había interesado informes al respecto a las entidades administrativas competentes.

Finalmente, nos aclaraba el informe que se expone, que no se había exigido un Estudio de Impacto Ambiental pues el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Cádiz, sólo lo requiere cuando las presas o embalses tengan una capacidad superior a 1 Hm³ de volumen de agua embalsada, sean de 10 ms. de cota de embalse y tengan 10 has. de superficie de lámina de agua, lo que no ocurría en el caso de la construcción de la presa denunciada pues su altura

máxima (según proyecto y según la Delegación Provincial) era de 9'5 ms.

Por su parte, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos comunicó que los datos y características técnicas de la presa eran: altura 9'5 ms.. Volumen de embalse 6.332 m³s y superficie inundada 0'5 Has, con una cuenca de recepción de 146 Has.

La misma nos informó también que la Comisión de obras de la Junta Rectora del Parque Natural, había denegado con fecha 2 de Febrero de 1989, la autorización para la construcción de la presa por no ir acompañada la solicitud de la suficiente documentación. Siendo completada la documentación con fecha 17 de Mayo de 1991, en la que el interesado en la construcción de la presa, acompañó proyecto técnico y autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Según nos informaba la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, la Comisión de Obras de la Junta Rectora del Parque Natural había aprobado unanimidad de los presentes, con ausencia del representante ecologista, la concesión de autorización para la ejecución de las obras, con fecha 3 de Febrero de 1992, dando traslado al Ayuntamiento para la concesión de la oportuna licencia.

Finalizaba la Dirección Provincial poniendo en nuestro conocimiento que a la Federación de asociaciones ecologistas, denunciante de las obras, se le había dado contestación.

El Ayuntamiento de Zahara de la Sierra por último, nos informó sobre la documentación que obraba en su poder relacionada con las obras de construcción de la presa. En la relación se incluían los trámites de concesión de autorización por la Comisión Provincial de Urbanismo, previa apertura de información pública.

A la vista de lo que se nos había informado por cada uno de los Organos y Entidades, decidimos interesar documentación e información complementaria, tanto a la Delegación de Obras Públicas y Transportes como al Ayuntamiento de Zahara de la Sierra.

Por lo que se refiere a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, como la misma no había permitido el acceso a los informes y documentación obrantes en el expediente tramitado, lo que había interesado en algunos escritos la federación de asociaciones ecologistas, le formulamos **Recomendación** concretada a que:

"(...) esa Dirección Provincial promueva la participación de la Asociación y sus derechos reconocidos en los art. 9 y 45 de la Constitución Española, facilitando el acceso a los documentos, no ya cuando el asunto está archivado, sino cuando el expediente se encuentre en trámite (arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo). En su caso, se deberá denegar la solicitud de información indicando las razones; y sin lugar a dudas, contestar expresamente y por escrito al interesado según los arts. 70.1 y 94.3 de la repetida Ley de Procedimiento".

Igualmente, formulábamos **Recomendación** al mismo Organo concretada a que *"La Dirección Provincial de la A.M.A. plantee a los órganos competentes de la Junta de Andalucía la conveniencia de elaborar las disposiciones legales o reglamentarias necesarias para dar cumplimiento a la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente".*

Tras obrar en nuestro poder los nuevos informes de la Delegación de Obras Públicas y Transportes, y del Ayuntamiento, les dirigimos también resolución a ellos.

Así, a la Delegación mencionada le formulábamos **Recordatorio** del deber de observar determinados preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, le formulábamos **Recomendación** concretada en la necesidad de llevar a cabo la comprobación de la altura real de la presa y demás aspectos relevantes para resolver el expediente de protección de la legalidad urbanística.

Al Ayuntamiento también nos dirigimos haciéndole ver que de la documentación recibida constatabamos el hecho de que, aún conociendo la existencia del proyecto y el comienzo de las obras, toleró su ejecución, pese a que carecían de las licencias y autorización preceptivas.

Motivo por el cual formulamos al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber de observar determinados preceptos de la Ley del Suelo (Texto Refundido) y **Recomendación** concretada a que:

"....el Ayuntamiento compruebe la adecuación de las obras ejecutadas al proyecto para el que otorgó la licencia municipal finalmente (...)".

Los distintos órganos contestaron a nuestras Resoluciones aceptando las mismas, aunque de modo incompleto la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, que si bien nos respondió que había puesto en conocimiento de los Servicios Centrales de la misma nuestra **Recomendación** de desarrollo reglamentario de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, nada nos contestaba sobre los aspectos básicos consultados de la obra de referencia: altura real de la presa y exigencia del Estudio de Impacto Ambiental conforme al Plan de Protección del Medio Físico de la Provincia, falta de incoación de expediente sancionador por la construcción de la presa sin permisos y comprobación de medidas correctoras establecidas en estudio de afecciones ambientales, de fecha 25 de Junio de 1991. Asimismo, nada se nos había respondido también, sobre nuestra primera **Recomendación** relativa a promover y facilitar la participación de la entidad ecologista en los asuntos medioambientales.

Por tales motivos, elevabamos a la superior Autoridad del Presidente de la Agencia de Medio Ambiente el asunto objeto de la queja y sus antecedentes.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, contestaba a nuestra puesta en conocimiento que nuestra **Recomendación** de que facilitara el acceso a la información relativa a las obras a los interesados era aceptada y al mismo tiempo nos facilitaba los datos técnicos de la presa, concluyendo en que no era necesaria la Evaluación de Impacto Ambiental contemplada en el Real Decreto 1131/1988 por el que se aprobó el Reglamento correspondiente.

A la vista de lo comunicado, dimos por concluidas nuestras actuaciones, interesando no obstante que se nos informara de la elaboración de normas para la trasposición de la Directiva Comunitaria referida con antelación.

Por su parte el Ayuntamiento de Zahara de la Sierra, si bien nos informaba que aceptaba nuestras Resoluciones, también había respondido de forma incompleta a nuestros **Recordatorio** y **Recomendación**, ya que nada nos había aclarado sobre la efectiva comprobación o no de la adecuación o proyecto de las obras ejecutadas.

Por ello, nos vimos obligados a resolver la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

Por último, en relación a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, agradecemos la colaboración prestada dando por concluidas nuestras actuaciones.

Unas actuaciones cuyo inicio ya habíamos reseñado en el Informe Anual correspondiente al año 1992, relativa a espacios naturales protegidos y promovidas por la Institución fueron las que dieron lugar a la **queja de oficio 92/1522**. En aquel Informe, comenzábamos la tramitación de la misma y dejábamos señalado que habíamos recibido la respuesta de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente y también adelantábamos que, a la vista de la respuesta, considerábamos aceptada nuestra **Recomendación**.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente daba cumplida respuesta a aquélla y nos comunicaba que la tramitación de los Planes, tanto de Ordenación, como de los Rectores de Uso y Gestión, se estaba agilizando. Por ello consideramos que el asunto estaba en vías de solución.

Al respecto debemos aclarar que aún a pesar de ello, la tramitación de las figuras e instrumentos mencionados se estaba efectuando con retraso respecto a los plazos fijados legalmente, de ahí nuestro **Recordatorio** de deberes legales formulado a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente.

En la tramitación de las actuaciones e investigación, pudimos determinar que entre las causas del retraso la Agencia de Medio Ambiente había contado con los siguientes obstáculos o dificultades:

Ausencia de directrices para la Ordenación de Recursos Naturales, previstas en la Ley 4/1989, de 27 de Marzo.

La dificultad en llevar a cabo las distintas bases de un estudio científico-técnico previo a la formulación del Plan en cuestión.

El diseño del procedimiento articulado para la aprobación de los planes.

Ahora bien, entendemos que lo complejo de aquella tramitación ha podido favorecer una más amplia participación ciudadana y de los órganos rectores de los Parques Naturales, lo que redundará en una mayor seguridad jurídica en los procedimientos de elaboración de dichos Planes.

Las actuaciones e investigación que habíamos iniciado de oficio, comenzaron el 24 de Junio de 1992, dándose por finalizadas el 10 de Agosto de 1993. Durante ese periodo de tiempo, ha ido apareciendo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la publicación de las Resoluciones de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, por las que se sometían a información pública las aprobaciones provisionales de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales de Andalucía que no contaban con aquellos instrumentos de planificación. Ello se producía de la siguiente forma:

- BOJA nº 69, de 29 de Junio de 1993: Parques Naturales de Sierra Nevada, Sierra Mágina, Acantilado y Pinar de Barbate, Sierra María-Los Vélez, Sierras Subbéticas y Montes de Málaga.

- BOJA nº 97, de 9 de Septiembre de 1993: Parques Naturales de Sierra de Andújar, Sierra de Hornachuelos, Sierra de Castril, Bahía de Cádiz, Despeñaperros, Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

- BOJA nº 130, de 30 de Noviembre de 1993: Parques Naturales de Sierra de Baza, Cabo de Gata-Níjar, Sierra de las Nieves, Sierra de Cardena y Montoro, Sierra Norte, Sierra de Huétor y de los Alcornocales.

No obstante, hay que tener en cuenta que todo el proceso antes descrito, puede verse afectado por la Resolución que el Tribunal Constitucional adopte en la cuestión de inconstitucionalidad número 2346/93, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de Granada, del Tribunal Superior de Justicia, que la planteó sobre los Arts. 5, 6 y 7 y disposición Adicional primera, de la Ley de la Comunidad Autónoma 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecían medidas adicionales para su protección. Precisamente, el art. 7 de la Ley autonómica citada, en relación con su Disposición Adicional Primera, es el sostén de la declaración de la mayor parte de los Parques Naturales de Andalucía, declaración cuya constitucionalidad se cuestiona.

Dentro del apartado de espacios naturales protegidos debemos reseñar una queja en la que, tras nuestra actuación, no encontramos irregularidad en la actuación administrativa de los Organos supervisados. Se trata de la **queja 92/742**, promovida por una asociación para la defensa de la naturaleza y medio ambiente.

La asociación referida nos exponía como en la finca Moratán en término de Monda (Málaga), la ejecución de un proyecto de urbanización y campo de golf podría afectar a una prolongación del Parque Natural Sierra de las Nieves, que aunque había quedado fuera del ámbito de protección del mismo, por sus valores ecológicos y paisajísticos era acreedora de la protección al igual que el resto del Parque.

Haciéndonos eco de las manifestaciones contenidas en el escrito de queja, en los aspectos anteriormente sintetizados, interesamos informe a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente sobre la valoración que la misma tuviera de los efectos de las obras en la fauna y flora protegida que existiera en los terrenos y sobre la previsión de actuaciones propias de su ámbito competencial al respecto.

También interesábamos informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca, sobre los aspectos de protección de la masa arbórea y actuaciones previstas.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos contestó sustancialmente en los siguientes términos:

"(...) Que en virtud del apartado primero del 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, declarados por la Ley 2/89, de 18 de julio, se ha elaborado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de las Nieves, que se circunscribe al ámbito territorial del mismo y se encuentra en fase de tramitación, contemplado como una de sus fases la de información pública en la que se podrán hacer las alegaciones que se estimen oportunas. En este Plan se propone la inclusión de la zona de alcornocal-pinsapar dentro de los límites de dicho Parque Natural quedando el resto de la finca fuera del mismo.

El Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Málaga, aprobado por Orden de 6/3/87 del Consejero de Obras Públicas y Transportes, incluye al espacio denominado Moratán, asignándole la clave CS-25 (Complejo Serrano de Interés Ambiental), que le confiere un cierto grado de Protección, y determina la

compatibilidad o incompatibilidad que respecto a dicha protección supone la realización de determinadas actuaciones en el espacio.

Por último la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dice en la Disposición Adicional Segunda que deben ser sometidas a evaluación de impacto ambiental las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecte a superficies superiores a 100 hectáreas, como es el caso de la finca que nos ocupa.

Es por lo que previamente a la aprobación del Plan Parcial correspondiente al proyecto de urbanización pretendido, esta Dirección Provincial deberá formular la Declaración de Impacto Ambiental, de acuerdo con el procedimiento establecido en el R.D. 1.131/88, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del R.D.L. 1.302/86 Evaluación de Impacto Ambiental, que determinará a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo fijará las condiciones en que deba realizarse".

Por su parte, la Delegación de Agricultura y Pesca nos remitía informe que también se extracta y en el que nos indicaba:

"(...) He de informarle que dicha finca se encuentra ubicada fuera del territorio que gestiona esta Delegación, no obrando en estas dependencias comunicación alguna referente a dicho proyecto.

No obstante le traslado que, de cara a una información fidedigna, los entes con competencia sobre le tema planteado, serían: el propio Ayuntamiento de la localidad; la Delegación Provincial de Málaga de Obras Públicas y Transportes, y la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente; ya que se entiende por esta Delegación que la mencionada finca está incluida dentro de la delimitación del Parque Natural de la Sierra de las Nieves, según la descripción que se contiene en la Ley 2/1989 de 18 de julio por la que se aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía".

La Institución, a la vista de los informes que se han expuesto, entendió que no había irregularidad y que la asociación promovente de la queja, a la que habíamos dado traslado de la respuesta de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, podía alegar cuanto, en relación al asunto, estimare conveniente en la fase de información pública del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de las Nieves, Plan que proponía la inclusión de la zona del alcornocal-pinsapar en los límites del Parque, quedando el resto de la finca Moratán excluida.

Asimismo, nos movió a cerrar la queja el hecho de que la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos informó que se reconocía por la misma la obligación de efectuar la Declaración de Impacto Ambiental prevista en el Real Decreto 1131/88 por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Ley 1302/86, con carácter previo a la ejecución del proyecto.

2.2. Protección de Flora y Fauna.

En este apartado debemos reseñar la conclusión del expediente de **queja de oficio 92/2150**, sobre protección y conservación de lepidópteros, cuya iniciación ya habíamos reseñado en el Informe Anual anterior.

Se apuntaba en aquél que estábamos elaborando una Resolución definitiva con respecto a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente. La misma fue la siguiente:

".....se constata que esa Agencia de Medio Ambiente está en la línea adecuada en orden a las actuaciones para la conservación de los lepidópteros, gracias a los cuales, nuestra Comunidad Autónoma es una de las regiones españolas más conocidas en el ámbito internacional en el campo de la Entomología, al albergar en las sierras y campos andaluces un numeroso grupo de endemismos a nivel específico y subespecífico muy codiciados por entomólogos profesionales y aficionados.

No obstante ello, (...) consideramos que el camino iniciado en 1986, consistente en la obtención de informes elaborados por especialistas

e investigadores y formación de inventario de especies de mariposas susceptibles de protección, era el adecuado y que aquel momento era el indicado para impulsar, decididamente la elaboración del Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas (fauna y flora), como marco legal aplicable a cualquier especie natural que pudiera verse sometida a algún grado de amenaza, y, como paso previo a la realización de actividades de conservación."

Por ello formulabamos **Sugerencia** a la Presidencia que se concretaba en que por la misma, y conforme a los trámites reglamentarios, se propusiera al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la aprobación del Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas.

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente contestó a nuestra **Sugerencia** lo que se reseña sintetizadamente:

- La protección de la fauna se considera suficientemente garantizada con la normativa existente, por lo que no está prevista la elaboración del Catálogo.

- En cuanto a la protección de los lepidopteros, no incluidos en la normativa protectora de especies animales silvestres, se ha previsto elaborar una normativa de protección de la flora, a la que aquéllos se encuentran estrechamente ligados por constituir su fuente nutricia, considerando necesaria y urgente la aprobación de un Catálogo Andaluz que amplie el Nacional, estando el mismo en fase de borrador.

En esta respuesta, se dejaba entrever que la Agencia de Medio Ambiente no aceptaba totalmente nuestra Resolución, por lo que nos vimos obligados a poner los antecedentes en conocimiento del Sr. Consejero de Cultura y Medio Ambiente, en su condición de máxima Autoridad del órgano con respecto al que habíamos iniciado las actuaciones de oficio.

La puesta en conocimiento del Consejero se efectuó a finales de 1993, no habiéndose recibido respuesta en consecuencia, en ese año.

Debido a esa circunstancia y a la no aceptación de la Sugerencia que habíamos formulado a la Agencia de Medio Ambiente, antes reseñada, no podemos dar por lo que daremos cuenta de ello el próximo año.

En el presente Informe Anual incluimos solamente la reseña del escrito que habíamos dirigido al Sr. Consejero de Cultura y Medio Ambiente, en los siguientes términos:

"El asunto que motivó la actuación de Oficio fue la falta de protección legal, dentro del territorio andaluz, de los animales invertebrados, en especial de los lepidópteros (mariposas).

Solicitado el preceptivo informe a la Agencia de Medio Ambiente con fecha 2 de diciembre de 1992, éste se recibe puntualmente, y del estudio detenido del mismo constatamos que dicho Organismo, por las actuaciones que estaba realizando, se encontraba en la línea adecuada en orden a la preservación de las Especies Amenazadas. No obstante ello, y así se lo comunicábamos a la Presidencia de la Agencia, con fecha 24 de Junio pasado considerabamos que el camino iniciado en 1986, consistente en la obtención de informes elaborados por especialistas e investigadores y formación de inventario de especies de mariposas susceptibles de protección, era el adecuado y que aquel momento era el indicado para impulsar, decididamente la elaboración del Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas (fauna y flora), como marco legal aplicable a cualquier especie natural que pudiera verse sometida a algún grado de amenaza, y, como paso previo a la realización de actividades de conservación.

Posteriormente, con fecha 30 de Julio pasado, se recibe contestación del Sr. Presidente de la Agencia de Medio Ambiente, concretada en que se encuentra en avanzado estado de tramitación el Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas de Flora, cuya aprobación por el Consejo de Gobierno se espera en un corto espacio de tiempo. Dicho informe reconoce la falta de protección de los lepidópteros, que no están específicamente incluidos en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, ni en el Decreto autonómico 4/1986, de 22 de enero; pues bien, a pesar de ello, la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente no acepta la Resolución formulada por esta Institución, con fecha 24 de Junio último, sugiriendo la aprobación de un Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas en el que concretamente se incluyeran las especies de fauna silvestre, porque estima que "... el caso específico de este grupo, quedará finalmente solucionado en

nuestra Comunidad autónoma cuando se resuelvan los problemas de protección que aquejan a la flora andaluza, a la que se encuentra íntimamente ligada en base a sus plantas nutricias".

No comprendemos los motivos para que, en el futuro Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas, no se incluya sólo la Flora sino también la Fauna, cuando es reiteradamente reconocida por la Agencia de Medio Ambiente la existencia de un vacío legal de protección en el campo de los invertebrados, y con una atención en especial para los lepidópteros, que ni tan siquiera están específicamente incluidos en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (aprobado por Real Decreto 439/1990), ni en la ampliación contenida en el Decreto autonómico 4/1986, de 22 de Enero, como anteriormente se ha señalado.

En el informe inicial emitido, por la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, con fecha 19 de enero pasado, con ocasión de la admisión a trámite de este expediente de queja, nos indicaba que se estaban realizando incluso los trabajos previos para definir las especies merecedoras de protección. A este respecto, se decía:

" (...) La Agencia de Medio Ambiente tiene previsto celebrar reuniones con científicos, investigadores y especialistas de cada grupo zoológico al objeto de definir las especies que deban incluirse en el futuro Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas. De esta forma se elaborará un Catálogo que recoja todas las especies merecedoras de protección según su grado de amenaza o endemidad. Para cada una de las especies incluidas se redactará un Plan de Recuperación, Conservación o Manejo al objeto de proceder a la recuperación de su nivel poblacional y evitar su extinción".

Como V.E. conoce, Andalucía es una de las regiones españolas más conocidas en el ámbito internacional en el campo de la Entomología, destacando el Parque Natural de Sierra Nevada como zona de gran interés para la protección de los lepidópteros (mariposas).

El coleccionismo de mariposas no es simplemente una afición compartida por grupos de entomólogos que se deleitan con la contemplación de vistosos ejemplares, sino que las mariposas forman parte de la

exhibición en museos, colecciones privadas, etc...

En este sentido, hay que destacar que, según la información de la prensa andaluza, al parecer, se han detectado cazadores furtivos, especialmente extranjeros, que actuando de forma totalmente ilegal en las sierras de Almería y Granada, están provocando que algunas especies estén al borde de la extinción, como es el caso de diversas subespecies de la "Parnassius apollo".

Por todo ello, entendemos que, al igual que en otras Comunidades Autónomas, citamos por ejemplo la Comunidad de Madrid, el Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas debería incluir las especies de Flora y Fauna que son originarias o, tradicionalmente habitan o vegetan en estado silvestre de forma natural en la Comunidad Autónoma, incluidas las especies animales que hibernen o estén de paso".

También en este apartado, cabe reseñar la iniciación de una investigación mediante la **queja de oficio 93/2869**, pues consideramos que se hace necesario a la Comunidad Autónoma contar con una Ley de protección de la fauna, motivo por el que interesamos informe a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente sobre cuáles eran las causas por las que la Comunidad Autónoma no contaba en su Ordenamiento Jurídico con una norma de rango legal en materia de protección de los animales.

Nos dirigimos a la Agencia de Medio Ambiente por cuanto entendíamos que en ejercicio de las funciones que a la misma atribuye el art. 4.a) de la Ley 6/1984, de 12 de Junio por la que se creó, ésta tiene encomendada la elaboración de proyectos de normas de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza.

En consecuencia, interesamos a la Presidencia que nos informara sobre si había elaborado proyecto de Ley tendente a lograr una protección jurídico-normativa y autonómica de las distintas especies animales, destinada a frenar o suprimir los peligros y riesgos a que se ven sometidas aquéllas como consecuencia de la realización de actividades y actos de naturaleza antrópica.

Solicitábamos, que de ser afirmativa la respuesta a la anterior cuestión, se nos expusiera el contenido y alcance de la normativa proyectada. Asimismo,

interesábamos de la Entidad Medioambiental que en caso de no contar con tal proyecto de normativa, nos informara de las previsiones respecto a su elaboración y aprobación.

Al momento del cierre del año 1993 a que se contrae el presente Informe Anual, no se había recibido la respuesta, por lo que nos vemos obligados a posponer la reseña de estas actuaciones, al Informe Anual próximo.

Por último, en el apartado de protección de la fauna debemos reseñar la **queja 93/203**, que siquiera sea por la relación incidental de su contenido con el enunciado del apartado que nos ocupa, creemos conveniente mencionar en lo que afectaba a una especie animal protegida: los murciélagos.

En efecto, la queja que se había iniciado a instancia de parte, planteaba una cuestión de sanidad y salubridad públicas y por tanto, fue tratada en el correspondiente apartado de competencias municipales.

No obstante, como el problema estaba originado por la existencia de una colonia numerosa de murciélagos que habían buscado refugio en inmueble contiguo al del interesado promovente de la queja, en el cual existía una protección en la pared lateral, de material ligero de construcción, que facilitaba la permanencia de la colonia y el aumento del número de individuos que la componían, nos vimos obligados a tener en cuenta ese otro aspecto incidental de la protección de tal especie animal.

Desde el punto de vista de la protección de la sanidad y salubridad públicas, iniciamos nuestras actuaciones ante el Ayuntamiento de Pozoblanco, la localidad cordobesa en la que se producían los hechos que reseñamos.

En el tratamiento de la queja consideramos prioritario el derecho de los afectados por el problema a la protección de su salud, frente a la protección de los murciélagos causantes de la situación descrita.

No obstante para tratar con más conocimiento de causa aquella controversia o situación de conflicto de bienes jurídicos susceptibles de protección por parte de la actuación administrativa de los poderes públicos, y, a la vez, propiciar una solución, decidimos que el Adjunto Primero de esta Institución y el Asesor del Area correspondiente se desplazaran hasta el municipio, donde se entrevistaron con el afectado, con las Autoridades y funcionarios municipales y también se entrevistaron

en la sede de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente con el propio Director y personal funcionario de la misma.

A la vista de las conversaciones mantenidas, recomendamos al Ayuntamiento la necesidad de que se procediera a adoptar las medidas necesarias para preservar el derecho a la protección de la salud, reconocido en el Art. 43. de la Constitución y a actuar en colaboración con la Agencia de Medio Ambiente para garantizar, en la medida de lo posible, de acuerdo con los criterios preferenciales contemplados en el Art. 5 del Real Decreto 3181/80 de 30 de Diciembre, sobre protección de ciertas especies de fauna silvestre, la conservación de los individuos que componían la colonia de murciélagos, contemplando o teniendo en cuenta la adopción de medidas para su posible traslado o reubicación en otro lugar donde no se afectare a aquel otro derecho cuya protección se consideraba de carácter preferente.

En cuanto a la resolución final de la queja y la adopción de las medidas que habíamos propuesto al Ayuntamiento quedan reseñadas en el apartado correspondiente al capítulo de Ayuntamientos.

2.3. Incendios forestales.

Introducimos nuevamente este apartado en el Informe Anual para dar cuenta de la finalización de las **quejas 91/1159 a 91/1161 y 91/1265 a 91/1275** de las que en el Informe correspondiente a 1992, se reseñaron los trámites desde su iniciación hasta el momento en que, para la resolución definitiva de aquellos expedientes de queja, habíamos interesado a la Secretaría General de Estructuras y Tecnología de la Consejería de Agricultura respuesta a puntualizaciones que le habíamos formulado y ampliación de sus informes, relativas a:

- Necesidad de seguir incrementado la eficacia.
- Previsiones temporales para el desarrollo reglamentario del Art. 13 de la Ley 2/1992, de 15 de Junio, Forestal de Andalucía, que considerábamos constituía un requisito previo para la existencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como sobre la constitución de los Consejos Forestales.
- Medios financieros para la constitución de agrupaciones de voluntarios en tareas de prevención y vigilancia.

- Previsiones de aplicación y desarrollo de las medidas contempladas en el programa establecido en el Reglamento CEE, número 2158/92, del Consejo.

La Secretaría General de Estructuras y Tecnología, contestó finalmente a nuestra petición de información en la forma siguiente:

"Primero. El Decreto 3/93 de 26 de Enero, estableció la composición y funciones de los Consejos Forestales.

El Consejo Forestal Andaluz, se constituyó en el mes de Marzo pasado, habiendo celebrado varias reuniones en la que entre otros temas se ha sometido el reglamento sobre la vida estimativa de las especies forestales a efectos sancionadores, encontrándose pendiente del dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto al desarrollo reglamentario del artículo 13, se está elaborando el borrador de disposición, a la vez que se ha contactado con las Universidades de Málaga y Sevilla, para el desarrollo reglamentario de dicha Ley.

Segundo. La Orden de 23 de Septiembre de 1988 de la Consejería de Agricultura y Pesca, regula la concesión de subvenciones a municipios para la adquisición de material para la lucha contra incendios forestales, destinado al equipamiento de los grupos de pronto auxilio, concediéndose a 75 municipios por un importe total de 39.375.000.- ptas.

La aplicación del Reglamento de la C.E.E. 2158/92, de 23 de Julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios se hace a través del ICONA, y se ha clasificado el territorio andaluz según el grado de riesgo de incendio, para su remisión a dicho Instituto atendiendo a los requisitos que establece el artículo 2 del citado Reglamento.

En base a esta clasificación se han preparado los correspondientes planes de protección contra incendios forestales, que permiten solicitar la financiación en concepto de programas comunitarios, para las medidas contempladas en los mismos".

Tras esta respuesta, considerábamos que en definitiva se habían aceptado las **Recomendaciones** formuladas por este Comisionado al órgano autonómico referido.

No obstante, aun cuando dimos por finalizadas nuestras actuaciones, entendíamos entonces y consideramos ahora, que se hace necesario e imprescindible continuar avanzando en la mejora de las campañas y planes anuales de prevención y extinción de incendios, como por desgracia se había puesto de manifiesto durante el pasado verano de 1993, en el que se vieron afectados por los incendios incluso grandes superficies de Parques Naturales.

En definitiva se trataría de continuar desarrollando las previsiones contenidas en el texto de la Ley 2/1992, de 15 de Junio.

En parte dicho desarrollo se ha efectuado; así, en el año 1992 y en el pasado 1993, han sido aprobadas y promulgadas diversas normas de desarrollo. Por ejemplo: el Decreto 145/1992, de 4 de Agosto, por el que se regularon determinados aspectos de la Ley en relación el Registro de la Propiedad; el Decreto 3/1993, de 26 de Enero, por el que se establecieron la composición y funciones de los Consejos Forestales, al que antes se ha hecho referencia; el Decreto 73/1993, de 25 de Mayo, por el que se estableció un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, que contiene medidas de fomento para la mejor protección de los montes y espacios forestales incentivando la participación en la prevención y extinción de incendios forestales, ello, entre medidas de otra naturaleza; y el Decreto 146/1993, de 21 de Septiembre sobre ciclo vegetativo y clasificación de especies forestales.

Al margen de la anterior normativa hay que mencionar la que anualmente, para la lucha contra los incendios se elabora por la Administración, habiéndose aprobado para el año 1993 el Plan de lucha contra los incendios forestales y dictando normas para la prevención, extinción y reconstrucción de las superficies afectadas, lo que se llevó a cabo mediante el Decreto 67/1993, de 11 de Mayo y restante normativa de desarrollo del mismo.

Queda pendiente, no obstante, y vamos a volver a insistir en ello en el presente Informe, -ya lo habíamos hecho en el de 1992-, el desarrollo reglamentario de la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía.

Este hecho nos preocupa, sobre todo si se tiene en cuenta que no se había fijado un plazo taxativo para llevar a cabo tal desarrollo, que por otra parte según lo previsto en la Ley tendrá la naturaleza y carácter de reglamentación general y de ejecución.

Consideramos que la anterior medida, junto con la de continuar interesando la aplicación de las medidas de financiación previstas en el Reglamento CEE 2158/92, de 23 de Julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, complementadas con la dotación de partidas presupuestarias en cuantía suficiente, constituye el mejor medio para aumentar la eficacia y eficiencia de la lucha contra los incendios y la prevención de los mismos.

2.4. Residuos radioactivos.

Por los motivos que se exponían en el Informe Anual de 1992, en la introducción del subapartado del epígrafe (apdo., 2.4. del capítulo V), en el presente reseñamos igualmente las quejas planteadas en relación con la problemática que generó la instalación de pararrayos radioactivos.

Con ocasión del Informe de 1992, reseñábamos las actuaciones promovidas de **Oficio** con el número **92/353** por la instalación de pararrayos que pudieran ser radioactivos en el Puente del V Centenario y en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Sevilla.

Dejábamos la reseña de lo actuado, hasta el momento de cierre del Informe, en la petición de colaboración al Sr. Director Provincial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y al Sr. Director Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Sevilla ambos.

La Dirección Provincial de la Entidad Medioambiental atendiendo nuestra petición de colaboración nos informaba:

"(...) 1.- Por la documentación técnica que nos remiten sobre los pararrayos electroatmosféricos, se entienden que no son radioactivos, es decir que no disponen de excitadores radioactivos para la ionización de su entorno atmosférico que favorezca la canalización de las descargas eléctricas hacia la zona deseada.

Hemos contactado con la firma distribuidora en Sevilla y nos confirma este término. No obstante, la Agencia del Medio Ambiente no tiene competencias en esta materia, por lo que deben solicitar la información definitiva al Organismo Administrativo correspondiente que es el actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

(...) Estos equipos deben estar homologados por el Organismo competente, que es el Ministerio de Industria.

3.- La aplicación de los preceptos del Reglamento de Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes corresponde al Ministerio de Industria y al de Sanidad y Consumo y en particular al Consejo de Seguridad Nuclear".

Por su parte, la Dirección Provincial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, atendiendo igualmente nuestra petición de colaboración, nos contestó que había dado traslado de nuestra solicitud a organismos especializados como el Consejo de Seguridad Nuclear, la Dirección General de la Energía y a la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA), añadiendo que en ningún caso se deberían manipular los pararrayos por personas ajenas a ENRESA y que no existía peligro en tanto en cuanto los mismos se mantuvieran en buen estado de conservación.

Con posterioridad, recibíamos respuesta de ENRESA del siguiente tenor literal:

"(...) Una vez vista la documentación que acompañaba a su escrito le comunicamos que los pararrayos que aparecen en la misma, "PARARRAYOS ELECTROATMOSFERICO" de la marca "I.D.S", "PARARRAYOS CONDENSADOR ATMOSFERICO P.M.D." y "PARARRAYOS CAPACITIVO ATMOSFERICO KRONOS" no son de los denominados Radiactivos, por lo que no les es de aplicación el vigente Reglamento de Protección Sanitaria contra las Radiaciones Ionizantes".

A la vista de los anteriores informes, agradeciendo la colaboración que los distintos órganos administrativos nos habían prestado, dimos por finalizadas nuestras actuaciones, pues entendíamos que en los dos casos concretos que motivaron nuestras intervención de Oficio, no se habían producido situaciones o

actuaciones irregulares que afectaren o pudieren afectar a los derechos de protección de la salud y al de disfrutar de un medio ambiente adecuado.

También en el Informe Anual de 1992 se habían reseñado varias **quejas 92/820, 92/910 y 92/928**, en las cuales se denunciaba la existencia de pararrayos radioactivos instalados en Colegios Públicos.

Las mismas se habían cerrado tras la remisión por el Defensor del Pueblo de las **Recomendaciones** que en los respectivos expedientes, de los que le habíamos dado traslado por ser de su competencia, había formulado a ENRESA.

Por medio de la respuesta del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, tuvimos conocimiento de la existencia de un programa para llevar a cabo la retirada de pararrayos radiactivos en centros escolares, por ENRESA.

Ello nos movió a interesar de la Dirección General de Construcciones y Equipamiento Escolar, de la Consejería de Educación y Ciencia, si se había acordado con la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos la adopción de alguna medida en ese sentido y el plan de etapas previsto para llevar a cabo la total retirada de los pararrayos cuestionados.

La Dirección General citada nos respondía, después del cierre del año al que se contrae el presente Informe, que con la intención de proceder a la retirada de los pararrayos radiactivos de los Centros Escolares Públicos de Andalucía, se había suscrito un Convenio con la mencionada empresa, ello con fecha 12 de Noviembre de 1993. Igualmente, nos informaba la Dirección General que los servicios técnicos de las Delegaciones Provinciales estaban evaluando el nivel de riesgos para dotar inmediatamente de las medidas de protección a los Centros, en cumplimiento de las disposiciones de la Norma Técnica de Edificación-IPP.

Dada la importancia de la información recibida se ha reseñado en el Informe, aún cuando haya llegado a nuestro conocimiento después del cierre del año 1993.

2.5. Vertidos urbanos, industriales y agrícolas.

2.5.1. Vertidos urbanos.

Tuvimos ocasión de tratar un problema relacionado, siquiera sea de modo o forma incidental con la materia del epígrafe arriba reseñado, con motivo del planteamiento de la **queja 92/990** por la Presidencia de un colectivo denominado Coordinadora de afectados por el problema de la Depuradora de Arroyo de la Miel, en Benalmádena (Málaga).

En aquella queja se nos ponía de manifiesto la proximidad de las instalaciones que gestionaba la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental a grupos de viviendas, además las instalaciones de la depuradora causaban molestias al vecindario por los ruidos y malos olores que originaba su funcionamiento y, también se nos ponía de manifiesto que uno de los colectores de la depuradora podía afectar a un aljibe de agua potable de urbanización próxima, ya que estaba situado encima del mismo aljibe.

Con esos antecedentes de hecho iniciamos nuestra investigación, interesando informes a los órganos competentes (Delegación Provincial de Salud, Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, Ayuntamiento y Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental).

Los informes sanitarios ponían de manifiesto la existencia de un deficiente funcionamiento de la depuradora que estaba efectuando vertidos de lodos sin tratar al mar, vía emisario submarino, contaminando las playas del Municipio, acrecentando el problema el hecho de que el emisario submarino se había roto a unos 200 ms. de la playa.

De acuerdo con los informes recibidos y en aras de una mayor y más adecuada protección de los derechos reconocidos en los arts. 43 y 45 de la Constitución, esto es, del derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado, formulamos **Recomendación** a la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental. La resolución se concretaba a que por la misma fueran adoptadas medidas correctoras para suprimir la contaminación acústica y a que se sustituyera o reparara el sistema cuyo funcionamiento causaba malos olores y deficiente depuración, así como a que se reparara o sustituyera el emisario submarino por el que se llevaban a cabo los vertidos residuales.

En lo que se refiere al problema de los vertidos, por el que se reseña en este subapartado la queja, nuestra **Recomendación** se ceñía a :

"Se inste a la empresa constructora para solucionar el mal funcionamiento

del digestor de lodos, que provoca el vertido de residuos sin depuración, generando contaminación de las aguas e incidiendo en el estado de las playas de un municipio eminentemente turístico; asimismo, resulta necesaria la reparación o construcción de emisario submarino, en colaboración con la Consejería de Obras Públicas y Transportes que deberá contribuir a la financiación de las inversiones necesarias para la ejecución de las obras."

La Mancomunidad nos contestaba lo que en forma sintetizada exponemos a continuación:

- Los ruidos se habían disminuido tras la insonorización de las turbinas.
- Las obras de ejecución de un nuevo sistema de aireación se llevarían a cabo con cargo al Presupuesto de 1994.
- Se estaba realizando tratamiento de los digestores de fango de la depuradora para eliminar los problemas de estanqueidad que presentaban.
- Se había contemplado la reposición del emisario en la parte inutilizada, teniendo las obras una dotación de ciento treinta millones quinientas noventa y dos mil pts (130.592.000 pts), con cargo al Presupuesto de Inversiones del año 1993.

En consecuencia, dimos por finalizadas nuestras actuaciones al entender que el asunto había entrado en vías de solución, interesando tanto a la Mancomunidad como a la Dirección General de Obras Hidráulicas de la Consejería de Obras Públicas y Transportes que en la solución del problema actuaran con la debida coordinación y colaboración interadministrativas.

2.5.2. Vertidos industriales.

Tratamos el problema que generaba la existencia de vertidos de esta naturaleza en la **queja de oficio 92/1371**.

Como extremos más significativos que conformaban el resumen de hechos de las actuaciones citadas, podemos mencionar la existencia de una factoría en una empresa química sita en la Vega de Granada, entre Caniles y Baza. Por noticias publicadas en la prensa habíamos tenido conocimiento de que las tierras próximas a la factoría presentaban una alcalinidad extrema que impedía su cultivo.

Entre las explicaciones posibles a aquella circunstancia se incluía el hecho de que la factoría amontonaba al aire libre escorias y cenizas generadas en su proceso productivo; éstas eran arrastradas por el viento causando efectos perjudiciales a los cultivos y flora de la zona, habiendo llegado incluso a producirse filtraciones al acuífero subterráneo.

Para determinar si los vertidos residuales eran tóxicos y peligrosos, iniciamos investigación ante los órganos competentes.

Para ello interesamos informe a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, a la Delegación Provincial de Salud, a la Delegación Provincial de Trabajo, a la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y al Ayuntamiento de Caniles.

En sus informes, los anteriores Organos y Entidades nos fueron aclarando los aspectos básicos del problema, pudiendo llegar por nuestra parte a determinar que no era tan grave como en un principio se podía pensar.

El Ayuntamiento de Caniles desmintió que se realizaran en la factoría vertidos de algún tipo a las tierras circundantes; también desmintió que se almacenaran escorias y cenizas y que estas produjeran daños a la vegetación próxima y a las aguas subterráneas.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos informaba que en cuanto a las emisiones a la atmósfera, la factoría cumplía con los valores reglamentarios y que se efectuaban los controles y mediciones con la periodicidad establecida. Asimismo, nos informaba que en cuanto a la degradación de especies vegetales, no existía vinculación entre las emisiones de la factoría y los efectos degradadores sobre las especies vegetales de la zona. Concluía el informe de la Dirección Provincial afirmando que en materia de medio ambiente no se observaban irregularidades.

Por su parte la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca nos enviaba informes y resultados de análisis efectuados por el Laboratorio Agrario que ponían de manifiesto la aceptable fertilidad de la tierra y nos manifestaba que los cultivos de alrededor de la factoría no mostraban exteriormente ningún síntoma que pudiera ser achacado a la misma.

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a la que habíamos solicitado colaboración, nos informó que analizados los valores de los vertidos, los mismos se situaban por debajo de los parámetros contenidos en la Tabla I del Anexo al Título IV, del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, de 11 de Abril de 1986. La Confederación nos informaba que el vertido contaba con autorización provisional de la misma y que en alguna ocasión el valor de PH, había superado el límite establecido, pero que en atención a que el caudal del vertido era muy pequeño, no consideraba que se debiera retirar aquella autorización.

La Delegación Provincial de Salud nos informaba que las emisiones a la atmósfera eran muy inferiores a los límites establecidos en el Decreto 833/1975, de 6 de Febrero por el que se desarrolló la Ley 38/1972, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico.

En cuanto a los elementos líquidos el informe de Salud, ponía de manifiesto, igual que el de la Confederación Hidrográfica que el valor de PH era el único que superaba los límites reglamentarios, afirmando igualmente que el reducido caudal del vertido hacía pensar que no se trataba de un agente perturbador de importancia.

Continuaba el informe citado manifestando que:

"...los valores obtenidos para los parámetros analizados no ponen de manifiesto ninguna contaminación de origen antrópico..., estando todos los parámetros dentro de los límites establecidos...."

Por último a modo de conclusión, el informe comunicaba lo siguiente:

"....hemos de concluir que no tenemos ningún dato que ponga de manifiesto que las actividades que desarrolla FURFURAL ESPAÑOL S.A. en el término municipal de Caniles supongan un perjuicio cuantificable para el medio ambiente o para la salud de las personas."

Asimismo añadía "tenemos que decir que :

- por los análisis realizados y en base a las características edafológicas de la zona, las tierras que rodean a la factoría son aptas para el cultivo, y poseen una alcalinidad elevada propia de la zona y acorde con su composición química.

- *Las aguas subterráneas de la zona son aptas para el riego, variando su calidad en las diferentes zonas de la vega de Caniles-Baza, lo que puede determinar algunas limitaciones en su uso. No existe contaminación alguna de esas aguas subterráneas, siendo sus características las naturales de la zona.*
- *Las especies vegetales de la zona no muestran signo externo alguno de deterioro causado por ... (la planta industrial de referencia)"*

La Delegación Provincial de Trabajo nos informó por su parte que en las tomas de muestras realizadas no se habían detectado riesgos higiénico-sanitarios desde el punto de vista de la salud de los trabajadores.

Constatada pues la no existencia de irregularidades que afectaran a los derechos a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado, reconocidos en los arts. 43 y 45 de la Constitución, respectivamente, resolvimos archivar las actuaciones, comunicando a los diversos órganos y Entidades supervisados lo siguiente:

"... No obstante lo anterior, aún constatando que los distintos órganos con competencias en la materia están adoptando medidas a fin de prevenir cualquier riesgo tanto para la salud de las personas en general y de los trabajadores en particular, así como para prevenir cualquier posible daño al medio ambiente, dejamos interesado que periódicamente se sigan efectuando las visitas de inspección y comprobación por todos los Organos Administrativos competentes y en particular por el de su digno cargo para que, en ejercicio de las funciones y competencias propias del mismo, se puedan determinar las posibles irregularidades en el funcionamiento de la actividad e imponer las medidas correctoras necesarias o adoptar, en su caso las medidas oportunas."

En el mismo subapartado tratamos la actuación llevada a cabo en relación con vertidos que generan las almazaras.

La prensa diaria se hacía eco con profusión de titulares, del vertido de dos millones y medio de litros de alpechin al río Guadalquivir, tras la rotura de balsa en la que se depositaban los residuos de molturación de la aceituna.

La noticia actuó como un detonante que hizo prender la potencial capacidad de reacción de la opinión pública en general y de las asociaciones y grupos de ecologistas en particular, sensibilizados cada vez más con un problema que ya es cíclico.

Los titulares de los periódicos en relación con el suceso acaecido a primeros de Febrero eran elocuentes.

- *"Desastre medioambiental en el Guadalquivir. Junta, ecologistas y olivareros denuncian a la empresa de Baeza que vertió alpechín al río". (ABC 4 de Febrero de 1994 pag. 32).*
- *"Desastre ecológico. Los grupos de la oposición presentan iniciativas sobre la responsabilidad de la Junta. La Confederación del Guadalquivir descarta que afecte al consumo de agua. La Junta dice que endurecerá el control sobre el alpechín tras el vertido de Baeza. Hasta ahora Gobernación sólo inspeccionaba alguna de las balsas. Gobernación no descarta la vía penal y la CEPA acude al TSJA" (Diario 16, 4 de Febrero de 1994, pag. 12).*
- *"La Confederación garantiza la calidad del agua del Guadalquivir que se destina a consumo. La empresa de Jaén que vertió alpechín al río se juega una multa de 100 millones. Pocas almazaras ecológicas". (El País, 4 de Febrero de 1994).*
- *"Al Guadalquivir llegaron 2'5 millones de litros de alpechín". (El Correo de Andalucía, 4 de Febrero de 1994).*

En las frases y expresiones que se han relacionado se condensaban algunos de los aspectos más significativos del problema: graves deterioros medioambientales, la compleja distribución competencial, las carencias de implementación tecnológica en el proceso de molturación de aceituna, etc.

En nuestro Informe del pasado año, incluíamos la reseña del expediente de **queja 92/1958**, que se hallaba en fase de petición de informe a los distintos órganos con competencia en la materia, interesándose a los mismos el envío de documentación complementaria con objeto de tener un mayor y mejor conocimiento del problema que se genera anualmente con la campaña de molturación de

aceituna.

La investigación la habíamos circunscrito a las provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla, pues en campañas anteriores eran las que mayor grado de incidencias habían presentado sobre este problema.

Al final de las actuaciones, formulamos la siguiente Resolución dirigida a las Delegaciones de Gobernación en las tres provincias citadas:

"... agradecemos el envío de la información y documentación que al respecto habíamos interesado.

Una vez estudiada la misma y contrastada con la recibida de órganos de la Administración Autonómica y de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, procedemos a formular nuestra Resolución en el sentido de que por esa Delegación se continúen actuando las competencias que a los Delegados (Provinciales) de Gobernación atribuye el Art. 4 a) 1º, del Decreto de 20/1985, de 5 de Febrero (BOJA nº 16), sobre vigilancia de lo dispuesto en el Decreto 2414/61. Especialmente en lo referente al ejercicio de la potestad sancionadora que les compete una vez que puesto en conocimiento de los Alcaldes-Presidentes de los Municipios en cuyo término hubiere radicadas almazaras que no se adecuren a las prescripciones reglamentarias, los mismos no adoptaren las medidas que procedan. Ello, de conformidad con lo establecido en el Art. 39 del Decreto 2414/61, de 30 de Noviembre, antes citado.

Al mismo tiempo queremos insistir en que la actuación de tales competencias, en relación con el problema que nos ocupa, se siga efectuando como en anteriores campañas de molturación de aceituna, en coordinación con los restantes órganos de la Administración Autonómica con competencia en la materia y con las demás Administraciones Públicas, conforme al principio establecido en el Art. 103.1 de la Constitución.

Entendemos que de esa forma se puede lograr que sean clausuradas o se impida hasta su legalización, el funcionamiento de las almazaras que no estén dotadas de suficientes medidas correctoras y carezcan de licencia municipal.

Se lograría así una mayor y más eficaz protección del derecho reconocido en el Art. 43 de la Constitución y del reconocido en el Art. 45 de la misma, esto es del derecho a la protección de la salud y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado."

Igualmente a las Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente habíamos formulado la siguiente resolución:

"... agradecemos el envío de la información y documentación que al respecto habíamos interesado.

Una vez estudiada la misma y contrastada con la recibida de otros órganos de la Administración Autonómica y de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, procedemos a formular nuestra Resolución, en el sentido que por esa Dirección Provincial se sigan llevando a cabo, como hasta la campaña 1992-1993 de molturación de aceituna, las inspecciones a las almazaras para comprobar si están dotadas de las medidas correctoras necesarias y si, en su caso, están en posesión o no de la correspondiente licencia municipal; ello, en ejercicio de las funciones que a la Agencia de Medio Ambiente le atribuye el Art. 4 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, por la que se creó, en relación con los vertidos a aguas continentales y marítimas, así como en relación con el control de la calidad y contaminación de las aguas residuales, industriales, agrícolas y urbanas, y al propio tiempo, con adecuación al principio de coordinación con las demás Administraciones Públicas y restantes Organos de la Administración que se hace necesaria en virtud de lo establecido en el Art. 103.1 de la Constitución.

Igualmente, hacemos extensiva nuestra Resolución sobre la actuación de competencias y funciones atribuidas en el Art. 4 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio ya citada, a las integradoras de la potestad sancionadora, en la cuál consideramos que la Agencia de Medio Ambiente también debe actuar de forma coordinada con las restantes Administraciones Públicas competentes.

Por último, insistimos en el sentido de que se continúe financiando e incentivando, como hasta ahora se viene haciendo, la investigación y aplicación de procedimientos técnicos adecuados para suprimir o

minimizar los efectos negativos de la generación de alpechín que producen las almazaras.

Con tal finalidad, consideramos conveniente que desde los Servicios Centrales de la Agencia de Medio Ambiente, en colaboración y coordinación con otros Departamentos y órganos de la Administración Autonómica y de la Administración Central, se continúe la acción de fomento iniciada en anteriores campañas, llevando a cabo en las próximas, la inclusión de actuaciones, principalmente, en el marco del Programa PITMA, del Ministerio de Industria, sin obviar las posibilidades de obtener ayudas o subvenciones en el sentido señalado, con cargo a otros Programas operativos e iniciativas comunitarias".

Las resoluciones expuestas se formularon por cuanto entendíamos que los órganos de la Administración Autonómica estaban actuando, de una parte, llevando a cabo inspecciones y formulando denuncias ante la existencia de almazaras con irregularidades, inspeccionando y vigilando las balsas de evaporación de alpechín. De otra parte, se estaba dando cuenta a los Ayuntamientos de las irregularidades detectadas para que se ordenara la corrección de las mismas y para que se procediera a la legalización de las almazaras que no tuvieran licencia.

Al respecto debemos exponer que esta Institución interesó también la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que nos facilitó, de forma completa y detallada, información que Asesores de la Institución recabaron en visita de trabajo efectuada a las sedes del Organismo de Cuenca en Jaén y Córdoba, siendo remitida por correo la correspondiente a la sede de Sevilla.

Igualmente los órganos autonómicos a los que nos habíamos dirigido nos aportaron amplia y detallada información.

Debido al volumen de documentos que el expediente de queja que se reseña ha generado, procederemos a la exposición de la misma en forma sintetizada separándola por provincias.

Con referencia a la provincia de Jaén, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente remitió informe y documentación, siendo asumido el primero expresa y plenamente por la Delegación de Gobernación en aquella provincia.

Los datos facilitados junto con otros que obran en nuestro poder, nos permiten indicar que en la provincia de Jaén hay aproximadamente unas cuatrocientas almazaras. De ellas la gran mayoría son anteriores a la entrada en vigor del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente desconoce las causas, pero del total de almazaras, en 1990 solamente estaban en posesión de licencia el 20 % aproximadamente.

Esta situación podría ser consecuencia de la falta de solicitud de licencia y el escaso control municipal y autonómico en la materia, una vez transferidas las competencias (R.Decreto 698/1979, de 13 de Febrero).

Es de destacar, posteriormente, que en las campañas de 1991 y 1992 se calificaron por la Comisión Provincial de Actividades 36 y 72 almazaras, respectivamente. Ello supone que en la campaña de 1993, estaban legalizadas y con licencia aproximadamente el 55% de las almazaras de la provincia.

En cuanto a las medidas de inspección, vigilancia y control que había llevado a cabo, la Dirección Provincial mencionada nos informaba que en la campaña 1990-1991, se habían clausurado 5 almazaras, habiéndose iniciado expedientes de clausura a 26. Entre ellas la causante del vertido comentado al inicio de la exposición de la queja.

En el caso de 33 almazaras, se instó al Ayuntamiento en cuyo término estaban radicadas a que procediera a interesar la corrección de deficiencias. Entre ellos, el Ayuntamiento de Baeza, a causa de denuncia por vertido de la almazara causante del vertido a que se ha hecho referencia.

En la campaña 1991-1992 la Dirección Provincial nos informó que se habían efectuado un total de 286 visitas a almazaras de la Provincia por sus equipos, integrados por personal de Gobernación, Servicio Andaluz de Salud, Delegación de Trabajo, Delegación de Agricultura y Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el SEPRONA.

Las visitas se efectuaron, a los municipios más afectados por los vertidos, y a los cauces públicos que en campañas anteriores habían resultado más

perjudicados por los vertidos, inspeccionándose también las balsas de evaporación; siendo 102 el total de denuncias, efectuadas en la campaña por irregularidades en los vertidos.

Finalmente en cuanto a la implantación de nuevos sistemas de depuración de alpechín, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos informaba que había cuatro sistemas a prueba y ensayo, no implantados definitivamente.

Los sistemas referidos eran:

- Sistema de ajuste del PH del alpechín (Físico-Químico), se consigue con él un efluente que puede ser vertido a cauces públicos.

- Sistema de depuración biológica aerobia del alpechín y filtración del efluente, que produce una reducción de la demanda bioquímica de oxígeno hasta límites que permiten el vertido.

- Sistema de depuración mediante infiltración, basado en la depuración natural del subsuelo en forma controlada.

- Sistema de separación sucesiva de partículas contaminantes.

Asimismo, se nos informaba de la existencia de un quinto sistema de producción de aceite que no genera alpechín. Es el denominado "decanter ecológico" cuyas características son: la ausencia de agua en el proceso de molturación y la incorporación, en una segunda fase, en la que en el decanter añade el agua que genera el vegetal al orujo, único subproducto que ocasiona el proceso que se conoce también como de obtención de aceite en dos fases.

Añadía la Dirección Provincial mencionada que en la Campaña 92-93, en la provincia "funcionarian posiblemente 25 plantas con el "decanter ecológico".

Por su parte la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, tras visita realizada a su sede por Asesores de la Institución, facilitó la siguiente información:

- Desde la campaña 1989-1990, se estaban tramitando con mayor regularidad y eficacia los expedientes sancionadores por vertidos provenientes de almazaras a los cauces públicos.

- En la prevención de los mismos se estaba trabajando en colaboración con la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, la Delegación de Gobernación y el SEPRONA, habiéndose creado en 1991 una Comisión Mixta al efecto.

- Las balsas a las que se debían efectuar los vertidos de alpechín habían sido objeto de una homologación en cuanto a sus requisitos técnicos básicos, fijándolos la Comisión Mixta anteriormente citada.

- El total de expedientes sancionadores iniciados como consecuencia de vertidos de alpechín a cauces públicos por almazaras fue de 57, en la campaña 1989-1990, de 80 en la campaña intermedia.

Entre las almazaras a las que se les incoó expediente sancionador en la campaña 1991-1992, figura la almazara causante del vertido a que se ha hecho referencia al comienzo de este subapartado (expte. 55/92).

En la provincia de Córdoba, los datos numéricos que nos facilitaba la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente diferían en algún extremo con los que nos había facilitado la Delegación de Gobernación. Mientras que para la primera había 28 almazaras con licencia municipal y 126 que carecían de ella, para la segunda, había 75 almazaras con licencia municipal y 79 carecían de ella. Ambos órganos coincidían en el número total de almazaras 154.

La Delegación de Gobernación nos facilitaba datos respecto a las balsas de evaporación de alpechín, manifestándonos que de un total de 108, sólo 20 contaban con la preceptiva licencia municipal y 88 carecían de ella.

En cuanto a medidas preventivas la Delegación de Gobernación y la Dirección Provincial nos informaban que, sobre la base de un programa de prevención conjunto, por la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente se habían llevado a cabo visitas de inspección, poniendo en conocimiento de los Ayuntamientos respectivos las deficiencias observadas para que se procediera a la corrección de las mismas o a la clausura de las almazaras infractoras. Se nos comunicaba igualmente que habían mantenido reuniones informativas con los titulares de las almazaras y con asociaciones de agricultores, para aclararles las medidas correctoras que deberían contemplar los proyectos de legalización.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos informaba que en la campaña de 1991 había denunciado ante la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 15 almazaras por vertidos a cauce público, siendo 13 las denuncias por este motivo en el año 1992.

En lo referente a implementación de nuevas tecnologías en el proceso de producción de aceite, la Dirección Provincial referida nos manifestaba que se estaba informando favorablemente la instalación de medios técnicos de los llamados de decantación en dos fases.

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por su parte nos informaba, en relación con los vertidos a balsas, que en la campaña de 1991-1992 había comunicado a los titulares de las mismas las deficiencias observadas, y prohibiendo en algunos casos el vertido por que podría producirse contaminación de acuíferos.

Igualmente, se nos informó por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que en aquella campaña fueron sancionadas 32 almazaras por incumplimiento a la normativa de vertidos y en la temporada 1992-1993, se habían sancionado 14 almazaras infractoras.

Por lo que a la provincia de Sevilla se refiere, la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos facilitó información y documentación que era asumida por la Delegación de Gobernación.

Según la Presidencia el número de almazaras en la provincia de Sevilla era de 84, de las cuales 33 no tenían licencia municipal y 39 si, además había 1 almazara con licencia provisional, 1 con autorización, 5 de las que no constaba dato alguno y 5 que por ser anteriores al Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, no tenían licencia conforme al mismo.

Las medidas de vigilancia y control que se estaban llevando a cabo consistían en visitas de inspección, nos informaba la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente. Las visitas de inspección se realizaban como consecuencia de denuncias presentadas ante la Dirección Provincial de la Entidad medioambiental, habiéndose efectuado en 1992 un total de 11 denuncias que se trasladaron a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, como órgano competente en materia de vertidos a cauces públicos.

Por último en lo concerniente a nuevas técnicas de depuración del alpechín

o de molturación de aceituna sin generar alpechín, se nos informó que la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente estaba colaborando con la Dirección Provincial del Ministerio de Industria, concediendo subvenciones con cargo al Programa Industrial y Tecnológico Medioambiental (PITMA), subvenciones que en el año 1992 alcanzaron un montante de 18.973.000 pts; concedidas a tres empresas del sector para la introducción de técnicas de molturación sin que se genere alpechín.

La Agencia de Medio Ambiente concluía informándonos que el sistema que se estaba potenciando y financiando era el de producción en dos fases, por ser el que estaba dando resultados más satisfactorios.

Los Servicios Centrales de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, nos informaban sobre la situación de control de almazaras en la provincia de Sevilla. Entre las actuaciones que habían llevado a cabo incluían la de haber notificado a los titulares de almazaras los requisitos y características técnicas mínimas de las balsas de evaporación y los requisitos para la eliminación por esparcimiento, así como requerimientos de legalización de vertidos a balsas.

Igualmente, nos informaba la Confederación, que habían llevado a cabo una iniciativa para la puesta a punto de instalaciones, mediante la instalación de decanter con bajo consumo de agua y también de eliminación de alpechín por impregnación del terreno; nuevas técnicas, a las que la Confederación había prestado apoyo financiero por un importe de 260 millones de pesetas para su instalación.

Hasta aquí la prolija información obtenida, junto a la reseñada en síntesis anteriormente, extraímos las conclusiones que nos permitieron formular las Resoluciones que hemos expuesto en el contenido de este subapartado.

Tales conclusiones pueden condensarse en la siguiente forma:

- Existencia de unidades de producción ampliamente dispersas, dotadas de técnicas de producción anticuadas y de técnicas de eliminación o minimizadoras de alpechín también anticuadas.

- Elevado costo de la implementación de nuevas técnicas en la molturación de la aceituna que de un lado hace imposible prácticamente que los industriales del sector adopten las medidas necesarias para su implantación. Ello requiere el

continuo incremento de las medidas de fomento por parte de las Administraciones hasta completar una red de producción tecnificada.

- Elevado coste de la implantación de medidas correctoras, lo que ocasiona que se infrinja con frecuencia la normativa reguladora de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como la de vertidos. Ello aconseja que al menos de modo subsidiario se fomente también desde las Administraciones Públicas la adopción de técnicas correctoras.

- Existencia de una compleja distribución de ámbitos competenciales entre órganos de distintos niveles de articulación territorial de los poderes públicos. Lo anterior aconseja y requiere una decidida colaboración, coordinación y cooperación como condiciones sobre cuya existencia articular y desarrollar las relaciones interadministrativas de los órganos con competencia en la materia.

- Existencia de técnicas y tecnologías que en fase de experimentación y ensayo se están introduciendo en los procesos de molturación de aceituna, eliminando totalmente el alpechín en unos casos y en otros reduciendo su poder contaminante. De las mismas, la que mayor aceptación por sus resultados parece estar obteniendo es la llamada de "decantación en dos fases".

En definitiva habíamos considerado que el problema es estructural de un sector, agrícola-industrial, que requiere la adopción de medidas preventivas, actitud en la que, generalmente, están las Administraciones y órganos que hemos supervisado y que han colaborado con nosotros, y de medidas de investigación y desarrollo tecnológico; línea en la que también hemos podido constatar que están actuando las referidas Administraciones y órganos pero que verá diferidos sus resultados cuando menos a medio plazo.

Entendemos que la solución a este problema, en el que confluyen también de forma acentuada los principios en conflicto de desarrollo socio-económico y de protección-conservación de la naturaleza y medio ambiente, ha de articularse sobre la base del enfoque que de la política medioambiental se contiene en el V Programa de la Comunidad Europea en la materia y, por supuesto, sobre la base de los principios contenidos en el Art. 45 de la Constitución Española.

2.6. Residuos Sólidos Urbanos.

En esta materia como continuación de la línea iniciada en años pasados

(1991-1992), hemos ido llevando a cabo las actuaciones e investigaciones de oficio que considerábamos necesarias, ya fuera por la existencia de vertederos incontrolados que causaban daño o suponían riesgo para la salud de las personas y la salubridad e higiene medioambientales, ya que fuera porque afectaban y lesionaban a valores medioambientales concretos (paisaje, acuíferos, espacios naturales protegidos, etc).

Paralelamente, también de oficio, hemos continuado las investigaciones para determinar el grado de ejecución y desarrollo de los Planes Directores de Gestión de Residuos Urbanos a nivel provincial.

En el Informe de 1992 reseñábamos la **queja de oficio 92/681**, en la que habíamos conseguido el fin pretendido, que se efectuara el sellado del vertedero incontrolado sito en el término de Alájar.

La queja mencionada puede ser tenida en cuenta como paradigma de una actuación, si no rápida, si al menos eficiente, resultado de la colaboración y cooperación entre la Excm. Diputación y el Ayuntamiento de Alájar, y estos a su vez con la Agencia de Medio Ambiente.

También habíamos reseñado el inicio de investigaciones (**quejas de oficio 92/2471, 92/2501, 92/2502**), en las que, junto con otras actuaciones no reseñadas en el Informe de 1992, se ha pretendido supervisar la actuación de las Administraciones competentes para constatar si había lesiones o detrimento a los derechos reconocidos en los arts. 43 y 45 de la Constitución y si las actuaciones administrativas se ajustaban a los principios establecidos en el Art. 103 de la misma.

Entre las **quejas de oficio** en esta materia, tramitadas a lo largo de 1993. podemos reseñar la **queja de oficio 92/1868**.

En la misma, investigamos la existencia de un vertedero municipal incontrolado en el término de Constantina (Sevilla), en la ribera del río Guadalvacar, río que vertía sus aguas al embalse "José Torán" que suministra aguas para el consumo doméstico en Lora del Río y pedanías, existiendo riesgo de contaminación de las mismas junto a los efectos paisajísticos negativos que la ubicación del referido vertedero municipal ocasionaba.

Solicitamos informe a la Diputación Provincial y al Ayuntamiento, también a

la Delegación Provincial de Salud y a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente.

La Diputación Provincial nos contestó que el lugar de ubicación del vertedero estaba incluido dentro de los límites del Parque Natural Sierra Norte, considerando que la competencia era exclusiva de la Comunidad Autónoma en el problema que exponemos. Nada nos informaba la Diputación sobre el grado de ejecución del Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

Por su parte, el Ayuntamiento nos informaba que se trataba de una situación de hecho que se había encontrado la Corporación actual pero que estaba gestionando su solución, para lo cual se buscaba un lugar idóneo e incluso se estaba pensando en gestionar el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en forma mancomunada.

La Delegación Provincial de Salud en su informe nos comunicaba de modo categórico: *"(...) El vertedero de Constantina por su situación en la margen del arroyo Guadalvacar, la ausencia de una gestión diaria en el tratamiento de vertidos, puede considerarse ilegal, debiendo suspenderse lo antes posible la utilización de este vertedero y procederse a la clausura y sellado del mismo"*

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente nos informaba que la competencia sobre el vertedero incontrolado era del Ayuntamiento de Constantina; igualmente, que consideraba ilegal el vertedero e inadecuada su ubicación, manifestando que entre los efectos negativos del mismo se podrían producir contaminación del suelo, alteración de la calidad de las aguas superficiales o subterráneas, propagación de incendios por combustión de residuos, contaminación atmosférica, proliferación de roedores e impacto paisajístico negativo.

Finalizaba, el informe de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de la siguiente forma:

"A fin de intentar corregir ciertas deficiencias relativas a la gestión de residuos sólidos urbanos en el ámbito territorial del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla, en el que se encuentra incluido el término de Constantina, la Agencia de Medio Ambiente tiene prevista la inclusión en su presupuesto para 1993 de las partidas correspondientes para la realización de un estudio para la determinación de sistemas de

gestión y eliminación de residuos sólidos urbanos y el proyecto y ejecución de un vertedero mancomunado en esa zona. Para poder llevar a cabo esta propuesta se precisa la necesaria coordinación entre los Ayuntamientos implicados, debiendo constituirse los mismos en Mancomunidad y configurar el órgano de gestión del vertedero previsto."

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en un gesto de colaboración con esta Institución nos informó que había procedido a inspeccionar la zona, comprobándose la realidad e incoando expediente sancionador al Ayuntamiento de Constantina por los vertidos incontrolados, ello en ejercicio de sus competencias de policía en zona de servidumbre de cauce público.

Entendíamos que por el Ayuntamiento se habían incumplido preceptos de la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre de desechos y residuos sólidos urbanos, relativos a la necesidad de calificación y autorización de los vertederos municipales, por lo que le formulábamos **Recordatorio** de cumplir determinados preceptos de la Ley citada y de la Ley 14/1986, de 25 de Abril General de Sanidad. Igualmente, formulamos al Ayuntamiento **Recomendación** en el siguiente sentido:

*"(...) se formula a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Constantina **Recomendación** en el sentido de que en ejercicio de las competencias que a los Alcaldes confiere el art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, disponga lo oportuno en orden a que a la mayor urgencia y brevedad se incluyan en el presupuesto municipal los créditos necesarios, para dotar suficientemente las partidas correspondientes destinadas a financiar la construcción y puesta en funcionamiento así como gestión de vertedero controlado, ya sea municipal o para ser ejecutado y gestionado mediante cualquier forma de relación interadministrativa, procediéndose en consecuencia a la eliminación y sellado de actual vertedero clandestino, en ejecución de lo propuesto como sanción por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, cuando sea firme la sanción.*

Entendemos que así se da cumplimiento a lo establecido en el art. 43 de la Constitución, sobre el derecho a la protección para la salud y en el art. 45 de la misma, relativo al derecho a disfrutar de un ambiente adecuado y se ejercen, de forma acorde con el Ordenamiento

jurídico, las competencias atribuidas en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril antes citada, que asigna a los municipios competencias en materia de protección de la salubridad pública y servicio de recogida y tratamiento de residuos."

Para concluir también formulamos al Ayuntamiento **Sugerencia** concretada a que se interesara de la Diputación Provincial la cooperación y ayuda técnica necesaria para que se pudiera prestar el servicio mencionado con las debidas garantías para aquellos derechos fundamentales.

Por cuanto respecta a la Diputación Provincial, formulamos **Sugerencia** en el siguiente sentido:

"(...) la misma, en ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere el art. 34 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, disponga lo oportuno para que, dándose cumplimiento a lo establecido en el art. 6 de la Ley 11/1987, de 26 de Diciembre, de Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales se establezcan las vías de cooperación necesarias con el Municipio de Constantina, para la prestación por este en forma adecuada del servicio de depósito de eliminación y tratamiento de residuos sólidos urbanos generados en su término. Ello, en evitación de que se continúe prestando el servicio en la forma actual, evitando el vertido incontrolado (municipal) que puede constituir un riesgo para el derecho fundamental de protección de la salud y que supone una lesión al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado".

Tanto a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, como a la Delegación Provincial de Salud, agradecemos la colaboración prestada y dimos por finalizadas las actuaciones respecto a las mismas.

Por último con relación a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y con relación a su Presidencia, formulamos sendas **Recomendaciones**.

Al órgano Provincial la siguiente:

"Recomendación concretada a que la misma, en ejercicio de las funciones

y competencias que por desconcentración ejerce, en virtud de lo establecido en el art. 3º de la Orden de 16 de Diciembre de 1985, vele sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a otras Administraciones, para que se eviten los vertidos de residuos sólidos en forma incontrolada en el Parque Natural de la Sierra Norte, evitando que los mismos se produzcan y si se hubieren llevado a cabo, incoando los correspondientes expedientes sancionadores, de conformidad con lo establecido en el art. 32 y siguientes de la Ley 2/1989, de 18 de Julio. Entendemos que así se preserva de forma más adecuada el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 Constitución)."

En cuanto a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, nuestra Resolución hacía referencia a aspectos generales de la gestión de residuos sólidos urbanos, concretándose la **Recomendación** a lo siguiente:

"En ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Agencia de Medio Ambiente por el art. 4º, de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, y como consecuencia de la atribución genérica a la Comunidad Autónoma que se contiene en el art. undécimo 3 de la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, modificada por el Real Decreto Legislativo 1163/86, de 18 de Junio, por lo que a la atribución específica a la Agencia de Medio Ambiente se refiere, se proceda a llevar a cabo la planificación, coordinación y gestión de los residuos sólidos urbanos industriales y agropecuarios, de manera coordinada con otras Administraciones para que no se dé la existencia de vertederos incontrolados como el detectado en Constantina."

La respuesta de la Diputación Provincial la consideramos como coincidente con nuestra **Sugerencia** y por tanto con respecto a ella, entendimos que aceptaba aquélla, por lo que resolvimos archivar las actuaciones.

No ocurrió lo mismo en relación con el Ayuntamiento y con los órganos medioambientales, que no habían dado respuesta a nuestras Resoluciones. Motivo por el que nos vimos obligados a incluir en el presente Informe Anual el expediente de queja. No obstante hay que dejar constancia que la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, cuando ya estaba adoptada aquella Resolución de inclusión, ha justificado la falta de respuesta en base a error de coordinación con su Dirección

Provincial. La justificación aunque aceptada no puede hacer variar el sentido de la inclusión, resuelta con antelación.

Otra de las quejas reseñadas como iniciada en el Informe de 1992 y que hemos tenido ocasión de finalizar en el presente año ha sido la **queja de oficio 92/2502**, relativa a vertederos incontrolados en la Rambla de Chirivel en Vélez-Rubio (Almería).

Las actuaciones en la tramitación de la queja fueron similares a las seguidas en la que se ha reseñado inmediatamente antes. Por ello, para no ser reiterativos finalizamos su reseña indicando que nos vimos obligados a formular **Recordatorio** del deber de cumplir determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de Abril y de la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre, al Ayuntamiento de Vélez-Rubio.

Igualmente, formulamos **Recomendaciones** en parecidos términos a los de la queja antes aludida, a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y al propio Ayuntamiento.

Concluimos las actuaciones, agradeciendo la colaboración prestada por el Ayuntamiento, la Diputación, la Delegación Provincial de Salud y por la Confederación Hidrográfica del Segura, a la que nos habíamos dirigido para pedirle información.

No obstante, con respecto a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Almería, a la que habíamos formulado **Recomendación** con fecha 5 de Agosto de 1993, concretada a que vigilara y controlara preventivamente la realización de vertidos de residuos sólidos urbanos incontrolados en el término de Vélez Rubio, coordinando su actuación con las Administraciones competentes, nos vimos obligados a resolver la inclusión del expediente de queja en el presente Informe, pues al momento de cierre del mismo no había dado una respuesta a aquella **Recomendación**.

La Dirección Provincial citada, al momento de la elaboración de este Informe, nos remitía justificación del retraso en la contestación a la **Recomendación** que le habíamos formulado, añadiendo que consideraba que el problema en parte no era de su competencia, al estar los vertederos en ramblas o cauces de dominio público. Asimismo nos señalaba que se había solucionado el problema, pues las obras de construcción de una planta de tratamiento de basura en la zona, se habían adjudicado.

Pese a la explicación facilitada después de la fecha de cierre, nos vemos obligados a mantener nuestra resolución de inclusión en el Informe Anual, que le formulamos.

También en la **queja de oficio 92/2501** tuvimos ocasión de supervisar la actuación de diversos órganos correspondientes a distintas Administraciones (Autonómica y Local).

En las actuaciones a que nos referimos, los hechos que conformaban el punto de partida de nuestra investigación venían derivaban de la existencia de un vertedero municipal ilegal en el término de Fuengirola en el que se acumulaban los residuos urbanos con el consiguiente riesgo para la salud de los núcleos poblados cercanos y con la degradación medioambiental añadida.

Recibimos informes de los órganos a los que se les había solicitado. Los mismos nos concretaban los perfiles del problema. Para la Delegación Provincial de Salud el vertedero no incidía en la calidad de las aguas subterráneas, aunque había riesgo de ello; sí en cambio tenía o presentaba incidencia negativa desde el punto de vista estético y de calidad de vida, suponiendo su existencia un riesgo real para la salud de las personas, sobre todo de las que buscaban entre las basuras que constituían objetivos potenciales de enfermedades transmitidas por vectores y artrópodos o de las producidas por la manipulación de residuos sólidos.

La Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en Málaga nos informaba que la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental estaba tramitando la construcción del vertedero de la "Macorra", de carácter mancomunado, lo que supondría la solución al problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en la zona.

Por su parte, la Diputación Provincial, a la que también habíamos solicitado informe, nos comunicaba que la Corporación tenía aprobado un Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos, no figurando el municipio de Fuengirola en ninguno de los sectores de aquel Plan.

Asesores de la Institución se desplazaron al lugar, comprobando la proximidad del vertedero a una urbanización, así como los humos que producía, estando colindante con la autovía de circunvalación de Benalmádena.

Igualmente, efectuamos visita a la sede de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente en la que nos confirmaron que por la misma se había informado favorablemente la ubicación del vertedero mancomunado, que también contaba con el informe favorable del Instituto Geológico Minero y cuya instalación vendría a solucionar el problema.

Asimismo, en la sede de la Diputación Provincial nos facilitaron información referente al Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos en el que no se había contemplado el municipio de Fuengirola, al estar incluido en la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, siendo puesta de manifiesto la disconformidad de esta Institución con la exclusión del ámbito del Plan de la Mancomunidad, pues entendemos que aquel debe tener ámbito provincial.

Hubo de formularse **Recomendaciones** a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, a la Diputación Provincial y la Mancomunidad, en el sentido de que actuaran de forma coordinada las Administraciones Públicas (Autonómica, Provincial y Local), para que se pusiera en marcha la ejecución del Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos de la Provincia con inclusión de todo el ámbito territorial de la misma.

A nuestras **Recomendaciones** efectuadas al final del pasado año 1993, aún no hemos tenido respuesta.

Sin embargo, el principal motivo por el que se reseña la presente **queja de oficio 92/2501** en el Informe Anual es por la falta de respuesta a nuestra petición de informe por parte de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Fuengirola, actitud en la que persistió la Alcaldía pese a que se le reiteraron la petición de informe y se dirigió **Advertencia** de que se podría declarar su actitud como entorpecedora para la labor del Defensor del Pueblo Andaluz, incluyéndola en la sección correspondiente del Informe Anual, lo que se resolvió con fecha 30 de Diciembre de 1993.

Debemos reseñar entre las actuaciones promovidas por la propia Institución la **queja de oficio 93/571**, como consecuencia de que había llegado a nuestro conocimiento, por noticias publicadas en la prensa, la existencia de vertidos de escombros, basuras y enseres en el frente de la playa junto a la línea de edificación y en la ribera del Río Cachón cercano al núcleo de población de Zahara de los Atunes perteneciente al municipio de Barbate (Cádiz).

Por tal motivo, solicitamos informe al Ayuntamiento de Barbate y a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente.

Igualmente, mediante desplazamiento al lugar de los hechos, de un Asesor de la Institución, se pudo comprobar que existían gran cantidad de vertidos de escombros y basuras, así como enseres domésticos, lo que producía un impacto paisajístico negativo.

Por su parte, la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, nos informaba que había incoado expediente sancionador al Ayuntamiento de Barbate, toda vez que una de las zonas donde se efectuaban los vertidos había sido habilitada por el propio Ayuntamiento, sin contar con la autorización necesaria.

Estudiados los informes recibidos, procedimos a formular al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber de cumplir los preceptos contenidos en la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. También le formulamos **Recomendación** concretada a, que se extremara la vigilancia y control de los vertidos de residuos sólidos urbanos en la zona y que se impusieran en su caso las sanciones pertinentes ordenando la restauración de lo afectado, regulando la situación del vertedero municipal incontrolado en Zahara de los Atunes.

Nuestra Resolución incluía también la **Sugerencia** de que el Pleno Municipal aprobara una Ordenanza reguladora del servicio de recogida y tratamiento de residuos y que se elaborará una Ordenanza sobre Protección del Medio Ambiente en general.

El Ayuntamiento respondió aceptando nuestras Resoluciones, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en la queja, ya que en relación a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente no habíamos detectado irregularidad.

Entre las iniciadas en el año 1993, debemos citar también la **queja de oficio 93/1988**.

La iniciamos para constatar el grado de ejecución y cumplimiento del Plan Director Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la Cuenca Minera de Huelva.

La Diputación Provincial en su informe nos comunicaba que no existían

vertederos incontrolados ya que habían sido sellados y clausurados recientemente, tratándose todos los residuos en la Cuenca Minera en un vertedero controlado de alta densidad.

Idéntica información nos facilitaba la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, por lo que, considerando que las previsiones del Plan en la zona estaban ejecutadas, dimos por finalizadas las actuaciones.

Por último, entre las quejas iniciadas por la Institución sobre residuos sólidos urbanos, ya reseñabamos en el Informe Anual de 1992 la **queja de oficio 92/2702**, promovida para determinar el grado de ejecución del Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Jaén.

En la tramitación de la queja nos encontramos con una circunstancia que ponía de manifiesto la falta de coordinación, al menos en grado óptimo, entre las Administraciones Autonómica y Provincial, principales protagonistas en la elaboración, gestión y ejecución de los Planes del tipo que nos ocupa.

En efecto, si bien la Agencia de Medio Ambiente nos comunicaba la existencia de convenio de colaboración suscrito con la Diputación Provincial ésta, en cambio, nos informaba que no había suscrito ningún convenio, ni había programa de actuaciones, ni dotaciones presupuestarias, ni infraestructuras, etc.

Aquella contradicción quedó aclarada cuando por parte de la Agencia de Medio Ambiente se nos remitió copia del Convenio para realizar el Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos, de fecha 10 de Enero de 1985.

Al momento del cierre del año a que se refiere este **Informe** no habíamos recibido respuesta a la **Recomendación** que fue formulada a la Presidencia de la Diputación Provincial, por lo que no hemos podido cerrar la queja dentro de 1993.

Vamos, por último a reseñar en este epígrafe alguna de las quejas que hemos tramitado a instancia de parte.

Dos de ellas ya se habían reseñado en el Informe Anual de 1992. Se trata de la **queja 91/1360** y de la **queja 92/541**.

Respecto a la primera en aquel **Informe** exponíamos que se le había formulado **Sugerencia**.

En el presente Informe reseñamos que de las respuestas dadas por la Diputación Provincial, así como por la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente y del Ayuntamiento de Ogijares, se desprendía que el asunto estaba en vías de solución, ya que tanto la Diputación como la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, estaban impulsando y cofinanciando el Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Por su parte el Ayuntamiento nos informó que había procedido a la adjudicación del servicio de basura a una empresa privada estando aprobado el pliego de condiciones que contemplaba el traslado de los residuos a un vertedero controlado.

En consecuencia dimos por finalizadas las actuaciones al entender que nuestras **Sugerencias** habían sido aceptadas.

Igualmente, en la **queja 92/541**, ya habíamos reseñado en el Informe de 1992, la **Sugerencia** formulada al Ayuntamiento de Aroche (Huelva), por la existencia de vertedero incontrolado en terrenos declarados Parque Natural.

Por dicho motivo, también habíamos formulado **Recomendación** a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, concretada a que cumpliera la obligación de eliminar y retirar los residuos a corto plazo de un paraje declarado de especial protección, procediéndose a la limpieza y sellado del vertedero incontrolado y restauración del espacio que ocupaba el mismo, de conformidad con las competencias atribuidas en el art. 4 de la Ley 6/1984, de 12 de Junio, y considerando además que por su ubicación en un parque Natural, le correspondía gestionar al Organismo medioambiental.

También a la Diputación Provincial habíamos formulado **Sugerencia** concretada a que impulsase las actuaciones de todas las Administraciones implicadas para agilizar la puesta en funcionamiento del vertedero controlado que estaba previsto en el Plan de Acción Especial del Andévalo y la Sierra, incluido en el Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

En su respuesta, la Agencia de Medio Ambiente, por medio de su Presidencia contestó sustancialmente en los siguientes términos:

"(...) Nunca se ha entendido en la Agencia de Medio Ambiente que sea obligación de este Organismo la clausura directa de vertederos con fondos propios y sin contar con el Ayuntamiento o Diputación

Provincial correspondiente. (...) Por otra parte, es obvio afirmar que si el Ayuntamiento correspondiente o la Diputación Provincial no construye el vertedero controlado, los residuos sólidos urbanos no podrán ser retirados, ya que no podrán ser depositados en ningún sitio. Item más, la producción diaria de basuras a partir de ese momento ¿dónde se depositaría?"

Como entendíamos que la Agencia de Medio Ambiente, pese a lo que su Presidencia nos manifestaba, tenía competencia de vigilancia, control y potestad sancionadora que no había ejercido, aún estando el vertedero en terrenos calificados como de especial protección (Parque Natural), decidimos la inclusión en el Informe Anual del expediente de **queja 92/541**, toda vez que por la actuación de la Agencia de Medio Ambiente no fue posible obtener una solución en el sentido que habíamos recomendado.

Igualmente nos vimos obligados a incluir en el **Informe Anual** la actuación del Ayuntamiento de Aroche que no dió respuesta a nuestra **Sugerencia** pese al tiempo transcurrido desde que la formulamos hasta que decidimos esta inclusión, casi seis meses y medio. (Desde el 9 de Febrero de 1993 al 17 de Agosto de 1993).

A continuación reseñamos la **queja 92/2137**, promovida por el Claustro de Profesores/as del Instituto Sidón, de Medina Sidonia (Cádiz). Los mismos ponían de manifiesto la oposición y rechazo a la construcción de planta incineradora de residuos sólidos en la finca "Miramundo".

Desde el comienzo de las actuaciones nuestra investigación se encaminó a constatar si se habían cumplido los procedimientos y requisitos legales y reglamentarios para la construcción de la incineradora y sobre adopción de medidas correctoras en el vertedero existente en las instalaciones.

La Agencia de Medio Ambiente nos informó que el complejo medioambiental de Miramundo había sido sometido al procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación del Impacto Ambiental.

En cuanto a las medidas correctoras del vertedero controlado, calificado por la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, órgano que las había impuesto, la Agencia de Medio Ambiente nos informaba que se habían adoptado

todas y entre ellas el cerramiento con una valla perimetral con dos metros de altura, suplementada con otra segunda valla a cincuenta metros de la anterior, complementándose, a su vez, con la existencia de recogedores manuales de aquellos residuos que debido a la acción del viento sobrepasasen las vallas, circunstancias denunciadas por los promoventes de la queja como molestas y con efectos paisajísticos negativos.

El Ayuntamiento de Medina Sidonia nos informó que el proyecto de complejo medioambiental contaba con las autorizaciones administrativas necesarias para el comienzo de las obras, condicionadas al permiso de vertidos de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que estaba en trámite.

No obstante, como el proyecto estaba paralizado en su ejecución por la fuerte contestación social que había generado su construcción, decidimos, una vez constatada la inexistencia de irregularidades administrativas aparentes, archivar las actuaciones comunicando a los promoventes de la queja lo siguiente:

"(...) dado que la construcción de la planta de incineración se paralizó, hemos dejado interesado de la Agencia de Medio Ambiente y de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento que para determinar su construcción o no y la posible reubicación de la misma, se lleven a cabo el estudio y análisis necesarios, en los que se dé la mayor participación posible a los colectivos y asociaciones de ciudadanos, de la Universidad y de la enseñanza en general y se tengan en cuenta las previsiones contenidas en el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos, a fin de efectuar su actualización si fuere pertinente.

Igualmente hemos dejado interesado de las Administraciones referidas, que se tengan en cuenta al respecto las previsiones contenidas en la normativa comunitaria y en la Resolución del Parlamento Andaluz de 15 de Septiembre de 1993, relativa a la Política General de Residuos Sólidos Urbanos, Industriales y Agropecuarios."

Hemos de reseñar, igualmente, la **queja 93/387**, promovida por un ciudadano de Vejer de la Frontera (Cádiz) que denunciaba el depósito de toneladas de basura y escombros en la zona de El Soto y Manzanete en el término municipal de Barbate (Cádiz).

El Ayuntamiento contestaba a nuestra petición de informe que había

extremado las medidas de vigilancia para evitar que se continuaran depositando allí escombros y basuras, cuya existencia reconocía expresamente.

Los vertidos se comprobaron por un Asesor de esta Institución, desplazado al lugar de los hechos, quien confirmó la existencia de riesgo de incendio debido a la naturaleza de los residuos allí depositados y de la proximidad de árboles y arbustos.

La Delegación Provincial de Salud nos informó que los depósitos de residuos existentes en el Soto y en Manzanete, constituían un foco de contaminación del medio ambiente y que habían puesto los hechos en conocimiento de la Alcaldía.

La Agencia de Medio Ambiente nos informó que agentes del Parque Natural del Acantilado y Pinar de Barbate habían llevado a cabo inspección a los depósitos de residuos pudiendo determinar la procedencia de algunos de ellos y sus causantes.

Estudiada la información y documentación que habíamos recibido, decidimos formular al Ayuntamiento **Recordatorio** del deber de cumplir preceptos relativos al servicio de recogida de basuras, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Igualmente le formulamos **Recomendación** concretada a que el Ayuntamiento, sólo o en colaboración con el de Vejer de la Frontera (Cádiz) que ya había adoptado alguna medida, solucionara el problema de los vertidos de residuos sólidos urbanos, estableciendo en la zona de diseminado un servicio de recogida periódica de basuras e informando a los vecinos de su implantación.

El Ayuntamiento aceptó nuestro **Recordatorio y Recomendación**.

Por su parte, la Agencia de Medio Ambiente respondió a nuestra **Recomendación** exponiendo las medidas sancionadoras que había adoptado y aquellas otras que para la restauración del medio ambiente afectado se estaban adoptando con apercibimiento a los sancionados de ejecución subsidiaria por la Agencia a su costa, en caso de incumplimiento.

Ante ello, entendimos que con respecto a la Entidad Medioambiental, el asunto había entrado en vías de solución.

No obstante nos hemos visto obligados a incluir el expediente de queja en el Informe Anual por lo que respecta a la Presidencia de la Excm. Diputación Provincial, que no dio respuesta a nuestra **Sugerencia** de que se impulsase la puesta en marcha de la ejecución del Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos en la Provincia, actuando de forma coordinada con los Ayuntamientos y la Agencia de Medio Ambiente.

2.7. Actividades extractivas.

Iniciamos la exposición del contenido del epígrafe con la reseña de la Resolución adoptada con relación a la **queja 91/1097**, sobre actividades extractivas en el Término Municipal de Alhaurín de la Torre, (Málaga), queja en la que como ya adelantábamos en el Informe Anual de 1992, resolvimos la inclusión en el Informe de la falta de colaboración por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento, declarando su actitud como entorpecedora para la labor del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por la Agencia de Medio Ambiente, en cambio, se dio respuesta a nuestra **Sugerencia**, en la que nos comunicaba que personal técnico de la misma realizaba periódicamente visitas de inspección a la zona donde estaban ubicadas las canteras, llevando a cabo la intensificación de la vigilancia para controlar los niveles de inmisión de polvo y contaminación de la atmósfera, preservando así los derechos a la protección de la salud y a disfrutar un medio adecuado.

No obstante la aceptación de nuestra **Sugerencia**, decidimos incluir el expediente de queja en el presente Informe Anual por considerar que el organismo medioambiental debió actuar con mayor diligencia impidiendo y sancionando el funcionamiento de planta de asfalto que no tenía autorización de puesta en marcha.

Nuestras Resoluciones en el expediente anterior, por lo que se refiere a la Agencia de Medio Ambiente, las hicimos extensivas a la **queja 92/2480**, pues presentaba el mismo asunto, esto es, las molestias y riesgos de contaminación atmosférica por producción de polvo y riesgo de deterioro de valores medioambientales, a causa de las canteras explotadas en el término de Alhaurin de la Torre (Málaga), y de la existencia de la planta de asfalto mencionada.

Como consecuencia de la tramitación de la **queja 91/522**, ya reseñada en uno de nuestros Informes Anuales anteriores, tuvimos conocimiento de la existencia en la Sierra de Cabra, del Parque Natural de las Sierras Subbéticas de Córdoba, de dos explotaciones mineras, denominadas "Cerro de la Choza" y "El Asentadero Ter", con concesiones directas de explotación otorgadas por el Ministerio de Industria y Energía en fecha 10 de Noviembre de 1981 y 19 de Febrero de 1985, respectivamente y para un período de 90 años.

La concesión de las explotaciones referidas chocaba frontalmente con las previsiones del Plan Especial de Protección del Medio Físico provincial. Las explotaciones carecían de la preceptiva licencia municipal para el funcionamiento de la actividad, e igualmente carecían de licencia urbanística.

Además habíamos constatado que ambas explotaciones carecían de Planes de Restauración.

Por lo anterior, decidimos formular **Recomendación** a la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, concretada a que:

"1.- Intentando conciliar el respeto a la Ley, al Medio Ambiente y a los derechos preexistentes 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 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 por Decreto de 26 de Diciembre de 1957".

Igualmente le formulábamos **Sugerencia** concretada a que "(...) impulse ante los órganos autonómicos correspondientes, bien directamente por sí mismo, o, en su caso, en coordinación con otros organismos (...) la aprobación del Plan de Desarrollo Integral para los municipios incluidos en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas de Córdoba y en su zona de influencia socio-económica."

La Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos respondió que las resoluciones que había efectuado el Delegado de Gobernación de Córdoba suspendiendo provisionalmente las actividades extractivas de ambas explotaciones, habían sido recurridas ante la propia Presidencia que las había desestimado y los interesados habían llegado a la vía jurisdiccional, no habiendo recaído sentencia firme.

Respecto al Plan de Desarrollo Integral, la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente nos informó que estaba en fase muy avanzada su elaboración. Considerando que se habían aceptado nuestras Resoluciones dimos por finalizada la queja.

En este epígrafe dejamos constancia de la iniciación de **queja de oficio** con el número **93/401**, relativa a explotaciones de extracción de áridos y otros minerales en varios términos municipales de la provincia de Granada, en los cuales se daba concentración de este tipo de actividades que está generando riesgos de deterioro medioambiental en las proximidades del Parque Natural de Sierra Nevada.

En el próximo Informe Anual se reseñará el contenido de la misma, pues a la fecha de cierre del **Informe** actual está pendiente de valoración la documentación remitida por los distintos órganos y entidades a las que nos dirigimos interesando información, habiéndose desplazado, incluso Asesores de la Institución a distintos Servicios de la Administración Autonómica en la Provincia de Granada para recabar información directa al respecto.

Sobre el mismo asunto, por un colectivo ecologista se formuló la **queja 93/2392**, que hemos decidido tramitar conjuntamente con nuestra actuación de oficio antes señalada, en aras de la economía procedimental.

VI.- AGRICULTURA.

1. Introducción.

De nuevo, hemos vuelto a recuperar el apartado del área de Agricultura. El significativo aumento del número de quejas, así como el contenido de las mismas y los estudios que sobre algunas de ellas se han elaborado, han recomendado adjudicarle un capítulo específico a este área; con ello contribuimos a intensificar el principio de especialidad que pretendemos que acoja el Informe de Dación de Cuenta.

Nuevamente las irregularidades administrativas en la gestión de los procedimientos gestionados por la Consejería de Agricultura y Pesca promueven la mayor parte de las quejas recibidas: las ayudas oficiales, las subvenciones, los procedimientos de deslinde, la recuperación de las vías pecuarias, los procedimientos sancionadores, etc. En general un elenco de quejas que refieren distintas disfuncionalidades del actuar administrativo de la Consejería.

De entre todas las quejas recibidas y tramitadas, hemos destacado las que consideramos más relevantes, tanto por la materia que afecta, como desde la óptica de la aportación que se realiza desde esta Institución. En uno y otro caso, hemos tratado de ofrecer una semblanza del actuar negativo de la Consejería objeto de supervisión, en aras a la tutela de los derechos de los ciudadanos y en función del principio de eficacia que debe orientar a las administraciones públicas.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

*** Larga espera para recuperar vías pecuarias tradicionales (queja 93/405).**

El interesado en la queja 93/405 expone que desde finales de los años 70 viene denunciando ante las autoridades administrativas la ocupación de terrenos de vías pecuarias en el Término Municipal de Zalamea la Real (Huelva). A pesar de que en el año 1979 el Servicio Provincial del ICONA en Huelva manifestaba que se iba a iniciar la clasificación de las vías pecuarias en dicho

Término Municipal, las ocupaciones se vienen manteniendo en la actualidad, a juicio del reclamante, en una serie de terrenos utilizados básicamente por el Ayuntamiento.

La administración nos dice que con la información que han conseguido (Fondo documental de ICONA, y prácticos que han investigado) no se deduce el carácter de vía pecuaria de ninguno de los terrenos que el interesado calificaba como tales. Otros intentos por parte de la administración hasta ahora no han tenido éxito, como una asistencia técnica con una empresa para que estudiara los terrenos, o una certificación de la Asociación de Ganaderos del Reino. Los responsables considerarán agotada su investigación histórica cuando consigan información de esta última Asociación, para continuar con trabajos ya avanzados. También le han pedido colaboración al propio titular de la queja sobre los antecedentes históricos de estas vías.

Sin embargo, el interesado insistía en la consideración de vías pecuarias de muchos caminos o terrenos que actualmente están siendo ocupados por el Ayuntamiento o personas privadas. Considera que la actuación del IARA para investigar las vías pecuarias no debe pararse con la declaración que hagan la Asociación de Ganaderos del Reino, sino que se trabaje sobre la "vox populi" que confirma el origen de esas tierras (aporta cinta magnetofónica con declaraciones de personas del pueblo), o con historiadores, con archivos municipales, nacionales, etc..

*** Procedimientos de deslinde que se hacen eternos (queja 92/2107).**

El compareciente en queja nos expone que en fecha 6 de Abril de 1989 solicitó, junto a otros vecinos afectados, el deslinde de la Cañada Real del término a su paso por El Rubio (Sevilla) y, concretamente desde la carretera de Osuna a la denominada Era Empedrada. Con dicha acción pretendían recuperar el libre tránsito de todos los vecinos por dicha vía, que actualmente se encuentra cerrada por el propietario del terreno colindante.

A pesar de que en reiteradas ocasiones el solicitante se ha dirigido a la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca insistiendo en la necesidad de una solución al caso, no recibe otra información que *"nadie sabe sobre el asunto; aparece sólo parte del expediente y, vuelva de nuevo otro día"*.

La administración al informarnos reconoce la paralización del expediente administrativo de deslinde. Sobre el deslinde de la Cañada Real del Término, desde la carretera de Osuna a la Era Empedrada, se nos informa lo siguiente:

- "1.- El deslinde se inició por Resolución de la Presidencia del IARA de 9 Enero de 1989.*
- 2.- En Octubre de 1989 fue publicado y notificado a los colindantes el acto de deslinde.*
- 3.- Con fecha 19 de Diciembre de 1989, se practicó el deslinde, levantándose el acta correspondiente.*
- 4.- Al día de la fecha, está ultimándose la proposición de deslinde".*

A la vista del grave retraso administrativo producido, nos encontramos a la espera de recibir la información complementaria sobre:

- "1º.- Causas o motivos que han imposibilitado la realización de la proposición de deslinde desde el 19 de Diciembre de 1989, hasta el día de la fecha.*
- 2º.- Relación de personal o Dependencia encargada de elaborar la proposición de deslinde".*

Esperamos que se pueda aclarar la situación administrativa del deslinde y se resuelva definitivamente.

*** Quejas de nunca acabar. Siete años para deslindar (queja 93/351).**

El inicio de los contactos de la interesada con la Delegación de Agricultura de Jaén se producen en Enero de 1986, para denunciar la ocupación por un particular, de unos terrenos que la interesada consideraba de su propiedad, pero que parecían discurrir, a juicio de la Administración, por parte de la vía

pecuaria "Vereda del Camino del Mojón" del Término Municipal de La Iruela. A fin de despejar la cuestión del estado posesorio de dichos terrenos, la interesada solicitó se efectuara el deslinde de la misma. Pasado más de un año sin obtener una resolución definitiva, la interesada se dirige por primera vez a esta Institución, como titular de la queja 87/409, manifestando la actitud pasiva de la Administración ante el necesario deslinde.

Después de las investigaciones oportunas, esta Institución solicitó de la Administración se removieran los obstáculos que paralizaban el procedimiento de determinación de la vía pecuaria, instando de la Dirección Provincial del IARA de Jaén prioridad en las actuaciones, y dirigiendo un **Recordatorio** de los deberes legales y **Recomendación** al Ayuntamiento de La Iruela en Diciembre de 1988, para que se diera cumplimiento a las distintas fases del procedimiento.

Tal queja, 87/409, finalmente se dio como solucionada al ser informados por la Delegación de Jaén que, en Febrero de 1989, quedó aprobado definitivamente el proyecto de clasificación de la vía pecuaria, y que en Abril del mismo año se remitió dicho proyecto a los Servicios Centrales, a fin de que se autorizara el deslinde.

No obstante, la interesada vuelve a dirigirse a nosotros casi cuatro años más tarde, para expresarnos su decepción por el hecho de que

"la situación actual es que, practicadas todas las acciones previas a la resolución definitiva del deslinde, incluidas alegaciones de la que suscribe, aún no se ha resuelto definitivamente el mismo...y lo que es peor, la Administración no responde sobre las causas de este silencio".

Tras haberse admitido a trámite esta **queja** con el número **93/351**, que venía a continuar la problemática que ya conocíamos desde el año 1987, se solicitó informe a la Delegación de Jaén, por cuya recepción conocimos lo siguiente:

- Que en Octubre de 1989 *"se autorizó la realización del deslinde...a solicitud del Defensor del Pueblo Andaluz"*.

- Que **"los trabajos de la realización del deslinde, previa citación y anuncios reglamentarios, se iniciaron con fecha 27 de Mayo de 1991, finalizando el día 3 de junio de 1991"**, o sea, **un año y siete meses desde que se autorizara el deslinde**. Aproximadamente cinco meses más tarde, y **"realizada la proposición de deslinde, se llevó a cabo la exposición pública, cuyo plazo expiraba el 7 de Diciembre de 1991. Recibidas las alegaciones, fueron informadas por este Departamento y remitidas a la Abogacía del Estado... Pasado algún tiempo, por la Abogacía se informó que dicho informe ya no procede efectuarse por dicha Abogacía, sino por los Servicios Jurídicos correspondientes de las Comunidades Autónomas... se ha remitido recientemente el expediente completo a informe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Gobernación"**, lo que significa que ha sido necesario el transcurso de otro plazo de año y ocho meses para que se llevaran a cabo las mencionadas actuaciones, sin que con ello siquiera se llegara al final del procedimiento, pues **"una vez se reciba el preceptivo informe, se remitirá a la Consejería de Agricultura para su aprobación"**.

En definitiva, la interesada, desde que instara el deslinde de una vía pecuaria para resolver, con carácter definitivo, el estado posesorio de los terrenos en disputa, hasta que la Delegación remite el expediente a informe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Gobernación, ha debido esperar más de siete años, cuatro de los cuales discurren entre la autorización del deslinde y la solicitud de informe al Gabinete Jurídico, mencionado como última actuación llevada a cabo.

Esta dilación, que consideramos excesiva, sobre todo cuando se habla de espacios entre una fase y otra del procedimiento, superiores, como media, al año, se está manifestando en un procedimiento administrativo que debe estar presidido por el impulso de oficio y la celeridad en su instrucción (art. 74 y 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). Cada una de las fases de instrucción, tanto las encaminadas a la clasificación de la vía pecuaria como las dirigidas al deslinde definitivo están constituidas, casi en su totalidad, por actuaciones de la Administración, por lo que la falta de impulso en el procedimiento, o la lentitud en promover la continuación del mismo, afecta negativamente a los interesados, que han de esperar inexorablemente la resolución de la Administración, para poder conocer los derechos que puedan pertenecerle.

Por ello, y teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, esta Institución, procedió a formular a un **Recordatorio** de deberes legales vulnerados.

Asimismo, se dirigió la **Recomendación** de que se adopten las medidas necesarias para que, en lo sucesivo, se impulsen con mayor celeridad las distintas fases del procedimiento de determinación de vías pecuarias, a fin de que los particulares puedan conocer de forma definitiva, y en un plazo razonable, los derechos que resulten del deslinde.

La Dirección General de Actuaciones Estructurales y Desarrollo Rural reconoce la enorme dilación y manifiesta:

"...considerando que la gestión administrativa de las vías pecuarias ya es de por sí lenta, en este caso se ha dilatado aún más, por cuestiones poco justificables, por tanto informamos a esa Institución que con esta misma fecha se han dado a la citada delegación, instrucciones precisas a fin de evitar que en el futuro se repitan situaciones análogas".

*** Una sanción sin prueba de culpabilidad (queja 93/791).**

El interesado en queja nos manifestaba su asombro y contrariedad por el hecho de haber sido sancionado por resolución de la Delegación de Agricultura, con multa de 100.001 ptas por "*infracción del art. 76.4 de la Ley 2/1992 Forestal de Andalucía (poda, desmonte y aclareo sin autorización)*", actuaciones de las que no se consideraba responsable.

De lo actuado se desprendía que los hechos en que se basa la sanción tienen origen en una denuncia hecha por agentes de la Guardia Civil de Linares, que es del siguiente tenor:

"Exposición de Hechos: A las 16 horas del día 4 de Diciembre del actual, por la finca denominada La Casería, propietario de la misma D... los ya mencionados denunciados se encontraban haciendo picón para su posterior venta en la localidad de Santisteban los cuales llevaban hasta el momento unos 21 sacos de los mismos, todo ello sacado de un desmonte que se encontraban realizando, preguntados si tenían autorización de Poda, Desmonte y Aclareo, **manifiestan que no, que sólo tenían autorización del dueño de la finca, puestos en contacto telefónico con el dueño de la mencionada finca éste manifiesta que él no le ha dado permiso a nadie**, por no tenerlo

solicitado...".

En base a esta denuncia, la Delegación inicia procedimiento sancionador, y en el trámite de alegaciones, el interesado manifiesta lo siguiente:

"no he dado autorización (verbal ni escrita) a los Señores ..., que no tengo el gusto de conocerles, circunstancias que hacen constar los agentes denunciantes. Siendo ajeno a los hechos que se me imputan de forma indirecta, y estando muy claro, que las mencionadas personas, han suplantado mi nombre, para eludir a la Ley, y así poder verse libres de cargos, no me parece justo, pues es mi honor lo que se ha puesto en juego para ser atropellado y verme humillado como si yo fuese un infractor, que no puedo tolerar bajo ningún concepto..."

Pese a estas alegaciones, bastante clarificadoras de no tener relación con las personas sorprendidas por la Guardia Civil realizando los hechos constitutivos de infracción, la propuesta de resolución del Instructor ratifica la sanción, considerando: *"Que las alegaciones presentadas no desvirtúan el hecho de la denuncia pues como propietario de la finca debe responder de cualquier tipo de actuación sobre la misma"*, y que *"la ratificación del denunciante hace fe, salvo prueba en contrario, que en este caso no existe"*.

Estas consideraciones no nos parecen sostenibles jurídicamente; primero, porque no existe en esta materia una especie de responsabilidad objetiva del propietario de los terrenos por "cualquier tipo de actuación sobre la misma"; y segundo, porque la "ratificación del denunciante" (la Guardia Civil) sí puede hacer fe de **los hechos** que constan en la denuncia, pero no puede atribuir responsabilidad al propietario, por tales hechos. La declaración de sujeto responsable ha de derivar necesariamente de uno de los supuestos establecidos en la Ley como tal (principio de legalidad). A estos efectos, los art. 75 y 78.1 L 2/1992 de Ordenación Forestal de Andalucía dicen así:

Art. 75: «Son infracciones los incumplimientos del deber de conservación y del de vigilancia en relación con aquel de los titulares de terrenos forestales, por **actos u omisiones propios o de aquellas personas de quien deban responder** y que lleven consigo riesgo o daño»

Art. 78: «**Son sujetos responsables de las infracciones: 1. Los propietarios o titulares de la explotación de terrenos forestales por las infracciones cometidas por ellos o personas que se encuentren unidas a los mismos** por una relación laboral, de servicio o cualquier otra de hecho o de derecho, salvo que acrediten la diligencia debida».

En nuevas alegaciones frente a la resolución provisional, el interesado, vuelve a insistir en el hecho de no tener relación con estas personas, sin nada más que poder añadir a su favor, ya que le es imposible probar negativamente, ("*diabolica probatio*") no guardar con estas personas relación alguna, ni laboral, ni de servicio, ni cualquier otra de hecho o de derecho.

El informe de esa Delegación confirma la atribución de responsabilidad al propietario por los hechos ocurridos en su propiedad, en base a no haber demostrado suficientemente, la exclusión de responsabilidad:

"La normativa legal en base a la cual se le atribuye al propietario la responsabilidad no es otra que la Ley Forestal de Andalucía, en su art. 78.1... Por lo que al no existir en el expediente que nos ocupa la denuncia de los hechos impuestos al propietario, ante la autoridad judicial o Guardia Civil, es por lo que procede atribuirle al mismo, en base al artículo citado, la responsabilidad de los hechos realizados en su propiedad".

Hemos de manifestar que ni en dicho artículo, arriba reproducido, ni a lo largo de la Ley 2/1992, se obliga al presunto infractor a demostrar, mediante denuncia de su parte, o de ninguna otra forma, que él no ha sido responsable de los hechos que se le imputan, ya que afirmar tal cosa supondría invertir la carga de la prueba, vulnerando así la presunción de inocencia.

La aplicación de estos conceptos de ámbito procesal penal al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración se debe a la muy admitida doctrina jurisprudencial de identidad sustancial entre ambos ámbitos. De hecho, la Exposición de Motivos de la propia Ley Forestal Andaluza manifiesta que: «El repertorio de infracciones y el procedimiento sancionador se adecua a la actual jurisprudencia constitucional en un esfuerzo de aproximación a los principios del Derecho Penal Sustantivo...».

Así, el respeto a la presunción de inocencia en la potestad sancionadora de la Administración se hace obligado porque dicho principio alcanza todas las decisiones que limiten o afecten a los derechos o intereses legítimos del ciudadano, tal como manifiesta, entre muchas, las Sentencias constitucionales de 28 de Julio de 1981 y 1 de Abril de 1982 :

«Una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del Derecho que ha de informar la actividad judicial (in dubio pro reo), para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata».

«El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de derechos».

En realidad, *"el derecho a la presunción de inocencia es una manifestación de un principio más radical e integrado en el respeto debido a la dignidad humana (art. 10.1 C.E.): el principio de que la buena fe del ciudadano se presume siempre"* (González Pérez, La dignidad de la persona).

Consecuencia de ese principio, es la exigencia de una prueba indubitada por parte de la Administración sobre la realidad de los hechos constitutivos de la infracción, como había venido exigiendo una reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y de las Salas de lo contencioso-administrativo:

Así la STC 219/1988, de 22 de Noviembre, manifiesta:

«En el caso presente, una interpretación favorable a los derechos fundamentales en juego debió evitar que la interpretación y aplicación de la norma llegara a una conclusión lesiva de aquellos derechos, es decir, a un indebido traslado de responsabilidad personal, a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa».

En el mismo sentido, la S. de lo contencioso administrativo de 18 Febrero 1991 añade:

«...en sede del derecho sancionador, son de aplicación los principios generales reflejados en el art. 24 CE en materia de procedimiento, y han de ser aplicables en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art.9 CE. Lógica consecuencia de todo ello es que la presunción de inocencia supone que la carga probatoria corresponde a los acusadores, y que toda acusación debe ir acompañada de probanza de los hechos en que consisten...»

El Tribunal Europeo de Derechos del Hombre se ha pronunciado de modo bastante innovativo sobre la naturaleza de las sanciones administrativas y las garantías que han de presidir su imposición. El análisis de su jurisprudencia en este punto gira en torno a la aplicación del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950), artículo que recoge, entre otros, la presunción de inocencia.

José Suay Rincón, en su trabajo "Sanciones Administrativas" concluye que *"la Administración ha de basarse en pruebas concluyentes y plenas, y que éstas ha de referirse tanto a la realización de los hechos, como a la culpabilidad de los sujetos implicados"*.

Por todo ello, efectuamos **Recordatorio** de deberes legales de los preceptos ignorados.

Por otra parte, nos permitimos dirigirle la siguiente **Recomendación**:

"Se adopten las medidas oportunas en el caso concreto, y en las actuaciones futuras, para que la actuación de esa Administración sea respetuosa con el derecho fundamental a la presunción de inocencia y con los principios que inspiran la potestad sancionadora de la Administración".

La Administración, aceptando la **Recomendación**, nos informa que la Presidencia del IARA ha resuelto estimar el recurso ordinario presentado por el interesado.

*** Los agricultores se quejan de la inseguridad que reina en el**

campo andaluz (queja 93/2361).

La Asociación de Agricultores Andaluces ASAJA, nos expone dos temas que preocupan a los agricultores andaluces:

-Por un lado, la inseguridad profesional que les genera el desconocimiento, con suficiente antelación, de los cultivos o productos que van a resultar primados en la campaña siguiente, lo que conlleva una pérdida de competitividad.

-Por otro, el retraso en el abono de los pagos que ha de hacerle la Administración, por lo que los agricultores y ganaderos han de recurrir a créditos con entidades financieras. Nos destacan, como uno de los retrasos que más les preocupa, el de las subvenciones de girasol, que según indican, debía haberse finalizado el 30 de Septiembre.

También venían a denunciar el mantenimiento de cánones de riego a pesar de la escasez de ésta, y la discriminación en política de agua respecto de la que se usa para consumo de la población o para la industria. No obstante, respecto a este asunto de los cánones de riego, se da traslado al Defensor del Pueblo Estatal por ser materia competencia de las Confederaciones Hidrográficas, incardinadas en el Ministerio de Obras Públicas.

*** Amplias demoras para abonar las adquisiciones del IARA (queja 92/1961).**

Los reclamantes manifiestan que, desde que se aprobó el expediente de adquisición de una finca de su propiedad, conocida como "Los Monederos" en el término municipal de Villaviciosa de Córdoba, con cargo a las dotaciones presupuestarias del entonces Instituto Andaluz de Reforma Agraria el 23 de Julio de 1990 (Resolución J-189/90), que lo adquirió en ejercicio de derecho de tanteo, hasta la fecha de la presentación de la queja, no se ha formalizado en escritura pública dicha adquisición, no habiendo recibido los reclamantes el precio acordado, con los intereses de demora ni los rendimientos generados por el Consorcio existente sobre la finca en cuestión desde que ésta fue adquirida por los interesados.

A la vista de esta demora, habían dirigido diversos escritos al

Presidente del IARA con fecha 21 de Enero de 1991, y 10 de Mayo de 1991, además de diversas gestiones personales exponiendo esta situación que acabamos de describir. El 19 de Diciembre de 1991 enviaron nuevo escrito a la Consejería, así como al IARA el 27 de Octubre del presente año.

De estos cuatro escritos dirigidos a la Administración no han recibido respuesta alguna, por lo cual manifiestan que:

"se está originando una grave situación de indefensión a éstos sus administrados al no recibir contestación escrita alguna a sus demandas, por un lado, y por otro, una prolongada e insegura situación de pendencia sobre la propiedad de tal finca al estar indefinidamente pendiente de ejecución la resolución por la que la adquirió el IARA"

Añaden que:

"debieran justificar debidamente las actuaciones forestales llevadas a cabo en la finca desde que ésta fue objeto de adquisición por estos interesados el día 16 de Febrero de 1989 hasta la fecha en que el IARA resolvió adquirirla y proceda a la liquidación y pago de la parte que a estos copropietarios corresponda, impidiéndose que la Administración continúe realizando arbitrariamente actuaciones en la finca en cuestión al margen de lo establecido en las bases del Consorcio sobre comunicación de las memorias de los trabajos realizados, formalización de las cuentas de gastos y valoración, liquidación y distribución de los beneficios del Consorcio".

El informe de la Administración indica que la transferencia de fondos a la Delegación se ha llevado a cabo. Sin embargo, no alegan nada acerca de otros hechos de la petición de informe, como es el cumplimiento de consorcio sobre comunicación de las memorias de los trabajos realizados, formalización de las cuentas de gastos y valoración, liquidación y distribución de los beneficios del Consorcio.

La queja aún se halla pendiente de tramitación a espera de que la Consejería abone definitivamente la totalidad de la deuda contraída.

*** Retienen ayudas económicas en compensación de otras deudas (queja 93/2071).**

Una empresa ganadera se muestra disconforme con la decisión de la Consejería de Agricultura y Pesca de paralizar el abono de unas ayudas del año 1992 y 1993, por no haber devuelto unas cantidades que la Administración dice haberle ingresado indebidamente en concepto de una ayuda ya abonada del año 1990. No se procedió a la devolución porque consideraba que el requerimiento no se había formulado con las garantías jurídicas necesarias.

Así se expresaba:

"Con motivo del cobro de la prima de ovino y caprino del año 1990, la Consejería de Agricultura dice haberme pagado de más la cantidad de 1.131.716 ptas, sin habérmelo comunicado de forma oficial por escrito. Según entiende esta Consejería en su sección de Ayuda mientras no devuelva esta cantidad, no procederá al pago de la liquidación de la subvención del año 1992 y 1993". "No he tenido forma de averiguar si es cierto o no, por lo que no he podido defender mi postura ante dicho reintegro que dicen debo hacer, por lo que me encuentro en total indefensión e impotencia".

Tal como explica el interesado, la administración trate de compensar la deuda, que aún se encuentra pendiente de recurso antes de obtener firmeza el acta de inspección, con el crédito de las ayudas oficiales que debe recibir el empresario.

VII.- JUSTICIA.

1. Introducción.

Entre las materias sobre las que corresponde dar cuenta en este capítulo figuran, en lugar preferente, las que afectan a la Administración de Justicia en Andalucía. Las quejas que a ella se refieren conforman el núcleo del Área de Justicia y determinan su perfil básico. Su contenido más común alude a las deficiencias de funcionamiento de los Juzgados y Tribunales andaluces, entre los que sobresale la excesiva lentitud con que ejercen su función.

Como hemos tenido ocasión de comentar en la Sección Primera de este Informe Anual, el derecho de todos a un proceso sin dilaciones indebidas es el marco habitual de nuestras gestiones en el Área, y a su defensa van encaminadas aquellas, siempre con la preceptiva colaboración del Ministerio Fiscal a quien nos hemos de dirigir, en todo caso, por expreso mandato legal, que se recoge en el artículo 15 de nuestra Ley reguladora.

Asimismo, ocupan un destacado lugar en nuestras actuaciones las gestiones encaminadas a la defensa del derecho de tutela judicial efectiva y de aquéllos sobre quienes pueda recaer alguna forma de indefensión, proscrita constitucionalmente. No es tan infrecuente, como pudiera pensarse, el supuesto de vulneración de la tutela judicial efectiva, puesto que las dilaciones en la ejecución de las sentencias pueden conducir a que por esta vía se conculque ese derecho, ya que de él forma parte el derecho a que las sentencias se ejecuten en sus propios términos.

Además, a esta materia específica vienen referidas todas aquellas quejas centradas en la actitud pasiva de la Administración para el cumplimiento de las sentencias que le conciernen, y, como ya es conocido, dichas quejas ocupan sitio permanente en nuestros Informes Anuales.

Sin embargo, nada tan espectacular al respecto como el supuesto, de que también se da cuenta en la Sección Primera y que constituye una situación palmaria de falta de tutela judicial efectiva con la consiguiente indefensión. Nos referimos a la información que se proporciona sobre la **queja 93/2813**, que allí se expone ampliamente, referida a una serie de sucesivos errores conducentes a que un ciudadano se viese privado de un inmueble de su propiedad, siendo por

completo ajeno al pleito en cuyo seno se produjo el error inicial, consistente en confundir la identidad del remitente de la queja con el demandado en dicho pleito.

También se aborda en la Sección Primera, por afectar de lleno a derechos constitucionales de carácter fundamental, como los de libertad, seguridad y el de presunción de inocencia, la **queja 92/1662** de la que tuvimos ocasión de ocuparnos en nuestro anterior Informe Anual, pero que vuelve a éste, de nuevo, por haber continuado su tramitación en el presente ejercicio. en este supuesto se confunde la identidad de un ciudadano argelino, residente legal en España, con la de un ciudadano marroquí sobre el que pesaba una orden de busca y captura. Todas las incidencias últimas de esta queja, felizmente resuelta en 1993, se recogen en la Sección indicada al comentar los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

Junto a ese núcleo esencial, también destacan las quejas en que sus remitentes formulan protestas contra profesionales del Derecho, especialmente abogados, cuyas actuaciones consideran, en esos casos, merecedoras de reproche por alguna forma de negligencia que afecte a su derecho de defensa, de asistencia letrada, de justicia gratuita, etc.

Sin embargo, sin dejar de constituir el centro de nuestra atención, otros muchos temas son objeto de dedicación en el Area de Justicia: todas las quejas de extranjería -de las que por su especial connotación, se da cuenta en la Sección Primera-; las remitidas por internos en centros penitenciarios que, por primera vez en este Informe Anual, se abordan en epígrafe diferenciado, con especial referencia a las peticiones de indulto; actuaciones singulares con el Ministerio Fiscal, entre las que merece destacarse la motivada por la **queja 93/959** formulada por la Asociación andaluza para la Defensa de la Infancia y la prevención del Maltrato -ADIMA-, sobre supuestos incumplimientos de las prevenciones contenidas en el apartado segundo, del artículo 1826, de la Ley de Enjuiciamiento Civil (sobre actuaciones reservadas en torno a la identidad de la familia adoptiva respecto de la de origen); y otras.

También conviene destacar, como gestiones singulares, las encaminadas al conocimiento de las líneas de actuación, programas y desarrollo de competencias de colaboración de la Administración Autonómica, en materia de Prestación Social Sustitutoria, en los supuestos de objeción de conciencia, en el marco del Decreto nº 126/91, de 24 de Junio, elaborado a propuesta de la Consejería de Gobernación. Estas actuaciones son objeto de la **queja de oficio**

93/2666, iniciada en el mes de Noviembre y de la que aún resulta prematuro obtener cualquier conclusión.

Las quejas aludidas en los párrafos precedentes representan, aproximadamente, el cuarenta y cinco por ciento del total que se recibe en el Area y serán objeto de comentario en las páginas que siguen. Sin embargo, más del cincuenta por ciento lo forman aquellas quejas que no son admitidas, por muy diversas causas que se estudian en otro lugar del Informe, o que han de ser remitidas a otros Comisionados Parlamentarios, al exceder sus contenidos el marco competencial autonómico. Salvo en estos supuestos -quejas remitidas, que tan sólo suponen un nueve por ciento del total del Area de Justicia-, las quejas no admitidas se acompañan de información, a veces muy abundante y laboriosa, sobre las posibles vías de actuación al alcance del remitente, siempre que se trate de problemas conexos con la Administración, puesto que, en muchos casos, se nos solicitan intervenciones u opiniones en materia de contenido jurídico privado o que afectan a la función jurisdiccional, en las que, obviamente, hemos de ser especialmente prudentes, bien ante el riesgo de convertirnos en una especie de bufete jurídico con injerencia perturbadora en el ámbito profesional de la Abogacía, como ocurriría en el primero de eso dos supuestos, bien por obligado respeto, constitucional y orgánico, a la función propia de Jueces y Magistrados, en el segundo de esos supuestos.

Entre las quejas que se remiten al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, ocupan en esta sección un lugar destacado las referidas a expedientes en solicitud de las indemnizaciones previstas en la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado de 1990.

Dicha Disposición reconoció el derecho a esas indemnizaciones a quienes hubiesen permanecido en prisión durante tres o más años, como consecuencia de supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 1977, que, además, debían contar 65 o más años en la fecha prevista en la Ley.

Las numerosas quejas recibidas (**93/702**, **93/1393**, **93/2020** y **93/2365**, entre otras) suelen tener su origen en las dificultades probatorias del período de privación de libertad por la desaparición de archivos e irregularidades propias de aquellos momentos.

Dado que estos expedientes se tramitan ante la Dirección General de

Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, hemos debido remitirlas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales quien desde un primer momento viene ocupándose de ellas, habiendo formulado ya varias recomendaciones, tanto al Ministerio de Economía y Hacienda, como al de Justicia, en la búsqueda de una mayor eficacia en la tramitación de estos expedientes, algunos de los cuales sufren considerables retrasos por dificultades en la obtención de testimonio de sentencias y certificaciones a expedir por Juzgados Militares.

A destacar, también, en este año, la mayor presencia de quejas de oficio, poco frecuentes en el Area de Justicia, por evidentes dificultades de investigación en el terreno en que nos movemos. No obstante se han iniciado algunos para intentar profundizar mejor en el conocimiento de las dificultades por las que atraviesan algunos Partidos Judiciales -Barbate, Sanlúcar la Mayor, Guadix, Priego-. También, el ya comentado de la Prestación Social Sustitutoria o el motivado por las acciones de protesta de los Colegios de Abogados Andaluces, del que hemos dado cuenta en la Sección Primera del Informe.

Respecto de las novedades normativas que a lo largo del año hayan podido incidir en el contenido de este capítulo, señalar, por lo que respecta al Estado, el Real Decreto 763/1993, de 21 de Mayo sobre dotación y constitución de plazas de Magistrados y Juzgados correspondientes a la programación de 1993.

Conviene recordar, como ya hicimos en nuestro último Informe, que nos encontramos -en 1993- con el primer año de prórroga de los programas necesarios para el desarrollo de la planta judicial. El año 1994 será el segundo, y último, -si no hay nuevos aplazamientos-.

Conforme a ese Real Decreto, entre otras medidas que afectan a la Administración de Justicia en Andalucía, se constituyeron los Juzgados 3 y 4 de Torremolinos, tan necesitados de su puesta en funcionamiento tras la creación del Partido Judicial con capitalidad en este municipio mediante la Ley 3/1992, de 20 de Marzo.

En el ámbito autonómico, la Ley 1/1993, de 19 de Enero estableció la capitalidad del nuevo Partido Judicial de Málaga, en Torremolinos, mediante la correspondiente modificación de la Ley de capitalidad de partidos judiciales andaluces que se promulgó en 1989.

Los contactos mantenidos desde el Area de Justicia con los Organismos Públicos afectados y la colaboración prestada por éstos en nuestras gestiones, se han mantenido en una línea de creciente eficacia -así al menos lo entendemos nosotros- con alguna excepción que señalaremos.

Por lo que respecta a las distintas Fiscalías de las Audiencias Provinciales, se ha mantenido la tónica de años precedentes en cuanto a la rapidez en las respuestas, investigación de las situaciones denunciadas y aportación, en muchos casos, de iniciativas ante los Juzgados competentes. Hay que destacar, no obstante, algunas novedades positivas.

En primer lugar, un seguimiento más dilatado en el tiempo de las actuaciones procesales objeto de la queja, lo que provoca a veces reiterados informes sobre los sucesivos avances del procedimiento en cuestión que, como es natural en esos supuestos, es seguido paso a paso.

El segundo aspecto a destacar, y que ha supuesto una mejora muy importante en la eficacia de nuestros contactos, es el creciente protagonismo del Ministerio Fiscal en la investigación de quejas relativas a procesos civiles en los que la presencia del Ministerio Fiscal comporta serias dificultades al no estar, en principio, prevista aquélla, salvo en ciertos casos, como, por ejemplo, los procesos matrimoniales con hijos menores de edad, o los de incapacitación.

Desde esta Institución siempre hemos sostenido que la naturaleza civil de un expediente judicial no debe constituir impedimento para que en él, en defensa de un derecho constitucional, pueda intervenir el Ministerio Fiscal, por iniciativa propia o a requerimiento del Defensor del Pueblo Andaluz, como ocurre en la tramitación de las quejas que comentamos.

La configuración constitucional del Ministerio Fiscal -artículo 124.1- como promotor de justicia y garante de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, es determinante al respecto, pero, si alguna duda cupiese, el Estatuto Orgánico que lo regula, en su artículo 4.1, le otorga atribuciones amplias de intervención «para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos», sin limitación derivada del tipo de procedimiento de que se trate.

Podemos hablar en este año no de casos aislados de intervenciones fiscales en procesos civiles, sino de Fiscalías que ya no se plantean distinciones de este tipo y no tienen inconveniente alguno en formular, por escrito, al Juzgado

observaciones tendentes a impulsar el proceso, desbloquear obstáculos o sugerir soluciones, todo ello en procesos civiles. Podemos citar muchos ejemplos, pero señalaremos sólo algunos: en la **queja 93/2373**, en un juicio de desahucio, interviene la Fiscalía invocando expresamente el precepto de su Estatuto antes comentado, instando la pronta ejecución de la sentencia para evitar dilaciones indebidas; similar actitud en otro juicio de desahucio, con detallada calificación, en este supuesto, de las dilaciones producidas o, finalmente, en la **queja 92/2514** con escrito de observación de la Fiscalía al Juzgado, citando expresamente el artículo 124 de la Constitución y su propio Estatuto Orgánico, en un procedimiento civil de menor cuantía.

Por lo que respecta a las actuaciones ante la Administración Autonómica o Local, que, en nuestro caso, sólo se producen en las quejas sobre inejecución de sentencias por parte de la Administración, hemos encontrado en general una favorable acogida a nuestras investigaciones y la información requerida nos llegó en plazo y de contenido adecuado al cumplimiento de la sentencia de que se trate.

Sin embargo, es necesario señalar dos supuestos en que la colaboración con la Institución no ha sido la adecuada: ambos casos, que se desarrollan con amplitud en el apartado correspondiente de este capítulo, se refieren, uno, a la Consejería de Educación y Ciencia, a la que debimos formular **Recordatorio** de sus deberes legales de auxilio para con la Institución puesto que el informe inicial interesado no nos fue remitido sino transcurrido casi un año desde que fue solicitado.

Tras el Recordatorio se recibió la información oportuna y pudimos continuar con la tramitación de la **queja 92/1316**.

El otro supuesto de falta de colaboración con la Institución es más grave puesto que en él hemos debido declarar como **Actitud Entorpecedora** la mantenida por el Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, a lo largo de la tramitación de la **queja 91/1971**, iniciada hace ya más de dos años y todavía sin culminar por esos motivos.

Dado que toda la tramitación de esa queja se contiene más adelante, con todo detalle, nos limitaremos a señalar aquí que el informe inicial solicitado nos llegó ocho meses después, lo que obligó a formular **Recordatorio** a la citada Autoridad del deber legal de colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz.

Posteriormente, una vez obtenida esa primera información, y dado que continuaba sin cumplirse la sentencia, condenatoria para el Servicio Andaluz de Salud, el 29 de Abril de 1993 se formularon otros **Recordatorios** de deberes legales y **Recomendación**, en el sentido de ejecutar, de una vez, la sentencia, que no han sido, ni contestadas, ni asumidas, por lo que, tras un nuevo reiterno formulado el 21 de Julio de 1993, se declaró la comentada Actitud Entorpecedora, para con esta Institución, del director Gerente del Servicio Andaluz de Salud y se elevaron las actuaciones al Sr. Consejero de Salud quien, tras acusar recibo, no ha procedido a contestarnos hasta la fecha.

Respecto de los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores nuestras gestiones no tienen lugar tan solo con motivo de sus competencias disciplinarias (con ocasión de quejas que afecten a sus colegiados), sino que también las llevamos a cabo para interesar su colaboración en expedientes encaminados a conocer las deficiencias estructurales que puedan afectar a determinados órganos judiciales o demarcaciones concretas.

En las investigaciones sobre cuestiones deontológicas o disciplinarias, el grado de colaboración suele ser aceptable, pero observamos, en algunos casos, que dichas corporaciones tramitan los expedientes de información previa o disciplinarios con una excesiva premiosidad, y con una cierta falta de soltura que también se traduce, hacia nosotros, en lentitud en la respuesta, si no en la inicial, sí en otras que requiramos.

En las investigaciones sobre carencias estructurales de los órganos judiciales, los Colegios aludidos muestran, sin embargo, gran interés y sus informes nos son de gran utilidad.

Una vez expuestas las características generales de nuestra gestión a lo largo del periodo a que corresponde este Informe, pasaremos ahora a exponer con detenimiento el desarrollo concreto de nuestras actuaciones más significativas, comenzando por las relativas a aquellos Juzgados y Tribunales afectados por dilaciones generalizadas, que procuramos presentar, salvo excepciones, agrupadas por Partidos Judiciales. A continuación, se comentan algunos supuestos singulares que afectan a dilaciones indebidas provocadas por deficiencias en el auxilio judicial, pérdidas de documentación o mal funcionamiento no imputable al órgano judicial interviniente.

Un apartado dedicado a la ejecución penitenciaria, novedoso en este Informe Anual respecto de los anteriores, y el habitual relativo a inejecuciones de sentencias por parte de las Administraciones Públicas, completan este capítulo que se cierra con las quejas relativas a abogados y procuradores.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Juzgados y Tribunales afectados por dilaciones generalizadas.

Siguiendo el esquema desarrollado en nuestro último Informe Anual, vamos a dar cuenta, en primer lugar, de nuestras gestiones en torno a aquellas quejas sobre dilaciones en procedimientos judiciales, seguidas ante Juzgados y Tribunales en los que tales retrasos se producen con carácter generalizado y no sólo en el procedimiento concreto de que se trate la queja en cuestión.

Dado que las causas de los retrasos vienen referidas a deficiencias en las demarcaciones judiciales o en la configuración de la Planta -número y tipo de Juzgados existentes en una demarcación concreta-, presentamos los comentarios que siguen bajo el epígrafe del Partido Judicial afectado, lo que no querrá indicar, siempre, que todos los Juzgados del Partido Judicial arrastren dilaciones generalizadas o situaciones de colapso. Si ello fuese así se indicará en cada caso.

En segundo lugar, se comentan algunas quejas que atañen a los Juzgados de lo Social de Cádiz y a la Sala de lo Social, de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, órganos judiciales de los que en otros informes precedentes hemos tenido ocasión de ocuparnos por las mismas causas.

2.1.1. Partido Judicial de El Ejido (Almería).

La previsión inicial de un único Juzgado en este Partido Judicial pronto quedó desfasada ante el volumen de asuntos que debía atender. El Juzgado nº2, creado en 1991 y puesto en funcionamiento el año siguiente, ha venido a completar su Planta.

Sin embargo, como señalábamos en nuestro anterior Informe Anual, una de las quejas que le afectan se centra, precisamente, en la creación y puesta

en marcha de un tercer Juzgado que la Ley de Planta no prevé. Se trata de la **queja 92/280** formulada por un grupo de abogados y procuradores ejercientes en esta demarcación planteando las graves deficiencias que afectaban al único Juzgado existente, no cubierto por Juez titular, sin que el segundo Juzgado entrase, todavía, en funcionamiento.

Recabados informes a los Colegios Profesionales en que se encuadran los remitentes de la queja, es de señalar, en primer lugar, la enorme demora en sernos remitidos, lo que nos obligó a formularles **Recordatorio** de sus deberes legales de colaboración. A partir de entonces los informes llegaron sin que de los mismos se desprendiese una situación, en ese momento, tan grave como la descrita en la queja un año antes: el Juzgado nº1 tuvo Juez titular y se puso en funcionamiento el segundo aunque, en el momento del informe, careciese aún de Secretario.

En concreto, los Colegios de Abogados y de Procuradores, resumían la situación más o menos así: el Juzgado nº1, con mucho retraso en los trámites sobre todo en ejecución de sentencias, pero con mejoría en su funcionamiento; el Juzgado nº2, con funcionamiento aceptable y asumiendo, por acuerdo entre ambos órganos, el doble de asuntos nuevos que aquél.

Algunas quejas referidas al Juzgado nº1 (como, a título de ejemplo, la **queja 93/2101**, sobre Diligencias Penales iniciadas a comienzos de 1991 y sin apariencia de una próxima celebración del juicio), continúan en tramitación a la espera de una mejora en la situación procesal de los asuntos a que se refieren.

2.1.2. Partido Judicial de Andújar (Jaén).

Dos Juzgados están previstos en Andújar y ambos en funcionamiento, pero este Partido Judicial, con más de 75.000 habitantes en su demarcación, parece necesitar la creación legal de un nuevo Juzgado ante la acumulación de asuntos pendientes, especialmente en el Juzgado nº1, al que afectan algunas quejas tramitadas en el presente ejercicio (**quejas 93/2862 y 92/2117**, entre otras). Esta última planteaba que, en Diciembre de 1990, el compareciente y otras siete personas formularon denuncias por supuestos delitos de estafa, apropiación indebida y falsedad en documentos públicos respecto de directivos de una empresa inmobiliaria.

A pesar del tiempo transcurrido desde la denuncia -con posterior personación de los denunciantes- y la trascendencia social de los hechos denunciados, casi tres años después continuaban sin prestar su primera declaración, ni los denunciados, ni tampoco otras personas afectadas.

Los informes recibidos de Fiscalía no ocultaban la situación lamentable, en aquel momento -Mayo del pasado año-, del Juzgado, en el que por aquellas fechas se nombró un Juez de provisión temporal y otro de apoyo que llevaron a cabo una labor intensa "*por lo que pronto se reanudarán la tramitación de las referidas Diligencias*", afirmaba. Posteriormente, tuvimos constancia de ello a través de Fiscalía, lo que permitió concluir nuestras actuaciones.

En los momentos en que redactamos este Informe Anual hemos iniciado **queja de oficio** tendente a acumular información con objeto de interesar, en su caso, la creación de un tercer Juzgado en Andújar.

2.1.3. Partido Judicial de Guadix (Granada).

El Partido Judicial nº2 de Granada tiene su capitalidad en Guadix y acoge en su demarcación a numerosas poblaciones de la zona. En la Ley de Planta se determinó ésta, compuesta de dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

En los últimos años no han sido numerosas las quejas recibidas sobre su funcionamiento aunque no han faltado, especialmente referidas al Juzgado nº1.

En el presente año hemos terminado la tramitación de la **queja 92/1293**, en la que su remitente exponía que denunció en su día determinados hechos, lo que dió lugar a la celebración de un juicio de faltas en el que recayó sentencia absolutoria con fecha 5 de Abril de 1991, que fue apelada por el denunciante. Al no tener noticias de su recurso, se personó en el Juzgado y le dijeron que no la habían podido notificar a uno de los denunciados y que era ese el motivo por el que no se le daba curso a la apelación.

Dicha situación se mantenía en el momento en que el interesado presentó la queja -Junio de 1992-, que fue admitida y tramitada conforme al artículo 15 de nuestra Ley reguladora.

El informe recibido exponía que en el juicio de faltas seguido por denuncia del interesado contra dos denunciados, se dictó, efectivamente, sentencia con fecha 5 de Abril de 1991 por la que se absolvía a los denunciados con reserva de acciones civiles al denunciante. La sentencia fue notificada al denunciante (el interesado) el siguiente día 19, que anunció la apelación de la misma en el mismo acto.

Se notificó la sentencia a uno de los denunciados en virtud de exhorto dirigido al Juzgado de Baza, donde tenía su domicilio, que se cumplimentó oportunamente, citándose en aquel Juzgado al otro denunciado, que no compareció, hasta que se vino en conocimiento de que había trasladado su domicilio a Baza, al que se libró el correspondiente despacho, que fue reproducido y cumplimentado (no indica cuando, pero debió ocurrir año y medio después, y probablemente con motivo de la petición de informe del Fiscal).

Al propio tiempo y estando anunciada la apelación por el denunciante, se requirió a éste para que en el plazo de 5 días la formalizara.

Dicho requerimiento se efectuó el 22 de Octubre de 1992, habiendo transcurrido el plazo concedido sin que se presentara escrito alguno, por lo que el 2 de Diciembre de 1992 se declaró firme la sentencia dictada en su (lejano) día.

El interesado, pues, parece que decidió no seguir adelante con la apelación anunciada, probablemente desesperado y aburrido tras más de año y medio de espera.

Sin embargo, el traer a este apartado del Informe Anual la situación en la demarcación judicial que comentamos viene motivado por la apertura de la **queja de oficio 93/2933**, motivada, a su vez, por la protesta de abogados y procuradores ejercientes en el partido ante la situación que afecta, no sólo a ellos, sino también a los propios funcionarios y al público en general, debido a la ubicación -con el carácter de provisional, aunque dura ya más de dos años- de las dependencias judiciales en dos pisos, tras el derrumbamiento que se produjo en el edificio donde se encontraban anteriormente.

En sendos escritos dirigidos a sus respectivos Colegios Profesionales exponían que les resultaba imposible continuar ejerciendo su actividad diaria al considerar que no reúnen dichas instalaciones las condiciones necesarias para poder desarrollar con dignidad su labor. Señalan también la pasividad de la

Gerencia granadina -del Ministerio de Justicia- en la aportación de soluciones al problema. Solicitan la urgente construcción de unas nuevas dependencias judiciales.

Preocupados por la posible incidencia de estos problemas en los derechos constitucionales de naturaleza judicial de los habitantes de aquella comarca, hemos iniciado la queja de oficio solicitando informes a las dos Corporaciones afectadas, informes de los que aún no disponemos al terminar el año.

2.1.4. Partido Judicial de Priego de Córdoba (Córdoba).

A través de una información aparecida en un diario de la provincia de Córdoba, hemos tenido conocimiento de la, al parecer, grave situación por la que atraviesa el único Juzgado de Primera Instancia e Instrucción existente en Priego, denunciada en un informe elaborado por profesionales que desempeñan su labor en dicha localidad.

La gravedad de la situación denunciada abarca todos los frentes posibles: la ingente cantidad de asuntos tramitados determina la insuficiencia del único Juzgado existente, la mayor parte de las plazas de funcionarios previstas están vacantes, no hay Secretario desde hace dos años, el Juez es sustituto, y los locales donde el Juzgado se encuentra ubicado -en el Ayuntamiento, y cedidos por éste- además de estar separados entre sí, son manifiestamente insuficientes.

La consecuencia principal -dicen los profesionales afectados- es la paralización de hecho del Juzgado, traducida principalmente en la ausencia, desde hace más de un año, de ejecución de sentencia alguna.

La postura de los profesionales que han decidido poner en conocimiento de la opinión pública tan penosa situación se resume en dos peticiones: solución para las carencias del órgano judicial existente y creación de un segundo Juzgado (no previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial para el partido judicial en cuestión).

En efecto, en el Partido Judicial nº9 de Córdoba, con capitalidad en Priego de Córdoba, la Planta prevista se compone de un solo Juzgado de Primera Instancia e Instrucción que ejerce su jurisdicción sobre una demarcación que acoge

las poblaciones de Almedinilla, Carcabuey, Fuente Tojar y la citada capital. Antes, tuvo Juzgado de Distrito, que desapareció como todos los de su clase, tras la reforma judicial de 1989 que llegó con la puesta en vigor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de finales de 1988.

Como hemos tenido ocasión de comentar en informes precedentes, la desaparición de los Juzgados de Distrito ha provocado no pocas disfunciones, sobre todo en poblaciones de importancia parecida a la de Priego, dotadas luego con un solo Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, si son capitales de Partido Judicial, o con ninguno -sólo de Paz- como ocurre en otros.

Una vez tuvimos conocimiento de la situación expuesta y hecha pública por abogados y procuradores de la zona, hemos solicitado información a sus Colegios respectivos señalándoles nuestra preocupación por la incidencia negativa que tal situación pueda tener en los derechos constitucionales relacionados con la Administración de Justicia (**queja de oficio 93/2934**).

Dado que los informes aludidos fueron solicitados al finalizar el año, todavía no nos han sido enviados por lo que desconocemos cuál sea en estos momentos la situación.

Sin embargo, en fecha posterior a la iniciación de la queja de oficio comentada, el Sr. Alcalde de Priego de Córdoba nos da traslado de certificado del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, el día 2 de Diciembre de 1993, referido a la "*Moción sobre situación de la Administración de Justicia en este Partido Judicial*" suscrita por los grupos políticos representados en dicha Corporación, relativa a la caótica situación por la que atraviesa el único Juzgado existente (**queja 93/2962**).

Dicho acuerdo consiste en la aprobación de la moción citada en los siguientes términos:

- Instar la creación de un segundo Juzgado.
- Insistir en la necesidad de ubicar las dependencias judiciales en un nuevo edificio proyectado al efecto (actualmente se ubican en el Ayuntamiento).
- Dotar de medios personales y materiales al Juzgado existente.

- Remitir certificado del acuerdo a diversos organismos, entre otros esta Institución.

Oportunamente, se informó al Sr. Alcalde de nuestras gestiones al tiempo que se le indicó que continuaría siendo informado de las actuaciones que se prosiguen en la queja de oficio iniciada.

2.1.5. Partido Judicial de Sanlúcar La Mayor (Sevilla).

Durante los dos últimos años nos han llegado numerosas quejas relativas al funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Sanlúcar La Mayor, detectándose en las mismas idénticas o parecidas anomalías y disfunciones y similares informaciones sobre sus causas por parte de la Fiscalía informante.

Entre otras podríamos citar las siguientes:

* **queja 92/686** sobre dilaciones indebidas en interdicto de obra nueva iniciado en 1990 y sin celebración de juicio tres años después.

* **queja 92/941** denunciando graves retrasos en los trámites de un juicio de faltas seguido por un accidente ocurrido en 1985 y en el que todavía no ha recaído sentencia definitiva ¡NUEVE AÑOS DESPUÉS!.

* **queja 93/1274** sobre importantes retrasos en la tramitación de unas diligencias penales iniciadas en 1990, causando al interesado graves perjuicios económicos dicha tardanza.

* **queja 93/1492**, de nuevo sobre gravísimos retrasos en juicio de faltas seguido por accidente de circulación, con resultado de muerte de un hijo de los interesados, ocurrido en 1988, con paralización de actuaciones durante más de dos años, como reconoce el propio informe de Fiscalía.

* **queja 93/2064** relativa a diligencias penales por agresión y lesiones, iniciadas a mitad de 1992 y paralizadas desde Enero del año siguiente, luego declaradas juicio de faltas, sin que a finales del año se hubiese aún señalado juicio.

* **queja 93/2559** referente a retrasos en los trámites de ejecución de sentencia de separación matrimonial en su aspecto de liquidación de sociedad legal de

gananciales.

Como puede observarse, pleitos civiles de distinto tipo, diligencias penales, juicios de faltas, etc., todos con muy importantes retrasos y cuyas investigaciones pusieron de manifiesto el carácter indebido de los mismos.

En varias de ellas, los excelentes informes recibidos de la Fiscalía, pusieron de manifiesto como causa de las dilaciones indebidas las siguientes:

"La paralización de tales actuaciones (...) se debe a la caótica situación en que se encuentra el Juzgado de Sanlúcar, en el que existe un gran volumen de asuntos pendientes, no estando dotado de medios materiales ni personales suficientes para su correcto funcionamiento y en el que han sido continuos los cambios de titular, situación que ha sido puesta en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en reiteradas ocasiones por parte de la Fiscalía."

El mencionado Juzgado proviene de Distrito y, por tanto, de reciente creación como Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, pero sus problemas, como veremos, derivan fundamentalmente de que su Planta no ha sido aún hecha efectiva.

La Ley de Demarcación y Planta Judicial establece, en el Anexo VI de la Disposición Adicional Tercera, la creación de dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, en este Partido Judicial, si bien el artículo 41.1 del mismo texto legal establece que «El Gobierno, en el marco de la Ley de Presupuestos, previo informe del Consejo General del Poder Judicial (...) procederá de manera escalonada a la constitución, así como a la conversión y supresión de Juzgados (...) atendiendo a criterios de preferencia según las cargas competenciales.» (entre otras).

En aplicación y desarrollo de lo anterior, el Real Decreto 983/1992, de 31 de Julio, pospone las previsiones iniciales previstas en el artículo 62 de la Ley de Demarcación y Planta que preveía un plazo de desarrollo y ejecución de cuatro años, comprendido entre 1989 y 1992.

Esta prórroga se extiende a los años 1993 y 1994, y pese al tiempo transcurrido, durante 1993 no se ha dictado orden alguna de constitución del segundo Juzgado de Sanlúcar, en tanto que se agudizan las limitaciones funcionales del único existente y aumenta cada vez más su carga competencial.

Junto a lo indicado, otros hechos nos han aconsejado iniciar **queja de oficio 93/2500** con el objetivo fundamental de que se haga efectiva cuanto antes la Planta prevista. Estos otros hechos son:

- El Partido Judicial lo forman dieciséis pueblos próximos a Sevilla capital, con una población de derecho de, aproximadamente, 70.000 personas, que de hecho alcanza las 100.000, una población en aumento constante.

- El drama personal de quienes han planteado queja ante la Institución (que presumiblemente están padeciendo otros muchos) al observar impotentes como sus litigios se demoran en resolverse varios años, sin obtener la debida protección judicial, incluso en procedimientos en que se ventilan responsabilidades por sucesos en los que incluso ha habido resultado de muerte, creando malestar, recelo y desconfianza respecto a la Administración de Justicia, en la ciudadanía.

- La penosa carencia de medios personales y materiales que padece el Juzgado que, según información recibida, en una determinada fecha eran las siguientes:

- * Asuntos penales pendientes: 2.459
- * Asuntos civiles pendientes: 800
- * Registro Civil sin dotación funcional específica.
- * Actualmente, no existe funcionario auxiliar alguno para los procedimientos penales.
- * Movilidad funcional e interinidad.
- * Instalaciones cohabitativas, sin material de oficina adecuado y con filtraciones de agua en la Sala de vistas provenientes del piso superior.

- Los informes del Sr. Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Sevilla ya reseñados, que califican la situación de *"caótica, por no estar (el Juzgado) dotado de los medios materiales ni personales suficientes para su correcto funcionamiento ..."*.

- La Memoria Anual del año 1992, remitida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en la que, en su página 27, se manifiesta que *"si bien la mayoría de los Juzgados de Instrucción vienen funcionando con normalidad, es de destacar que otros presentan especiales problemas y dificultades, como pueden ser (...) el Juzgado de Sanlúcar La Mayor (...) debido en parte a la sobrecarga*

competencial que soporta y a no tener Juez y Secretario y a que el personal que lo sirve son interinos."

La primera actuación iniciada consistió en remitir comunicación al Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para que nos informe acerca del nivel de desarrollo en que se encuentra la obligada creación del segundo Juzgado, así como de los posibles medios adoptados para ayudar o paliar las graves limitaciones que actualmente padece el único existente.

Del estudio pormenorizado del informe y documentación recibidos se desprende que la situación del Juzgado de Sanlúcar la Mayor presenta, efectivamente, las graves deficiencias detectadas en múltiples quejas dirigidas a la Institución y que dieron origen a la presente queja de oficio.

Estas deficiencias pueden ser resumidamente concretadas en los siguientes puntos:

1º) No haberse creado el Juzgado nº 2, previsto en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, lo que ha supuesto un incremento de las deficiencias habidas en el único existente.

2º) Colapso general en la tramitación de los asuntos de un único Juzgado, cuyo partido judicial abarca la zona de mayor expansión urbana de Sevilla.

Los asuntos civiles pendientes de tramitación, en Abril de 1992, alcanzaban la cifra de 843, habiéndose registrado 3.510 Diligencias Previas en 1992 y 1980, en los tres primeros meses de 1993, por lo que el número de diligencias pendientes en Abril del presente año, ascendían a 3.538.

En el acta de una inspección efectuada en el Juzgado, por la Audiencia Provincial de Sevilla, se afirma "*la visita de Inspección no ha hecho sino confirmar estos datos, reflejando una situación aún más grave de lo que se podía suponer, con un órgano totalmente desbordado por el volumen de asuntos pendientes y una negación generalizada del derecho de los justiciables a un proceso sin dilaciones indebidas ...*".

3º) Largos períodos de vacancia en la cobertura de las plazas de Juez y Secretario, que son cubiertas mediante personal sustituto, así como escasa dotación en el resto de la plantilla de personal.

La adecuada tramitación del volumen de trabajo de este partido judicial exigiría el doble de los funcionarios actuales.

Esta insuficiencia de personal es especialmente grave en la Sección Penal, así como en el Registro Civil.

4º) A la insuficiencia de local hay que unir las limitaciones del mismo, ya que se encuentra ubicado en la planta baja de una vivienda (cuya renta no se paga regularmente) y *"no reúne las condiciones mínimas ni de espacio ni de dignidad para albergar un órgano judicial"*. La situación de estas dependencias se encuentra detalladamente descrita en la mencionada acta de visita e inspección.

Las medidas propuestas por la Presidencia de la Audiencia y que han sido elevadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía al Consejo General del Poder Judicial, son las siguientes:

1º) Prioridad para la creación del Juzgado nº2, previsto en la Ley de Demarcación.

2º) Urgente ubicación del Juzgado en un inmueble adecuado.

3º) Aplicación, como medida transitoria, de un plan de urgencia, a través de la prolongación de jornada de los funcionarios que accedan a ello y/o comisión de servicio en horas de tarde de otros funcionarios.

4º) Comisión de Servicio de un Juez de refuerzo, si ello fuera posible, pues sólo así se podrá, además del trabajo de oficina imprescindible, dictar las resoluciones necesarias.

Actualmente, nos encontramos a la espera de nueva información solicitada sobre la acogida de tales propuestas por el Consejo General y fecha concreta de la entrada en funcionamiento del segundo Juzgado.

2.1.6. Partido Judicial de Carmona (Sevilla).

Cuando solicitamos a la interesada en la **queja 92/1723** determinados datos complementarios, necesarios para evaluarla, le informábamos, también, que

"nuestra posible actuación no suspenderá en ningún caso los plazos previstos en las normas jurídicas ...". A vuelta de correo nos contestó:

"Debo manifestarle que la actuación de ese Organismo no suspenderá en ningún caso los plazos previstos en las normas jurídicas vigentes porque se da la circunstancia que en el Juzgado de Primera Instancia nº1 de Carmona reina un verdadero caos, donde no se tramitan, no solamente el procedimiento mío, sino ningún otro, porque se da la circunstancia de que en el mismo no existe Juez, ni Secretario, ni Oficial, solamente un administrativo incapaz de desarrollar la tramitación de los asuntos pendientes."

Eran afirmaciones correspondientes a Octubre de 1992 y el asunto supuestamente paralizado era, nada menos, una demanda de divorcio iniciada en Enero de 1991 y en la fecha antes indicada sin proveer en ningún sentido.

La Fiscalía informante, no sólo corroboró la paralización del expediente, sino que indicó la causa inmediata de ella: no se emplazó al Ministerio Fiscal -existen hijos menores de edad- por error, y cuando se hace se extravía la comunicación.

Más de un año después el Ministerio Fiscal formula su escrito de contestación a la demanda y éste vuelve a extraviarse *"bien en su trámite por medio del servicio de Correos, bien en el propio Juzgado por razones de insuficiencia, tanto materiales como de personal, acusadas por el mismo en las fechas de referencia."*

Ello obligó a la Fiscalía a enviar copia de su escrito a finales de Enero de 1993. Posteriormente, remitimos comunicación a Fiscalía formulando, entre otras, las siguientes consideraciones:

"Aunque las circunstancias reales y actuales del Juzgado no fuesen tan caóticas como las descritas por la interesada, es lo cierto que este procedimiento concreto ha sufrido las negativas consecuencias de un mal funcionamiento de la Administración de Justicia por lo que me permito significarle, en base a las graves circunstancias expuestas, que, sin perjuicio de la adopción de las medidas generales o utilización de los cauces que estime oportunos en aras de la normalización general del trabajo encomendado al expresado

Juzgado, tuviera a bien acordar extremar la atención de esa Fiscalía sobre esa causa matrimonial, con menores implicados en ella, agradeciéndole nos tuviera informados sobre el curso ulterior seguido en aquel procedimiento."

A mediados de Mayo siguiente se nos informa por Fiscalía que el 28 de Abril de 1993 se dictó sentencia. En definitiva: una demanda formulada en Enero de 1991 tiene paralizados, de hecho, los trámites durante dos años y después en CUATRO MESES se completa su tramitación, incluyendo sentencia: un ejemplo claro de dilaciones indebidas, por causas estructurales, que causa graves daños a los interesados, en un debate procesal de suma delicadeza por afectar a la familia misma que, se demuestra en la práctica, puede tener una tramitación nada compleja.

Tan lamentable como el asunto precedente, el expuesto en las **quejas 92/1178 y 93/2317**, afectantes a una misma tercería de dominio presentada en Octubre de 1988, en el mismo Juzgado de Carmona, y que, a pesar de las reiteradas intervenciones del Ministerio Fiscal -cada una de las cuales provoca un efectivo impulso temporal que luego, otra vez, decae- todavía no conoce sentencia en Diciembre de 1993, por lo que nuestras actuaciones continúan abiertas.

Y mucho más lamentable la situación procesal de unos autos de separación matrimonial de 1983, y posterior divorcio de 1989, cuya sentencia, de Febrero de 1990, continúa sin ejecutarse en su aspecto esencial: el pago efectivo de la pensión alimenticia en favor de la esposa, que se dirigió a nosotros, por primera vez, en 1991 y también en el presente año (**queja 93/572**).

Lo más sorprendente de este caso es que el ex marido obligado al pago es plenamente solvente y una fácil retención en su nómina salarial (trabaja como empleado fijo en una empresa) hubiese resuelto el problema.

Las intervenciones de Fiscalía, a nuestra instancia, han provocado que el Juzgado actuante, que parece ir saliendo de su atonía en 1993, inicie Diligencias Previas de carácter penal para investigar la posible existencia de un delito cometido por el obligado al pago, concretamente el que se tipifica en el artículo 487 bis del Código Penal para aquél que dejare de pagar, durante tres meses consecutivos o seis no consecutivos, cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o sus hijos, establecida en resolución judicial.

El expediente continúa abierto, puesto que en Diciembre de 1993 todavía no se ha producido el cumplimiento del auto judicial que, por fin, ordenó la retención de haberes en la nómina del deudor: cuatro años después de la firmeza de la sentencia.

Este Partido Judicial, el nº 4 de Sevilla, abarca tres poblaciones: Carmona, Mairena del Alcor y el Viso del Alcor y está dotado en su Planta con dos Juzgados; no se han recibido quejas que afecten al Juzgado nº 2.

2.1.7. Partido Judicial de Dos Hermanas (Sevilla).

Aunque su demarcación tan sólo abarca el municipio de Dos Hermanas, dada la numerosa población que lo habita, su Planta se compone de cuatro Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Sin embargo, el Juzgado nº4 no ha entrado en funcionamiento en 1993 por lo que, si no cambian las previsiones, lo hará al año siguiente.

Por lo que respecta al Juzgado nº3, entró en funcionamiento a mediados de 1992. No nos han llegado quejas que le afecten.

Sin embargo, han sido varias las recibidas respecto al funcionamiento de los números 1 y 2, sobre todo aquél, en materia civil. Entre ellas vamos a referirnos a las siguientes:

A través de la **queja 92/2514** se denunciaron dilaciones indebidas en los trámites de un juicio declarativo de menor cuantía iniciado en 1986 en el Juzgado nº2, en la fase de ejecución de sentencia que continúa sin ejecutarse tres años después de dictada.

De la información recibida se desprende, aunque ciertamente ha existido una intensa tramitación dada la complejidad inicial de la ejecución del fallo, que imponía obligaciones de hacer -reparaciones constructivas- y pago de indemnizaciones, un considerable retraso en la tramitación, hasta tal punto que el Ministerio Fiscal, en escrito dirigido al Juzgado, le formula la observación "*que en la ejecución de la sentencia dictada puede estar infringiéndose el derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas.*".

Muy de destacar es el hecho, que comentamos en la introducción de este apartado del informe, de que el Ministerio Fiscal ampare sus observaciones y subsiguientes consideraciones, en orden a detalles concretos de la ejecución, en sus atribuciones conforme a la Constitución -artículo 124.1- y a su Estatuto Orgánico, por tratarse de pleito civil sin intervención del Ministerio Público.

Las **quejas 93/537** y **93/1957** afectan al Juzgado nº1, en materia civil, sobre derecho de familia la primera y en juicio de cognición la segunda.

Precisamente, la referente a derecho de familia es un claro ejemplo, uno más, de las graves consecuencias que pueden acarrear los retrasos judiciales. En síntesis, la situación es la siguiente:

Producto de una convivencia no matrimonial, la interesada tiene dos hijos, uno de los cuales, una vez rota dicha convivencia, quedó con el padre, y otro con la madre. Respecto de ambos, la interesada, en expediente de jurisdicción voluntaria promovido mediante escrito presentado el 8 de Marzo de 1992 ante el Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Dos Hermanas, solicitó la guarda y custodia de los menores, escrito que no fue proveído hasta el 6 de Julio del año siguiente, tras nuestra intervención, ya que, denunciada por la interesada la total inactividad judicial producida desde que el expediente fue iniciado, y solicitado informe, tras la admisión de la queja, al Ministerio Fiscal, con fecha 14 de Junio de 1993 se dicta esa primera providencia de admisión a trámite con la antedicha fecha de 6 de Julio de igual año, es de suponer, por tanto, que tras la intervención, a nuestro requerimiento, del Ministerio Público.

Recibida la información que antecede a través del correspondiente informe emitido por el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Sevilla, y debido al temor que nos producía el que tan grave dilación volviera a producirse tras esa primera actuación de la que fuimos informados, solicitamos de la propia interesada nos indicara si habían continuado los trámites procesales oportunos, comunicándonos ésta que hasta el 16 de Octubre de 1993 no fue citada por el Juzgado para ratificar su escrito inicial, informándole éste que a continuación serían citados sus hijos para que fueran explorados por el Juez.

A la vista de dicha información, y debido al expresado temor y a lo delicado del asunto, volvimos a dirigirnos al Ministerio Fiscal, reclamando su intervención y solicitándole instara del Juzgado una pronta resolución, siempre en interés de los menores.

En un nuevo informe, el Ministerio Fiscal nos comunica que tras practicarse la audiencia de los menores, se remitió, con el resultado de la misma, el expediente a la Fiscalía con fecha 22 de Noviembre pasado, habiéndose solicitado desde ésta la práctica de nuevas diligencias necesarias para una adecuada resolución del asunto, encareciendo al Juzgado la mayor brevedad posible en la práctica de dichas diligencias.

El juicio de cognición antes aludido **-queja 93/1957-**, iniciado en 1990, tuvo sentencia en Noviembre del año siguiente y dos años después continuaba sin iniciarse su ejecución (por cierto, muy simple, por tratarse de condena dineraria de escasa cuantía).

La información proporcionada por el Juzgado a Fiscalía contiene el reconocimiento de que en dicho Juzgado las ejecuciones, en materia civil, se encuentran *"bastante paralizadas y atrasadas desde mediados del año 1992, por falta de personal y medios materiales."*

El Ministerio Fiscal -que califica sin ninguna duda como indebidas las dilaciones producidas- se ha dirigido al Juzgado urgiendo una pronta resolución de la ejecución pendiente.

2.1.8. Partidos Judiciales de Barbate, La Línea de la Concepción y San Roque (Cádiz).

Dentro de las dificultades generales por las que atraviesa la Administración de Justicia en Andalucía, por las causas que venimos analizando, corresponde a la provincia de Cádiz la peor parte. Nuestros informes precedentes han recogido el relato pormenorizado de muchas quejas sobre los Juzgados de Arcos de la Frontera, Algeciras, Sanlúcar de Barrameda, de los Juzgados de lo Social y de aquéllos a los que nos referimos seguidamente.

Si agrupamos los tres Partidos enunciados es porque a ellos, y al de El Puerto de Santa María en el que a continuación nos detendremos, se refieren los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Cádiz, en sesión extraordinaria celebrado el 13 de Octubre de 1993, en un debate general sobre la Administración de Justicia en la provincia.

Dichos acuerdos nos fueron transmitidos con motivo de las actuaciones que seguimos en la **queja de oficio 93/2462**, iniciada a raíz de la protesta pública de un colectivo de abogados y procuradores, ejercientes en Barbate (Cádiz) «*por la caótica situación en que se encuentra el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, sin juez, sin secretario, con dos oficiales menos, ubicado en un local de reducidísimas dimensiones y con otras graves carencias materiales*», según expresión de la información periodística aparecida en el "Diario de Cádiz", del día 9 de Septiembre de 1993.

Respecto de las insuficiencias que presenta el inmueble que sirve de sede al Juzgado, continúa la nota de prensa *"El local que acoge al Juzgado tiene unas instalaciones tan reducidas que el archivo -en el que han anidado ratas que empiezan a comerse los legajos- está en el mismo cuarto que el retrete y el almacén del material de limpieza; como sala de espera se utiliza un pasillo que es compartido por delincuentes y público en general; la Sala de Audiencias es despacho del secretario, y los juicios, cuando hay Juez, se tienen que celebrar en el Salón de Plenos de vecino Ayuntamiento. El citado no tiene luz porque las lámparas se han fundido y no se pueden reponer porque son tan antiguas que ya no se fabrican sus repuestos."*

Mientras que el Colegio de Procuradores de Cádiz nos informa escuetamente que *"desgraciadamente son ciertas todas las informaciones recibidas en ese Organismo sobre la caótica situación en la que se encuentra el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Barbate"*, el Colegio de Abogados, por su parte, recoge en su informe los siguientes datos de este Juzgado:

"Desde hace cuatro años han pasado por el Juzgado once jueces. En la actualidad el Juez es uno de Algeciras con prórroga de Jurisdicción y el Secretario es de provisión temporal; aunque la dotación de personal se completó el pasado mes de Septiembre, sin embargo parece ser que los tres funcionarios titulares están pendientes de traslado. Esta reacción puede deberse al muy lamentable estado de la Sede Judicial, en la que por falta de espacio se aprovechan hasta el pasillo.

Como anécdota, se da la circunstancia que cuando se celebran los juicios el personal debe de abstenerse de escribir a máquina pues el ruido dificulta la celebración de los mismos.

Esta falta de espacio obliga a celebrar las pruebas en público, incluso cuando se tratan temas reservados, o echar a la calle a quienes van a resolver otros asuntos.

Se urge finalicen las gestiones que desde hace cuatro años se viene realizando para un emplazamiento más digno a todos los niveles, para lo que incluso se han desplazado a esta localidad las Autoridades competentes y los técnicos, estándose pendiente de una solución provisional, aún cuando mientras tanto podría ampliarse con dependencias contiguas que ofrece el Ayuntamiento."

La queja de oficio continúa abierta, toda vez que proseguiremos actuaciones ante el Tribunal Superior de Justicia en la confianza de que en el transcurso del próximo año queden subsanadas las carencias, tanto de medios materiales -es necesaria una nueva sede judicial-, como de medios personales, que, por cierto, vienen referidas a un único Juzgado que es el que constituye la Planta, sin que, en principio, parezca necesaria la creación de un segundo Juzgado, puesto que de lo que se trata es de que el existente se dote convenientemente.

En el Partido de San Roque, sin embargo, existen dos Juzgados, ambos sin jueces titulares en la época del informe colegial que comentamos (Octubre de 1993), que afirma textualmente sobre el n^o1 es la "personificación de caos", mientras que el n^o2 funciona de forma más aceptable.

Por su parte, la demarcación judicial con capitalidad en La Línea de la Concepción, de la que nos hemos ocupado en varios informes anteriores, atraviesa también enormes dificultades derivadas en gran parte de la falta de efectividad de la Planta prevista en la Ley. De los tres Juzgados que la han de componer, tan sólo dos son efectivos -uno de ellos en fecha reciente tras su constitución en Abril de 1991.

El tercer Juzgado deberá constituirse en 1994, si no sufren nuevos retrasos los programas, ya prorrogados, de efectividad de la Planta.

Las carencias de todo tipo son enormes y han provocado numerosas protestas de colectivos de vecinos, profesionales, Corporaciones Públicas, e incluso del propio Ayuntamiento que, como se recordará, se dirigió en queja a la Institución. Sobre este Partido Judicial se pronuncia el informe del Colegio de

Abogados de Cádiz, al que ya hemos hecho referencia, en los siguientes términos:

"Por el Juzgado nº1, a lo largo de cuatro años han pasado cinco jueces; el atasco de lo asuntos ha alcanzado un nivel alarmante. No obstante la gran labor del Juzgado de apoyo, ejemplar por su eficacia sólo ha podido mitigar la situación, siendo necesaria la prórroga de tal Juzgado.

El Juzgado nº2, creado en 1989, carece de Juez de carrera y el que se marchó dejó pendiente unas 70 sentencias. De la misma forma se encuentran paralizados los asuntos penales desde hace casi un año.

La labor que los profesionales del Derecho pretenden realizar con los Jueces para mejorar esta grave situación encuentra muy grave inconveniente en el lamentable estado de la Sede judicial, salvo que -como es de desear- el Ayuntamiento logre de inmediato la solución definitiva que propone al Ministerio, que permitirá instalar de futuro el tercer Juzgado previsto; de no ser así, provisionalmente y con costo reducido podría incluso rehabilitarse dignamente el actual edificio, aprovechando la totalidad de sus dependencias."

Un buen ejemplo de las consecuencias negativas en los derechos de los justiciables -derechos constitucionales a un proceso en plazo razonable, a la tutela judicial efectiva y otros- y en sus intereses legítimos, lo muestra la **queja 92/1853** referida a dilaciones en un procedimiento matrimonial de separación seguido ante el Juzgado nº1, que se inició en Julio de 1990 y que en Abril de 1993 todavía se encontraba en la fase inicial del período probatorio, y ello a pesar de una intensa actividad de impulso por parte del Ministerio Fiscal al que en varias ocasiones nos hemos dirigido. Al cierre del ejercicio aún no nos constaba se hubiese dictado la sentencia, tres años y medio después de iniciado el pleito, sin oposición del demandado, quien fue declarado en rebeldía.

2.1.9. Partido Judicial de El Puerto de Santa María (Cádiz).

A finales de 1993 informaba el Colegio de Abogados de Cádiz sobre la situación en el Partido Judicial:

"De los tres Juzgados, sólo el nº1 tiene titular, cuyos esfuerzos resultan

estériles en muchos casos, por carencia de Secretario, cuando llega el momento de ejecutar las sentencias, existiendo además una demora indefinida en aquellas por el cúmulo de asuntos anteriores. Las notificaciones y embargos llegan a demorarse incluso un año.

En los otros dos Juzgados la situación es más grave por los cambios constantes de titulares de los que en la actualidad se carece. Se contó con la asistencia de jueces de Apoyo que han ido mejorando la carga de trabajo pero al cesar el problema vuelve a surgir. La contratación de interinos recae sobre personal que se renueva por razones obvias, lo que no les permite adquirir los conocimientos mínimos.

En general el retraso en la tramitación de los procedimientos es ya un mal endémico y las ejecuciones de difícil tramitación.

En esta localidad se da la circunstancia que al encontrarse ubicada en la misma el Complejo Penitenciario, los Agentes Judiciales prácticamente ven reducido su trabajo a realizar las notificaciones a las Prisiones, con el consiguiente deterioro del servicio."

Las quejas sobre los Juzgados de El Puerto de Santa María, han supuesto citas obligadas en nuestros sucesivos informes. Precisamente, en los correspondientes a 1989 y 1990 dábamos cuenta, entre otras, de las actuaciones de la **queja 89/953**, centrada en un procedimiento de divorcio seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº1, que se encontraba paralizado y únicamente pendiente de que fuera dictada la sentencia, tras haberse culminado su tramitación en Octubre de 1988.

La Fiscalía de Cádiz tuvo ocasión entonces de informarnos sobre la gravedad de la situación existente en este Juzgado, lo que aconsejó poner los hechos en conocimiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia solicitándole llevase a cabo las actuaciones oportunas tendentes a evitar se siguiera vulnerando el derecho a un proceso en plazo razonable. Las actuaciones consistieron en recabar apoyo del propio Consejo General del Poder Judicial, además de dirigirse a los mismos fines al Tribunal Superior.

La información del Consejo General del Poder Judicial, que nos llega en este año, comienza por señalar que la sentencia de instancia se dictó en

Febrero de 1992 -repárese que existe una dilación de cuatro años desde que se formuló la demanda-, aunque posteriormente la sentencia fue apelada, por lo que no hubo pronunciamiento definitivo hasta Octubre de ese año.

Reconoce, por otra parte, el extraordinario retraso padecido, motivado, según indica, por la *"excesiva movilidad de titulares del órgano judicial"*, servido por ocho jueces desde Diciembre de 1988. Comenta asimismo la labor positiva del magistrado de apoyo, que finalizó su tarea en Septiembre de 1992 y constata una cierta mejoría detectada en las últimas visitas de inspección.

Curiosamente, en una de las quejas tramitadas durante este año, afectante al Juzgado n°1, la Fiscalía nos informaba que, a pesar de la falta de personal de este Juzgado, las causas del retraso del expediente objeto de la queja (una vez más, un asunto matrimonial -divorcio- paralizado) estaba relacionado con dificultades de notificación de la parte demandada por reiterados cambios de domicilio de ésta (**queja 92/1899**).

También referida a derecho de familia (ejecución de una sentencia de separación en cuanto al ejercicio de la patria potestad y otros extremos respecto de los hijos), la **queja 93/1332** continúa su dificultosa tramitación, en parte debido a las deficiencias del Juzgado, pero también por la propia complejidad y enconamiento de las incidencias de dicha ejecución.

Al Juzgado n°2 se refería la **queja 92/2030** sobre dilaciones, no excesivas por cierto, producidas en pleito civil. Sin embargo, fue admitida a trámite dado que esas dilaciones -que fueron confirmadas- se producían ya en los primeros momentos de las actuaciones (el emplazamiento inicial de la parte demandada, que no se produce sino cinco meses después).

Respecto del Juzgado n°3, la **queja 92/2373** exponía con parquedad, no exenta de dramatismo y frustración, la situación en que se encontraba el afectado:

"Verá Sr. Defensor del Pueblo, yo sufrí un accidente de tráfico, el 26 de Diciembre de 1988 del cual sufrí daños físicos, materiales y laborales, dado que no pude trabajar por un tiempo.

El juicio se celebró el 12 de Marzo de 1991, la sentencia fue el 26 de Abril del mismo año. A los pocos días, por consejo de mi abogado, pasé

por el Juzgado para saber cuando se me indemnizaría, me dijeron que había unos trámites burocráticos y que era cuestión de meses, si la compañía digamos contraria no apelaba, cosa que no hizo, aunque tardaron casi seis meses (según quien me atendió en el Juzgado) en notificar la sentencia.

A partir de aquí, me dicen que han pedido documentos a no sé donde y que no saben nada, que pase dentro de un mes, luego, que dos, el año que viene, la semana que viene, que no me pueden atender porque no hay persona y que tienen inspecciones porque ha pasado algo raro: mala gestión, mal funcionamiento.

Sr. Defensor, ya va para dos años de esa sentencia, llevo más de un año en paro, no percibo ayuda de ningún tipo, pero pago mis impuestos, casa, luz, agua, basura, alcantarillado, etc.

Así que espero que haga Vd. lo que crea justo y razonable con este caso, y por favor no me pida o me diga que espere (va para dos años y no creo que sea constitucional, ni justo).".

Tras numerosos contactos con la Fiscalía de Cádiz e intensas gestiones de ésta para promover y agilizar los trámites de ejecución (de una sentencia, recuérdese, recaída en juicio de faltas de 1989 y dictada el 26 de Abril de 1991), aquella pudo conseguirse por completo en Noviembre de 1993 con el pago íntegro de indemnización e intereses al perjudicado.

2.1.10. Juzgados de lo Social de Cádiz.

Desde 1990, a raíz de una queja formulada por el Colegio de Abogados de Cádiz, nos venimos ocupando, en los sucesivos Informes Anuales, de la preocupante situación de estos Juzgados como consecuencia de errores en su demarcación e insuficiencia de la Planta prevista (dos únicos Juzgados). Ambas deficiencias fueron ya subsanadas, como informábamos en nuestro Informe Anual del pasado año: la demarcación se corrigió en Marzo de 1992 y el Juzgado nº3 se creó en Mayo siguiente, si bien no ha entrado en funcionamiento hasta Febrero de 1993: *"la situación se encuentra en trance de franca mejoría, aunque la salida del retraso generalizado aún tardará en llegar"*, afirmábamos en nuestro último Informe Anual.

A mediados del año que nos ocupa, entre los Juzgados 1 y 2 aún existía un cúmulo de asuntos atrasados que superaban los dos mil expedientes.

Esa lentitud en la mejora obedece, en gran parte, a que el Juzgado nº2 ha estado sin titular gran parte del año por pasar a otro destino el anterior. El nuevo Juez del nº3 ha tenido que suplir la vacante.

Como reflejo de esta situación vamos a comentar a continuación un par de quejas llegadas a la Institución a finales del ejercicio anterior y que han continuado sus trámites en el presente.

La **queja 92/1803** fue admitida por dilaciones indebidas que afectaban a juicio en reclamación de pensión de viudedad, cuya demanda se formuló en 1989 y cuya sentencia no se dictó hasta Junio de 1993, CUATRO AÑOS DESPUÉS, con sendas intervenciones del Ministerio Fiscal, desde que la queja fuera admitida, tratando de acelerar los trámites. Afortunadamente para la interesada la sentencia del Juzgado nº1 le fue favorable.

La **queja 92/1816**, por su parte, afecta al Juzgado nº2 y se motivó en dilaciones existentes en actuaciones por despido del interesado ocurrido a comienzos de 1992. Diez meses después continuaba sin celebrarse el juicio, con los consiguientes perjuicios para él y su familia, que depende de su trabajo. Admitida la queja y trasladada a Fiscalía a comienzos de Noviembre, a final de dicho mes se celebró juicio con sentencia estimatoria de la demanda. Ello implicó que el interesado ha permanecido más de un año (si sumamos los tiempos dedicados a notificaciones y un recurso de aclaración posterior) sin percibir, ni salario, ni indemnización, ni prestación por desempleo.

Como puede observarse, estos once meses -hasta sentencia- y aquellos cuatro de la queja anterior se parecen bastante en cuanto a sus nefastas consecuencias.

2.1.11. Sala de lo Social de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Aunque nos consta que la acumulación de asuntos pendientes es preocupante en las tres Salas de lo Social de nuestro Tribunal Superior, en la de Sevilla la situación parece ser más grave, al menos desde la experiencia de esta

Institución pues nos llegan quejas relativas a dilaciones en Sevilla y muy escasas respecto de las otras dos Salas.

Desde luego existen turnos de asuntos de tramitación preferente en los que los tiempos de espera son más cortos. Sin embargo, en los dos a los que se refieren las **quejas 93/1501** y **93/2443**, referidas a actuaciones judiciales relativas a reclamación de invalidez permanente absoluta, la espera para celebrar la vista supera los dos años, puesto que la primera de ellas se refiere a unos autos de 1990, cuyo recurso entró en el Tribunal en Enero de 1992 y el reparto, que no la vista, está prevista para Enero de 1994, y la segunda se refiere a unos autos de 1991, pero con fechas similares de interposición de recurso y previsión de vista.

En ambos supuestos, y en todos los similares, son evidentes los perjuicios que tan dilatada demora ocasionan a los interesados, pues aunque éstos estén percibiendo pensiones de grado inferior al solicitado -circunstancia que en los dos casos comentados no nos consta- el importe de las mismas suele ser muy exiguo.

2.2. Otras causas motivadoras de Dilaciones Indevidas.

2.2.1. Causas ajenas al Juzgado interviniente: Servicio Común de Notificaciones y Embargos.

La necesaria reforma de la oficina judicial, aunque muy lentamente, comienza a abrirse paso en la práctica con la puesta en marcha de algunos servicios comunes que permiten prestar el mismo tipo de servicios a distintos Juzgados: tal es el caso del Servicio Común de Notificaciones y Embargos que funciona en algunas capitales de provincia.

Pues bien, en 1993 se han recibido ya algunas quejas que delatan defectos de funcionamiento de este novedoso servicio, concretamente en Sevilla, como por ejemplo la **queja 93/2304** centrada en un pleito civil, de desahucio de local de negocio, cuyo propietario se vio forzado a formular demanda por impago de las rentas. La sentencia correspondiente se dictó en Diciembre de 1991, fue firme de inmediato y sin embargo el lanzamiento no se produjo hasta Mayo de 1993, año y medio después -SIN MEDIAR OPOSICIÓN ALGUNA-, por causas no imputables al Juzgado interviniente, sino al mencionado Servicio, según pudimos

comprobar.

En otra queja anterior, **93/818**, se nos decía por parte de su propietario que había alquilado un piso en Febrero de 1992; el inquilino dejó de pagar la renta en Mayo; en Julio se dicta sentencia, firme de inmediato; en Diciembre, siempre del mismo año, se ordena el desalojo ... a finales de Abril del año siguiente, éste no había tenido lugar todavía por causas imputables al Servicio al que venimos refiriéndonos.

En este caso nos indicó el Ministerio Fiscal en su informe:

"Entendemos que el Juzgado ha proveído con toda celeridad a las peticiones de la parte, por más que no deje de ser absurdo que las mismas hayan de reiterarse constantemente, fuera de la petición inicial de ejecución y que existen defectos estructurales, quizás por acumulación o incompetencia en el trabajo, dentro del Servicio de Notificaciones y Embargos. ello determina que un simple pleito verbal sea más lento en su tramitación que otro de superior cuantía y que personas desaprensivas puedan vivir sin costo alguno disfrutando pisos, en espera de ser lanzados por falta de pago de rentas, sólo con haber pagado el primer mes.

Se dirige un escrito al Juzgado Decano para que estas situaciones puedan corregirse en lo posible."

A pesar de estas deficiencias, la Memoria del Consejo General del Poder Judicial correspondiente a 1992 estima del máximo interés continuar con la política de constitución de nuevos servicios comunes en todas aquellas poblaciones donde sea necesario *"al tiempo que deben subsanarse las deficiencias -generalmente debidas a problemas de organización y control no del todo resueltos en algunas grandes poblaciones-, que impiden que los ya existentes alcancen los niveles de rendimiento y eficacia deseables."*

2.2.2. Extravío temporal o definitivo de expedientes.

La paralización durante once meses de unas actuaciones civiles, seguidas en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Sevilla, iniciadas en 1991 con motivo de la resolución de un contrato de arrendamiento de naturaleza

urbana, tuvo su origen en que los autos estuvieron *"perdidos o traspapelados sin proveer"* durante todo ese tiempo, según pudo comprobar la Fiscalía en su indagación sobre la **queja 92/2491**, que le fue trasladada. Sin embargo, no fue éste el único motivo de la paralización;: también señalaba el Ministerio Público, *"aunque ello no exima de responsabilidad al Estado"*, las carencias estructurales de los Juzgados de Primera Instancia en materia de personal auxiliar titulado (oficiales, auxiliares, agentes).

De mayor gravedad, el extravío total de documentación detectado con motivo de las investigaciones sobre la **queja 93/1735**, que dieron como resultado más espectacular constatar que fue todo el expediente de un juicio de faltas el que se perdió.

Se trataba de un juicio de faltas de 1985, seguido como consecuencia de un accidente de circulación ocurrido en Febrero de dicho año. El juicio se celebró en el Juzgado de Distrito -todavía existente- de Bollullos del Condado (Huelva). La sentencia fue apelada y el Juzgado de Instrucción de La Palma del Condado, entonces único, dictó sentencia de apelación en 1987 y ordenó la devolución de los autos al Juzgado de Distrito de su procedencia, con testimonio de la referida resolución para su ejecución correspondiente.

El interesado acude una y otra vez a un Juzgado y al otro para obtener información de su asunto; en uno, le dicen que las actuaciones están en La Palma y allí le aseguran que volvieron a Bollullos, y cansado de ir y venir decide acudir a esta Institución.

De la información recibida se desprende que, efectivamente, y sin que se determine de quién sea la culpa, los autos han sufrido extravío, pese a que en los archivos del Juzgado de Instrucción de la Palma del Condado consta su salida del mismo, por lo que (se supone que tras nuestra intervención) se requirió informe del Juzgado -nuevo- de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de la Palma del Condado, que es el que se ha hecho cargo de los asuntos tramitados en el Juzgado de Distrito de Bollullos. Dicho Juzgado -el número 2- ha informado al número 1 que, con fecha 2 de Agosto de 1993, ha reconstruido el juicio de faltas celebrado en su día, por no encontrarse las actuaciones en la Secretaría del Juzgado, a partir de la sentencia dictada en segunda instancia.

De lo ocurrido a partir de ese momento sólo se nos informa que se ha librado exhorto al Juzgado Decano de los de Huelva con el fin de que se requiera al

Consortio de Compensación de Seguros al pago de la cantidad a que en su día fue condenada la Compañía de Seguros ... (presumiblemente desaparecida).

De todo ello hemos informado al interesado, al tiempo que nos hemos dirigido nuevamente al Ministerio Fiscal en los siguientes términos:

"Le agradecemos la colaboración prestada, sin embargo, no podemos dar por concluidas nuestras actuaciones en la presente queja, ya que la gravedad de los hechos expuestos en la misma -extravío de un expediente judicial y consiguiente ausencia de ejecución de lo en el mismo resuelto- ha sido confirmada, de acuerdo con el contenido de su informe, y pese a que, tras su oportuna intervención, se haya procedido, recientemente, a la reconstrucción de los desaparecidos autos.

Es por ello que le rogamos inste del órgano judicial la máxima celeridad en la tramitación de la ejecución de la sentencia, en atención al tiempo transcurrido -casi seis años- desde el momento en que debió de procederse a su ejecución, y en aras de la protección de los derechos constitucionales que al interesado asisten -a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas-, que, en el presente supuesto, permanecen gravemente debilitados."

2.2.3. Deficiencias en la prestación de Auxilio Judicial.

Como ya es tradición en nuestra información anual al Parlamento, un capítulo singular lo constituye la referencia obligada al auxilio judicial, a sus deficiencias, a las quebras en la colaboración entre Juzgados para la prestación de ayuda en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, o como lo define el artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: «Los jueces y Tribunales están obligados a prestarse recíproco auxilio en las actuaciones y diligencias que habiendo sido ordenados por uno, requieran la colaboración de otro para su práctica.».

No faltan cada año las quejas en cuyas investigaciones nos encontramos con un problema de este tipo como causa desencadenante de los retrasos en los procedimientos.

Pero este año debemos hacer hincapié en una realidad que cada vez se constata con mayor asiduidad: son los Juzgados de Paz los que con mayor frecuencia paralizan el cumplimiento de los exhortos recibidos para la práctica de cualquier diligencia.

La frecuencia con que esto ocurre es tal y tan generalizada en cualquier punto del Estado, que en su relación de necesidades para el año 1993 incluyó el Consejo General del Poder Judicial en el apartado de medios personales, como primera referencia, una mejor dotación de éstos para los Juzgados de Paz, especialmente para aquéllos de grandes poblaciones "*que soportan una considerable carga de trabajo, fundamentalmente en materia de Registro Civil y auxilio jurisdiccional*".

Algunas quejas tramitadas en el presente año ilustrarán con algún detalle el problema comentado y así la **queja 92/2070** referida a unas diligencias penales iniciadas y tramitadas en un Juzgado de Sevilla puso de manifiesto el retraso de cerca de un año en diligenciarse un oficio remitido al Juzgado de Paz de Pruna (Sevilla) para la práctica de una sencilla diligencia de prueba relativa a vecinos de aquella localidad, en su calidad de denunciados.

Mucho más sorprendente es el supuesto planteado en la **queja 93/1959**, pues como consecuencia del problema que comentamos, una sentencia dictada y firme en 1984, nueve años después continuaba sin ejecutarse. Se trata de una sentencia con fallo condenatorio, de naturaleza penal, que señala una pequeña indemnización a favor del remitente de la queja. El condenado, vecino de Jimena de la Frontera (Cádiz), debía ser requerido por el Juzgado de Paz de dicha localidad para que abonase la indemnización a cuyo pago fue condenado. El Juzgado interviniente libró reiterados exhortos al Juzgado de Paz de dicha localidad que nunca fueron cumplimentados hasta que, tras nuestra intervención, se solicitó auxilio judicial del Juzgado de Instrucción Decano de los de San Roque para el requerimiento de pago. Sólo así fue posible que el perjudicado pudiese percibir la indemnización en Diciembre del año que nos ocupa, lo que él mismo nos comunicó con grandes muestras de alegría.

Pero de todas las quejas recibidas que afectan a la problemática del auxilio judicial, la que más claramente la señala, hasta el punto que su contenido se centra exclusivamente en ello, es la **queja 93/1480** que ponía de manifiesto -referido a gran parte de 1993-:

"La inaceptable situación en que se encuentra el Juzgado de Paz de Adra, por carecer de agente judicial, los procedimientos judiciales incoados ante los Juzgados de Primera Instancia de Berja en los que se solicita el auxilio judicial del citado Juzgado de Paz, se encuentran prácticamente paralizados: procedimientos ejecutivos incoados en el año 1992, en los que todavía no se han practicado las diligencias de pago, embargo, y citación de remate; sentencias que no adquieren firmeza por la falta de la notificación personal de las mismas, emplazamientos y citaciones sin cumplimentar, etc... circunstancias todas ellas que están creando una grave indefensión y una total y absoluta falta de tutela judicial efectiva, ante las dilaciones indebidas que sufren los procedimientos." (cita textual del escrito inicial de queja formulado por un profesional de la abogacía que la desarrolla habitualmente en aquella demarcación).

Aunque la capital del Partido Judicial en que se integra Adra sea Berja, en torno al ochenta por ciento de los asuntos que se tramitan en sus dos Juzgados proceden de aquel municipio con una población en torno a los veinte mil habitantes, por lo que la gran mayoría de las citaciones, requerimientos, emplazamientos y embargos recaen sobre su Juzgado de Paz, que en condiciones normales no da abasto a su tramitación. Así nos lo confirmó el Colegio de Abogados de Almería del que requerimos informe ampliatorio de la queja.

Sin embargo, para que la situación llegase a ser tan preocupante a lo largo del año referido hubo de darse una circunstancia, felizmente superada al finalizar el año: primero por enfermedad del titular, luego por quedar vacante, la plaza de agente judicial en dicho Juzgado no estuvo cubierta hasta el mes de octubre. Ello produjo una gran acumulación de exhortos sin diligenciar, concretamente todos aquéllos que necesitaban para ello la intervención de Agente Judicial.

El propio remitente de la queja ratificó posteriormente la información colegial recibida hasta el punto de señalar que en el mes de Diciembre la situación era de casi puesta al día de los asuntos atrasados.

2.3. Incidencias en la ejecución penitenciaria de sentencias.

2.3.1. Quejas relativas a peticiones de indulto.

Aunque en algún Informe Anual precedente nos hemos referido, de forma aislada, a estas peticiones, queremos en el presente comentarlas más ampliamente, tanto por el mayor número de las recibidas, como por el nuevo marco social y de interpretación normativa en que se producen.

Entre las quejas tramitadas durante 1993 la mayoría de ellas se refieren a penados que ya se encuentran ingresados en el Centro Penitenciario correspondiente, en ejecución de la pena que le ha sido impuesta, y cuyos familiares, colectivos de vecinos, compañeros de trabajo o conocidos, o ellos mismos, interesan de la Institución se apoye el indulto en su favor. Dicho indulto suele estar ya en trámite en el momento de formular la queja o bien se solicita que sea la propia Institución quien lo promueva. En este último caso informamos a los interesados de los trámites a seguir para formular la petición de indulto, conforme a su Ley reguladora, que continúa siendo, pese a múltiples modificaciones posteriores, la de 18 de Junio de 1870. Asimismo, se informa a los interesados sobre los sucesivos trámites del expediente de indulto, si éste ya fue solicitado, los informes preceptivos que requiere, etc. y tan sólo si apreciásemos dilaciones indebidas u otras irregularidades en esos trámites procedemos a remitir sus quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que pueda intervenir, si lo estima conveniente, ante el Ministerio de Justicia (**quejas 93/970 y 93/2382**, entre otras).

Sin embargo, son las quejas sobre indultos, referidas a drogodependientes en fase de rehabilitación o ya rehabilitados las que nos preocupan. En éstas la casuística es variada: desde el ingresado en prisión tras haberle sido denegado el indulto mientras estuvo en suspenso la ejecución de una pena corta (**queja 92/2524**) por hechos acaecidos hacía ocho años, hasta el penado al que se le deniega la suspensión de la ejecución de la pena durante esos trámites (**queja 93/73**), pasando por aquél que solicita se amplíe el indulto parcial ya concedido (**queja 93/2421**). Son algunos ejemplos entre las tramitadas este año, pero su número es cada vez mayor. También conviene destacar el apoyo colectivo que acompaña alguna petición e incluso su reflejo en medios de comunicación, práctica cada día más frecuente.

La cuestión básica de estas quejas no es otra que la dinámica delictual y penitenciaria suscitada por el creciente consumo de estupefacientes, en los últimos años, que provoca, como es de todos conocido, un cada vez mayor

número de delitos tales como hurtos y robos, de diverso tipo, con y sin violencia en las personas, cuando no atracos a personas y establecimientos, etc. y, por supuesto, todo el tráfico de drogas consiguiente, que provocan, entre otras consecuencias, un elevado número de condenas que recaen sobre personas que muchas son, a su vez, drogadictos necesitados de asistencia sanitaria y psicológica adecuada.

El problema que plantea estas quejas es el siguiente: si el condenado, tras un largo proceso -que puede durar cuatro, ocho o más años, en muchos casos con evidentes dilaciones-, se ha rehabilitado o se encuentra en disposición y con medios para conseguirlo, si como consecuencia de ese proceso rehabilitador tiene un trabajo estable y una familia a la que mantener o ayudar ¿de qué le sirve a esta persona ingresar en un centro penitenciario en el que, desgraciadamente, no se va a favorecer, más que en libertad, su proceso de curación o de su rehabilitación social?.

Esta Institución tiene que ser sensible a tal planteamiento, pues a sus competencias pertenece la defensa de derechos y objetivos constitucionales como los derivados del artículo 25.2 de nuestra Ley Suprema que señala «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad están orientadas hacia la reeducación y reinserción social.».

Naturalmente, no puede olvidarse el otro aspecto de la cuestión, que no es otro que la necesidad -constitucional, legal y lógica-, de cumplir las sentencias: pueden recordarse al respecto los artículos 117 y 118 de la Constitución o el 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que tan sólo deja a salvo del cumplimiento de las sentencias en sus propios términos, el eventual ejercicio del derecho de gracia.

Nuestro ordenamiento jurídico no ofrece, de momento, muchas posibilidades de afrontar con éxito la disyuntiva planteada. Precisamente, el mecanismo del indulto es una de ellas pero, entendemos, siempre y cuando se establezcan mecanismos que permitan unos trámites más breves que los actuales y, sobre todo, que exista normativa precisa que permita acceder a la suspensión de la ejecución de la pena, en ciertos supuestos, mientras se tramita el indulto, y ello sin merma del ejercicio de la potestad jurisdiccional, que no podrá ser interferida por los trámites para el ejercicio del derecho de gracia, como ha recordado recientemente, la Orden Ministerial de 10 de Septiembre de 1993, en su artículo tercero que, sin embargo, añade que tampoco podrá «condicionar -los trámites del

indulto- las medidas que pudieran adoptarse por el órgano judicial en orden al inmediato cumplimiento o a la suspensión en el cumplimiento de la ejecutoria.».

A este respecto parece necesaria una reforma de la centenaria Ley de Indulto que clarifique y, sobre todo, adecue mejor a la Constitución sus preceptos, entre los cuales, el artículo 2 exceptúa de la posibilidad de indulto a los que «no estuvieren a disposición del Tribunal sentenciador para el cumplimiento de la condena», lo que puesto en relación con el artículo 32 de dicha Ley («La solicitud o propuesta de indulto no suspenderá el cumplimiento de la sentencia ejecutoria ...») se ha venido interpretando en sentido muy restrictivo a la continuación en libertad durante la tramitación del indulto, sin que la interpretación al respecto de la Orden de 24 de Diciembre de 1914, derogada por la Orden Ministerial citada, fuese suficiente (La Orden de 1914 consideraba que los penados están a disposición del Tribunal Sentenciador si habitan en la demarcación de la Audiencia respectiva).

Sobre esta última cuestión la Instrucción de la Fiscalía General del Estado nº 5/1992, de 19 de Junio, se pronunció de la siguiente manera:

"Hoy en un mundo en el que existe una gran rapidez en las comunicaciones, una persona puede estar a disposición del Tribunal sentenciador, teniendo un domicilio fijo, y estando localizable para dicho Tribunal, pero sería absurdo y contrario al espíritu de la Constitución, que si una persona está rehabilitada, y trabaja en un lugar que no es la demarcación del Tribunal sentenciador, tuviese o bien que ingresar automáticamente en prisión, o bien que dejar el trabajo e ir a vivir a la demarcación del Tribunal sentenciador, para que se pudiese tramitar el indulto."

Especialmente necesaria se presenta la suspensión de la ejecución de la sentencia -en el ámbito que estamos contemplando- en los supuestos de condenas cortas con rehabilitación ya acreditada. Hacia ello se han encaminado nuestras gestiones en los supuestos en que ha sido posible conforme al contenido de las quejas.

2.3.2. Otras quejas de ámbito penitenciario.

Con la expresión "ámbito penitenciario" queremos expresar que se trata de peticiones o quejas que nos llegan desde los centros penitenciarios formuladas por penados que plantean diversas cuestiones relativas a la ejecución de sus condenas. Es decir, no estamos refiriéndonos a aquellas quejas que, aún

formuladas por presos, se centran en cuestiones procesales o penitenciarias previas a la existencia de una condena firme; las referidas a cuestiones procesales tendrán su adecuado cauce de tratamiento a través de las remisiones al Fiscal -si son admitidas- y las incidencias penitenciarias de los presos preventivos -como las de los penados- escapan a nuestras competencias por no ser materias transferidas.

Son, por tanto, quejas que afectan, más a la Administración de Justicia, que a la Administración Penitenciaria. Dos ejemplos ilustrativos de ellas citamos a continuación:

La **queja 93/5** la formuló un penado que antes había sufrido prisión preventiva, durante diez meses, por una causa de la que fue absuelto por sentencia ya definitiva y firme. La pretensión de su escrito de queja no era sino que dicho período se le abonase como parte de cumplimiento de su condena, también firme. Citaba en apoyo de su pretensión el artículo 121 de la Constitución referido a indemnización de daños causados por error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Tras un laborioso estudio nuestra resolución fue de contenido informativo y orientador, una vez desechada la posibilidad de remisión a Fiscalía. Por su interés para la mejor comprensión del supuesto, incluimos amplio extracto de nuestra resolución:

"Solicita Vd. en su carta nuestra intervención para que se le abonen los diez meses de prisión preventiva, al amparo del artículo 121 de nuestra Constitución, en los términos antes comentados.

Permítanos indicarle que tal posibilidad encuentra mejor encuadramiento en lo previsto en el artículo 33 del Código Penal, en su párrafo primero que literalmente señala: «El tiempo de prisión preventiva se abonará en su totalidad para el cumplimiento de la condena, cualquiera que sea la clase de pena impuesta».

Sin embargo, dicho precepto se refiere a la prisión preventiva sufrida en la misma causa a la que se va a abonar, y no a otra distinta, por lo que el supuesto que Vd. nos plantea no puede, sin más, ser de aplicación automática sino que el Juzgado o Tribunal sentenciador deberá, conocida la circunstancia, valorar si, en el caso, es o no abonable dicha prisión preventiva.

A este respecto y dado que desconocemos no sólo los términos de la sentencia absolutoria, sino también de la que le condenó, no es posible, ni conveniente, darle orientaciones más precisas. No obstante, sí debemos indicarle que el criterio predominante en los Tribunales para el abono de una prisión preventiva de una causa a otra, es el de aceptarla, siempre y cuando los hechos por los que se condenó sean anteriores al tiempo de prisión preventiva.

En consecuencia, debe Vd. dirigirse al Juzgado de lo Penal nº 2 de Málaga, bien directamente, bien a través del Juez de Vigilancia Penitenciaria, planteando la cuestión expuesta y solicitando expresamente se le abone la prisión preventiva y, en su caso, una nueva liquidación de condena.

Si la resolución judicial fuera desestimatoria puede Vd. formular el recurso procedente para lo cual sería conveniente el asesoramiento de su abogado o del que se le designase de oficio para dicho fin.

Y si en definitiva no se le pudiese abonar la prisión preventiva, en los términos que han quedado planteados, puede Vd. iniciar expediente en reclamación de indemnización conforme al artículo 121 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica del Poder Judicial en sus artículos 292 y siguientes.

Dicho expediente sería enmarcable bien en el artículo 293.2, por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, bien en el 294.1 en los casos de absolución «por inexistencia del hecho imputado o por cuando por esta misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que se le hayan irrogado perjuicios.».

La petición indemnizatoria deberá cursarse ante el Ministerio de Justicia dentro del año contado a partir de día en que pudo ejercitarse.".

Sin embargo, sí hubo de intervenir, a nuestra instancia, el Ministerio Fiscal a consecuencia de la **queja 93/547**, que planteó la supuesta existencia de graves dilaciones en el envío por la Audiencia Provincial de Málaga del testimonio de la sentencia y la liquidación de condena correspondientes a un interno quien, según su propia exposición, llevaba cerca de dos años sin posibilidad de acceder a

beneficios penitenciarios por dicha causa.

En el informe recibido se explicaban con detalle los motivos de los retrasos:

"El condenado, que lo fue en virtud de sentencia de fecha 6 de Febrero de 1992, manifestó su deseo de recurrirla, por lo que se iniciaron y prosiguieron los trámites pertinentes, con remisión al Tribunal Supremo.

En Septiembre de 1992 solicitó el interesado de la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Málaga la liquidación de la condena, contestando la Audiencia con fecha del 30 siguiente mediante providencia en la que se le hacía saber que no era posible al estar la sentencia recurrida en casación. En Diciembre del mismo año el Tribunal Supremo se dirige al Sr. Presidente de la Audiencia a fin de que se requiera al interesado para que manifieste si desiste o no del recurso de casación, compareciendo en Enero de 1993 ante la Sala desistiéndose.

El 13 de Abril del año en curso se practica la liquidación de condena, que tiene entrada en Fiscalía el siguiente día 20, poniéndosele al visto el día 22 y aprobándose por la Sala el día 27."

La información recibida se trasladó de inmediato al interesado indicándole la posibilidad de nuevo contacto -que no ha sido necesario- con la Oficina si se producía algún nuevo retraso.

2.4. El cumplimiento de sentencias condenatorias por parte de las Administraciones Públicas.

Sobre las dificultades que se presentan a la hora de ejecutar resoluciones judiciales, especialmente sentencias, se centran las quejas que a continuación vamos a comentar. En la mayoría de los casos no podríamos hablar de quejas sobre inejecución de sentencias, porque éstas, finalmente, llegan a ser cumplimentadas, aunque, en definitiva, previa existencia de dilaciones indebidas soportadas por los interesados.

La persistencia de este tipo de quejas y la constatación diaria en el mundo de los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la realidad de sus contenidos hacen que el Consejo General del Poder Judicial en la Relación Circunstanciada de necesidades de la Administración de Justicia para 1993, presentada como Anexo a su Memoria de 1992, recoja la necesidad de una inaplazable reforma procesal del sistema contencioso-administrativo que, entre otros extremos, incluya explícitamente que la ejecución de las sentencias -que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva -recuerda el Consejo- pertenece a los Tribunales y debe además, determinar "*las medidas para la materialización del fallo, tanto para la inicial adecuación de la actuación administrativa, como para evitar la llamada inejecución indirecta.*"

Por otra parte, el Tribunal Constitucional continúa resolviendo recursos de amparo que tienen como fundamento la vulneración, real o supuesta, del derecho constitucional a la ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes, y no deja de poner de manifiesto que: «el derecho a la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ya que, de lo contrario, las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían sino meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna; de ahí que este Tribunal haya venido destacando la capital importancia que el respeto a los fallos judiciales y su efectivo cumplimiento por los poderes públicos reviste en un Estado de Derecho.» (S.T.C., Sala 2ª, nº41/1993, de 8 de Febrero).

Veamos, pues, desde esta perspectiva constitucional, una muestra de las actuaciones llevadas a cabo por el motivo que nos ocupa, comenzando por hacer mención de algunas quejas en trámite, y otras afectantes a la Administración Central, para centrarnos luego en el análisis más detenido de aquellas que incumben a la Administración Autonómica y Local.

Entre las quejas que continúan su tramitación, al cierre del ejercicio figuran la **queja 93/2550**, relativa a la Consejería de Agricultura en materia de resolución de relación laboral de trabajador sujeto a contrato temporal; la **queja 93/2593**, centrada en la ejecución de una sentencia civil sobre reconocimiento de daños, en la que resulta condenado un Ayuntamiento y que ya ha sido objeto de admisión tanto ante la Corporación Local afectada como mediante traslado y petición de informe al Ministerio Fiscal; la **queja 93/2810**, sobre ejecución de sentencia laboral; y la **queja 93/1249**, cuya tramitación ante el Servicio Andaluz de Salud está resultando prolija por la propia complejidad del fallo de la sentencia

laboral a ejecutar y cuyo contenido más relevante viene referido a la reincorporación, a un puesto de trabajo adecuado, de una trabajadora despedida, cuyo despido fue declarado nulo. Al cierre del ejercicio se nos comunicaba desde el Servicio Andaluz de Salud que la reincorporación de la interesada podía producirse en un corto espacio de tiempo.

Por lo que respecta a la no ejecución de sentencias por parte de la Administración Central, hemos recibido, también en este ejercicio, algunas quejas que han debido ser remitidas por razones competenciales al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, concretamente las siguientes: **queja 93/98**, concerniente a sentencia de la Audiencia Nacional relativa al Patronato de Casas Militares, adscrito al Ministerio de Defensa; **queja 93/71**, afectante al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, relativa a sentencia contencioso-administrativa, en materia de personal, dictada por la Sala de lo Contencioso de Sevilla, de nuestro Tribunal Superior de Justicia; y la **queja 93/2277** presentada por un colectivo de treinta y siete personas, todos ellos camineros del Estado adscritos a la Asociación Nacional de Camineros del Estado, ante el incumplimiento por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Junio de 1990, cuyo fallo declaró que los camineros del Estado tienen derecho al reconocimiento del aumento retributivo por antigüedad conforme al artículo 44 de su Reglamento, así como al percibo de diferencias retributivas por dicho concepto.

2.4.1. Quejas que afectan a la Administración Autonómica.

El penúltimo día de 1991 nos fue remitida la **queja 91/1971** sobre incumplimiento de sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictada en materia de personal, de fecha 17 de Julio de 1990. Concretamente, el fallo de la sentencia anula el cese del reclamante en su puesto de trabajo, en una Ciudad Sanitaria, y declara el derecho del mismo a reincorporarse a su anterior destino, con el abono de las diferencias retributivas correspondientes, dejadas de percibir desde su cese.

Obviamente, la queja se formula tras una prolongada espera del interesado que había formulado muchos meses antes diversas peticiones de ejecución.

Puesto que ignorábamos si la Sala de lo contencioso había puesto en

marcha las medidas adecuadas para promover y activar la ejecución, solicitadas ya por la parte, tal y como se prevé en el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, nos pusimos en contacto con el Ministerio Fiscal solicitando su intervención en defensa de los derechos constitucionales del remitente que estaban siendo debilitados, tutela judicial efectiva y derecho a un proceso en plazo razonable.

Simultáneamente, se solicitó informe del Servicio Andaluz de Salud, que lo demoró hasta ocho meses después. Mucho antes la Fiscalía informa que la Sentencia fue dictada con fecha 17 de Julio de 1990, declarándose la firmeza de la misma el día 1 de Febrero de 1991. El día 8 de Abril del mismo año se solicitó su ejecución, dictando la Sala el siguiente día 16 Providencia requiriendo a la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía para que informara del estado de cumplimiento de lo resuelto en la Sentencia, remitiendo certificación de los acuerdos adoptados para llevar a efecto el referido cumplimiento, y, en su caso, dando cuenta de los motivos que lo impidieran.

El 2 de Julio de 1991, la Consejería de Salud remitió un informe a la Sala comunicando la imposibilidad de ejecutar la sentencia por haberse extinguido el cargo que ostentaba el reclamante, cuyo cese fue anulado por la Sentencia, informe del que, mediante Providencia del siguiente día 5, se dio traslado a su representación para que alegara lo que a su derecho conviniese.

Desde dicha fecha no parecen haber existido actuaciones judiciales encaminadas a activar la ejecución, hasta que, con posterioridad a nuestra petición de informe, la Sala dictó Providencia de fecha 2 de Noviembre de 1992 requiriendo a la Consejería de Salud para que "al margen de la posibilidad o imposibilidad de reponer al actor en el puesto extinguido, dé inmediato cumplimiento a la sentencia en cuanto al abono de las diferencias retributivas."; igualmente, mediante dicha Providencia, se ordenaba dar audiencia al demandante, por término de 10 días, a los efectos previstos en el artículo 106.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Dicho artículo establece que «tanto en el caso de que se hubiese acordado la suspensión temporal de todo o parte de la sentencia como en el que se hubiere acordado su inejecución total o parcial, el tribunal, a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas, y previa audiencia de las demás, señalará la suma que deba satisfacerse al interesado como resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios resultantes del aplazamiento o la inejecución, si no fuere posible atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por la sentencia.».

Entendimos que, con el dictado de la Providencia de fecha 2 de Noviembre de 1992 anteriormente reseñada, la Sala reanudó los trámites de ejecución que se encontraban paralizados, no obstante lo cual nos dirigimos nuevamente al Ministerio Fiscal para que nos mantuviese informados del resultado de la reciente Providencia de la Sala, así como al Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud para que nos informase sobre el cumplimiento del requerimiento que por la Sala le fue efectuado a la Consejería de Salud en orden al cumplimiento de la sentencia en cuanto al abono de las diferencias retributivas.

En Diciembre de 1992 el Director General de Personal del Servicio Andaluz de Salud resolvió ejecutar la sentencia en los términos contemplados en el referido requerimiento de la Sala pero, al no constarnos que se hubiese llevado a efecto lo resuelto, instamos al Servicio Andaluz de Salud a que materializase dicha resolución al tiempo que le formulábamos **Recordatorio** de sus deberes legales y **Recomendación** en los siguientes términos:

" En el informe recibido con fecha 1 de Febrero del actual se nos comunica la Resolución adoptada por el Director General de Personal en el sentido de llevar a puro y debido efecto la sentencia referida en los términos contemplados en el oficio remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Aunque, en principio, de la referida información se desprende la resolución positiva de la queja interpuesta, no podemos dar por finalizadas nuestras actuaciones sin antes efectuar a V.I. las siguientes consideraciones:

El informe remitido con fecha 1 de Febrero del actual fue solicitado por vez primera el 21 de Mayo del pasado año, reiterada la petición el 23 de Noviembre siguiente, y nuevamente solicitado con fecha 28 de Enero del actual. Aunque el motivo del retraso fuera el deseo de informar de una solución positiva de la queja, lo que parece desprenderse de la cercana fecha que media entre la resolución adoptada y el envío del informe, nos vemos en la obligación de recordar a V.I. que el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, impone a todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Autónoma la obligación de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus

investigaciones e inspecciones, imponiendo su artículo 18.1 de forma específica respecto de ese deber general de colaboración la obligación de remitir informe escrito en el plazo máximo de 15 días. Si bien nos mostramos comprensivos ante una razonable ampliación del referido plazo, en el presente caso -más de ocho meses de retraso- la dilación no ofrece justificación alguna.

En cuanto al fondo del asunto -la retrasada ejecución de la sentencia a que nos venimos refiriendo- las dificultades que existían para llevar a efecto la misma ante la desaparición del cargo de (...) en cuyo destino debía ser repuesto el interesado, circunstancia de la que tenemos conocimiento no precisamente a través de su Departamento, que nada nos informa al respecto, no justifican el retraso de casi dos años que se ha producido entre el momento en que se produjo la sentencia y el momento en el que se ha producido la Resolución dictada en orden al cumplimiento de la misma, en cuanto al abono de las diferencias retributivas, pues la expresada circunstancia -la desaparición del puesto- no impedía, desde un principio, llegar a la conclusión a la que se ha llegado dos años más tarde.

Por todo ello, y conforme nos autoriza el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora le formulamos Recordatorio de sus deberes legales y recomendación, en los siguientes términos:

Primero: *Todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Así se expresa, como Vd. conoce, el artículo 9.1 de la Constitución. Idéntico principio de legalidad se contempla en otros muchos preceptos legales, pero, con el mismo rango constitucional, el artículo 103.1 en su inciso final, que precisa «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», refiriéndose a toda Administración Pública que, además, se ha de conducir, entre otros principios, conforme al de objetividad.*

Segundo: *Aunque el artículo 117.3 del Texto Constitucional atribuye a los Juzgados y Tribunales la potestad jurisdiccional, incluso para hacer ejecutar lo juzgado, es obligación de todos, particulares y entes públicos, «cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y de la ejecución de lo resuelto». Así lo*

ordena el artículo 118 de nuestra Constitución.

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 2.1 y 17.1 y 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 6/1985, de 1 de Julio).

Tercero: *El artículo 103 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa expresa que la ejecución de sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso. Dicho precepto, que en su dicción literal parece en abierta contradicción con el antes reseñado artículo 117.3 de la Constitución, ha sido reiteradamente interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que no supone «la atribución de una potestad, sino (como) la concreción del deber de cumplir lo decidido por las sentencias y resoluciones firmes, que constituye en cada caso una obligación para la Administración, y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de sentencias» (art. 118 de la Constitución) (S.T.C. 67/1984, de 7 de junio, BOE de 11 de Julio).*

Cuarto: *La obligación de cumplir la sentencia dictada tiene, en este supuesto, un plazo para su efectivo desarrollo, que viene marcado en el artículo 110.2 de la ya aludida Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este ha de ser, como máximo, el de seis meses, transcurridos los cuales el Tribunal sentenciador podrá utilizar amplias medidas de compulsión que, en su caso, podrían dar lugar a las responsabilidades que enumera el precedente artículo 109, de la misma ley.*

Si en el presente supuesto existía una imposibilidad material de llevar a puro y debido efecto la sentencia cuya ejecución se pretende, nada impedía, desde un principio, resolver la misma en el sentido adoptado en la Resolución dictada con fecha 11 de Diciembre de 1992, por lo que la demora de casi dos años en producirse dicha Resolución no se justifica en modo alguno.

A mayor abundamiento, aunque se nos informa del dictado de la tantas veces mencionada Resolución, no tenemos constancia de que la misma se haya materializado con el abono efectivo de las diferencias retributivas a que se refiere el oficio de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Por todo ello, nuestra Recomendación a V.I. no puede ser otra que indicarle debe, en cumplimiento de los preceptos legales citados, y cuantos otros fuesen de aplicación, cumplir y hacer cumplir la sentencia dictada con fecha 17 de Julio de 1990, debiéndonos informar del momento en que se proceda a materializar lo resuelto con fecha 11 de Diciembre del pasado año."

Ante la ausencia de respuesta a nuestro escrito, en Julio siguiente (el escrito se le envió en Abril de 1993) se requirió al Servicio Andaluz de Salud contestación al mismo, así como información sobre el efectivo cumplimiento de la sentencia. También se recordó el deber de colaboración y se advirtió sobre la elevación de las actuaciones al Sr. Consejero de Salud, si persistía el silencio.

Dado que continuábamos sin respuesta a nuestra Recomendación y Recordatorio de deberes legales, además de conocer, a través del interesado, que continuaba sin ejecutarse la sentencia en el aspecto retributivo, a finales de Octubre de ese año se declaró la **Actitud Entorpecedora**, para con esta Institución, del Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud y se elevaron las actuaciones al Sr. Consejero del Salud para su conocimiento, al tiempo que le recabamos respuesta a nuestra solicitud de información acerca de si se ha procedido o no a materializar lo resuelto con fecha 11 de Diciembre de 1992 en los términos contemplados en el oficio del Tribunal Superior de Justicia antes comentado, es decir, respuesta sobre el abono efectivo de las diferencias retributivas a que el interesado tiene derecho.

Al cierre del ejercicio nos encontramos a la espera de respuesta.

También referida al Servicio Andaluz de Salud, la **queja 92/2181** continuó sus trámites en este año si bien con resultado bien distinto a la que se acaba de comentar.

En el presente caso se trata de una queja formulada por una Procuradora a la que el citado Organismo debía abonar determinada cantidad en concepto de minuta de derechos en virtud de una sentencia civil condenatoria, dictada en Mayo de 1992.

Puesto que el Juzgado competente había requerido, para finales de ese año, por dos veces, el pago al organismo demandado, no consideramos necesario solicitar la intervención del Ministerio Fiscal, dada la diligencia mostrada por el órgano judicial. Sí solicitamos informe al Gerente Provincial correspondiente, quien poco tiempo después contactó justificando la relativa demora producida en la ejecución de la sentencia en la compleja tramitación que supone el pago de cantidad líquida de honorarios profesionales, en el que no sólo interviene el organismo condenado al pago, sino también la Intervención Provincial que ha de contabilizarlo. Su materialización tuvo lugar a comienzos de Marzo mediante su ingreso en cuenta corriente de la interesada.

A pesar de la resolución positiva de la queja, de que no estuviésemos en presencia de un retraso importante en cuanto a la ejecución solicitada, y aún teniendo en cuenta la compleja tramitación alegada, indicamos al organismo afectado la conveniencia de que se establezcan los mecanismos necesarios para tratar de acortar el plazo de dicho proceso de tramitación previa al abono efectivo, en los casos en que las sentencias condenatorias consistan en el pago de una cantidad líquida, como en el presente supuesto, en adecuado cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 118, que impone la obligación de cumplir las sentencias de Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por ellos en la ejecución de lo resuelto.

A comienzos de 1991, sobre una carretera de la provincia de Málaga, se precipitó una roca procedente de una montaña colindante. Alcanzó a un turismo que en ese momento circulaba por el lugar, causando graves daños al vehículo, sin que hubiese que lamentar daños personales.

Formulada la correspondiente reclamación civil (un juicio de cognición), el Juzgado de Primera Instancia competente dictó sentencia en Abril del año siguiente y declaró la responsabilidad civil, por daños derivados de su conducta omisiva en el mantenimiento de la seguridad vial de la carretera, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, a la que corresponde dicho mantenimiento. En consecuencia, le condenó a abonar al actor la suma de trescientos ochenta y cuatro mil setecientos sesenta y ocho pesetas -importe de los daños- más los intereses legales correspondientes.

Una vez firme la sentencia se solicitó su ejecución y en Octubre de

1992 la Consejería citada fue requerida, por primera vez, para que abonase el importe de la condena.

De nuevo se le requirió en Enero siguiente, para que efectuase el pago, sin resultado positivo alguno. En ese trance el interesado decidió formular la **queja 93/1169**, que admitimos en la doble vía prevista para estos casos.

De un lado, interesamos la intervención del Ministerio Fiscal para que investigase ante el órgano jurisdiccional la situación procesal de la ejecución de sentencia, mientras que por otro lado requerimos de la Consejería afectada información precisa sobre los hechos y motivos, en su caso, de la demora en el cumplimiento de la sentencia.

La información recibida de ambos organismos confirmó los hechos, precisando la Consejería que el primer requerimiento de pago se le efectuó por el Juzgado en Octubre de 1992, mientras que el segundo fue recibido en Abril de dicho año, cuando ya el expediente de ejecución de sentencia se había iniciado. Sin embargo, los trámites preparatorios de la orden de pago para su fiscalización y posterior envío a Tesorería para su abono efectivo no se iniciaron hasta finales de Junio de 1993 tras la admisión de la queja.

Mantuvimos abierto el expediente hasta que supimos, a través del interesado, que la sentencia se había ejecutado con el pago de la indemnización señalada, lo que tuvo lugar en Septiembre de 1993.

Desde su creación en 1990, la Consejería de Asuntos Sociales no se ha visto afectada por quejas de esta índole, hasta el presente ejercicio en que se solicitó nuestra intervención para agilizar los trámites de ejecución de una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sevilla, en materia de personal (**queja 93/2390**).

La citada sentencia anuló y dejó sin efecto unas resoluciones administrativas por las que se adjudicó una plaza, mediante contratación temporal, de educador en programa de intervención sobre drogodependencia. Otro de los aspirantes impugnó las resoluciones con el resultado indicado, pero al no anularse, en la práctica, el nombramiento irregular efectuado, acudió al auxilio de la Institución.

Dado que la sentencia era reciente y adquirió firmeza en Febrero del año que comentamos, no se remitió al Ministerio Fiscal pues en los trámites judiciales no se observaron dilaciones de consideración.

Admitida la queja ante la Consejería afectada, ésta respondió de inmediato a nuestro requerimiento informando que la sentencia había sido ya ejecutada en sus mismos términos y la contratación efectuada de forma irregular ya había sido dejada sin efecto, acompañando la documentación acreditativa correspondiente.

Con la información al interesado terminaron nuestras actuaciones, de lo que se dio cuenta al organismo afectado.

Finalmente, hemos concluido algunos expedientes iniciados a instancia de funcionarios públicos docentes, cuyos trámites, por diversos motivos, se han prolongado en exceso. Nos referimos concretamente a la **queja 91/1231** formulada contra la Universidad de Málaga, y la **queja 92/1316**, respecto de la Consejería de Educación y Ciencia.

La admisión de la citada en primer lugar vino determinada por la posible pasividad de la Universidad de Málaga en dar cumplimiento a una sentencia de nuestro Tribunal Superior, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada, que declaraba el derecho del actor a reincorporarse (en su día solicitó una excedencia) al servicio de la misma como Catedrático de Escuela Universitaria, en área de su conocimiento (Ciencias Sociales) «en la primera vacante que en ella se produzca».

La sentencia databa de 1989 y cuando en 1991 se nos dirigió el interesado por primera vez, no se había solicitado formalmente su ejecución ante la Sala, por lo que se le hizo ver tal circunstancia como paso previo a nuestra intervención.

En Enero de 1992 se dirige el interesado al Tribunal solicitando la ejecución y en Febrero siguiente la Sala requiere al Rector de la Universidad para que le remita certificación acreditativa de las diligencias practicadas en ejecución de la sentencia.

Por nuestra parte, en Junio de 1992 solicitamos de la Universidad información sobre las circunstancias que estaban dilatando el cumplimiento de la

sentencia y, en concreto, sobre la respuesta dada al requerimiento del Tribunal. Antes de obtener respuesta fueron necesarios dos escritos reiterando la petición que, finalmente, fue atendida.

Del informe recibido se desprende que, con motivo de nuestra intervención, fue convocada la Comisión de Ordenación Académica y Profesorado de la Universidad que, teniendo en cuenta que la convocatoria de plazas debe preceptivamente contar con la iniciativa del Departamento implicado, remitió escrito a cada uno de los Departamentos afectados, solicitando informe acerca de la hipotética necesidad docente de un Catedrático de Escuela Universitaria, informes que fueron evacuados oportunamente, y de cuyos contenidos se desprendió la inexistencia de vacante alguna en aquel momento, ni en ningún otro desde que se dictó la sentencia.

Dado que el contenido del fallo condicionó la reincorporación a la existencia de una vacante y ésta no se ha producido, como el propio interesado nos ratificó por escrito, le orientamos acerca de la posible prosecución de los trámites de ejecución por alguna de las vías marcadas en los artículos 106 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para los supuestos en que surjan dificultades en la ejecución ordinaria de la sentencia.

Respecto de la segunda de las quejas citadas (**92/1316**) se admitió por inejecución de tres sentencias recaídas en sendos recursos interpuestos contra acuerdos de la Consejería de Educación y Ciencia, dos de ellos referidos a descuentos por participación en huelga legal y uno sobre diferencias retributivas.

El motivo de la demora en los trámites de este expediente no es otro que la tardanza de casi un año en sernos enviado el preceptivo informe por parte de la Consejería, a cuyo titular hubimos de formular **Recordatorio** de su deber legal de auxilio para con esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, conforme a lo prevenido en nuestra Ley reguladora, con la advertencia de una posible consideración futura de actitud entorpecedora por su parte, si continuaba sin sernos remitido el preceptivo informe inicial.

La respuesta que la Consejería ofrece en su informe llega a la conclusión de que, efectuados los correspondientes cálculos, no procede más que abonarle la cantidad de 12.605 Ptas., y ello porque, tratándose del abono de un complemento de especial preparación específica y técnica que, según la Consejería, estaba asignado al Cuerpo de Catedráticos, cuando piden a la

Delegación Provincial de Sevilla la certificación de los haberes percibidos por el interesado comprueban que el mismo estuvo prestando sus servicios para esta Comunidad sólo hasta el año 1984, y como Profesor Agregado, no volviendo a incorporarse a la Comunidad Autónoma Andaluza hasta 1986, esta vez como Catedrático procedente de Badajoz.

Dicha información fue trasladada a la Sala que conoce de la ejecución de sentencia, que, a la vista de la misma, dictó Providencia de fecha 11 de Enero de 1993, acordando el archivo de las actuaciones, Providencia que ha sido recurrida, sin que hasta la fecha -dice el informe- se conozca la resolución del Tribunal.

En cuanto a las sentencias relativas a descuento de haberes por motivo del ejercicio de derecho de huelga, y como quiera que las mismas lo que decían era que los descuentos habían de realizarse dividiendo entre 30 días la nómina mensual, dice la Consejería que es así como se realizó la operación, por lo que no procede abono de cantidad alguna, y así se lo ha hecho saber a la Sala cuando lo ha requerido para que le informe sobre el estado de cumplimiento de las sentencias.

A la vista de la información remitida, hemos considerado conveniente dar traslado del informe al interesado, para alegaciones, pues de acuerdo con su contenido el presente supuesto, más que un problema de inejecución de sentencia, parece haberse convertido en un debate entre ejecutante y ejecutada en cuanto a la forma de llevar a cabo la ejecución, que, en todo caso, deberá resolver la Sala ante la que aquélla se tramita, máxime cuando de la información facilitada, y en lo que se refiere a la primera de las sentencias, la Sala ha acordado el archivo, aunque éste haya sido recurrido e ignoremos el resultado de dicho recurso.

2.4.2. Quejas que afectan a la Administración Local Andaluza.

Como hemos tenido ocasión de indicar en Informes Anuales anteriores, son escasas las quejas contra Ayuntamientos andaluces como consecuencia de incumplimientos de resoluciones judiciales. Esta tendencia, que se acentúa aún más respecto de las Diputaciones Provinciales, continúa en el presente ejercicio, a pesar de lo cual vamos a comentar algunas de las actuaciones llevadas a cabo.

La **queja 92/2319**, cuyos trámites todavía no han concluido pero que incluimos ya al corresponder al ejercicio anterior, afecta al Ayuntamiento de Almuñécar que el 18 de Junio de 1984, en sesión plenaria, acordó la necesidad de ocupación de un edificio, dentro del cual se encontraba la finca, propiedad de los interesados, acordando proceder a la expropiación forzosa de los bienes y derechos de necesaria ocupación, y para llevar a cabo las obras de ampliación del Paseo Marítimo de Prieto Moreno, y a solicitar del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la declaración de urgencia. Mediante Decreto de 9 de Octubre de 1985 se autorizó la urgente ocupación por el Ayuntamiento del mencionado edificio, señalándose para el 4 de Febrero de 1986 el levantamiento del acta previa de ocupación, que se efectuó el siguiente día 20.

El 9 de Abril de 1986 se aprobaron las valoraciones contenidas en el informe del Arquitecto municipal, dándose traslado de las mismas a los interesados, que se opusieron, por lo que hubo de ser el Jurado Provincial de Expropiación el que fijara el justiprecio en que deberían ser indemnizados los afectados por la expropiación, lo que hizo mediante Acuerdo de 26 de Noviembre de 1986, contra el que el Ayuntamiento interpuso recurso Contencioso-Administrativo ante la Audiencia Territorial de Granada, tramitado con el nº 1060/87, que fue resuelto mediante Sentencia de 6 de Abril de 1988, que desestimó íntegramente el recurso promovido por el Ayuntamiento. La sentencia, a su vez, fue igualmente recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, con fecha 24 de Octubre de 1990, dictó sentencia confirmando el fallo anterior.

Devueltas las actuaciones a la ahora Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, se solicitó oportunamente la ejecución de la misma, produciéndose la ejecutoria nº 21/91, en la que, con fecha 21 de Enero de 1992, se dictó Auto determinando la cuantía que el Ayuntamiento debía abonar a los interesados, fijándola en la cantidad de 19.180.720 Ptas.

Ante el incumplimiento del Ayuntamiento, la Sala dirigió exhorto al Juzgado de Paz de Almuñécar, con fecha 29 de Septiembre de 1992, para que efectuara requerimiento de pago al Alcalde, Secretario e Interventor del Ayuntamiento, que fue efectuado el siguiente día 8 de Octubre al Secretario, quien manifestó que daría traslado de dicho requerimiento al Alcalde, Corporación y Servicios Económicos, para el abono de las cantidades adeudadas, y, en su caso, para cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 154 de la Ley de Haciendas Locales.

Hasta la fecha de formulación de la queja, el Ayuntamiento no había procedido aún a efectuar el abono de las cantidades fijadas, pese al requerimiento realizado por la Sala, y habiendo transcurrido un año desde que se determinó la cuantía de las mismas mediante el referido Auto de 21 de Enero de 1992.

Dado que en la actuación de la Sala no detectamos pasividad alguna en orden a la adopción de las medidas necesarias para hacer cumplir la sentencia, puesto que dichas medidas fueron adoptadas a su debido tiempo, siendo la última el requerimiento citado, la admisión de la queja sólo tuvo lugar ante el Ayuntamiento afectado.

Seis meses después de solicitado el oportuno informe, con dos reiteraciones de nuestra petición inicial, aduce el Ayuntamiento, como causa del impago, la situación económica en que se encuentra el Municipio, que incluso llega a calificar de "*quiebra técnica*" ante la imposibilidad de atender a todos los pagos pendientes, por lo que las disponibilidades presupuestarias se han dedicado al pago del nóminas y al mantenimiento de los servicios indispensables, terminando su informe con una vaga promesa de atender, paulatina y fraccionadamente, la devolución originada en esta expropiación.

En una segunda comunicación, indica el Ayuntamiento que el procedimiento de pago fraccionado fue aceptado por los otros beneficiarios, pero no por los interesados en la queja, a los que, sin embargo, se les ha hecho entrega de un millón de pesetas.

El interesado corrobora el percibo de la cantidad indicada pero rechaza que se le haya ofertado plan alguno de pago fraccionado, lo que nos obligó a formular nueva petición de informe, en términos muy precisos tal y como exponemos a continuación:

"Como quiera que en su informe de 17 de Junio pasado se nos refiere que «en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y previo informe favorable del Interventor de Fondos, se procedió en el presupuesto ordinario de 1992 a consignar una cantidad suficiente para que se pudiera proceder al reconocimiento de la obligación y posterior pago», resulta necesario que, para la prosecución de nuestras actuaciones en el presente expediente de queja, nos remita Certificación expedida por

la Intervención de esa Corporación Municipal sobre la consignación efectuada para pago de las cantidades fijadas por el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, de fecha 22 de Enero de 1992, en Ejecutoria nº 21/91, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con expresión de todos los datos identificativos de dicha consignación y, de la autorización del fraccionamiento de pago, plazos de vencimiento y cantidades fraccionadas, que, en su caso, se haya acordado, y ello para una precisa comprobación del exacto cumplimiento de lo previsto en dicho precepto, y en el artículo 154 de la vigente Ley Reguladora de las Haciendas Locales."

Al terminar el año todavía no se había dado respuesta a nuestra petición.

Respecto del pequeño municipio de Prado del Rey (Cádiz), hemos recibido la **queja 93/2348** porque, según el interesado, se vio obligado, en su día, a recurrir una resolución municipal por la que se adjudicó plaza de policía local interino a persona que carecía de los requisitos necesarios, en perjuicio suyo, que sí los reunía -según su propia opinión-.

Tras los trámites oportunos recayó sentencia, en Diciembre de 1992, del Tribunal Superior de Justicia, que anuló la expresada resolución, declarando el mejor derecho del interesado a ocupar la plaza en cuestión.

Dado que el interesado no puso en conocimiento de la Sala la inejecución de sentencia hasta fecha muy tardía, la queja sólo fue admitida ante la Corporación Local al no apreciarse retraso en el órgano judicial.

La respuesta municipal nos obliga, conforme a lo preceptuado en el apartado 2 del artículo 17 de nuestra Ley reguladora, a suspender el examen de esta queja -nuestras actuaciones, en definitiva- una vez comprobada y constatada la información municipal con la del propio interesado.

Los motivos de esa suspensión son los siguientes: la plaza que de acuerdo con la sentencia corresponde ocupar al interesado, fue concedida en su día a otra persona, que no ha sido parte en el procedimiento contencioso-administrativo, pese a verse directamente afectada por el fallo, por lo

que contra el mismo ha interpuesto Recurso de Amparo constitucional, al considerar infringido su derecho a la tutela judicial efectiva; en el propio recurso, ha solicitado del Tribunal Constitucional ordene la suspensión de los efectos de la sentencia. Por otra parte ha recurrido en súplica la providencia que declaró la firmeza de la sentencia.

2.5. Quejas relativas a Abogados y Procuradores.

Pese a que la relación que se establece entre abogado y cliente es de carácter jurídico privado, en la misma pueden verse involucrados derechos fundamentales, especialmente los relativos a la defensa y asistencia de letrado, recogidos en el artículo 24.2 de nuestra Constitución. Es decir, aunque de carácter privado, la actuación profesional de letrado incide plenamente en la órbita de derechos constitucionalmente protegidos.

Por otro lado, los Colegios a que dichos profesionales pertenecen tienen encomendadas funciones públicas, entre las que se encuentran la ordenación de la actividad profesional de sus colegiados, velando por la dignidad y la ética profesional, y la de ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. En ese sentido se pronuncia el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, e igualmente se recoge en el artículo 4, apartado g) del Estatuto General de la Abogacía.

Así pues, nuestra misión de defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la Constitución nos permite efectuar las investigaciones precisas ante dichos Colegios Profesionales, en relación con las funciones públicas que éstos tienen encomendadas, tales como las anteriormente aludidas, siendo, pues, dichas Corporaciones nuestros válidos interlocutores en lo que se refiere a determinadas actuaciones de los profesionales pertenecientes a las mismas, que pudieran incidir negativamente en los preceptos constitucionales anteriormente aludidos.

Por consiguiente, en las quejas cuyo contenido se refiere a una supuesta negligencia profesional del abogado al que el interesado en la misma encomendó determinado asunto, contratando al efecto sus servicios, no habiéndose promovido, al respecto, actuación colegial alguna, informamos al interesado de las competencias colegiales, indicándole la necesidad de dirigir su denuncia al Colegio al que el profesional en cuestión pertenezca. Si resulta

necesario, de acuerdo con el contenido de la queja, se amplía la información con datos complementarios, como puedan ser los relativos a plazos de prescripción de la presunta falta cometida, como en el caso de la **queja 93/920**, en la que detectábamos la posible prescripción de la supuesta falta, debido al largo tiempo transcurrido desde que sucedieron los hechos que motivaban la presentación de la queja.

En otras ocasiones, la información complementaria ha ido dirigida a clarificar determinadas cuestiones, tales como las relacionadas con minutas de honorarios, que viene siendo un motivo frecuente de queja. Tal es el caso de las **quejas 93/150 y 93/2877**. Independientemente de la aparente disconformidad con el importe de las minutas, lo que a los interesados causaba extrañeza en ambos supuestos era que, habiéndose dirigido a los Colegios de Abogados respectivos solicitando su opinión sobre si dichas minutas eran o no ajustadas a normas, la respuesta obtenida no se pronunciaba al respecto, indicándoseles en ambas ocasiones que sólo en el caso de ser requerido el Colegio por el Juzgado podría dictaminar sobre si los honorarios presentados eran o no ajustados a las Normas que los regulan.

Efectivamente, el Estatuto General de la Abogacía no prevé, a excepción de lo establecido en su artículo 62, que establece como atribución de la Junta de Gobierno la de informar cuando los Tribunales pidan su dictamen con sujeción de lo dispuesto en la Leyes, el emitir informe alguno sobre honorarios de letrado a instancia de particulares, aunque, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63, sí para dictar arbitrajes y laudos al que se sometan las partes implicadas. Por otra parte, el concepto de honorarios que tiene la retribución económica de los abogados, no sometida a arancel, aunque existan al efecto unas normas orientadoras, no permite que se pueda efectuar un pronunciamiento exacto sin tener un completo conocimiento de las actuaciones. Es por esto que, en determinados supuestos explícitamente contemplados por nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil, como es el caso de la jura de cuentas -artículo 12- y de la tasación de costas -artículos 421 y siguientes-, se prevé el traslado de las actuaciones al Colegio de Abogados para que dé su dictamen, siendo en estos casos obligatoria su emisión.

En el expresado sentido hubimos de dirigirnos a los interesados en las quejas aludidas.

Sin embargo, son frecuentes las ocasiones en las que el

presentador de la queja nos informa de la previa existencia de denuncia colegial, concretándose su contenido en disfunciones en la tramitación, por parte del Colegio ante el que se presentó, del expediente originado en virtud de la denuncia formulada.

Es en estos casos cuando queda plenamente justificada nuestra intervención, al actuar el Colegio en el ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas.

Las disfunciones más frecuentemente detectadas en los Expedientes Informativos y/o Disciplinarios originados en virtud de denuncia colegial son la excesiva lentitud con que los mismos se vienen tramitando, y la ausencia de motivación de las Resoluciones que se adoptan, una vez concluidos.

Como normalmente el ciudadano suele ser paciente, no recurre a esta Institución hasta que ya ha transcurrido un plazo más que razonable, por lo que, con cierta frecuencia, cuando recibimos la información requerida, se ha producido en el *ínterin* la correspondiente resolución, de la que pasamos a informar al interesado, que, en ocasiones, aún no ha tenido noticia de lo resuelto.

Ejemplo de lo que antecede es lo acaecido en la **queja 92/2368**, resuelta en el presente ejercicio, en la que una ciudadana francesa, residente en Málaga, no había recibido respuesta alguna a su denuncia colegial contra un letrado sobre el que pesaban graves acusaciones, constándole sin embargo la existencia de un expediente disciplinario incoado contra el mismo por el Colegio de Abogados de dicha localidad.

De la información recibida se desprendía que dicho expediente disciplinario había sido incoado en virtud de otras denuncias, a la que se había unido la efectuada por otro letrado, en representación de la interesada, motivo por el cual no se le había dado traslado de resolución alguna, al no haber sido aquélla la presentadora de la denuncia. Por lo demás, la Resolución se había producido, consistiendo ésta en la máxima sanción aplicable: expulsión del letrado en cuestión de esa Corporación, aunque dicha Resolución se encontraba recurrida por el letrado sancionado ante el Consejo General de la Abogacía. De todo ello, pues, pudimos informar a la interesada.

Como caso de evidente dilación en la tramitación de un expediente relativo a denuncia colegial, resulta altamente significativa la **queja 93/1349**, formulada por un ciudadano italiano interno en el Centro Penitenciario Sevilla II, disconforme con la actuación profesional de su letrada, lo que motivó su denuncia contra la misma, presentada a principios de 1992, de la que, en mayo de 1993, continuaba sin tener noticia alguna. De la información remitida, a nuestro requerimiento por el Colegio de Abogados de Sevilla, se desprende que la resolución -acordando el sobreseimiento y archivo al no detectarse responsabilidad disciplinaria en la conducta de la denunciada- había sido adoptada, pero no se había procedido a dar traslado de la misma al interesado hasta que fue recibida nuestra petición de informe.

A la vista de lo anterior, nos vimos en la necesidad de efectuar al Colegio de Abogados de Sevilla la siguiente **Recomendación**:

"Venimos observando, con ocasión de las quejas que recibimos, relacionadas con Expedientes incoados por ese Colegio en virtud de denuncia colegial, la excesiva lentitud con que dichos expedientes se vienen tramitando.

Es evidente que una excesiva, y en ocasiones innecesaria, lentitud en la tramitación de expedientes originados en virtud de denuncia colegial, con largos períodos durante los cuales el comunicante no recibe noticia alguna al respecto, origina en el mismo una comprensible desazón, e incluso una indeseada desconfianza de supuesto corporativismo, que serían evitables no dejando transcurrir innecesariamente largos períodos de tramitación.

Concretándonos en el supuesto al que la presente queja se refiere, de la información remitida se desprende que la adopción del Acuerdo de la Junta de Gobierno recaído en el Expediente de Información Previa del que nos venimos ocupando, terminado finalmente con propuesta de sobreseimiento definitivo, se demoró casi un año -desde el 28 de Febrero al 4 de Diciembre de 1992-, pero es que, además, la notificación del mismo al interesado no se produjo hasta siete meses después, como se puede colegir de la fecha -7 de Julio de 1993- obrante al pie del escrito de comunicación al denunciante del Acuerdo adoptado en su día.

Teniendo en cuenta que el ponente designado «habrá de concluir la información previa en el plazo de dos meses desde su apertura», según prevé el punto 4, del artículo 7, del Reglamento de Procedimiento Disciplinario vigente, y aunque dicho plazo es prorrogable a propuesta razonada del instructor, es evidente que en el presente supuesto se ha superado todo plazo razonable, principalmente en cuanto al tiempo transcurrido entre la fecha en que, una vez instruido el expediente de información previa, fue adoptado el correspondiente Acuerdo por la Junta de Gobierno, y la fecha en que se dirigió escrito de notificación del mismo al comunicante de los hechos denunciados.

*Por todo ello, resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la **Recomendación** que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía), sobre la conveniencia de que se establezcan los mecanismos necesarios para tratar de acortar los períodos de tramitación de Expedientes incoados en virtud de denuncia colegial, respetando los plazos previstos en el Reglamento de Procedimiento Disciplinario, limitando la prórroga de los mismos, prevista por dicho Reglamento, a los casos en que sea estrictamente necesario, y procediendo a la notificación del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno, a la mayor brevedad posible."*

En lo que respecta a la segunda de las disfunciones detectadas, resulta preocupante la ausencia de motivación de las resoluciones adoptadas, al menos en lo que se refiere al contenido del Acuerdo que se le notifica al denunciante que, pese a que puede recurrirlo, carece de argumentos para hacerlo, al no poder rebatir, por desconocerlos, los motivos que han dado lugar al archivo de su denuncia.

Nuestra preocupación al respecto ha originado que nos hayamos visto obligados a formular a determinados Colegios **Recomendación** en el expresado sentido. Ejemplo de lo anterior es la formulada al Colegio de Abogados de Almería, en la **queja 92/2045**, concluida en el presente ejercicio, que transcribimos a continuación.

"Aunque con su informe se acompaña respuesta dada al interesado, con

indicación de los recursos pertinentes y plazo para recurrir, entendemos que la resolución de archivo carece de la suficiente motivación, limitada a expresar la conformidad de la Junta de Gobierno con la propuesta de archivo de la Comisión de Deontología, sin alusión alguna a los motivos de ello.

Por ello y ante actuaciones futuras, le sugerimos que las propuestas que recaigan en las informaciones previas, si son de sobreseimiento definitivo o provisional de las actuaciones, se contenga, al menos, una de las causas que para ello se establecen en el apartado 4 a) del artículo 7 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario vigente, que determina las tres siguientes: «Cuando de las mismas (diligencias) no resulten indicios de responsabilidad disciplinaria, se hubiere extinguido ésta o en la presunta infracción no resulte participación del inculpado.»".

En el caso de la **queja 93/353**, la Resolución adoptada por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Jaén no sólo adolecía de la comentada parquedad explicativa, sino incluso de pie de recurso, lo que motivó la formulación de la **Recomendación** que a continuación se transcribe.

"Su comunicación se refería al acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno, con fecha 12 de Marzo del actual, decretando el sobreseimiento y archivo del expediente, que -nos decía- se había notificado a los denunciantes.

Como quiera que no se nos ofrecía explicación alguna sobre las causas que habían llevado a la Junta de Gobierno de ese Colegio a adoptar el referido acuerdo, del que tampoco se nos adjuntaba copia, la recabamos del propio interesado.

Una vez remitida, hemos podido comprobar que el Acuerdo notificado a los denunciantes carece de pie de recurso, y, por otro lado, su contenido adolece de tal parquedad explicativa y ausencia de motivación, que impide que los denunciantes, en caso de que tuvieran intención de recurrirlo, tengan base suficiente para hacerlo, e incluso limita la posibilidad de que, ante lo satisfactorio de las explicaciones ofrecidas al respecto, decidan, en conformidad con las mismas, no recurrirlo.

En el expresado sentido, como V.I. bien sabe, se pronuncia el artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario aprobado por la Asamblea de Decanos en su sesión de 1 de Diciembre de 1989, que en su apartado 1 establece que «La Resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario habrá de ser motivada, resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente" (...) y en su apartado 3 que «La resolución que se dicte deberá ser notificada al inculpado y al denunciante o comunicante de los hechos, en su caso, con expresión de los recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos».

*Es por ello que resulta necesario indicarle la conveniencia, y en ese sentido efectuamos la **Recomendación** que nos permite formular el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Parlamento de Andalucía), de que los Acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de ese Ilustre Colegio contengan motivación suficiente que permita al comunicante de los hechos denunciados conocer las razones que le han llevado a adoptar tal resolución, permitiéndole así conformarse con la misma, o, por el contrario, mostrar su disconformidad a través de los oportunos recursos, cuya expresión, órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos son extremos que deben quedar contenidos, igualmente, en el Acuerdo que se adopte.*

Atendiendo, pues, a la Recomendación efectuada, debemos sugerirle proceda nuevamente a notificar a los interesados en la presente queja el Acuerdo adoptado en su día, con expresión de las indicaciones realizadas."

Otro tipo de actuaciones de las efectuadas frente a Colegios profesionales han ido dirigidas a clarificar determinadas situaciones en las que el interesado recibía informaciones contradictorias en relación con el problema que tenía planteado. Tal es el caso de la **queja 92/2706**, cuya tramitación continuó en el presente ejercicio. Para una mejor comprensión del asunto, resulta necesario realizar una breve historia de sus antecedentes.

El interesado en la referida queja, pretendiendo recurrir un Auto de

Sobreseimiento de las Diligencias Penales incoadas por un Juzgado de Instrucción de los de Sevilla, ante el que formuló denuncia, solicitó, ante éste, el nombramiento de abogado y procurador de oficio, necesarios para formalizar su pretendido recurso. El Juzgado, con suspensión del plazo para recurrir, solicitó a los respectivos Colegios dichos nombramientos, que se produjeron oportunamente. Puesto en contacto con la letrada designada, ésta le comunicó que consideraba insostenible su pretensión, por lo que había renunciado a su defensa. El interesado, a la vista de lo anterior, se dirigió al Colegio de Abogados, que confirmó haber recibido el escrito de renuncia, encontrándose a la espera de que por parte del Juzgado actuante se le solicitara el preceptivo dictamen previsto en el artículo 38 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Nuestro remitente acudió al Juzgado para interesarse por el tema, donde le informaron que allí no se había recibido escrito de renuncia alguno. Es en ese momento cuando el interesado, ante tal contradicción, formuló su queja.

Admitida la misma, nos dirigimos al Colegio, que nos contestó en el mismo sentido en que lo había hecho con el interesado, adjuntándonos copia del escrito de renuncia dirigido al Juzgado por la letrada designada. Fue en ese momento cuando detectamos cuál podía ser el motivo por el que el Juzgado actuante no había recibido escrito alguno: el escrito de renuncia, presentado ante el Juzgado Decano, iba dirigido al Juzgado de Primera Instancia, y no al Juzgado de Instrucción actuante. Detectado el error, nos dirigimos nuevamente al Colegio de Abogados de Sevilla, efectuando las siguientes consideraciones.

"Como V.I. recordará, el problema planteado radicaba en que, habiéndose desistido dicha Letrada de su nombramiento de oficio para la defensa del interesado en las Diligencias penales ..., del Juzgado de Instrucción nº ..., en Noviembre del pasado año, por considerar insostenible la pretensión del mismo, dicho Juzgado manifestaba reiteradamente al interesado que no había recibido el oportuno escrito de desistimiento, lo que determinó que solicitáramos informe de V.I. al respecto.

En el informe que con fecha 12 de Abril del actual, V.I. remitió a esta Institución, nos comunicaba que en ese Decanato se recibió el escrito de la Letrada, cuya fotocopia nos enviaba para mayor esclarecimiento, estando el Colegio a la espera de que por el órgano judicial se le solicitara el preceptivo dictamen al efecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36 y ss. de la Ley de

Enjuiciamiento Civil, sin que hasta la fecha se hubiera recibido petición alguna.

Como quiera que la fotocopia que se nos decía adjuntaba a su escrito, no nos fue enviada, nos volvimos a dirigir a V.I. solicitando su envío, que fue oportunamente efectuado el 1 de Junio pasado.

En poder ya de la fotocopia del escrito de desistimiento de la referida letrada, quizá podamos determinar la razón por la cual ese Colegio no ha recibido petición alguna del órgano judicial.

Dña. ... fue designada para la defensa del interesado en las Diligencias penales ..., tramitadas ante el Juzgado de Instrucción nº ...; sin embargo, su escrito de desistimiento lo dirige al Juzgado de Primera instancia nº ..., y aún en el supuesto de que el escrito estuviera dirigido a ese Juzgado como Juzgado Decano, en ningún párrafo del mismo hace referencia a que las Diligencias penales -cuyo número sí menciona- se encuentren tramitándose ante el Juzgado de Instrucción nº ..., por lo que difícilmente puede el Juzgado receptor del escrito remitirlo al que viene conociendo el asunto en cuestión.

Todo ello concuerda con las reiteradas manifestaciones que el Juzgado de Instrucción nº ... ha venido haciendo al interesado sobre la ausencia de recepción de escrito de desistimiento alguno en las Diligencias penales referidas, y con la ausencia de petición del dictamen de ese Colegio, de la que nos han informado.

Si la conclusión a la que hemos llegado fuere correcta, no cabría otra solución que indicar a la referida letrada la necesidad de dirigir su escrito de desistimiento al órgano judicial que tramita las Diligencias penales que originaron la petición del interesado de nombramiento de abogado de oficio, para que puedan proseguirse los trámites previstos al efecto en los artículos 36 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil."

A la fecha no hemos recibido respuesta del Colegio, pero como el interesado no ha vuelto a dirigirse a nosotros, podemos aventurar que el asunto ha quedado finalmente aclarado.

Es igualmente ejemplificativa de esos aludidos contactos con Colegios de Abogados la **queja 93/868**.

En la misma, su presentador nos comunicaba que se había dirigido en su día al Colegio de Abogados de Sevilla poniendo de manifiesto la supuesta negligencia profesional del letrado al que había encomendado un asunto laboral, el cual, al parecer, había dejado prescribir el plazo de presentación de un recurso contra resolución del Fondo de Garantía Salarial, que en el caso de otros compañeros que se encontraban en su misma situación había obtenido pleno éxito, como consecuencia de lo cual no había percibido la indemnización que sus compañeros sí habían obtenido.

Su pretensión al dirigirse al Colegio era que los perjuicios ocasionados por la supuesta irregularidad profesional del letrado en cuestión fueran atendidos por la Compañía de Seguros con la que dicha Corporación tenía suscrita póliza de responsabilidad civil.

A dicha solicitud el Colegio de Abogados había respondido que, efectuadas las gestiones oportunas, la entidad aseguradora había decidido no asumir el riesgo, por entender que la supuesta negligencia profesional se produjo con anterioridad a la entrada en vigor de la póliza suscrita.

A la vista de lo anterior, una vez admitida la queja, nos dirigimos al Colegio de Abogados solicitando una más amplia información al respecto. De la información remitida, a la que se acompañaba copia de la correspondencia que, en relación con el asunto planteado, se había producido entre Colegio y Compañía de Seguros, se desprendía que, efectivamente, la referida Corporación había realizado diversas gestiones tendentes a obtener de la Aseguradora la deseada indemnización, debido a su convencimiento de que, frente al criterio de la aseguradora, la supuesta negligencia profesional se había cometido estando la póliza de seguros vigente, pese a lo cual, se había conformado con la negativa de aquella a hacerse cargo de la oportuna indemnización.

Entendíamos, pues, que si al Colegio de Abogados le asistía la plena convicción de que la Compañía de Seguros debía de asumir el riesgo, no debiera conformarse con su negativa, sino ejercitar sus facultades como asegurado, exigiendo el cumplimiento de la póliza -fotocopia de la cual nos

había sido enviada, a petición nuestra-, tal como preveía, para el caso de que se produjeran conflictos entre las partes, el artículo 23 de las condiciones generales de la misma.

En consecuencia, volvimos a dirigirnos a la mencionada Corporación, con la intención de que reconsiderara su postura, poniéndole de manifiesto las siguientes consideraciones:

" De la documentación acompañada se desprende que, efectivamente, esa Corporación ha efectuado numerosas gestiones tendentes a obtener de la Cía. Aseguradora con la que tiene suscrita póliza de responsabilidad civil, la indemnización que al perjudicado podría corresponderle, como consecuencia de la presunta irregularidad profesional cometida por el Letrado en cuestión.

Sin embargo, y puesto que del contenido de la carta, cuya fotocopia nos remite, dirigida por el Sr. Secretario del Colegio a la gestora de la póliza, de fecha 10 de Noviembre del pasado año, se desprende la seguridad que a esa Corporación asiste, y que se basa en un documento expedido por el Fondo de Garantía Salarial, acerca de la plena vigencia de la póliza en el momento en que se produce la supuesta negligencia, frente al criterio contrario de la aseguradora, consideramos, en atención al interés del perjudicado, que la Corporación de su digna Presidencia no debiera conformarse con dicha negativa, procurando dar cumplimiento efectivo a la póliza suscrita, incluso a través de la puesta en práctica de lo dispuesto en el artículo 23 de las condiciones generales de la citada póliza, cuya fotocopia ha tenido la amabilidad de remitirnos."

A la fecha de conclusión de este Informe Anual, el Colegio de Abogados de Sevilla no nos ha comunicado aún el resultado de sus gestiones con la Compañía Aseguradora, sobre los puntos de discrepancia.

En el transcurso de la tramitación de quejas relacionadas con abogados, ha sido necesario, en determinadas ocasiones, recurrir a la intervención del Ministerio Fiscal. Tal es el caso de la **queja 92/1884** -a la que aludíamos en nuestro anterior Informe Anual-, concluida en el presente ejercicio.

Dicha queja planteaba, en palabras del propio interesado, la posible

conculcación del derecho de defensa, pues el letrado que le había sido designado de oficio para formular la contestación de la demanda interpuesta en su contra en juicio declarativo de menor cuantía, en reclamación de cantidad, previa petición realizada al efecto al Juzgado ante el que se tramitaba dicho procedimiento, había excusado su defensa, por considerar insostenible la pretensión de su cliente, lo que, oportunamente, había sido puesto en conocimiento del Juzgado actuante, el cual, de acuerdo con lo previsto en los artículos 36 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, había remitido las actuaciones al Colegio de Abogados, que ratificó que la pretensión defensiva del demandado resultaba insostenible en juicio.

Como quiera que, conocido lo anterior, ignorábamos si se había procedido a la continuación de los trámites previstos en los referidos preceptos, es decir, si, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley Rituaria, al ser el dictamen del Colegio conforme con el del abogado, se habían pasado los antecedentes del asunto al Ministerio Fiscal, para la emisión del dictamen previsto al efecto en dicho precepto, y, si así había sido, en qué sentido se había pronunciado, a él nos dirigimos interesando dicha información.

Del informe remitido, se desprendía que el dictamen del Ministerio Fiscal había sido totalmente coincidente con el del letrado y el del Colegio, es decir, ratificaba la indefendibilidad de la pretensión del interesado, a la vista de lo cual el Juzgado actuante había dictado Auto resolviendo rechazar la solicitud realizada por aquél de ser defendido por letrado de oficio, sin perjuicio de que pudiera oponerse a la pretensión en su contra formulada, con letrado de su libre elección.

Una vez conocidos, a través de la información que el Ministerio Fiscal nos había proporcionado, todos los trámites procedimentales seguidos tras la petición del interesado de que le fuera nombrado abogado de oficio para oponerse a la pretensión contra aquél deducida, concluida con el rechazo de dicha petición, mediante el Auto aludido, únicamente nos quedaba valorar si con dicha resolución se pudiera haber conculcado, como el interesado argumentaba, el derecho de defensa que al mismo asistía. Nuestra conclusión no podía ser otra que dicho derecho no quedaba en absoluto conculcado, ya que se habían agotado todos los trámites procedimentales previstos al efecto, una vez el letrado designado de oficio procedió a la excusa de la defensa, que, en cualquier caso, y así se le hizo saber al interesado, podía ejercitarse mediante letrado de libre designación.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la cuestión que se planteaba en la queja comentada, y su opinión al respecto queda claramente reflejada en la Sentencia de 18 de Enero de 1993, uno de cuyos párrafos transcribimos a continuación.

«Nada cabe oponer desde la perspectiva del artículo 24.1 C.E., a que los Letrados designados de oficio realicen un juicio sobre la procedencia o fundamento del recurso. La asistencia letrada, además de objeto de un derecho fundamental de la persona, debe cumplir -en el marco de la deontología profesional- una función de filtro de aquellas pretensiones o recursos que pretendan entablarse con manifiesta falta de fundamento. Por ello, el hecho de que concretamente a los letrados designados de oficio se les permita juzgar preliminarmente un asunto como improcedente puede ser entendido sin duda como una manera de no forzar a un letrado a defender una postura que no cree correcta; pero, además, cumple, del mismo modo que lo puede hacer cualquier letrado, una función preventiva frente a abusos de la justicia.».

De todo lo anterior pasamos a informar al interesado, al que nos dirigimos en los siguientes términos.

"Una vez admitida su queja, nos dirigimos al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Sevilla, solicitándole información acerca del dictamen que, en relación con su asunto, hubiera emitido el Ministerio Fiscal, ya que, según lo establecido en el artículo 39 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, si el dictamen del Colegio de Abogados coincide, como en este caso, con el del Letrado designado de oficio, ha de hacerlo el Ministerio Fiscal, estableciendo el artículo 40 de la Ley Rituaria que si éste estimase defendible la pretensión del interesado, el segundo Letrado nombrado habrá de hacerse cargo obligatoriamente de la defensa.

Del informe recibido se desprende que no ha sido así, pues el dictamen del Ministerio Fiscal ha sido plenamente coincidente con los anteriores, lo que ha motivado que el Juzgado actuante dicte Auto denegando su petición de Letrado de oficio y alzando la suspensión del procedimiento acordada en su día, no sin antes darle plazo y oportunidad de contestar a la demanda asistido de Letrado de libre designación.

Dicha Resolución no se aparta de la línea jurisprudencial marcada por el Tribunal Constitucional, toda vez que se han seguido escrupulosamente los trámites establecidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre nombramiento de abogado de oficio, y habiendo éste, el Colegio de Abogados y el propio Ministerio Fiscal considerado insostenible su pretensión en juicio, se le ha hecho saber, ofreciéndole la posibilidad de oponerse asistido de letrado de libre designación, por lo que no puede considerarse conculcado el derecho de defensa que, indudablemente, le asiste."

La **queja 92/2031**, concluida en el presente ejercicio, es otro ejemplo de queja relativa a abogado en la que es la información remitida por el Ministerio Fiscal, tras solicitar su investigación del asunto, la que nos permitió clarificar el problema planteado y poder informar debidamente al interesado al respecto.

Planteaba la interesada que, tras serle notificado por el Juzgado de Instrucción, que tramitaba las Diligencias Previas originadas por la denuncia por ella interpuesta, el Auto de sobreseimiento provisional de dichas actuaciones, solicitó de dicho Juzgado el nombramiento de abogado de oficio a efectos de poder interponer contra dicho Auto el oportuno recurso de apelación. Desde el momento en que tal solicitud había sido efectuada -decía la interesada- no había vuelto a tener noticia alguna, ni se había puesto en contacto con ella el letrado que -supuestamente- le debía haber sido designado al efecto.

De la información remitida por el Ministerio Fiscal, se desprendía que, pese a esa ausencia de contacto entre letrado y cliente, la designación se había producido oportunamente, el letrado había formalizado el mencionado recurso y la Audiencia Provincial lo había resuelto con encomiable celeridad, en el sentido de confirmar íntegramente la resolución recurrida.

De ese modo, pudimos informar ampliamente a la interesada del itinerario seguido por el procedimiento objeto de su queja, indicándole que la actuación de los órganos judiciales intervinientes no sólo había sido correcta, sino que había venido presidida por la máxima diligencia, radicando su falta de información en la evidente desconexión habida entre la propia interesada y los profesionales que, para su representación procesal, le fueron designados, sugiriéndole se pusiera en contacto con éstos para que le ofrecieran las

oportunas explicaciones al respecto.

No podemos dejar de referirnos en el presente apartado a las actuaciones realizadas con motivo del expediente de **queja de oficio 93/1505**, iniciado desde esta Institución frente a todos los Colegios de Abogados Andaluces, con motivo de los acuerdos que los mismos comenzaron a adoptar a mediados del ejercicio, al que el presente Informe se refiere, en relación con el turno de oficio y el servicio de asistencia a detenidos, como protesta ante la situación de impago, por parte del Ministerio de Justicia, de las indemnizaciones correspondientes a dichos servicios. La eventual incidencia que determinadas medidas adoptadas podían tener, en detrimento de derechos constitucionalmente protegidos, como el derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, fue lo que determinó la apertura de dicho expediente de oficio. Precisamente por su directa relación con derechos constitucionales, esta queja se contempla ampliamente en la Sección del presente Informe correspondiente a Derechos, al que, en consecuencia, nos remitimos.

Debemos mencionar, por último, que en nuestro deseo de mantener unas relaciones lo más fluidas posibles con los Colegios de Abogados ubicados en nuestra Comunidad Autónoma, se han producido, cuando hemos tenido ocasión, contactos personales con distintos Decanos, como en el caso del Colegio de Abogados de Almería, con ocasión de la visita girada a dicha provincia, y del Colegio de Abogados de Sevilla, con el que, al ser la Corporación con mayor número de colegiados, se relacionan el mayor número de quejas.

No tan frecuentes como con los Colegios de Abogados son nuestros contactos con los Colegios de Procuradores, ya que sólo en contadas ocasiones se plantean quejas relacionadas con la actuación de dichos profesionales. El papel del procurador, como mero representante de la persona interesada en el procedimiento judicial, con una participación activa en el mismo, mas no tan decisiva -en el sentido literal del término- como la del abogado, así como la notablemente inferior cuantía de sus honorarios, sujetos, a mayor abundamiento, a arancel, determina, muy probablemente, la práctica inexistencia de quejas relacionadas con su actuación profesional.

En el presente ejercicio, en una sola ocasión nos hemos visto obligados a dirigirnos a un Colegio de Procuradores, con motivo de la **queja**

93/2512, en la que el interesado planteaba haber requerido inútilmente a su procuradora, una vez concluido el procedimiento que originó su intervención, al objeto de que le fuera girada la liquidación definitiva, a favor o en contra, de la provisión de fondos inicialmente entregada. La inmediata intervención del Colegio de Procuradores de Almería, al que pertenecía la referida profesional, tras nuestra solicitud de información respecto del problema planteado, produjo el envío de la demorada liquidación, pudiéndonos comunicar la mencionada Corporación, en el momento de ofrecernos la información solicitada, no sólo de sus gestiones, sino de la definitiva resolución del problema.

VIII.- TRABAJO.

1. Introducción.

Del análisis de las quejas presentadas o tramitadas durante 1993, ante esta Institución, en materia de Trabajo y Seguridad Social, a las que en este capítulo se alude, podemos ir deduciendo un mayor conocimiento de la actividad administrativa de la Consejería de referencia, así como de sus posibles anomalías o disfunciones, fundamentalmente, en materias tales como la ejecución y desarrollo del Programa de Solidaridad de los Andaluces y la gestión de la Formación Ocupacional o, en otros aspectos, relativos a la siniestralidad laboral, en el sector de la construcción, y la repercusión que, la llamada crisis económica, tiene sobre amplios sectores de la población desempleada o asalariada que se encuentra sujeta a modificación de sus condiciones laborales contractuales.

En cuanto al Programa de Solidaridad, podemos destacar, como notas más llamativas, el hecho de que las quejas se refieren, principalmente, a la aplicación de las medidas de empleo y no a las ayudas económicas y los enormes retrasos que se producen en su ejecución, detectándose una gran falta de agilidad y coordinación entre las administraciones implicadas.

En materia de gestión de la Formación Ocupacional, el incumplimiento, por parte de las entidades colaboradoras, de las obligaciones de pago de las becas o de extender la correspondiente certificación acreditativa de la formación obtenida y la carencia, por parte de la administración, de la necesaria vigilancia y control de las estipulaciones acordadas en los convenios de colaboración suscritos, tal y como más adelante se detallará.

Por otro lado, se sigue recibiendo gran número de quejas individuales relativas a discrepancia con la aplicación concreta de la legislación estatal en materia de concurrencia de pensiones o con las resoluciones administrativas de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social en el reconocimiento de grados invalidantes.

Dado que gran parte de estas quejas están afectadas por actuaciones del Ministerio de Trabajo, se remiten al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, si previamente no han podido ser objeto de algún otro tipo de

orientación y asesoramiento que no haga necesaria la remisión, realizándose ésta, sólo en aquellos supuestos en que efectivamente se detecta alguna posible irregularidad que haga factible su intervención.

Igualmente, se observa una disminución de las quejas relativas a actuaciones en el campo de aplicación de las pensiones derivadas de la Ley 46/1977, de 15 de Octubre, de Amnistía, y demás legislación reparadora de situaciones derivadas de la guerra civil.

En cambio, se ha producido un elevado crecimiento de las quejas relativas a ciudadanos que ponen de manifiesto su precaria situación de desempleo, bien por ser jóvenes que tratan de acceder, por primera vez, al mercado de trabajo, o bien por tratarse de parados de larga duración.

A los primeros se le ha procurado orientar sobre las posibilidades de utilizar los mecanismos previstos en el Programa de Formación Ocupacional y, a los segundos, en caso de no tener acceso a los mismos, que traten de obtener, como medida de subsistencia, alguna de las ayudas previstas en el Programa de Solidaridad de los Andaluces.

Esta situación de precariedad laboral, se pone igualmente de manifiesto en aquellas quejas que evidencian las consecuencias de los expedientes de crisis o de regulación de empleo y, más en concreto, en aquellas otras individuales en las que se detallan incumplimientos de fallos judiciales de la jurisdicción de lo Social y el retraso con que, en muchas ocasiones, se logra la declaración de insolvencia provisional de los demandados, como paso previo para acceder a la cobertura legal del Fondo de Garantía Salarial.

El carácter jurídico, estrictamente privado, de las relaciones laborales con entidades no públicas, impide nuestra actuación, si bien se ha procurado, en todo caso, dar cumplida orientación acerca de los medios administrativos no judiciales que puedan garantizar los derechos posiblemente conculcados o no correctamente garantizados.

En cuanto a las principales novedades normativas publicadas en el presente ejercicio, en materia de Trabajo y Seguridad Social que hayan podido incidir en el contenido de las quejas afectadas por dicha materia, son de destacar, en el ámbito estatal, las siguientes: Real Decreto-Ley 3/1993, de 26 de Febrero, de Medidas Urgentes sobre Materias Presupuestarias, Tributarias,

Financieras y de Empleo; Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de Diciembre, de medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación; Real Decreto 2317/1993, de 29 de Diciembre que desarrolla el anterior y el Real Decreto 427/1993, de 26 de Marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Gestión de la Formación Profesional Ocupacional a la Comunidad Autónoma Andaluza, incluyendo, entre otras competencias, la ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y la titularidad de los centros de Formación Profesional del INEM, salvo tres centros sitos en Almería, Marbella y Sevilla.

En el ámbito autonómico, el Decreto 51/1993, de 20 de Abril, por el que se asignan a la Consejería de Trabajo las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado, por el citado Real Decreto; Orden de la Consejería de Trabajo de 31 de Marzo de 1993, de convocatoria para las ayudas contenidas en el Decreto 3/1992, de 14 de Enero, por el que se establecen diversos programas de apoyo al empleo y Decreto 34/1993, de 30 de Marzo por el que se modifica parcialmente el anterior.

Especial mención merece el Decreto 138/1993, de 7 de Septiembre, por el que se dictan normas relativas a los procedimientos administrativos de aplicación en el ámbito de la Consejería de Trabajo, en el que se fija un plazo de resolución de seis meses para los procedimientos de medidas de empleo, formación profesional ocupacional e ingreso mínimo de solidaridad, previstas en el Decreto 400/1990 de 27 de Noviembre, regulador del Programa de Solidaridad de los Andaluces. Dado el tipo de ayudas y sus posibles destinatarios (personas en situación de extrema necesidad), extraña, en principio, tanto el dilatado plazo de 6 meses para resolver como el carácter desestimatorio con que opera el silencio administrativo.

Finalmente, hemos de hacer unas breves consideraciones en torno al grado de colaboración que con esta Institución viene manteniendo la Consejería de Trabajo, y sus Delegaciones Provinciales. Estas suelen responder con cierta normalidad, dentro de los plazos fijados en nuestra Ley reguladora, por lo que las relaciones son fluidas, si bien puede destacarse que la Delegación Provincial de Málaga no ha contestado a la Recomendación efectuada en la **queja 93/1185**, por lo que se ha tenido que poner en conocimiento del Sr. Consejero, según previene el artículo 29 de la mencionada Ley.

Por parte de los servicios centrales se constata que los plazos para remitir la información inicial solicitada o la respuesta a las Sugerencias y

Recomendaciones efectuadas, se dilatan ostensiblemente, hasta el extremo de llevar esperando, desde Julio de 1992, la información solicitada a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, cuya actitud ha sido declarada como entorpecedora, en la **queja 92/1141**, relativa a residencias de Tiempo Libre. En otros casos, que se detallarán en los apartados correspondientes, la información remitida es insuficiente.

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 Andalucía.

2.1.1. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

2.1.1.1. Quejas admitidas a instancia de parte.

Se detallan en este apartado algunas quejas en las que se detectan determinadas anomalías en la ejecución o aplicación del Plan de Solidaridad, tanto en su vertiente de ayudas económicas como en las medidas de empleo, si bien el análisis global y pormenorizado del Programa se efectúa, más adelante, en el apartado de Quejas de Oficio.

En la **queja 92/2043**, cuya tramitación ya se anunciaba en el anterior informe, la interesada ponía de manifiesto su angustiosa situación familiar y económica, abandonada, junto con su pequeño hijo, por su esposo y, habiendo solicitado su inclusión en el Programa, 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, precisamente por haber sido abandonada, en todos los sentidos, incluido el económico, por su marido.

Siendo admitida a trámite, se solicitó el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla, haciendo constar de antemano, que,

sin entrar a discutir si la interesada reunía o no los requisitos necesarios para ser incluida en el Programa, no es de recibo el trato dispensado a la misma, atribuyéndose las dos personas que, sucesivamente, la atendieron, una competencia -el anticipo de una resolución denegatoria- de la que carecen, en lugar de prestar la ayuda requerida.

La Delegación Provincial comunica que *"es lógico pensar que a la interesada se le informara de las consecuencias que, previsiblemente tendría su solicitud (...) y ante la insistencia de la misma, se le facilitó el impreso de solicitud, remitiéndola a los correspondientes Servicios Sociales Municipales a fin de que la asesorasen en la cumplimentación del impreso y de la documentación requerida (...) por lo que no parece que se le haya dispensado un trato inadecuado por la persona que la atendiese en esta Delegación Provincial, salvo que dicha interesada entendiera que, al informarle de que no reunía los requisitos para acceder al Programa, se le estaba disuayendo de su evidente derecho a presentar la solicitud."* Por último, comunica que *"se ha procedido a recordar al personal del Programa a que faciliten la información y contesten a los problemas que se le planteen con la más exquisita corrección y adecuado trato, a fin de evitar que puedan producirse situaciones que menoscaben los derechos de los ciudadanos."*

Entendiendo que la **Sugerencia** había merecido plena acogida, en cuanto al recordatorio formulado a los funcionarios adscritos al Programa, relativo a la corrección y trato que debe dispensarse a los solicitantes, se dieron por concluidas las actuaciones.

La lentitud y excesiva complejidad administrativa establecida en 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 de Solidaridad de los Andaluces, conlleva, junto al agotamiento presupuestario, unas demoras, a todas luces excesivas, para la realización y eficacia de un Programa cuyos destinatarios se encuentran en situación de extrema necesidad.

Así, en la **queja 93/1168**, el interesado ponía de manifiesto haber solicitado su inclusión en alguna de las ayudas previstas, siéndole comunicada, el 5 de Enero de 1993, la Resolución administrativa favorable, dictada por la Delegación Provincial de Trabajo el 6 de Noviembre de 1992. La Ayuda consistía en la formalización de un contrato de trabajo temporal, con la Diputación Provincial de Sevilla.

Solicitados los correspondientes informes a la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla y a la Diputación de Sevilla, se nos comunica, por esta última, que no se ha producido tanta demora ya que la recepción de fondos necesarios para la formalización del contrato no se había recibido hasta el 20 de Abril de 1993, por lo que el beneficiario pudo comenzar a trabajar un mes después, el 25 de Mayo.

Lo cierto y claro es que este beneficiario solicitó la ayuda en Agosto de 1992 y por diferentes vicisitudes y formalidades administrativas y presupuestarias no comenzó a trabajar hasta diez meses después, sin que mientras tanto pudiese tener trabajo alguno ni ningún otro tipo de ayuda asistencial o de pensión contributiva, en su unidad familiar.

En idéntico sentido puede citarse la **queja 93/1179**, en cuyas actuaciones ha podido comprobarse lo siguiente:

La interesada presentó queja el 16 de Abril de 1993, poniendo de manifiesto que desde Mayo de 1992, en cuya fecha se le había notificado resolución favorable, concediéndole una Ayuda de Empleo y, un año después todavía no la había comenzado a disfrutar.

Solicitado el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla se nos confirma lo siguiente:

Que la interesada solicitó acogerse a alguna de las medidas previstas en el Programa de Solidaridad y la Comisión Provincial de Valoración (de Sevilla), en su reunión de 26 de Febrero de 1992, acordó proponerla como beneficiaria de la medida de empleo prevista en el apartado c, del artículo 8 del Decreto 400/90, de 27 de Noviembre, debiendo concretarse la misma en la formalización de un contrato temporal a celebrar entre la solicitante y el Ayuntamiento de Sevilla.

El 12 de Mayo del mismo año se notificó a la interesada la Resolución favorable, dictada por la Delegación Provincial de Trabajo, concediéndole la mencionada medida de empleo, cubriéndose, previamente, los requisitos de procedimiento previstos en la Circular 2/91, de 11 de Febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, tanto en la Propuesta de Resolución, como en el Documento Contable de Propuesta de Autorización del

Gasto, en su Fiscalización y en los Documentos de Disposición y Pago en unidad de Acto.

La Ordenación del Pago, por parte de la Intervención Provincial de la Delegación de Hacienda tuvo lugar el 14 de Mayo de 1992, quedando pendiente, "únicamente", la realización del pago mediante transferencia bancaria, hecho éste que no se produce hasta el 11 de Mayo de 1993.

Igualmente se nos comunica que, ante tan desmesurada demora, la propia Delegación Provincial de Trabajo se dirige a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, el 4 de Noviembre de 1992, poniendo de manifiesto los mandamientos ya ordenados y aún pendientes de pago, rogando se efectuaran las gestiones oportunas para su realización, alarmados *"porque los beneficiarios del Programa llevan esperando una ayuda, que se les ha concedido, un plazo extraordinariamente excesivo y más aún teniendo en cuenta la situación de extrema necesidad en que se encuentran los beneficiarios del Programa de Solidaridad de los Andaluces ..."*.

En base a todo ello y partiendo de la base de que la Delegación Provincial actuante no había dilatado indebidamente la tramitación del expediente sino que tales retrasos eran imputables a otras instancias, se procedió a efectuar **Recomendación** a la mencionada Dirección General, como responsable de la Formación y la Inserción Profesional, partiendo de las siguientes consideraciones:

*" **Primera.** - El artículo 1 del Decreto 400/90, de 27 de Noviembre, dispone que serán destinatarios del programa, aquellas unidades familiares cuyos ingresos mensuales máximos, por todos los conceptos y todos sus miembros, no alcance el 62% del S.M.I., incrementado en 8% del citado salario mínimo por cada ascendiente o descendiente.*

Por su parte, el artículo 8, e, establece una ayuda económica (Ingreso Mínimo de Solidaridad) cuando a ningún miembro de las familias destinatarias del Programa, pueda ser incluida en alguna de las acciones contempladas en los apartados anteriores (participación en empleos temporales de las Administraciones Públicas y entidades e instituciones sin ánimo de lucro para trabajos de interés social).

Segunda.- Que para ser acreedor de cualquiera de las ayudas, el interesado ha de encontrarse en situación de extrema necesidad y sólo en el caso de no poder ser incluido en algunas de las medidas de formación o empleo, se reconoce el derecho a la ayuda económica.

Tercera.- Partiendo de esta premisa, no se encuentra razón o justificación alguna para, como en el caso que nos ocupa, no otorgar la ayuda económica y en cambio tardar más de quince meses en hacer efectiva una medida de empleo que va dirigida a una persona o familia en situación de extrema necesidad ya que el interesado, además de sus propias carencias, debe padecer o soportar, también, las de la Administración Pública, sin contraprestación alguna.

Cuarta.- Haciendo propio el criterio de la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo, de Sevilla, debemos considerar extraordinariamente excesivo el plazo que esa Administración se ha concedido para hacer efectiva una Resolución administrativa adoptada, en firme, un año antes, más aún teniendo en cuenta la situación de extrema necesidad en que se encuentran los beneficiarios del Programa de Solidaridad de los Andaluces.

Por todo lo cual, como Comisionado del Parlamento Andaluz y en cumplimiento de los fines institucionales establecidos en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en conexión con el artículo 1 de nuestra ley reguladora y al amparo de lo establecido en su artículo 29.1, le efectuamos el siguiente **RECORDATORIO** de sus deberes legales:

*** De la Constitución Española:**

- artículo 103.1: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.».

*** De la Ley 30/93, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las**

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

- artículo 3.2: «Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.».

Igualmente y al amparo de lo establecido en el artículo 29.1, del mencionado texto legal se le efectúa la siguiente
RECOMENDACIÓN:

Que por esa Administración se adopten inmediatas y adecuadas medidas a fin de evitar, en lo sucesivo, tan dilatadas y, a todas luces, excesivas demoras en hacer efectivas las medidas de empleo adoptadas, al amparo de lo establecido en el apartado c, del artículo 8, del Decreto 400/90, de 27 de Noviembre, a fin de que las ayudas que en el mismo texto legal se contemplan, para los andaluces en situaciones de extrema necesidad, no se devengan inútiles o ineficaces y un no adecuado servicio a los intereses de los ciudadanos.".

A finales de Noviembre de 1993, contesta la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, manifestando, resumidamente, lo siguiente:

1) Que en el presente caso no se ha producido retraso alguno en cuanto a la tramitación administrativa que compete a esa Consejería y que si existieron retrasos "*únicamente se han producido en la fase de liquidación y pago efectivo, cuya competencia es de la Tesorería Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda*".

2) Que el Programa de Solidaridad se halla desconcentrado para lograr una mayor eficacia, "*principio éste contenido en el artículo 103 de la Constitución*" y que "*en aplicación de lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Diciembre, sobre Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, es competencia y obligación de la citada Delegación Provincial la efectiva tramitación e impulso de los expedientes de instancia*".

Por último, termina manifestando que "*no obstante todo lo expuesto anteriormente esta Dirección General realiza continuos contactos con*

la Dirección General de Presupuestos para conseguir que los documentos de pago existentes en este Centro Directivo vayan liquidándose con la máxima prestancia."

Entendiendo, por tanto, que el Recordatorio y Recomendación efectuados, no son aceptados por el órgano a que se ha dirigido, según se desprende de la contestación transcrita, estamos valorando la conveniencia de ponerlo en conocimiento del Sr. Consejero, según previene el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, en la confianza de poder obtener respuesta más satisfactoria.

Idénticas anomalías y dilaciones se detectan en la **queja 93/2536**, en este caso debido a retrasos en la tramitación imputables a la Diputación Provincial de Sevilla o a la consabida falta o agotamiento temporal de la dotación presupuestaria.

En este caso, la interesada presentó la solicitud el 5 de Marzo de 1993 y, según nos comunica la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla, fue propuesta como beneficiaria de la medida de empleo prevista en el artículo 8, c., del Decreto 400/90, por la Comisión Provincial de Valoración, el 19 de Mayo del mismo año, debiendo concretarse dicha medida en la formalización de un contrato temporal a celebrar entre la solicitante y la Diputación Provincial de Sevilla.

Con fecha 12 de Julio, la mencionada Delegación solicita de la Diputación que remita "a la mayor brevedad", certificado de su Intervención, acreditativo del coste del contrato correspondiente y, al no obtener respuesta, reitera dicha petición el 10 de Septiembre, lográndolo varios días después.

Igualmente nos comunica que "*el tiempo transcurrido entre la celebración de la Comisión y la petición de los mencionados certificados, se debió a que se había agotado la dotación presupuestaria asignada al ejercicio de 1993, siendo ampliado con fecha 5 de Julio.*"

Por todo ello, hasta el 21 de Septiembre no se remite a la Intervención Territorial de la Delegación Provincial de Economía Y Hacienda la propuesta de Resolución y documento contable de Propuesta de Autorización de Gasto, para la concesión de la subvención necesaria.

Con fecha 28 de Octubre se dicta la Resolución favorable, comunicando a la interesada la concesión de la medida y sin que conste, al 20 de Diciembre, si la medida se ha llevado a efecto ya que, en esa fecha (10 meses después de la solicitud), todavía se estaba a la espera de que se realizara la correspondiente transferencia.

Retrasos del mismo tipo se detectan en la **queja 93/2438**, en la que se pone de manifiesto que la interesada presentó la solicitud de inclusión en el Programa en Enero de 1993 y, transcurridos varios meses, no tenía noticia alguna acerca de lo que se hubiera resuelto en el expediente, acudiendo en queja a esta Institución.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de Sevilla, se nos confirma la fecha inicial de solicitud y que con fecha 28 de Octubre del mismo año (nueve meses después), le ha sido notificada la resolución, concediéndole la ayuda consistente en la formalización de un contrato temporal con la Diputación Provincial de Sevilla, si bien todavía no se ha llevado a cabo (Noviembre de 1993), debido a que falta la fiscalización del documento contable y la realización de la oportuna transferencia a la mencionada Diputación.

Según se nos comunica, estos retrasos han sido debidos al cumplimiento de los múltiples trámites previstos en la Circular 2/91, de 11 de Febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y a que la dotación presupuestaria del año 93, se había agotado en Abril, por lo que se hubo de solicitar nueva ampliación que no se autorizó hasta el 5 de Julio siguiente.

A la fecha de cierre de este Informe continuamos a la espera de que se nos notifique la efectiva contratación de la interesada.

2.1.1.2. Queja de Oficio **91/1797**, relativa al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la Marginación y la Desigualdad.

En el Informe Anual del año 1991 se comentaba ampliamente esta queja y se dejaba hecha expresa constancia de las Sugerencias dirigidas al Sr. Consejero de Trabajo por las que se sometía a su consideración la conveniencia de efectuar algunas modificaciones normativas, en el Decreto 400/1990, creador del Programa, así como otras correcciones prácticas, en la ejecución y desarrollo del mismo.

Estas Sugerencias se efectuaron a comienzos de Marzo de 1992 y se concedía un tiempo prudencial, para su valoración, antes de obtener respuesta, dado el alcance de las mismas.

Transcurrido todo el año 1993 y preparándose ya el presente informe, se ha recibido en Enero de 1994, la mencionada respuesta de la Consejería, según el tenor que más adelante se detalla.

Previamente, para una más adecuada comprensión del tema, se exponen, brevemente, el contenido de aquellas Sugerencias relativas a las deficiencias detectadas clasificándolas en dos grupos o aspectos:

1) De forma:

Determinadas por el largo y complicado proceso administrativo al que se somete al peticionario, así como la complejidad del propio impreso de solicitud sugiriendo, por tanto, la simplificación de la tramitación administrativa y el acortamiento del plazo que media entre la solicitud de inclusión y la consiguiente resolución.

2) De fondo:

Que afectan fundamentalmente al contenido de determinados artículos de la normativa reguladora y, en concreto, a los siguientes aspectos:

* Régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 6, que sólo debiera aplicarse para las medidas de carácter económico y no a las demás que tienen carácter monetario directo.

* Modificación del concepto de unidad familiar o convivencial, definida en el artículo 2, en relación con las incompatibilidades previstas en el artículo 6, lo que las hace extensivas hasta el segundo grado de consanguinidad o adopción, impidiendo, en casos concretos, que, al quedar excluidos los mayores de 65 años, por ser beneficiarios de pensión y pertenecer a la unidad familiar, no se pueda conceder a la misma no sólo la ayuda económica sino cualquiera de las otras previstas.

* Desigual situación propiciada al considerar la norma como

miembro "extra" a partir del beneficiario sólo a los ascendientes o descendientes y no al cónyuge.

* En cuanto a la unidad convivencial compuesta por una sola 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, estableciéndolo en 25 años.

* En lo relativo al período máximo de prestación de la ayuda económica, fijado en seis meses, no se prevé plazo alguno de prórroga automática, en caso de persistir las condiciones originarias, en tanto que la legislación de las Comunidades Autónomas antedichas establecen la ayuda por un plazo de 12 meses y además es prorrogable en caso de persistencia de las condiciones originarias.

Pues bien, la Consejería de Trabajo contesta excusándose por la dilación con que se formaliza la respuesta, motivada tanto por la complejidad e importancia de la temática planteada así como por el análisis sosegado que se ha dispensado al estudio de las sugerencias formuladas, dividiéndola, asimismo, en cuestiones formales y de fondo.

1) Cuestiones formales:

a) Tramitación procedimental:

Se manifiesta que es preocupación de la Consejería que la sujeción a los trámites reglamentarios no determine retrasos o dilaciones innecesarias, por lo que se han impartido y se seguirán impartiendo instrucciones a las unidades y servicios competentes para que la resolución de las solicitudes se ultimen en el menor tiempo posible.

b) Formatos y aportación de documentos:

Se reconoce que el impreso de solicitud es complejo y que la documentación exigida es prolija, por lo que la solución ha de buscarse tanto en la ayuda personalizada a prestar para la formalización de la solicitud inicial como a través de medios ágiles y sistemáticos que liberen al posible beneficiario, de la búsqueda y gestión de los documentos precisos.

En cuanto a la integración documental, con posterioridad a la recepción del escrito de Sugerencias remitido, se han tomado medidas para la simplificación de los documentos, al menos, los provenientes de las Administraciones Estatal y Autonómica. Con ello se ha avanzado considerablemente en la implantación de una "ventanilla única".

En este sentido, se manifiesta, que el 13 de Abril de 1993, se formalizó un acuerdo con la Delegación del Gobierno en Andalucía, que permitió centralizar y sintetizar la obtención de las certificaciones referentes a los organismos de la Administración Central e Institucional del Estado, ampliándose dicho acuerdo, el 2 de Septiembre del mismo año, a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, avanzando, así, hasta conseguir el mayor grado posible de integración burocrática, considerando, por tanto, que se ha dado un paso decisivo en la dirección apuntada por esta Institución.

2) Cuestiones de fondo.

Se recuerda que afectan, sustancialmente, al régimen de incompatibilidades, problemática de la unidad familiar o convivencial y su incidencia en el alcance de las medidas, y mantenimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En primer lugar, el Sr. Consejero reitera su mejor disposición para colaborar con la Institución y, previa conformación de criterios, dar traslado al Gobierno Andaluz, a los efectos pertinentes.

No obstante lo anterior, manifiesta que el mencionado Decreto 400/1990, fue firmado por la Consejería de Presidencia, al afectar a varios departamentos, según establece el artículo 44.2 inciso 2º de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y, cualquier iniciativa formal de modificación, en su caso, habría de efectuarse a través de dicha Consejería.

Al margen de ello, se reconoce que a la Consejería de Trabajo corresponde la Presidencia de las Comisiones de Valoración, la recepción y tramitación de las solicitudes y la resolución de la mayor parte de los expedientes.

a) Régimen de incompatibilidades.

"A dos aspectos relacionados con este punto, se refiere fundamentalmente, la Sugerencia comentada: la posible compatibilización entre la percepción de prestaciones y la concesión de alguna de las medidas denominadas "no monetaria", y la justificación o procedencia de las hipotéticas incompatibilidades de las medidas del Programa entre sí.

Sin efectuar pronunciamiento alguno sobre el criterio que, sobre la Sugerencia, pudiera sustentar el órgano titular de la facultad normativa, -que, de seguro, la estudiará y considerará con todo interés-, o los Departamentos competentes para la adopción de las respectivas medidas, en su caso, esta Consejería, por lo que se refiere al primero de los aspectos indicados, reitera a V.E la limitación presupuestaria que, en sintonía con la consecución de los objetivos pretendidos, demarca y delimita el ámbito del Programa. Ciertamente que las medidas "no monetarias" no determinan la concesión a los beneficiarios de asignaciones líquidas, pero es innegable su incidencia sobre el gasto público. Esta perspectiva habrá de tenerse en cuenta en la evaluación de la Sugerencia. Por otra parte, también debe tomarse en consideración el hecho de que el acceso a la Formación Profesional Ocupacional, no ya como medida de solidaridad, sino a través de sus específicos canales, legalmente establecidos, siempre está abierto sin condicionantes ni incompatibilidades, a cuantas personas se integren en los correspondientes programas de este Departamento.

En cuanto al segundo, el Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre, que no explicita al respecto un sistema de incompatibilidades, sí evidencia en su articulado, el criterio selectivo en que ha de fundamentarse la adopción de las medidas, eligiéndose en cada caso la "medida idónea" (artículo 5), según los "datos socio-profesionales" del peticionario, poniendo así de manifiesto el propósito de actuar contra la marginación social mediante remedios sustantivos, superadores de lo puramente asistencial, por lo que la articulación o concurrencia de medidas no se plantea en los términos de compatibilidad o incompatibilidad entre "prestaciones", sino en un sentido instrumental, por el que se procura dar a cada caso la solución adecuada. Por eso, el propio

Decreto establece ,no como compatibilidad, sino como articulación de unas acciones con otras, el complemento económico a las de carácter esencialmente formativo, hasta alcanzar el importe del Ingreso Mínimo de Solidaridad "(artículo 9.2)."

b) Unidad familiar o convivencial.

"El Decreto la regula (artículo 2), sobre la base de considerarla centro o núcleo de imputación de una situación, en la que se sustenta la procedencia o no de aplicarle alguna de las medidas establecidas. Es bien significativa a este respecto, la circunstancia de que las Unidades se configuran como directos "destinatarios del programa" (artículo 1, párrafo 1), fundamentándose así la interrelación entre las posibilidades económicas de todos sus miembros, a efecto de acreditar, en su caso, el derecho a ser incluidas en su ámbito. Desde este punto de vista han de ser enjuiciados, tanto los efectos limitativos que, de ello, se deducen (incompatibilidad de medidas con percepción de prestaciones por cualquiera de sus miembros), como los de mejora de la medida en su caso (incremento del Ingreso Mínimo de Solidaridad), evidenciando los aspectos negativos y positivos de una misma realidad, con virtualidad para producir efectos en derecho. Ciertamente que ello supone la posibilidad de que, se produzcan situaciones de mayor o menor incidencia económica, pero ello es un "aleas" inevitable consustancial a la propia diversidad de hipotéticas cargas familiares. Al ejemplo del escrito de V.E., relativo a la imposibilidad de que el Ingreso Mínimo sea compatible con la pensión del anciano padre de uno de los cónyuges generadores de la unidad convivencial, podría contraponerse el supuesto de un matrimonio sin ascendientes, pero con numerosos hijos, cuyas cargas evidentemente, serían mayores, y que, pese a ello, nunca percibirían más cantidad que la del Ingreso Mínimo. Entendida así la cuestión, la determinación concreta de las circunstancias delimitadoras de cada supuesto (tope de los 35 años para la Unidad familiar unipersonal, incompatibilización automática respecto de los mayores de 65 años), responde sólo a la voluntad del órgano normativo, asentada en gran medida, como se ha reiterado, en razones presupuestarias. Y a este respecto también habría que considerar, por ejemplo el incremento desproporcionado

que se produciría en los costes del programa, hasta el punto de generar, desde luego, su inviabilidad económica, de incorporarse al mismo un amplio colectivo de jóvenes estudiantes emancipados de hecho que, a estos efectos, se constituyesen válidamente en unidad familiar.

El fundamento del sistema de incrementos del Ingreso Mínimo de Solidaridad, que solo contempla a tal efecto a los ascendientes o descendientes, supera no obstante, tales razones, centrándose en el núcleo o Unidad familiar, generalmente dual, como punto de partida para el cómputo del parentesco, sin perjuicio de que puedan existir también núcleos unipersonales. Hay que recordar que, en nuestro sistema, a diferencia de lo que sucede en el catalán y vasco, las medidas se destinarán a la Unidad familiar y no a sus miembros individualmente considerados, por lo que no opera el concepto de "beneficiario", que podría ser la explicación de otras reglas de cómputo. El incremento pues afectará a la familia unitariamente, sin perjuicio de que, por las razones expuestas, pueda resultar aleatoriamente, un beneficio económico para las familias sin vínculo de pareja." .

c) Duración y prórroga del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

"Finalmente por lo que respecta al período mínimo de mantenimiento de esta medida, -paradigmática del Programa, según en el escrito de V.E., se indica-, su limitación independientemente de las obvias razones presupuestarias, varias veces repetidas, que harían prácticamente imposible su prolongación indefinida o a largo plazo con respecto a un amplio número de personas, descansa igualmente en el propio concepto esencial que se ha venido indicando, es decir, en su condición de instrumento contra la marginación, en base al cual, atendiéndose en un momento determinado a una situación de necesidad extrema, se posibilita una evolución hacia otras formas de integración social, y en concreto al acceso a un puesto de trabajo. De no alcanzarse este objetivo, la cuestión queda situada fuera del ámbito del Programa, adquiriendo un carácter de asistencia social o beneficencia que, en todo caso, sería de la competencia de otras instancias o unidades administrativas. Precisamente por eso el propio Programa

contempla el Ingreso Mínimo como una medida subordinada a otras soluciones, de carácter sustantivo, como el acceso a un puesto de trabajo o a la medida de Formación Profesional, a las que se dedica la mayor parte de las asignaciones establecidas. Ello es un indicativo más de su filosofía de integración y de la política seguida para la más eficaz administración y gestión de sus recursos."

Acerca de la revisión global del Programa se nos manifiesta haberse iniciado a comienzos de 1992, según lo dispuesto en la Disposición Adicional tercera del Decreto 400/1990, de 27 de Noviembre, en estrecha colaboración con las organizaciones sindicales interesadas en su aplicación, estando a la espera de mayores especificaciones, por parte de las mismas, para el perfeccionamiento de la aplicación de las medidas de Formación Profesional Ocupacional.

Dado que esta información se ha recibido a inicios del año 1994 cuando ya se estaba preparando este Informe, según se dijo anteriormente, será oportunamente valorada, si bien se ha reproducido para que la Cámara tenga un mejor y contrastado criterio sobre todo lo actuado.

Brevemente, podemos anticipar que, a nuestro criterio, la Administración acepta gran parte de las **Sugerencias** formuladas, aunque, por un lado razones presupuestarias y, por otro, el carácter interdepartamental de la normativa, impiden por ahora, las modificaciones sugeridas.

Razones éstas que, en principio, no deben ser obstáculo para iniciar el correspondiente estudio de su proposición formal así como el correspondiente estudio de viabilidad presupuestaria, ya que a nuestro juicio, aunque puedan explicar su inaplicación, no la justifican si se pretende llevar a la práctica un Programa importante y necesario para un colectivo singular y desintegrado socialmente.

Bajo idéntico punto de vista, igualmente debemos sostener que el rígido mecanismo de incompatibilidades debe ser flexibilizado mediante el pormenorizado estudio de cada caso pues, en muchos supuestos, la convivencia familiar con ascendientes que disfrutaban de algún tipo de pensión viene forzada, precisamente, por la situación de carencia y extrema necesidad en que se encuentra el teórico beneficiario, el cual una vez logre la ayuda

concedida puede, probablemente, formar otro tipo de unidad convivencial autónoma.

2.1.2. Formación Profesional Ocupacional.

En las **quejas 92/1561 y 92/1950**, ya mencionadas en el anterior Informe Anual, en las que los interesados comparecían en queja, en nombre propio y en el de otros afectados, se planteaban las anomalías detectadas en los cursos ocupacionales impartidos por entidades colaboradoras privadas que incumplían lo convenido, a la hora de abonar las becas estipuladas y contratar un determinado porcentaje de los alumnos formados, según el oportuno convenio de colaboración suscrito al amparo del Decreto 69/1991, de 2 de Abril.

En estos dos casos los alumnos ni habían cobrado la beca ni habían sido contratados, por lo que, al admitir a trámite la queja se solicitó preceptivo informe a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, la cual confirmó la situación puesta de manifiesto por los interesados al tiempo que expresaba que la entidad colaboradora RESA, había emitido un escrito donde se 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, en su caso, de una copia del mismo, o que nos indicara qué actuaciones tenía previsto efectuar para dar cumplimiento a lo establecido en el convenio de colaboración suscrito, a tenor de las competencias que a la Consejería de Trabajo otorgan los artículos 54 y siguientes del Decreto 69/1991, regulador de las acciones formativas afectadas por las quejas comentadas, en relación con el seguimiento de las acciones que se lleven a cabo y al cumplimiento de las condiciones previstas en el mismo.

Cumplimentada dicha solicitud mediante sendos informes de fecha 26 de Enero y, otro posterior, de 12 de Noviembre de 1993, se ha podido deducir la secuencia de las siguientes actuaciones administrativas:

* Que con fecha 2 de Septiembre de 1991, fue suscrito Convenio de Colaboración entre la Consejería de Trabajo y la entidad RESTAURACIÓN PARA EXPOSICIONES, S.A. (RESA), en el que se estipulaba la ejecución de acciones formativas y la posterior incorporación, mediante el oportuno contrato de trabajo, a la plantilla de la empresa de, al menos, el 85% de los alumnos formados, por lo que se abonaría a RESA la cantidad de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES QUINIENTAS CUARENTA Y SEIS MIL NOVECIENTAS CUARENTA Y TRES PESETAS, habiéndose librado el primer anticipo de la subvención, correspondiente al 50% de la misma y siendo dicha entidad la encargada del pago de las becas de los alumnos.

* No obstante, según lo previsto en la estipulación décima del mencionado Convenio de Colaboración, la entidad RESA precisaba, *"para garantizar la calidad en la ejecución de los objetivos previstos en su proyecto"*, de la empresa FORMACIÓN Y CONSULTORÍA, S.A. (FYCSA), como agente externo, para la impartición de las acciones formativas.

* Como consecuencia *"del control y seguimiento efectuado"*, se observa un incumplimiento parcial de los contratos laborales comprometidos, *"si bien existe constancia de que las acciones formativas se han desarrollado con normalidad, aunque la Entidad sólo ha abonado parte de las becas"*, por lo que, con fecha 22 de Julio del año 1993, la empresa mencionada emite un escrito contemplando *"su disposición a dar solución a la situación existente en el sentido de formalizar un documento transaccional que recoja el cumplimiento parcial del convenio y proceda a su liquidación"*, ofreciendo asimismo todo tipo de garantías *"para que los alumnos puedan percibir las becas pendientes, con cargo a la fracción del 50% restante de la subvención."*

* Por el segundo informe remitido se nos confirma que al igual que otros alumnos, de éste y otros cursos realizados, se han abonado las becas estipuladas, por el total de las 440 horas formativas y que tampoco se ha llevado a efecto el mencionado documento transaccional, por lo que se ha tenido que seguir el procedimiento establecido en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 57.2 del Decreto 69/1991, de 2 de Abril, poniendo de manifiesto el expediente a la entidad y remitiéndole copia del borrador de la propuesta de Resolución, para que presente alegaciones.

Esta propuesta de Resolución tiene por objeto la liquidación de las

becas pendientes, con carácter finalista, minorando la subvención aprobada en proporción al incumplimiento parcial de la entidad, lo que así se hizo el 11 de Junio de 1993.

* Durante la tramitación de este expediente se producen otras circunstancias, tales como que la entidad colaboradora RESA, ha desaparecido de su domicilio social así como del que consta en la escritura de constitución de la sociedad por lo que las publicaciones han de efectuarse en el tablón de Edictos del Ayuntamiento de Camas (Sevilla).

Por otra parte, los correspondientes diplomas tampoco se les pudieron extender, inicialmente, a los alumnos, ya que "el agente externo FYCSA", igualmente desaparecido, no había aportado el domicilio de los mismos, teniendo la administración actuante que ponerse en contacto con los Ayuntamientos, en cuyos ámbitos territoriales se habían desarrollado los cursos, para, igualmente, recopilar estos datos y agilizar los pagos.

* Por fin, según se nos comunica en el último informe recibido en Diciembre de 1993, se confirma que el primero de los afectados ya ha percibido la beca y el segundo lo haría en breve.

Ante la gravedad de los incumplimientos detectados y la falta del obligado seguimiento y control comprobados, por parte de la Consejería de Trabajo, a través de los mecanismos establecidos al efecto (Comisión Mixta) en la Estipulación Cuarta del Convenio de Colaboración suscrito, se ha formulado el siguiente **Recordatorio** y **Recomendación**, a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional:

"1) Que la empresa Restauración para Exposiciones S.A., RESA, formalizó convenio de colaboración, el 2 de Septiembre de 1991, con la Consejería de Trabajo, al amparo del Decreto 69/1991, para la realización de determinados cursos formativos, si bien los mencionados cursos serían impartidos por otra entidad, denominada FYCSA, que actuaba como "agente externo".

Para un mejor control, seguimiento y evaluación de lo acordado se constituye una Comisión Mixta que, como mínimo, habría de mantener tres reuniones a lo largo de su vigencia, debiéndose efectuar en la última la evaluación de los resultados y el análisis de

las justificaciones de los gastos realizados.

Entre los objetivos básicos del convenio se estipula el compromiso de la incorporación a la plantilla de la empresa de al menos el 85% de los alumnos formados.

2) Que los alumnos realizaron satisfactoriamente su formación en el tiempo previsto, con calificación de Aptos, si bien la susodicha formación consistió fundamentalmente, según manifiestan, en pelar grandes cantidades de patatas, en el horario estipulado, en las instalaciones de Sevilla, a donde acudían desde su localidad de origen, sufragándose por su cuenta, según lo convenido, el gasto de transporte.

3) Que la entidad mercantil RESA ha incumplido el convenio suscrito, ya que, no sólo no ha abonado las mencionadas, becas sino que tampoco ha conseguido formalizar los contratos de trabajo previstos, en cuantía no inferior al 85% de los alumnos, según el texto del convenio suscrito.

4) Que RESA sí ha recibido la cantidad de doscientos quince millones doscientas setenta y tres mil cuatrocientas setenta y una pesetas, correspondientes al 50% de 430.545.943 Ptas. a que asciende el total de la subvención conveniada, y, ante este incumplimiento, fue requerida por esa Administración, a la que contestó el 22 de Julio del pasado año manifestando «su disposición a dar solución a la situación existente en el sentido de formalizar un documento transaccional que recoja el cumplimiento parcial del convenio y se proceda a su liquidación.».

Al mismo tiempo, según nos informa esa Dirección General, la susodicha empresa «ofrece todas las garantías para que los alumnos puedan percibir las becas pendientes con cargo a la fracción del 50% restante de la subvención (...)» y cuya cuantía está todavía por determinar al no haber remitido los justificantes de los gastos efectuados que se le han requerido.

5) *Que estas garantías, no sólo no se concretan, sino que ni siquiera se ha molestado en justificar los gastos requeridos y poco después se comprueba que tanto RESA, como FYCSA (agente externo que formalmente dio los cursos) han desaparecido, tanto de su domicilio social, como el que consta en el expediente administrativo, por lo que esa Administración se ve obligada a efectuar la apertura del trámite de vista del expediente y de alegaciones previsto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a través del BOJA y en el tablón de Edictos del Ayuntamiento de Camas, Sevilla, por el que se comunica, igualmente, la Propuesta de Resolución por la que se minorra la subvención estipulada en el Convenio de Colaboración suscrito el 2 de Septiembre de 1992.*

En definitiva, nos encontramos ante un caso en el que la buena fe de los alumnos contratados se ha visto defraudada por una empresa que ha recibido una subvención finalista de la Administración Pública y que no ha cumplido con lo estipulado.

Al mismo tiempo y como consecuencia de lo anterior, los afectados, que sí se han comprometido a aceptar una teórica formación y han prestado correctamente sus servicios, no han podido intentar actuación alguna de resarcimiento ante la Administración, ni han podido acudir a la jurisdicción de lo Social por no ser estrictamente laboral la relación contractual mantenida, con lo que se agravó la situación de indefensión que han soportado.

Estas situaciones provocan, de hecho, todo tipo de celos y desconfianzas en el seno de la población a quienes especialmente van dirigidos los cursos ocupacionales, en la medida en que no solo se incumplen las contrataciones, en el porcentaje prometido, sino que, además, las becas estipuladas se han cobrado un año después de haber acabado la formación ocupacional estipulada, generando, por tanto una desconfianza hacia esa Administración y a otros ámbitos de la Administración Pública, en general, que es quien, en definitiva, ha sufragado las mencionadas subvenciones.

6) Que no consta que se hayan adoptado medidas de control y seguimiento a través de la Comisión Mixta creada al efecto, tanto para evaluar en nivel formativo impartido como para garantizar el pleno cumplimiento de las cláusulas pactadas y compromisos de contratación ofrecidos.

Por todo ello y al amparo de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se procede a formular **Recordatorio de los deberes legales** en el cumplimiento del convenio de colaboración suscrito con la entidad mercantil RESA.

En concreto, le recordamos el incumplimiento de los siguientes preceptos constitucionales y legales:

* De la Constitución Española, artículo 103.1.

* De la Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 29.1.

Por otra parte, y en base a las facultades que nos otorga el mencionado artículo 29 de nuestra Ley Reguladora, se formulan las siguientes **Recomendaciones:**

PRIMERA: Que en lo sucesivo, y desde esa Dirección General, se extremen las medidas oportunas, debidamente reflejadas en los convenios de colaboración que se suscriban con entidades privadas, a fin de que se garantice a los alumnos de Formación Ocupacional el tipo y calidad de formación estipulados.

SEGUNDA: Que, igualmente, se adopten cuantas medidas de control y fiscalización sean pertinentes, para que, en el marco de los convenios suscritos con entidades privadas, estas abonen en tiempo y forma, las contraprestaciones o becas previstas, garantizándose así el buen fin de las subvenciones que reciben del erario público."

Similar contenido se refleja en la **queja 93/2209**, en la que la interesada manifiesta haber realizado un curso de cocina, en la Localidad de Marchena, Sevilla, programado por la mencionada Dirección General, *"bajo la promesa de que un alto número de los asistentes al curso, de 440 horas, tendrían trabajo en Expo' 92. Terminado el curso, no sólo no se ofreció trabajo a nadie (cosa que nos defraudó bastante), sino que en las fechas que estamos, a más de un año de la finalización del curso, no se nos ha abonado el importe de la beca."*

Posteriormente la misma interesada ha manifestado, en Septiembre de 1993, haber percibido por fin el importe de la beca, si bien todavía no hemos recibido, a la hora de redactar el presente informe, la información solicitada a la Dirección General, pese a haber reiterado la petición de información.

En otras ocasiones, las irregularidades detectadas consisten en que los alumnos no han recibido, por diversas circunstancias, el diploma acreditativo de los cursos realizados, ni el correspondiente importe de la beca. Así, en la **queja 93/1242**, se nos comunica por el interesado que tras haber realizado un curso de Reparación de Computadoras, organizado por Siemens Nixdorf, no le ha sido extendido el correspondiente Diploma, ya que por error material, esta entidad colaboradora no le incluyó, entre los asistentes y pese a haberle certificado, con posterioridad, tanto la asistencia como el buen aprovechamiento, el INEM, no le otorga el mencionado Diploma.

Solicitado informe a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional, se nos confirma la realidad de los hechos y en cuanto a la posible solución del tema de fondo, contesta escuetamente, con lo siguiente: *"Con fecha 16 de Abril de 1993, se publicó en el BOE el Real Decreto 427/1993, de 26 de Marzo, de Traspaso de Funcionarios y Servicios de la Gestión de la Formación Ocupacional a la Comunidad Autónoma de Andalucía, teniendo carácter de retroactividad a 1 de Enero de 1993. Como los hechos mencionados tuvieron lugar con fecha anterior a este traspaso de funciones, es el INEM quien debe asumir la competencia. No obstante, esta Consejería cursará traslado al INEM del caso que nos ocupa, al objeto de satisfacer las pretensiones del interesado."*

A resultas de estas gestiones el Subdirector Provincial de

Formación del INEM nos comunica que al no figurar en la relación de los participantes en el curso "*no procede atender la reclamación.*".

Nuevamente nos hemos dirigido a dicho organismo adjuntándole copia del certificado acreditativo, pero hasta la fecha no tenemos contestación alguna y lo cierto es que el ciudadano en cuestión, está padeciendo las consecuencias de un error no imputable a su voluntad y que la administración no da cumplida respuesta a sus legítimas y legales pretensiones.

2.2. Expedientes que afectan a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

2.2.1. Siniestralidad Laboral.

En el anterior Informe Anual se daba cuenta ampliamente de las actuaciones realizadas en la **queja 90/1783**, relativa al alarmante aumento de la siniestralidad laboral, en el sector de la construcción, en nuestra Comunidad Autónoma, finalizando con el texto de las **Recomendaciones** dirigidas al Sr. Director de Trabajo y Seguridad Social.

Dichas Recomendaciones giraban, fundamentalmente, en torno a los siguientes extremos:

- * Necesidad de dotar de mayores y mejores medios personales y materiales a los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

- * Necesidad de suplir la escasa cultura de prevención del riesgo a través de las suficientes y adecuadas campañas divulgativas que se echaban en falta.

- * Especial dedicación a las pequeñas empresas con débil e incluso inexistente representación sindical, a las que deberá exigirse un especial rigor y permanente seguimiento en cuanto a la adopción de medidas de seguridad.

- * Necesidad de la elaboración de conclusiones sobre el Plan de Actuación en el Sector de la Construcción, debiendo ser el Organismo Regional de Seguimiento y Control quien elabore las mismas, al haber transcurrido más de

dos años desde su implantación.

Tras nueve meses de espera se ha recibido cumplida respuesta a todas las recomendaciones planteadas, admitiendo las mismas o manifestando haberlas puesto en marcha, aún antes de nuestras recomendaciones.

Debe prestarse especial atención a las manifestaciones vertidas por los representantes de los agentes sociales, sindicatos, patronal y administración, en la reunión mantenida, en Sevilla, el 19 de Febrero de 1993, constituidos en Organo de Seguimiento y Control de Actuación en el Sector (de la Construcción), valorando positivamente, en su conjunto, las acciones puestas en marcha y concediendo especial importancia al hecho de involucrar activamente a todas las partes implicadas, así como a sacar conclusiones positivas del Plan de Seguridad EXPO' 92, cuyas experiencias debieran hacerse extensivas y trasladadas a todo tipo de obras.

Igualmente debe destacarse como positiva la creación y formación de la figura del "Técnico Sindical de la Seguridad", ya puesta en marcha, así como la dotación de 31 nuevos puestos de trabajo en la RPT de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la ampliación de las campañas divulgativas y preventivas, en materia de seguridad.

Detallamos a continuación, brevemente, la respuesta obtenida de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, acerca de las mencionadas Recomendaciones, bajo los siguientes apartados:

a) Medios materiales y humanos.

* Materiales

- Las inversiones en equipamiento para los centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo, durante 1992 y 1993 han supuesto un importe total de 154.112.772 pts., habiendo adquirido una Unidad Móvil de Formación que será entregada en próximas fechas.

* Humanos

- Por gestiones realizadas a través de la Secretaría General Técnica

de la Consejería de Trabajo se ha elevado en 31 el número de puestos de trabajo en los CC.SS.H H.TT. y, actualmente, está a la espera del Concurso de Traslado para funcionarios de la Junta que tendrá su repercusión en los mencionados centros.

b) Campañas divulgativas.

- Durante 1992 se han elaborado y difundido dos videos animados, titulados ¡CUÍDATE! y ¡OJO AL TAJO!, el primero sobre temas generales y el segundo sobre el sector de la construcción.

- En el 93 se han editado publicaciones de carácter general, así como folletos y trípticos dirigidos a todos los sectores productivos, incluido el de la construcción.

- Unidad Móvil de Reconocimientos Médicos.

- Sistema de Informe Electrocardiográfico.

- Distribución de los textos de las Ponencias del II Congreso Andaluz de Seguridad, Higiene y Medicina, celebrado en Granada en Octubre de 1991.

- Asimismo durante estos dos años se ha continuado la difusión de la Publicación "Referencia a la Normativa Legal relativa al sector de la Construcción en materia de Seguridad e Higiene" así como dos folletos titulados "Derechos y Deberes en Materia de Seguridad e Higiene en el Marco de las Relaciones Laborales" y "Situaciones de riesgo. Características y Medidas Preventivas", todo ello en función de las existencias disponibles.

c) Plan de Actuación en el Sector de la Construcción de Andalucía.

- El 19 de Febrero se clausuró el Plan de Actuación en el Sector en una reunión del Organo de Seguimiento y Control del Plan.

Se acompaña copia del Acta de la reunión en la que tanto los representantes de los Sindicatos CCOO como UGT valoran positivamente el hecho de reunir conjuntamente a todos los sectores implicados en el tema de la

siniestralidad en la construcción, lo que sin duda alguna "*ha influido positivamente, ya que la siniestralidad ha sido menor*".

Por parte del Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla se menciona como "*experiencia positiva la aplicación de los Planes de Seguridad en Expo' 92, experiencia ésta que debería ser trasladada a todo tipo de obras.*" Asimismo considera interesante extraer conclusiones de lo acontecido en EXPO' 92 creyendo por ello adecuado realizar un trabajo que permita conocer sus resultados.

El representante de la Cámara de Contratistas de Andalucía, aboga por la implantación de los planes de Seguridad en todas las obras de construcción, con objeto, además, de mentalizar a todas las partes.

d) Ayudas a empresas y entidades.

Desde 1987 la Consejería de Trabajo ha desarrollado un Programa de Subvenciones a empresas y entidades, en esta materia, con el siguiente volumen de cantidades:

| | |
|------------|-----------------|
| 1991 | 49.540.000 pts. |
| 1992 | 32.670.878 " |
| 1993 | 32.800.000 " |

Las Ayudas correspondientes a 1993 se han asignado a la Fundación Laboral de la Construcción, Órgano Paritario creado como consecuencia del Convenio Nacional del Sector de la Construcción.

e) Otras acciones.

Derivadas de los Acuerdos de Concertación Social firmados en 1992 con CCOO y UGT de Andalucía, se han suscrito Convenios con las citadas Centrales Sindicales relativos a Salud Laboral y Condiciones de Trabajo, concerniendo uno de ellos al sector de la Construcción.

En el texto de desarrollo se recoge la constitución de dos Grupos de Trabajo que han estudiado la problemática derivada de las zanjas y las caídas

de altura así como la creación de la figura del denominado "Técnico Sindical de Seguridad", a los que la Junta de Andalucía impartirá un curso de formación tal y como ya se ha hecho durante los días 25 a 27 de Mayo, del año pasado, estando actualmente en fase de darles las oportunas credenciales.

f) Siniestralidad del Sector.

La siniestralidad en el sector mantiene una tendencia decreciente tanto en términos absolutos como relativos, como evidencia el Índice de Incidencia, por el que se relativiza el número de accidentes, dada la disminución actual en la actividad, de acuerdo con la población ocupada en el sector.

Según se documenta con cuadros anexos que se acompañan, el número de accidentes ha bajado, en Andalucía, un 24,06% en 1992/93 y en cuanto a la Evolución de la Siniestralidad Relativa se observa una disminución en el primer semestre de 1993 respecto al mismo período de 1992 de 1.28 puntos (23,4%) y una estimación para 1993 en comparación con 1992 de 2.78 puntos (24,8%).

Idéntica minoración se observa en el sector de la construcción comparándola con otros sectores productivos.

En definitiva, las cifras evidencian una mejora en la situación en el sector desde la perspectiva de la accidentabilidad que deba animar a continuar con las acciones emprendidas.

No obstante, somos conscientes de que la mayor parte de los informes y estudios relativos a este apartado de la siniestralidad laboral hacen relación a las causas, tipos, número y estadísticas comparativas por actividad, sector, territorio, etc. ... Pero pocos, aún, se adentran en la exigencia de responsabilidades jurídicas, su consideración como delito tipificado en el Código Penal y la persecución de tales conductas delictivas con la finalidad de proteger un bien jurídico tan inestimable como la vida humana.

Así pues, creemos conveniente profundizar, también, en esta vía que, lentamente, se va abriendo paso en la toma de conciencia de esta grave problemática: la investigación penal. Y ello, a través de los casos planteados en nuestros Tribunales de Justicia.

En efecto, con fecha 29 de Junio y 10 de Diciembre de 1993, nos hemos dirigido a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y a los Sres. Fiscales-Jefes de las Audiencias Provinciales de la Comunidad, respectivamente, recabando cuanta información pudieran remitir, relativa a actuaciones judiciales en materia de infracciones que hayan podido ser constitutivas de los supuestos de delito contemplados en los artículos 348 bis.a) y 499 bis del Código Penal, con expresión de cuantas de ellas hayan sido promovidas a instancia de la Administración, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 3 de la Ley 8/1988, de 7 de Abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Una vez completemos la información recabada procederemos a la valoración definitiva de este importante aspecto de la siniestralidad laboral.

Asimismo, en el mes de Mayo pasado se procedió a abrir **queja de oficio 93/1185**, a raíz del fallecimiento de un obrero de la construcción, en la ciudad de Málaga, según noticias aparecidas en los medios de comunicación.

Solicitado informe a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo en Málaga, se nos contesta expresando que la entidad a la que prestaba sus servicios el fallecido, había sufrido, con anterioridad tres propuestas de sanción, una vez efectuadas las correspondientes visitas de la Inspección de Trabajo, en Enero de 1992 y Enero de 1993, habiéndose elevado, con posterioridad al citado accidente mortal, otras dos propuestas de sanción, por importes respectivos de 520.000 y 1.000.000 pts. Igualmente, se incorporaba copia del informe técnico extendido por el Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el que expresamente se hace constar que el accidente fue debido a incumplimientos de la empresa en cuestión, tanto de las obligadas medidas de seguridad como, presumiblemente, del propio proyecto de ejecución de obra, de inexistencia de órdenes específicas de la dirección técnica de la obra o de incumplimiento de éstas que se dilucidarán judicialmente, constanding, en todo caso, la existencia y presentación administrativa del obligado Estudio y Plan de Seguridad correspondiente, por tratarse de un obra con presupuesto superior a los cien millones de pesetas, según establece el Real Decreto 556/1986, de 21 de Febrero.

Dado que con inmediata anterioridad a la fecha del accidente en cuestión se habían realizado actividades sancionadoras por parte de la administración laboral y sin poder calcular si nos encontramos ante un supuesto

de impericia técnica o de incumplimiento de directrices de la dirección técnica de la obra, cuyas responsabilidades corresponden depurar a la Administración de Justicia, se realizó la siguiente **Recomendación**, a la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo de Málaga, con fecha 30 de Septiembre de 1993: "*Que desde esa Delegación, se adopten, de forma inmediata, cuantas medidas sean oportunas a fin de reducir el grado de siniestralidad laboral, instando de la Inspección Provincial de Trabajo las más pertinentes actuaciones posibles, así como del Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo cuantas campañas divulgativas y formativas sean necesarias, dotándoles de medios materiales y personales suficientes, debiendo prestar especial atención a las pequeñas empresas, a través de un más exhaustivo control y seguimiento de actuaciones, en aras de la eliminación de los accidentes laborales que se vienen produciendo.*".

Al no obtener la obligada contestación, por parte del mencionado órgano de la Administración, se ha dado conocimiento de tal actitud al Sr. Consejero de Trabajo, según previene el artículo 29 de nuestra Ley reguladora.

2.2.2. Residencias de Tiempo Libre.

Por Real Decreto 4163/1982, de 29 de Diciembre, fueron transferidos del Estado a la Junta de Andalucía los servicios, instituciones y medios materiales y personales en materia de Tiempo Libre, que procedían de la extinguida Organización Sindical a través de la obra de Educación y Descanso.

Partiendo de esta base, ya en el año 1988 se efectuó, por parte de esta Institución, una **Recomendación** deducida en la **queja 88/608**, del siguiente tenor literal: "*En consecuencia, todos los bienes y derechos objeto de estas transferencias, afectadas al uso público reseñado, tienen el carácter de bienes de dominio público, conforme al artículo 3 b, de la Ley 4/1986, de 5 de Mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que, a través de sus órganos administrativos, deberá ejercerlas con el carácter de irrenunciables que a las competencias confiere el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo. De aquí que «el carácter de cuasi patrimonio sindical que poseen los inmuebles pertenecientes a la red de Residencias de Tiempo Libre», en expresión de su informe, pueda ser cuestionado como único fundamento del tipo de gestión que se viene realizando sobre dichas residencias.*".

Desde este punto de vista legal e institucional se ha procedido a abrir **queja de oficio 93/2491**, a raíz de la noticia aparecida en determinados medios de comunicación, sobre la situación de mal estado, en general, de la Residencia de Tiempo Libre de Cádiz, haciéndola extensiva, a raíz de la visita efectuada a este centro a la totalidad de la gestión del Servicio de Tiempo Libre, dado el amparo constitucional otorgado al ocio y desarrollo de la personalidad (artículos. 40.2, 43.3 y 50 de la Constitución Española), con el ánimo de valorar tanto la calidad del servicio como su pública gestión.

Abunda en la oportunidad del inicio de esta queja el hecho de que, en los últimos años, a través del Programa "Conoce la Costa", dirigido fundamentalmente a pensionistas, jubilados y minusválidos, se ha abierto la posibilidad de su disfrute a miles de ciudadanos que, lógicamente, ha supuesto un incremento notable de la utilización de este tipo de residencias.

En ejecución de los planes de actuación previstos ya han sido visitados los seis centros existentes en nuestra Comunidad: Aguadulce (Almería), Cádiz, La Línea de la Concepción (Cádiz), Marbella (Málaga), Prado Llano (Granada) y Punta Umbría (Huelva), debiendo proseguirse las actuaciones a lo largo del presente año, en la confianza de obtener de los órganos de la Administración afectados, la necesaria colaboración, para el mejor término de las mismas.

Debe reseñarse, en esta materia, la **queja 92/1141**, presentada en el mes de Junio, en la que el interesado manifestaba haber solicitado plaza para Residencia de Tiempo Libre para el período de Semana Santa, contestándosele que ya estaba cubierto el cupo. Como quiera que al interesado le informan de que las adjudicaciones se comunican directamente a los adjudicatarios, expresa su malestar ya que entiende que al no publicarse listas provisionales de beneficiarios y no darse plazo para posibles reclamaciones, se produce una situación de indefensión anticonstitucional, por lo que solicita se adopten medidas para que, en un futuro, se traten de evitar estas situaciones.

Se admite a trámite la queja en el siguiente mes de Julio solicitando informe a la Dirección General De Trabajo y Seguridad Social. Ante su silencio se le reitera el 20 de Octubre de 1992 y 28 de Diciembre de 1992.

No habiéndose recibido respuesta, pese a las peticiones reiteradas, se advirtió a la mencionada autoridad, con fecha 22 de Junio de 1993, que,

caso de no recibirse contestación en el plazo de un mes, nos veríamos obligados a considerar la actitud de dicha autoridad como entorpecedora a la labor de esta Institución, de conformidad a lo previsto en el artículo 18, apartado. 2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, procediéndose a destacarla en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

A pesar del contenido de este último escrito, y de agotar, con creces, hasta el final los trámites procedimentales señalados por la Ley 9/1983, esta Institución consideró oportuno un nuevo intento de obtener la información tan reiteradamente solicitada mediante una entrevista entre el Adjunto Primero y el Sr. Viceconsejero, en su calidad de máximo coordinador de ese Departamento.

Apreciada esta cuestión en sus justos términos, en cuanto a su importancia, observamos que la reincidencia constante de quejas no por escasas menos repetitivas y que viene reflejándose en los sucesivos Informes Anuales, aconsejaban cerrar, felizmente, el tema, máxime al aceptar formalmente la Dirección General de Trabajo, en Junio de 1989, nuestra Recomendación en el sentido de que se procedería, de inmediato, a dictar la Orden que, con criterios objetivos, regulase, adecuadamente, los procedimientos de adjudicación y distribución de las plazas. Esta cuestión, junto a la investigación, de oficio, de cada una de las Residencias de Tiempo Libre de nuestra Comunidad, constituía el arco de bóveda que cerraba, con garantías, el eficaz disfrute de las mismas por los ciudadanos.

Pues bien, a tal efecto, consideramos justificada la agilización de tales trámites y así se lo expresamos al Sr. Viceconsejero. La concordancia de criterios, la necesidad de proceder a su regulación y la publicación de la Orden citada es total y no existe ninguna discrepancia sobre la misma. Ello hace más, inexplicable, si cabe, tal omisión o incumplimiento. Se nos indicó, en dicha reunión, la intención inmediata de remitir la información solicitada en un plazo razonable de 15 días, plazo que se estimaba adecuado para que fueran superados diversos condicionantes que eran necesarios conciliar. Lamentablemente, esta gestión resultó tan infructuosa como las anteriores.

Estos hechos, pues, se han puesto en conocimiento del Sr. Consejero de Trabajo, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado, comunicándole la inclusión del mismo en el Informe Anual del

Parlamento Andaluz, al haber sido declarada como **entorpecedora a la labor de esta Institución** la actitud del Director General de Trabajo y Seguridad Social.

Se recordó, igualmente, al Sr. Consejero de Trabajo, para valorar su importancia, que a los problemas de retraso en la respuesta adecuada a este concreto expediente se une, dada su estrecha dependencia para la resolución del mismo, el incumplimiento reiterado del compromiso de cumplimentar la aceptación formal que realizó en su día (Junio de 1989) la Dirección General de Trabajo a la Recomendación dirigida por este Comisionado del Parlamento, con motivo de otro expediente de queja (ya citada **88/608**), para abordar la regulación de los procedimientos de adjudicación de plazas en los términos recogidos por la citada resolución del Defensor del Pueblo Andaluz, cuya omisión sigue motivando el núcleo central de las sucesivas quejas que han de ser admitidas por esta Institución en tanto en cuanto no se aborde, con carácter decidido, la aprobación de la citada normativa, tantas veces anunciada por esa Consejería.

Asimismo, le trasladamos la petición de remisión a esta Institución del preceptivo informe, así como la documentación necesaria para el esclarecimiento del asunto objeto de la queja.

2.3. Expedientes relativos a quejas que evidencian la situación de crisis en las relaciones laborales.

Por acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de Noviembre de 1990, (BOJA nº 106, de 28 de Diciembre), se modificaba la colaboración económica en la Jubilación Anticipada de 46 trabajadores de la entidad "Industria Sevillana de Automoción, S.A.", prevista en el punto 5º del Acuerdo de 30 de Enero de 1990.

Por dicho Acuerdo se acepta la petición de la mencionada empresa, reduciendo la colaboración de la misma en la financiación de la jubilación anticipada de los mencionados 46 trabajadores, reduciendo la misma a la cantidad de ciento cincuenta millones de pesetas y se autorizaba a la Consejería de Trabajo a aumentar su participación económica de tales jubilaciones anticipadas, en la cantidad que fuese necesaria a dicho fin.

Con fecha 5 de Marzo de 1993 comparecen ante esta Institución,

mediante escrito de **queja 93/577**, suscrito por tres representantes de los cuarenta y seis afectados, manifestando que, desde Febrero del mismo año, la mencionada empresa había dejado de ingresarles las cantidades autorizadas y previstas en dichos acuerdos.

Siendo admitida a trámite la queja se solicitó el correspondiente informe a la Consejería de Trabajo que todavía no ha contestado, pese a haberle sido reiterado en dos ocasiones, por lo que la queja sigue abierta, pese a que a finales de Diciembre los propios interesados nos manifiestan que el problema *"ha quedado totalmente resuelto al haberse suscrito un plan de jubilaciones con una entidad bancaria que les garantiza el pago de los complementos salariales hasta la edad de sesenta años."*

En Febrero de 1993 se personaron en la Institución un amplio grupo de mujeres de trabajadores de la empresa FESA-ENFERSA, solicitando nuestra mediación en búsqueda de soluciones a la reestructuración en curso de las condiciones laborales de la plantilla de trabajadores de dicha empresa.

Tras celebrar entrevista personal con los responsables de la Institución, y solicitarles documentación complementaria y aclaratoria, tuvo lugar una amplia deliberación de los problemas de carácter laboral y de las consecuencias de índole personal y familiar por las que estaba atravesando dicho colectivo de trabajadores. Igualmente, tras clarificar algunas cuestiones, quedó patente la falta de competencia sobre dichas cuestiones litigiosas y la imposibilidad de su tramitación por el procedimiento de queja, conforme a lo previsto en el artículo 17.1 de nuestra Ley reguladora, así como nuestra comprensión del problema y nuestra posible mediación en cuestiones puntuales.

Así pues, se canalizó su solicitud de entrevista con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, al tiempo que, por parte del Sr. Adjunto Primero de esta Institución, se mantenía entrevista con responsables de la Consejería de Trabajo, dando traslado de la honda preocupación institucional, ante la gravedad del problema y tratando de posibilitar alguna solución mediadora, que, al menos, paliase una salida traumática a la situación generada.

Igualmente, se pudo tener conocimiento, que, como resultado de las gestiones realizadas entre todas las partes implicadas -aunque en coordinación con el Gobierno de la Nación como autoridad que ostenta la competencia última para resolver el expediente de regulación de empleo

presentado- se logró un acuerdo suscrito el 5 de Mayo, entre el Sr. Consejero de Trabajo y los Secretarios Generales de UGT y CCOO en Andalucía, así como de los compromisos adquiridos por la Administración Autonómica, en un intento de paliar, en lo posible, los efectos negativos de la problemática que afecta a los trabajadores de FESA-ENFERSA (**queja 93/383**).

Otro conflicto laboral, igualmente colectivo, se pone de manifiesto en la **queja 93/406**, presentada por el Comité de Empresa de la entidad "Corona, S.L.", contratista de limpieza de la Base Naval de Rota (Hospital y Poblado), a la que las autoridades de los EEUU, en dicha Base Naval, habían decidido no prorrogar la concesión otorgada y, en su consecuencia, poner en inmediato peligro de continuidad los contratos de trabajo existentes y las garantías jurídicas pactadas en su Convenio Colectivo.

Dado el carácter jurídico-privado del tema en cuestión y la posible actuación competencial del Comité Permanente previsto en el Tratado Hispano-Americano de Paz, Amistad y Relaciones Laborales, así como la del propio Ministerio de Defensa de la Nación, se procedió a dar traslado al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, a efectos de su conocimiento y posibles actuaciones.

IX.- ECONOMÍA Y HACIENDA.

1. Introducción.

En este capítulo comentaremos todas aquellas quejas que, por razón de la materia, afectan a la Consejería de Economía y Hacienda, así como las que se refieren a actuaciones del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y a la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE), si bien en estas últimas, dado el ámbito competencial de supervisión de esta Institución -determinado en el art. 10, aptdo 1, de nuestra Ley reguladora-, hemos actuado más desde una posición de mediación, colaboración e información que desde una posición supervisora. Razón por la cual, en ocasiones, a la vista del problema planteado, hemos optado por remitir los expedientes de queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. También es preciso añadir que se incluyen en este Area las presentadas frente al Ministerio de Economía y Hacienda que son remitidas, lógicamente, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, y las no admisibles que se refieren, no obstante ello, a materias económico-administrativas.

El número de quejas tratadas durante este ejercicio fue de 629, de las cuales 281 se han presentado durante el presente ejercicio y 348 procedían de años anteriores. Ahora bien, estas cifras es preciso -como hicimos el año pasado- deflactarlas, por cuanto un total de 457 quejas fueron presentadas entre 1992 y 1993 por los pequeños y medianos comerciantes mostrando su total disconformidad con la apertura de las grandes superficies comerciales en domingos y festivos. Todas estas quejas fueron archivadas, a la vista de que, de un lado, estaban pendientes del pronunciamiento del Tribunal Constitucional de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de las leyes reguladoras del comercio interior de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia y, por otro, al haber declarado el Tribunal Supremo que determinados preceptos de los Decretos reguladores de esta materia en las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña no eran ajustados a derecho, tuvimos que modificar nuestra propuesta inicial de que se regularan por Decreto estas cuestiones. Ello, por más que nos ratificásemos en la parte dispositiva de la resolución a la que posteriormente haremos referencia. En definitiva, sin contabilizar las quejas referentes al comercio (135), las remitidas al Defensor del Pueblo (52) y las no admisibles (67), el total de las

quejas presentadas en el Area, en 1993, fue de 27. De éstas, se han concluido 11 y continúan en trámite 16.

Finalmente, señalaremos que del numero de las quejas tratadas (es decir incluidas las de años anteriores) y que era, como dijimos al principio de esta Introducción, de 629 quejas, se han concluido un total de 482 y continúan en trámite 22.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Turismo rural.

El progresivo decaimiento económico que vienen experimentando las zonas rurales de Andalucía, cuya principal actividad económica radica en el sector agrícola, entendemos que obliga a buscar otras alternativas de desarrollo y de empleo.

La práctica de alojarse en viviendas rurales, es común y antigua en Andalucía pero cada vez está más extendida; para ello, precisamente, resulta necesario una nueva normativa que regule estos alojamientos y permita hacer una oferta oficial de alojamientos de este tipo en nuestra Comunidad Autónoma.

En Andalucía, solamente cabe mencionar la regulación de la figura del campamento-cortijo encuadrada en el Decreto 154/87, de 3 de Junio, sobre Ordenación y clasificación de campamentos de turismo, que se trata de una modalidad que no abarca por sí sola a la demanda cada vez más creciente de alojamientos rurales.

La apertura de la población rural (agricultores, ganaderos u otras profesiones) hacia la actividad turística como receptora de beneficios económicos, y que los propios residentes que trabajan preferentemente en el sector agrario, sean los principales receptores de las rentas generadas por la actividad turística en dichas zonas, servirían para potenciar y contribuir al desarrollo económico; asimismo estas medidas ayudarían para promover la permanencia de sus habitantes en el medio rural.

Por este motivo, promovimos la apertura de **queja de oficio**

93/1151, ante la Dirección General de Turismo de la Consejería de Economía y Hacienda, considerando que precisamente, debido a la carencia de una normativa específica, se producen situaciones de insatisfacción para los usuarios de estos servicios, que sabemos ya proliferan bastante en determinadas zonas que, sobre todo, suelen coincidir con parques naturales. Asimismo la economía sumergida que supone esta actividad entendimos que avala la regulación de la misma para garantizar los derechos de los usuarios y consumidores, conforme al art. 51 de la Constitución y art. 38 sobre la libertad de Empresa; ello contribuiría a eliminar la desigualdad con los establecimientos hoteleros y de restauración (hoteles, pensiones, restaurantes, apartamentos, etc...), que están legalmente reconocidos y que cumplen sus deberes y obligaciones ante la Administración autonómica y municipal.

En definitiva, para coadyuvar al desarrollo económico, o al menos al mantenimiento de estas zonas agrícolas, normalmente desfavorecidas, e incluso para luchar contra la despoblación de los núcleos rurales, se hace impostergable la repetida regulación normativa, ya existente en distinto grado en otras Comunidades Autónomas, tales como: Cataluña, País Vasco, Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, Aragón, Valencia, Baleares, La Rioja y Murcia.

En consecuencia, formulamos **Recomendación** concretada en que se *"elabore una disposición normativa que regule la promoción y ordenación específica del denominado "Turismo Rural" en Andalucía, como medio para ajustar las relaciones entre los consumidores y usuarios de estos alojamientos y los propietarios, y contribuir con ello al progreso social y económico de las zonas rurales"*.

Como quiera que transcurría el tiempo sin obtener respuesta alguna a la resolución formulada desde esta Institución (más de 8 meses), decidimos dar cuenta de nuestras actuaciones al Consejero de Economía y Hacienda, en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado.

Cuando redactamos este Informe y tras nuevo reitero al titular del Departamento, finalmente, recibimos respuesta de dicha autoridad, en la que se comunica lo siguiente:

" (...) Esta Consejería, consciente de la necesidad de regular la promoción y ordenación del "Turismo Rural", al ser un segmento del sector en

fase de crecimiento y coincidiendo, por tanto con la Recomendación de V.E, viene trabajando desde el comienzo de la presente legislatura, haciendo un esfuerzo notable para la participación de los agentes implicados, en el convencimiento de que el consenso es la mejor garantía de un eficaz funcionamiento de la norma" .

Por último, nos informaba sobre el trámite seguido por el proyecto de Decreto que ha de regular la materia objeto de la presente queja, y así, nos señalaba:

" Ese proyecto de Decreto, ha sido distribuido a los diversos Centros Directivos de la Junta de Andalucía y empresas Públicas de la Comunidad Autónoma relacionadas con el tema, así como a los Patronatos Provinciales de Turismo, CEA, CCOO, UGT, Red Andaluza de Alojamientos Rurales, Asociación para el Fomento del Turismo Rural en Andalucía, etc...al objeto de que evacuen los informes y sugerencias que estimen oportunos.

Una vez agotado este trámite de consultas, el Proyecto de Decreto será sometido a la consideración del Consejo de Gobierno, como Órgano competente, para su definitiva aprobación" .

En consecuencia, debemos entender que se aceptó nuestra **Recomendación**, y el asunto que motivó la incoación de esta queja de oficio se encuentra en vías de solución.

2.2. Sobre la apertura los domingos y festivos de las grandes superficies comerciales.

En esta Institución, tal y como hemos indicado al principio de este Capítulo con objeto de deflactar los datos, se recibieron entre finales de 1992 y principios de 1993 numerosas quejas a través de escritos individuales -por más que su contenido fuera idéntico- de pequeños y medianos comerciantes, en las que manifestaban 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, tienen abierto hasta doce horas ininterrumpidas".

A la vista del contenido de este escrito, esta Institución se posicionó ante este problema manifestando que tal vez el tratamiento normativo del problema no exigía una norma de rango de Ley. Sin embargo, este criterio no fue aceptado por la Consejería de Economía con base en que los Decretos reguladores de los horarios comerciales de las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña habían sido declarados no ajustados a derecho por el Tribunal Supremo. Por ello, como es obligado, manifestamos a la mencionada Consejería que, a diferencia de lo que se proponía en nuestro escrito, compartíamos, completamente, su criterio referente a la imposibilidad de regular por una norma reglamentaria la cuestión de la regulación de los horarios comerciales, toda vez que, de acuerdo con la información facilitada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo había declarado contrarios a derecho los mencionados Decretos de la Generalidad de Cataluña y de Valencia, por entender, entre otros extremos manifestados en las sentencias, que tal regulación vulneraba el

principio de reserva de ley que respecto de varias materias (entre ellas la libertad de empresa y la defensa de consumidores y usuarios) establece el art. 51.3 de nuestra Norma Suprema.

Sin embargo, nos ratificamos completamente en nuestra posición sobre el fondo del asunto, que no fue otra que la de manifestar que las normas que establezca la Administración sobre la cuestión que nos ocupa (la regulación de la apertura y 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, también manifestamos que, ni la protección al consumidor, ni a 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.

En definitiva, estimábamos que, ni la libertad de horario para los locales comerciales establecido en el art. 5 del Real Decreto-Ley de 30 de Abril de 1985, de Ordenación Económica, ni la liberalización del mercado que ha de operar a partir de 1993, impedían, en principio, que se llevara a cabo la adopción de las medidas solicitadas por los reclamantes y, en su caso, se regularan otros aspectos relacionados con el horario, sin que se produjera una merma en los derechos de los consumidores al existir un horario amplio y flexible durante seis días a la semana.

De acuerdo con este criterio, se formuló **Sugerencia** 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 valorara la oportunidad de regular la cuestión planteada, así como, si se estimaba oportuno, otros aspectos relacionados con el horario de estos establecimientos, tales como la hora límite de apertura y cierre de los mismos. Ello, 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.

En su respuesta, la mencionada Consejería, además de manifestar el criterio ya expuesto y aceptado a la vista de su informe sobre la imposibilidad de regular esta cuestión, por los motivos citados, a través de Decreto, nos informó, en síntesis, que estaba manteniendo reuniones con los distintos sectores implicados intentando que se llegara a un acuerdo sobre esta cuestión por estimar que la autorregulación era la mejor forma de resolver esta cuestión. Respecto de la regulación por Ley, la mencionada Consejería nos comunicaba que todas las normas que han regulado esta materia en las demás Comunidades Autónomas, han sido objeto de impugnación, considerando esa Consejería "*... fundamental, en este aspecto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre dichas disposiciones para clarificar de manera definitiva el marco competencial en la materia*". A la vista de esta respuesta esta Institución realizó su propia valoración en el sentido de que considerábamos positivas cuantas actuaciones se estaban realizando tendentes a resolver el problema de fondo planteado en la queja, y de modo particular las reuniones celebradas, o que tuvieran lugar en un futuro, con los distintos sectores afectados con objeto de llegar a un acuerdo asumible por todos, incluidos, tal y como nos indicaba y señalábamos en nuestro escrito, los consumidores.

En cuanto al problema de fondo planteado en la queja, que entendimos que, fundamentalmente, se circunscribía -tal y como manifestaban los reclamantes en sus quejas- a que: "*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 que*

estamos sufriendo en las ventas", nos **ratificábamos íntegramente** en el contenido de la parte dispositiva de la Sugerencia formulada.

Una vez que hemos tenido conocimiento del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, a través de la Sentencia de 9 de Julio de 1993, y del Decreto-Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales, creemos inaplazable, previos los trámites preceptivos y audiencia a los interesados, la regularización de los horarios comerciales en nuestra Comunidad para compaginar los intereses de los distintos sectores del comercio y evitar los efectos perniciosos y perjudiciales que la ausencia completa de normativa pudieran estar provocando entre los pequeños y medianos empresarios.

2.3. Falta de colaboración entre Administraciones Públicas.

La Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) se dirigió a la Institución ante lo que consideraba una falta de colaboración de la Consejería de Economía y Hacienda respecto a la solicitud formulada en su día por la Gerencia Municipal de Urbanismo de esa Corporación relativa a la autorización para ocupar unos terrenos, cuya titularidad corresponde a la mencionada Consejería, para ejecutar el proyecto de obras denominado "Nudo circulatorio en c/. Córdoba". Idéntica actitud, con respecto a la instancia formal de incoación del procedimiento necesario para declarar la mutación demanial de los terrenos, se mantenía por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma. Ninguno de los distintos escritos que había dirigido el Ayuntamiento habían sido atendidos.

La necesidad de ocupación de estos terrenos venía determinada por el hecho de que, según nos comunicaba la mencionada Autoridad:

"... a raíz de la ejecución de eliminación de paso a nivel sobre el ferrocarril en la Higuera del Polo de esta Ciudad, mediante el paso subterráneo, conforme a las previsiones urbanísticas del Plan General de Ordenación urbana, se ha creado una nueva vía circulatoria de vertebración de la ciudad que acoge un considerable aumento de tráfico de vehículos al constituir ese punto una nueva vía de entrada al centro urbano desde la zona "este" de la ciudad.

Para resolver la ordenación del tráfico de vehículos en ese punto, el propio Plan General de Ordenación Urbana prevé la ejecución de un desdoblamiento de carriles de modo que no se forme un embotellamiento en el nudo.

La ejecución de las obras conlleva la ocupación de una pequeña franja de terrenos en una superficie aproximada de 234 m² de la finca destinada a la Estación de Viticultura y Enología que la Consejería de Agricultura y Pesca mantiene en esta Ciudad, por lo que la titularidad de los terrenos corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía al tener los terrenos la condición de bien demanial. Debe tenerse en cuenta que la superficie objeto de ocupación no soporta ningún tipo de edificación, estando dedicada a zona de patio y jardín".

Admitida a trámite la queja se interesó informe del Consejero de Economía y Hacienda sobre el estado de tramitación de los expedientes, así como si existía, a juicio de los Servicios adscritos a esa Consejería con competencia en la cuestión, algún obstáculo de índole legal que hubiera impedido el que hasta ahora no se hubieran resuelto las peticiones formuladas por esa Corporación. Así mismo se interesaba que, en el supuesto de que existieran dificultades para atender las solicitudes o para concederlas a corto o medio plazo, nos concretaran las mismas, adjuntándonos la documentación que estimaran oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión.

Esta petición de informe se realizó con fecha de Registro de Salida de 11 de Octubre de 1993, sin que hasta la fecha, y, pese haberse realizado dos reiteros, hayamos obtenido respuesta. En el caso de continuar esta Autoridad con esa actitud, se procedería a formular el oportuno Recordatorio legal del deber de colaboración.

2.4. Quejas referentes a la Compañía Telefónica.

Al principio de este Capítulo hemos comentado que numerosas quejas relativas a la Compañía Telefónica eran remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, particularmente aquéllas que exigían un control de legalidad de la Institución sobre esta Entidad, actuándose, por el contrario, en aquellos supuestos en los que podemos hacer una función de mediación o de

colaboración, con objeto de llevar a buen término la prestación del servicio. Tal fue el caso de la **queja 91/704** en la que el interesado se había dirigido a nosotros ante las infructuosas gestiones realizadas para obtener la prestación del servicio. Tras dirigirnos a la Dirección Provincial de la Compañía, ésta nos envió un informe del que resultaba, en síntesis, que:

"En el caso concreto de que tratamos, los estudios y documentación precisas en toda instalación de extrarradio no aconsejan, desde un punto de vista técnico, la utilización del tendido existente en las cercanías del solicitante. Por ello, las alegaciones y facilidades expuestas por el interesado resultan comprensibles, pero inadecuadas técnicamente para la instalación que desea".

Como quiera que esta respuesta, a nuestro entender, era distinta a otras tres anteriores dadas por la citada Dirección Provincial se interesó nuevo informe, en el que se nos precisaba lo ocurrido y se nos indicaba, finalmente, que:

"A la vista de lo expuesto, parece que la confusión sobre el tema se debe más a un cruce entre los datos existentes que a una contradicción efectiva, cuyo resultado, en todo caso, lamentamos en la parte que nos corresponde. Aclarado ahora el asunto, espero que suficientemente, en los aspectos concretos que planteaba en su escrito, nos remitimos en los demás a cuanto le exponíamos en el nuestro de 28-1-92".

Conocido el contenido de este escrito, nos dirigimos de nuevo a la citada entidad a fin de que nos indicaran si el proyecto que requería la realización de dos cruces subterráneos y el tendido por la finca, estaba previsto ejecutarlo en el presente año, tal y como se le informó con fecha 15 de mayo de 1991 o, en caso contrario, fecha aproximada en que se podría efectuar, ya que, al parecer, es la única vía para la resolución del problema. Una vez recibido este informe resultaba lo siguiente: la ejecución del proyecto que incluía la instalación telefónica solicitada por él, se encontraba actualmente obstaculizada por la negativa de la propietaria D^a. ... a permitir la instalación de tres postes en terrenos de su propiedad, único impedimento para ultimar los trabajos. Una vez que quedara solucionado el mismo, nos comunicarían la fecha aproximada de su instalación. A la vista del contenido del informe, el motivo que se nos indicaba, como impedimento para la instalación telefónica solicitada por el interesado, era

distinto al que hasta el momento presente se nos había ido comunicando. En todo caso, se manifestó que quedábamos a la espera del informe sobre medidas que se iban a adoptar con objeto de solventar el obstáculo surgido con motivo de la oposición de la citada propietaria a la instalación de los postes, ya sea por vía de negociaciones o conversaciones que permitan llegar a un acuerdo o en vía expropiatoria, si ésta procede. Finalmente, se nos comunicó lo siguiente:

"Telefónica ha solicitado permisos a Obras Públicas para situar provisionalmente unos postes en las cunetas de la carretera, soporte del tendido que transcurre por el borde de la finca que ha negado la autorización voluntaria, en tanto se podría tramitar una imposición de servidumbre forzosa; tan pronto contemos con tal autorización oficial, se procederá a efectuar los trabajos".

Aunque con ello parecía resuelto el problema, posteriormente se recibió nuevo escrito del interesado en el que nos decía que *"a finales de Diciembre de 1992 estaba casi totalmente finalizado el trazado de la línea telefónica, a excepción del tramo de unos 15 metros que tenían que realizar una obras consistente en la canalización del trazado por debajo de la carretera de Carrión de los Céspedes a Pilas, así como el que va desde el lugar por donde transcurre la línea telefónica hasta el lugar donde el dicente tiene ubicado su despacho profesional (aproximadamente 60 mts) sobre un total aproximado de 5.500 mts."* Por último nos decía que desde primeros de año, Telefónica había procedido al abandono de la finalización de la obra sin que desde dicha fecha hubiera aparecido personal alguno para concluir la escasa obra pendiente.

Una vez más y ante esta nueva información, nos dirigimos a la citada Dirección Provincial interesando informe sobre los hechos y que nos indicara los motivos que impedían concluir la citada obra y prestar el servicio solicitado por el reclamante, así como de cualesquiera extremos que estimaran de interés en relación con la cuestión planteada. Después de reiterar por dos veces esta petición de informe, se nos comunicó, con fecha sin más explicaciones, que:

"... después de superados los problemas técnicos que existían, el pasado 20 de los corrientes [el escrito tenía fecha del 26 de Abril de 1993] se puso en servicio la línea telefónica solicitada por D ...".

Al principio de este epígrafe hemos comentado el ámbito en el que

actúa la Institución en relación con CTNE. Pues bien, como consecuencia del aumento significativo de las quejas por facturación, se incoó un expediente a efectos informativos (**queja de oficio 92/2153**) para conocer el alcance de estas reclamaciones, pero la falta de colaboración, hasta la fecha, de todas las Direcciones Provinciales de Telefónica, excepción hecha de la de Sevilla, ha impedido que conozcamos si realmente, por las causas que fueren, en 1992 hubo un aumento significativo de las reclamaciones contra la Entidad por razón de las facturaciones.

En cualquier caso, esta Institución considera, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, como irrenunciable el derecho a obtener información sobre cuestiones que afecten, o puedan afectar, negativamente a los ciudadanos andaluces y en el futuro continuará exigiendo esa información como actualmente viene haciendo, con independencia de que, si la naturaleza del caso lo exige, se remitan los expedientes a la mencionada Institución Constitucional, ya sea directamente o en vías de colaboración.

2.5. Expediente de oficio sobre desarrollo normativo del Reglamento Estatal sobre aparatos de elevación (ascensores).

Tal como anunciábamos en el Informe del pasado año al comentar la falta de coordinación entre la Dirección General de Industria, Energía y Minas con las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda, en el procedimiento establecido para autorizar el cambio de empresas conservadoras de ascensores, **quejas 92/900 y 92/901**, acordó proceder a la apertura de **queja de oficio 93/1212**, ante la citada Dirección General.

Fundamentábamos dicha queja en que el procedimiento seguido para autorizar los cambios de empresas conservadoras de aparatos elevadores no era el mismo en todas las Delegaciones Provinciales.

Al respecto se efectuaron varias consideraciones:

- Entendemos que la diversidad de criterios en la aplicación del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención, de 8 de Noviembre de 1985, por parte de la Administración Autonómica, pudiera suponer una vulneración de los principios garantizados en el artículo 9.3 del Texto Constitucional,

de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, con respecto a los afectados (tanto industriales de empresas conservadoras como usuarios de los aparatos ascensores).

- Asimismo, dicha diversidad, es evidente que denota una falta de coordinación entre los Servicios Centrales y Periféricos de la Consejería de Economía y Hacienda, y, concretamente, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, y que con una regulación normativa para la aplicación del Reglamento de Aparatos de Elevación y de Manutención, de 8 de Noviembre de 1985, se conseguiría una mayor seguridad jurídica de los afectados y una aplicación uniforme del Reglamento en toda la Comunidad Autónoma.

En base a lo anterior se formuló **Recomendación** a la Dirección General de Industria, Energía y Minas en que "*se propusiera al Excmo.Sr. Consejero de Economía y Hacienda la aprobación de una Orden por la que se regule la aplicación del Reglamento de Aparatos de Elevación y de Manutención, aprobado por el Real Decreto 2291/1985, de 8 de Noviembre*".

Posteriormente, se recibió respuesta por la que no se aceptaba la resolución al entender que la regulación actual y el Manual de Procedimiento elaborado por dicha Dirección General, hacía innecesaria la elaboración de otras disposiciones reguladoras sobre aparatos de elevación.

Como quiera que no compartimos las argumentaciones para no aceptar nuestra Resolución, elevamos el expediente de queja al Consejero de Economía y Hacienda, en su condición de máxima autoridad, entendiendo que era posible una solución positiva, por cuanto la necesidad de disponer de la regulación propuesta es reconocida (de forma indirecta) por el mismo Centro Directivo, que ha tenido que recurrir a la elaboración de un Manual de Procedimiento debido a las dificultades de interpretación de las disposiciones normativas estatales.

Pues bien, cuando redactamos este Informe, se ha recibido la respuesta del titular de la Consejería que, igualmente, no acepta nuestra Recomendación en el sentido de aprobar una Orden que contemple esta problemática. No obstante, de sus argumentaciones se desprende un reconocimiento de la necesidad de aprobar una normativa reguladora de las empresas instaladoras y conservadoras de ascensores (en contra de lo señalado por la

Dirección General), y, así nos manifiesta lo siguiente:

" (...) Actualmente el Gobierno Central está tramitando un proyecto de Real Decreto regulador de las empresas instaladoras y conservadoras y la Junta de Andalucía, en aras de la coordinación interadministrativa y de la economía normativa, propondrá en el período de trámite de aprobación del citado Real Decreto la inclusión en el mismo de los procedimientos de cambio de conservador, con lo que se resolvería los problemas planteados por V.E".

Aunque creemos que con esta vía se resolverá esta cuestión, no compartimos la decisión de la Administración Autonómica de no querer regular expresamente, por sí misma, una materia de la que tiene competencias propias, sin perjuicio de las disposiciones estatales y como ya tienen desarrollado otras Comunidades Autónomas como Galicia y Cataluña.

Finalmente, estimamos que el desarrollo mediante norma autonómica del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de Noviembre, aclararía determinados aspectos procedimentales para mejorar la eficacia de nuestra Administración.

2.6. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

En el caso de la **queja 92/1046**, el interesado basaba sus reclamaciones en que entendía que la finca de su propiedad, en la última revisión del catastro urbano, figuraba con menor superficie de la que realmente le correspondía y que se acreditaba en la escritura de propiedad, donde su superficie era de 2.145 m², estimando que en el plano parcelario que se había tenido en cuenta, la finca de su propiedad veía mermada su superficie en unos 600 m². Este problema se unía a las actuaciones de sus vecinos colindantes, que, según el interesado, se habían apropiado de la citada extensión de terreno.

Tras recibirse el oportuno informe y dado que, según se desprendía del mismo la superficie exacta de la finca del interesado era difícil de definir, dada la discordancia entre las distintas fuentes, y que la decisión de tomar uno u otro dato parecía, a juicio del centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, era más bien una cuestión judicial que catastral, se estimó oportuno

hacer llegar el criterio de que este Organismo había asumido las competencias del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria al que correspondía, conforme al art. 13, aptdo. 2, del Real Decreto 1279/85, de 1 de Diciembre, «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».

Por todo ello, le manifestábamos, en atención a los antecedentes que hemos venido reseñando, que las Gerencias Territoriales debían tener, en la medida de sus posibilidades, un conocimiento actualizado de la condición jurídica de la propiedad inmobiliaria. Por ello, dirigimos **Sugerencia** en el sentido de que, si los datos de la escritura de compraventa aportada por el interesado coincidían con los certificados de Registro de la Propiedad, con independencia de que pueda existir disparidad con la realidad por una posible accesión de terrenos por parte de los propietarios colindantes, procedía la modificación de la revisión del catastro en lo que afectaba a la finca del interesado, de acuerdo con lo solicitado por el mismo figurando la extensión que, de acuerdo con la documentación obrante en esa Gerencia Territorial se señale en los correspondientes certificados registrales. Entendíamos que 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 dispusiera 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.

Recibido informe se nos comunicaba que hechas las comprobaciones oportunas, se procedía a modificar los planos parcelarios según medición efectuada por el citado técnico de forma 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.

Se nos decía también que los linderos estaban perfectamente delimitados por distintos agentes físicos y que analizando la escritura de compraventa por la que se adquirirían las tres fincas o parcelas, se observaba que las mismas se definían en función del largo y ancho (no especificándose su forma: poligonal, triangular, rectangular, irregular...); también se describían según los propietarios con los que linda, coincidiendo estos datos con los catas-

trados salvo en la parte norte de la finca. Según constaba en escritura pública, el reclamante compró las fincas en marzo de 1981, fecha en la cual los linderos de la finca eran los mismos que refleja D. ... en su plano-medición efectuado en Agosto de 1986, por tanto, el actual propietario ya sabía sobre el terreno las dimensiones reales de lo que adquiriría. O sea, compró sobre cuerpo cierto.

En función de todo lo anteriormente mencionado, cabía señalar que los datos catastrados actuales no se oponían a los datos que en la escritura están contenidos y todo depende de la interpretación que se quiera dar a la misma. Así mismo se hacía constar que este hecho no cuestionaba 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. El criterio seguido por la Gerencia nos pareció adecuado por cuanto en ningún momento se nos había explicitado por el reclamante la forma en que había quedado descrita la finca en la escritura ni que en la misma no figuraban las dimensiones del inmueble, por lo que procedimos a dar por concluidas las actuaciones.

2.7. Silencio Administrativo.

El problema que planteaba la interesada en la **queja 92/2134**, era que tenía necesidad de que se le concediera un aplazamiento de la deuda a pagar por el Impuesto de Sucesiones (liquidación SO-1952/87) "*hasta terminar de pagar mis otras obligaciones con la Hacienda Estatal*", siendo sus ingresos muy limitados y que, además, se les abonaban de una sola vez por año en su Empresa. Había dirigido esta petición a la Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Granada sin obtener respuesta. Si bien esta Institución no tenía la documentación oportuna para estimar si procedía o no conceder el mencionado aplazamiento, en todo caso resultaba incuestionable la obligación de resolver sobre la cuestión planteada por la interesada. Por ello, y una vez que tuvimos conocimiento de que, finalmente, se había dictado la oportuna resolución, notificándola a la representante legal de la reclamante, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

También ante la falta de respuesta de los escritos enviados por el interesado al Ayuntamiento de Torrox se presentó la **queja 92/1477** que fue concluida una vez que, tras formular el oportuno **Recordatorio** legal del deber de colaboración para con esta Institución, se nos dio traslado del acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se acordaba, por unanimidad, acceder a lo

solicitado por el interesado, dejando en suspenso los recibos referidos hasta que se diera una solución definitiva al tema urbanístico subyacente en el problema que planteaba el interesado.

El interesado, en la **queja 92/2140**, exponía que a pesar de las muchas gestiones y escritos remitidos a la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Granada, aún no le había sido devuelta la cantidad de 6.308 ptas. cuyo derecho a devolución por ingresos indebidos le fue reconocido con fecha 23 de Abril de 1992, y notificado el 26 de Junio del mismo año. En este caso, la cuestión planteada se resolvió con una gran rapidez, no siendo necesario realizar, a diferencia con lo que normalmente ocurre, ninguna petición añadida, comunicándonos esta Delegación que "*el Negociado de pagos -una vez había dispuesto fondos suficientes- y siguiendo el preceptivo orden de antigüedad, había hecho efectivo el pago al reclamante en fecha 29 de noviembre de 1992 a través de transferencia al Banco ...*". Con ello se dieron por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 93/2475**, el reclamante exponía que había interpuesto un recurso por duplicidad en el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles, sin que desde la Administración obtuviera respuesta alguna. Razón por la cual había acudido a esta Institución. Una vez que tuvimos conocimiento de que el recurso interpuesto había sido resuelto, se dieron por concluidas las actuaciones en el expediente.

2.8. Impuesto de Sucesiones. Falta de notificación de una liquidación.

Relacionada con las disfunciones de gestión e incluso con irregularidades que podrían afectar a las garantías del administrado, se presentó la **queja 92/1840** contra la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Granada. En ésta, los interesados nos decían que el 16 de Noviembre de 1989, otorgaron escritura notarial de adjudicación de herencia de D^a. ..., fallecida el 1 de Enero de 1986, presentándola en la Oficina Liquidadora del Impuesto de Sucesiones (Registro de la Propiedad de Santafe, Granada), siéndoles notificada liquidación que arrojaba una cuota a ingresar de 2.177.034 ptas., interponiendo contra la misma, en Enero de 1990, recurso de reposición al no encontrarla conforme a derecho.

En el mes de Octubre de ese año y sin que le hubieran notificado

resolución del recurso presentado, recibieron notificación de la Unidad Provincial de Recaudación en la que se les reclamaba el pago, en vía de apremio, por un principal de 818.904 ptas. más un recargo del 20 %; es decir, se había modificado la liquidación, rebajándola sin dar explicaciones ni resolver el recurso, sin notificar la nueva cuota y, por tanto, sin conceder plazo para el ingreso voluntario. Frente a ello también interpusieron recurso de reposición sin que se les notificara resolución alguna. En 1990 presentaron reclamación en queja ante estos hechos que fue desestimada, y posteriormente en 1991 y 1992 reiteraron la queja presentada, reafirmando por el Servicio citado la resolución desestimatoria emitida en su día.

Del informe emitido por el liquidador, en el que se detallaban todas las actuaciones, resultaba que, notificada la base y la liquidación practicada al presentante, se interponía recurso de reposición contra la base, por lo que se giraba nueva liquidación practicada sobre la base del valor declarado por lo interesados, en tanto se resolvía el recurso de reposición, para lo que estimaban no era precisa una valoración por los Servicios Técnicos.

Igualmente, se indicaba que esta liquidación fue notificada al interesado mediante carta certificada con acuse de recibo que resultó devuelta al ser desconocido el destinatario. Ello llevó a que la citada Oficina Liquidadora, considerando que no se había practicado la preceptiva notificación de la nueva liquidación sobre la base del valor declarado, se practicara la misma en la persona de D. , uno de los herederos, por el mismo medio, apareciendo el acuse de recibo firmado por D^a. al parecer esposa del mismo. En consecuencia estimaban que no se había producido indefensión y que, en todo momento, habían actuado conforme a derecho.

Por el contrario esta Institución disienta de esta conclusión al estimar que la notificación no se había practicado en forma, por cuanto el art. 43 de la Ley General Tributaria, en su apartado 1, establece que el sujeto pasivo con capacidad de obrar podrá actuar por medio de representante, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones administrativas, si no se hace manifestación en contrario. En base a ello, tras notificarsele la liquidación practicada, este interpuso recurso de reposición, motivando ello que se le girara una nueva liquidación practicada sobre la base del valor declarado. Aceptada la representación del Sr. la Oficina Liquidadora le remite carta certificada, que al ser devuelta determina que esa Delegación notifique a uno sólo de los herederos, incumpliendo lo dispuesto en el art. 43 en el sentido de continuar las

sucesivas actuaciones con el representante, que había sido admitido para la práctica de otros trámites por esa Oficina y sin que se hubiera hecho manifestación en contrario alguna por parte de los sujetos pasivos.

Entendimos, por tanto, que la notificación, al resultar que el domicilio del representante pasaba a ser desconocido, se debía de haber practicado con las formalidades establecidas en el art. 80.3 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958. En el caso de que se hubiera optado por enviar la notificación directamente a los interesados, se debió practicar esta a todos los sujetos pasivos y no sólo a uno de ellos, como hizo la Oficina Liquidadora, puesto que las liquidaciones se extenderán a nombre de cada contribuyente, todavía se podría entender válida la notificación efectuada al primer firmante de un escrito firmado por varios interesados, pero no es lo que había ocurrido en el presente supuesto, al existir un representante aceptado por todos los sujetos pasivos y por la propia Administración Tributaria. El art. 124.1 de la Ley General Tributaria establece igualmente el deber de notificación a los sujetos pasivos de las liquidaciones tributarias, que entendimos incumplido al no poderse garantizar en modo alguno el conocimiento por parte de todos los obligados de la nueva liquidación practicada.

Todo ello, nos llevó a formular el oportuno **Recordatorio** Legal, así como una **Recomendación** con objeto de que se efectuaran los trámites necesarios a fin de que la nueva liquidación fuera enviada con las debidas formalidades legales al Sr. o, en otro caso, se notificara a todos los herederos y que igualmente, se procediera a la devolución del recargo de apremio por no resultar procedente su exacción al no haber sido notificada debidamente la nueva liquidación practicada tras el recurso de reposición interpuesto por los interesados.

La Delegación Provincial citada no dio respuesta a esta resolución por que procedimos a elevar las actuaciones al Consejero, quien nos comunicó que se había dirigido a aquella Delegación Provincial, a fin de que se cumplimentara la Recomendación formulada por esta Institución por lo que se iba a practicar nueva notificación al representante o a cada uno de los sujetos pasivos, y se iba a devolver el recargo de apremio, en caso de haberse ingresado. Finalmente este extremo fue confirmado por la Delegación Provincial de esa Consejería al comunicarnos que se había estimado la reclamación presentada por el interesado.

2.9. Multa de tráfico. Embargo sin notificación previa.

En el caso de la **queja 93/1913** el interesado se había dirigido a nosotros manifestándonos que había recibido del Banco ..., donde tiene su cuenta corriente, nota de cargo por el concepto de embargo ejecutado por el Servicio de Recaudación de zona del Ayuntamiento de Sevilla, cuyo importe había sido adeudado a una cuenta de titularidad indistinta a nombre suyo y de su esposa. Tras informarse en el Ayuntamiento, tuvo conocimiento que el embargo se efectuaba por infracciones de tráfico, tres de ellas correspondientes al año 1986 y dos al año 1988. Indicaba, además, que en ningún caso había recibido notificación de la imposición de esta multa, ni de la providencia de apremio, a pesar de que su domicilio era perfectamente conocido y se tenía constancia del mismo en los registros correspondientes.

Tras interesar la oportuna información, finalmente, por el Negociado de multas se nos comunicó que se habían iniciado los trámites para la devolución de la cantidad embargada, en consecuencia dimos por concluidas nuestra actuaciones en el expediente.

2.10. Expediente de oficio sobre devolución de ingresos indebidos.

La **queja 93/2192** también se refería a un supuesto de devolución de ingresos indebidos, tramitándose ante el Ayuntamiento de Sevilla. El motivo de la misma fue que el reclamante nos decía que hacía más de tres años presentó en el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria recurso del que se adjuntaba fotocopia. que fue estimado, al considerar que procedía la devolución del importe de los recibos abonados erróneamente. El interesado nos decía, también, que *" al pretender cobrar dicho importe en la sección de IBI del Ayuntamiento de Sevilla, el funcionario D. me indica que no coinciden los números fijos y que hay que identificar qué recibos son los anulados y los que hay que devolver, para lo cual habría que hacer otro recurso que es posible tardará otros 3 años."*

En el informe remitido se señalaba que examinados los antecedentes obrantes en la Sección, se había comprobado que, como consecuencia de resolución del Centro de Gestión Catastral recaída en su

expediente 637/90, remitida con fecha 10 de Mayo de 1993 y en la que se comunicaba la existencia de error por duplicidad, mediante propuesta de esta Sección de fecha 19 de Mayo de 1993, se había acordado en el expediente 2143/93 la anulación de los valores recibos del Impuesto erróneos, girados a nombre de D. correspondientes a los ejercicios 1990 a 1992. A continuación se añadía que en esa Sección no había sido presentada por D. ... solicitud alguna de devolución respecto de los valores recibos indicados, por lo que, consiguientemente, no había sido tramitada tal devolución. Posteriormente se indicaba que el interesado debería presentar reclamación al efecto. A la vista del contenido de este informe se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de las disposiciones que, a continuación, se mencionan:

El art. 7 del Real Decreto 1163/90, de 21 de Septiembre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, de aplicación en el ámbito local de acuerdo con el apartado 2º, del art. 14, de la Ley 39/88, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, dispone que el derecho a la devolución de un ingreso indebidamente efectuado en el Tesoro se realizará en virtud del procedimiento que en dicho Decreto se establece y, en particular, cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas u obligaciones tributarias. Esta circunstancia de duplicidad en el pago es la que se ha producido en el presente caso.

En este sentido, el párrafo 2 del art. 4 de la Orden de 22 de Marzo de 1991, por la que se desarrolla el Decreto antes citado, establece que «Igualmente, se iniciará de oficio el expediente de devolución por el Órgano encargado de su instrucción cuando la Administración tenga constancia del carácter indebido de un ingreso por duplicidad o exceso en el pago de la deuda, etc.».

Ello nos llevó a estimar que en el presente caso, era a ese Ayuntamiento al que correspondía haber iniciado de oficio, una vez conocida la resolución del Centro de Gestión Catastral, el expediente para la devolución de los ingresos indebidos a favor del reclamante. Entendíamos que el reclamante no tenía que presentar, necesariamente, solicitud alguna de devolución respecto de los valores recibos indicados para obtener el reintegro de lo indebidamente pagado, sino que, una vez incoado de oficio el expediente, correspondía a ese Ayuntamiento reclamar al interesado la documentación necesaria para proceder a la devolución. Sin embargo, adoptando una actitud pasiva, además de

vulnerar la normativa citada, se podía originar a favor de ese Ayuntamiento un enriquecimiento sin causa, lesivo a los intereses de los contribuyentes, a quienes se obliga a instar un expediente en reconocimiento de un derecho, que ya se ha resuelto favorablemente, dilatando e, incluso en algunos casos, provocando indirectamente (por el desconocimiento del contribuyente) el que el interesado no obtenga la devolución de ingresos a los que la Administración está obligada.

Todo ello nos llevó a formular **Recomendación** con objeto de que, al amparo de la normativa citada, se procediera a la incoación de oficio de expediente de devolución de ingresos por la duplicidad existente a favor del reclamante y, tras los trámites necesarios, se dictara la Resolución pertinente.

En respuesta a la Recomendación recibida, se nos indicaba que se había formulado "*requerimiento al interesado a fin de que aportara a esta Sección las cartas de pago originales de los valores recibos de Impuesto sobre Bienes Inmuebles abonados en relación con la finca de referencia*".

En consecuencia, entendimos que se había aceptado la Recomendación formulada y que el problema que motivó la presentación del escrito de queja, se encontraba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja. Sin perjuicio de comunicar que si se producían nuevas dilaciones en la tramitación que nos lo comunicara con objeto de realizar las actuaciones que estimáramos pertinentes.

2.11. Devolución de importe de tasas académicas.

Especialmente significativa de las situaciones que a veces, por la ineficacia absoluta de los órganos administrativos, tienen que soportar los ciudadanos, es la **queja 88/1318**, que hemos estimado oportuno destacar en este informe. Lo primero que tenemos que aclarar es que la queja, en un principio, se presentó en 1988 cerrándose el expediente en 1989 al tener conocimiento de que la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de Sevilla había adoptado acuerdo, con fecha 24 de Noviembre de ese mismo año, por el que se reconocía el derecho de la reclamante a la devolución solicitada del abono de los derechos de examen para las oposiciones al Cuerpo de Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial que, erróneamente, había ingresado en la cuenta para las oposiciones de Profesores de Educación

General Básica. En el mismo escrito en el que la Dirección General de Personal de esa Consejería nos daba cuenta de la mencionada resolución de la Delegación Provincial, se nos enviaba fotocopia del oficio dirigido al Servicio de Intervención de la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda remitiendo el expediente para que se le abonara lo solicitado.

Pues bien, con fecha 6 de Febrero de 1992, recibimos nuevo escrito de la interesada comunicándonos que todavía no había recibido notificación de ningún ingreso. Ante este hecho, optamos por reabrir el expediente de queja, interesando de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el oportuno informe, quien nos comunicó que como quiera que ya había dado cuenta de las personas a las que les correspondía que se le devolvieran los ingresos indebidamente realizados, el trámite siguiente le competía al mencionado Servicio de la Delegación de Economía y Hacienda. En consecuencia, nos dirigimos a este órgano, interesando el oportuno informe, siendo necesario que se realizaran dos reiteros antes de obtener la oportuna respuesta. En su contestación, la Delegación Provincial de Economía y Hacienda, en síntesis, nos decía que, efectivamente, en Diciembre de 1988 había tenido entrada el oficio de la Oficina Gestora remitiendo cinco expedientes de devolución, entre los que se encontraba el de la reclamante, pero que no pudieron ser fiscalizados de conformidad al faltar los justificantes de ingresos, aunque estimaban que la nota de reparos que debió remitirse a la Oficina Gestora, con base a los antecedentes registrales de la Delegación, se había enviado al Órgano Gestor. Sin embargo, nos decían que puestos en contacto con el citado órgano gestor, en el expediente no figuraba la citada nota de reparos.

Ante esta situación, habían intentado ponerse en contacto telefónico con la interesada y, al no obtener resultado, le enviaron escrito interesándole aportara justificantes del ingreso o que se pusiera en contacto con la Delegación a fin de intentar solventar el problema. Por nuestra parte, hicimos valoración en el sentido de que si el Órgano Gestor dictó resolución suponíamos que era porque el expediente tenía la documentación suficiente (conforme a lo previsto en el art. 4 del Decreto 195/87, de 26 de Agosto), siendo, asimismo, lo normal que el expediente se remitiera con ésta a la Delegación Provincial de Hacienda, quien, si estimaba que era incompleta, no debió someterla a la intervención, sino requerir al Órgano Gestor o a la interesada para que lo aportara.

En cuanto a lo que nos indicaba la Delegación Provincial de Economía y Hacienda en el sentido de que "*no se había tenido conocimiento hasta 31 de marzo de 1993 de la existencia de la queja, en cuyo caso se hubieran realizado las gestiones oportunas con mayor facilidad y mejores resultados*", nosotros considerábamos, y así lo hicimos llegar a la misma, que la intervención de esta Institución no debería ser el motivo que impulsara una mayor agilidad en la tramitación de los expedientes, sino que tendría que haber sido objeto de preocupación por los propios servicios competentes el que, desde 1989, la Oficina Gestora no hubiera acusado recibo alguno a la Nota de reparos que, supuestamente y sin constancia de ello, fue puesta en su conocimiento.

Toda esta valoración nos llevó a formular un **Recordatorio** del deber legal de actuar con observancia del 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 normas procedimentales de aplicación, y del principio de coordinación, recogido en el mismo precepto constitucional, y en el art. 34, aptdo. 1, de la Ley 6/1983, de 21 de Julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía; principios ambos que habían sido claramente inaplicados a la vista de los hechos expuestos. Al mismo tiempo, se formulaba **Recomendación** en el siguiente sentido: "*con objeto de evitar nuevas dilaciones a las ya totalmente desorbitadas que se han producido, si, en el plazo de quince días a partir de la recepción de esta Resolución, no se dispone del justificante original de ingreso, se proceda a su certificación por Intervención, de acuerdo con lo establecido en la letra b) del art. 4 del Decreto 195/87, de 26 de Agosto*".

Finalmente, la propia interesada fue la que nos envió un escrito en el que nos comunicaba que después de cinco años había recibido la devolución del ingreso, extremo éste que, aunque tardíamente, ha sido confirmado por el Consejero, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 93/2412**, el interesado había acudido en queja exponiendo que había presentado solicitud en la Universidad de Sevilla para devolución de tasas académicas, que le fue denegada basándose en una normativa que, entendía, no se ajustaba al caso. Contra la resolución denegatoria, interpuso recurso de reposición obteniendo el mismo resultado negativo.

En consecuencia, interpuso reclamación económico-administrativa ante la Junta Provincial de Hacienda con fecha 1 de Septiembre de 1992. A

pesar del tiempo transcurrido (la queja se había presentado el 16 de Septiembre de 1993), no se había dictado resolución. En consecuencia interesamos informe del mencionado organismo sobre estos hechos y en especial se interesaban las causas que motivaron el retraso en dictar la resolución que proceda.

En su respuesta el mencionado órgano nos decía, en primer lugar, que el procedimiento se rige por el Decreto 1999/81, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Económico-Administrativo, que en su art. 70, establece que «no podrá exceder de un año el tiempo que transcurra desde el día en que se inicia una reclamación económico-administrativa», estimando que no había transcurrido todavía este plazo. Por otro lado, nos decía que la reclamación está únicamente pendiente de que la Escuela Universitaria de Trabajo Social certificara sobre los extremos que constan en el documento que acompañaban y que eran los relativos al curso al que correspondía la matrícula y asignaturas, y otros extremos de necesaria aclaración, según este Organismo. Con ello, entendíamos que, pese a las dilaciones ya producidas, se iba a resolver, en breve plazo, la reclamación económico-administrativa interpuesta por el interesado.

2.12. Sobre gestión de cobros de cuotas de la Cámara de la Propiedad Urbana por el Servicio de Gestión Tributaria.

Distintas fueron las razones que llevaron al interesado de la **queja 93/2246** a acudir ante esta Institución por cuanto el motivo no fue otro que el que, según nos exponía, había llegado a su domicilio, enviado por el Servicio de Gestión Tributaria un requerimiento de pago de una cuota de 1.200 pesetas en concepto de Cámara de la Propiedad Urbana. Ello pese a que tenía entendido que en la actualidad, la afiliación a la Cámara de la Propiedad Urbana era totalmente voluntaria y que en ningún momento se había afiliado a dicha Cámara. Por tal motivo había presentado escrito de reclamación ante ese Servicio, que se encontraba pendiente de respuesta.

En su contestación al mencionado Servicio nos comunicó que se había enviado escrito al interesado contestando a su escrito y que en esta se le confirmaba el carácter voluntario de dicho pago "y el error que tuvieron al emplear el impreso de aviso, que no requerimiento, en el mismo que utilizamos para los impuestos de la Hacienda Local, cosa que ya hemos corregido en otros modelos. Así mismo se le informaba que en cuanto a su afiliación, alta o baja, a

la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana, la conveniencia de dirigirse a dicha Corporación, dado que este Servicio solo tiene concertado con la misma el cobro de las cuotas que nos facilitan."

Entendimos que el problema planteado había quedado resuelto por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

2.13. Equipos de medición de consumo de agua: contadores únicos y divisionarios.

Las **quejas 92/1511 y 92/1720**, presentadas por varios vecinos de sendos inmuebles, denunciaban los problemas que les ocasionan el tener instalados un solo contador-medidor del servicio de agua. Para evitar dichos problemas, solicitaron a la empresa suministradora la instalación de contadores individuales; las peticiones fueron denegadas alegando la necesidad de que "*(...) se produzca acuerdo unánime de los comuneros, que han de modificar su instalación interior para permitir el montaje y contratación de los suministros divisionarios*" y, ello, de conformidad con lo previsto por las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de Suministros de Agua, aprobadas por el Ministerio de Industria, por Orden de 9 de Diciembre de 1975.

El problema que se plantea en estas quejas ha quedado resuelto, definitivamente, para los edificios de nueva construcción, con la entrada en vigor del Decreto 120/1991, de 11 de Junio, de la Consejería de la Presidencia, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua. Así, el artículo 33, señala:

«... Como normal general, para los inmuebles con acceso directo a la vía pública, la medición de consumos se efectuará mediante:

- Contador único: cuando en el inmueble o finca sólo exista una vivienda o local, en suministros provisionales para obras y en polígonos en proceso de ejecución de obras y en tanto no sean recibidas sus redes de distribución interior.

- Batería de contadores divisionarios: cuando exista más de una vivienda o local, será obligatorio instalar un aparato de medida para cada una de ellas y los necesarios para los servicios comunes».

Solicitados los preceptivos informes a la Cía. Suministradora del Servicio de Agua (EMASESA) y a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, se pudo constatar la ausencia de irregularidad alguna por parte de la empresa suministradora, por lo que procedía la conclusión de nuestras actuaciones. La misma solución adoptamos con respecto a la **queja 92/1511**, cuyos promotores no formularon alegación algunas a los informes que se les trasladaron, y teniendo en cuenta que, técnicamente, no había solución que permitiera instalar contadores individuales para cada vivienda salvo que exista el acuerdo de todos los propietarios e inquilinos del inmueble para realizar las obras necesarias en el mismo.

Sin embargo, en el caso de la **queja 92/1720**, según el informe emitido por EMASESA, no existían inconvenientes técnicos para instalar una batería de contadores divisionarios en el inmueble de los afectados que permitiera a los mismos disponer de contador individual.

La cuestión de fondo en la pretensión de los afectados para instalar contadores individuales estaba motivada por considerar que, con el contador general existente actualmente, se les está lesionando el derecho reconocido en el art. 31.1 de la Constitución y los principios que inspiran el sistema tributario de contribución a los gastos públicos, por el extraordinario coste que les suponía el sistema de consumo colectivo, al tener que atender pagos que corresponderían a otros vecinos, y que con el consumo colectivo y la oposición de los mismos a su modificación por una instalación individual, se veían favorecidos con el sistema actual.

Dicha negativa obstaculizaba la instalación de los contadores divisionarios por la imposibilidad de adaptar la red interior del inmueble al no existir unanimidad de todos los comuneros. No obstante, a nuestro entender, y así se lo hacíamos llegar al Director General de Industria, Energía y Minas, en el inmueble de los promotores de la **queja 92/1720** sí se podría acometer la nueva red interior a partir de la primera planta, excluyendo a los vecinos de la planta baja, ya que la normativa reguladora del suministro de agua no prohibía la coexistencia en un mismo inmueble de los dos sistemas previstos, el de contador único y contadores divisionarios, y que técnicamente, como antes hemos señalado, al parecer es viable.

En estos términos formulamos **Sugerencia**, a la Dirección General

de Industria, Energía y Minas, para que:

"Proceda a autorizar la instalación de contadores individuales para los comuneros que representa la interesada del inmueble núm. .. de la calle ..., de Sevilla, excluyendo a la planta baja del inmueble, debiéndose adecuar, a costa de los interesados, las instalaciones del edificio a la Orden de 9 de Noviembre de 1975, por la que se aprueban las Normas Básicas para instalaciones interiores de suministros de agua".

Al cierre del presente informe, estábamos a la espera de la respuesta de la citada Dirección General.

2.14. Otras cuestiones planteadas en este Area.

La **queja 92/2700** fue admitida a trámite a la vista del escrito del interesado en el que nos comunicaba que había solicitado, en compañía de otra persona, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Cádiz, permiso de investigación en una de las canteras situadas en esa provincia, abonando las tasas para las que fue requerido. Posteriormente, aunque le habían informado que se iba a proceder a la toma de datos de campo, le comunicaron que el permiso solicitado se superponía a otros dos anteriores concedidos en 1989 por lo que procedieron a resolver en el sentido de cancelar el permiso de investigación solicitado. A la vista de ello, solicitaron la devolución de tasas y la indemnización por daños y perjuicios. Sin embargo la Administración solo les devolvía el 50 % de la cantidad ingresada.

Interesado el informe de los hechos, resultó que en la tramitación del expediente de devolución de ingresos no se observó irregularidad, en cuanto al fondo del asunto, ya que al haberse procedido a la mencionada cancelación de la inscripción correspondiente con posterioridad a la admisión definitiva, pero antes de iniciarse las operaciones de demarcación, según lo dispuesto en el art. 101.2, del Reglamento General para el Régimen de la Minería, sólo da lugar a la devolución del cincuenta por ciento de la cantidad ingresada en concepto de tasas, devolución que ya se había efectuado junto con el pago de los intereses hasta el momento en que se resolvió el recurso de reposición.

No obstante ello, sí observamos que en la tramitación del

expediente se habían omitido una de las garantías que a favor de los administrados se regula tanto en la Ley de Minas (art. 52.1) como en el Reglamento General para el Régimen de la Minería (Art. 71.1). El trámite previsto en estos artículos resultaba preceptivo y totalmente indicado, por cuanto se habían tenido en cuenta pruebas distintas a las aportadas por el interesado. Efectivamente, con motivo de las operaciones facultativas de comprobación, se constató que el permiso de investigación solicitado ocupaba dentro de su perímetro superficie de la Provincia de Sevilla. Ello determinó la petición del preceptivo informe a la Delegación Provincial de Sevilla, motivando, el contenido del mismo, la resolución por la que se cancelaba el Permiso de Investigación. Sin embargo, la solicitud y el proyecto de investigación presentados por el interesado se situaban siempre dentro de la provincia de Cádiz, como se reflejaba en el plano de planta presentado y escrito que acompañaba al proyecto. Por ello entendimos que este hecho hubiera aconsejado, claramente, antes de redactarse la propuesta de resolución, poner de manifiesto el expediente al interesado a fin de que pudiera hacer las alegaciones y presentar los documentos y justificantes que hubiera estimado pertinentes.

Este defecto procedimental, aunque supuso una quiebra significativa de las garantías del administrado, pudo haberse planteado en el recurso de alzada interpuesto por éste. Sin embargo, el hecho de que la interposición del recurso se hiciera extemporáneamente, había impedido el que continuáramos actuaciones.

Sin perjuicio de ello, formulamos el oportuno **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos mencionados y de efectuar el trámite de audiencia, de una manera especialísima, en aquellos supuestos en que sean tenidos en cuenta, a la hora de dictar resolución, pruebas distintas a las aducidas por el interesado, como había ocurrido en el presente caso. Una abundante jurisprudencia señala que el trámite de audiencia representa una doble garantía para la Administración, que así puede reunir todos los medios de ilustración que le permitan un mejor acierto en su resolución, y para los particulares al permitirles aportar los elementos de hecho y jurídicos que a su derecho convengan. La respuesta nos llegó en el sentido de que se tomaba *"nota para poder asegurar, en lo sucesivo, una mejor garantía jurídica tanto para la Administración como para los administrados"*.

En el caso de la **queja 93/96**, el interesado, Presidente de la Comunidad de Propietarios de un inmueble, presentó escrito ante la Dirección

General de Patrimonio, en el que, entre otros extremos, manifestaba que la Junta de Andalucía había adquirido un inmueble de una empresa con la que la Comunidad de Propietarios había estado en conversaciones para anular la ocupación de servidumbre de luces, debido a las obras de reforma del mencionado inmueble, conversaciones que intentaron continuar con la Junta de Andalucía cuando adquirió el citado inmueble, aunque ésta siempre les comunicaba que estaba esperando el informe de la empresa vendedora que le habían solicitado. Finalmente, elevaron escrito detallando los criterios de valoración aplicados para la compensación económica de los perjuicios sufridos y que concretaban en 2.441.662 ptas., no obteniendo respuesta en ningún sentido. Una vez que admitimos a trámite la queja, en particular por la falta de respuesta de la Administración, recibimos informe de la Dirección General de Patrimonio por el que nos comunicaba, en definitiva, que el inmueble había sido adquirido libre de cargas, y así se desprendía de la propia escritura y de los antecedentes que figuraban en el expediente. No obstante, al tener conocimiento de este hecho, se habían dirigido a la entidad vendedora habiéndose llegado a un preacuerdo verbal entre ésta y la mencionada Comunidad que formalizarían, en breve, con objeto de abonar la compensación económica que proceda. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 93/330**, el interesado exponía que había hecho unas obras de rehabilitación en el inmueble del que era propietario, previa obtención de la correspondiente licencia de obras y previa constitución de aval bancario, por importe de 257.000 ptas, en cumplimiento de la exigencia del Ayuntamiento de Sevilla (Gerencia Municipal de Urbanismo) en previsión y garantía de posibles daños a la vía pública por las referidas obras, que se concluyeron en 1990. En ese mismo año se le otorgó la licencia de primera ocupación.

Desde entonces, había intentado infructuosamente la recuperación del citado aval, por lo que presentó escrito solicitando su devolución, sin que hubiera obtenido respuesta alguna.

Tras interesar el preceptivo informe a la Gerencia Municipal de Urbanismo, se nos comunicó que por Decreto del Sr. Gerente de Urbanismo, se había resuelto autorizar la devolución de la cantidad que había depositado como fianza, según lo solicitado por el interesado.

X.- SALUD

1. Introducción.

Este año por primera vez se han independizado las áreas de salud y servicios sociales, la especialización administrativa y el importante volumen de quejas que reunían, han motivado que se proceda a ofrecer un estudio particularizado de cada área administrativa en sendos capítulos.

Evidentemente esta acción segregadora condiciona la continuidad de los datos matemáticos que se ofrecían sobre el número de quejas recibidas y admitidas, y respecto a su evolución en los últimos años.

En concreto, respecto a las quejas estrictamente de materia sanitaria, durante 1993 se han recibido 479 quejas nuevas. Y en total en el año se han tramitado 617 quejas. Estas cifras representan un mantenimiento, con un leve descenso, de los datos del año pasado, aunque hay que advertir que este año se ha recibido un menor conjunto de quejas colectivas. Mientras el año pasado un único problema de personal motivó cerca de 300 quejas, este año, como colectiva sólo se ha recibido el asunto de los enfermos celíacos, que ha provocado unas 180 quejas individuales. El resto de quejas son individuales, aunque algunas de ellas han sido firmadas por cientos de ciudadanos. Se destacan varias de grupos de afectan a varios miles de personas.

Desde el punto de vista funcional, podríamos agrupar las quejas en los siguientes temas:

- atención primaria: 213 quejas
- asistencia especializada y listas de espera: 87 quejas
- gestión administrativa y consumo: 40 quejas
- gestión de personal: 139 quejas

Como se observa, se han incrementado sustancialmente las quejas referidas a la asistencia sanitaria, 300 quejas frente a las 113 que se recibieron el año pasado. Y a la inversa, se han reducido considerablemente las quejas sobre personal estatutario. Si descontamos la colectiva que se recibió el año pasado sobre un proceso selectivo del personal, las cifras quedan ajustadas. Además hay que hacer constar que este año el SAS no ha promovido los

procedimientos de selección, promoción y traslado que motivaron el alto volumen de quejas del año pasado en esta materia.

Desde el punto de vista de las relaciones de colaboración de la administración sanitaria con esta Institución, con carácter general podemos afirmar que continúa la línea sobre el grado de colaboración con la Oficina, tanto en los plazos para remitir el informe, como en la calidad del mismo. En general la colaboración ha mejorado, y en especial los responsables de los hospitales, que menos las excepciones que ahora veremos, responden puntual y ajustadamente a lo solicitado. Las Delegaciones Provinciales presentan, a veces, actitud más remisa. Los Servicios Centrales del SAS y la Consejería, si bien van mejorando, aún someten los informes a importante demoras en su remisión. Sirva de ejemplo, que en la **queja 93/65**, la Consejería ha tardado en remitirnos el informe once meses.

En la vertiente negativa habría que destacar una serie de autoridades sanitarias que se han señalado por la conducta no colaboradora. Entre ellas se subraya, la actitud del Director Gerente del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, que durante todo el año 1993 se ha abstenido de dar contestación a cualquier petición de informe que se le ha formulado desde esta Institución. Los datos son esclarecedores:

- **queja 93/1771**: se pide el informe el 29 de Julio de 1993 y se recibe el 7 de Febrero de 1994.
- **queja 93/914**: solicitud de informe: 4 de Junio de 1993; recepción: 7 de Febrero de 1994.
- **queja 93/64**: petición: 26 de Febrero de 1993; se recibe: 7 de Febrero de 1994.
- **queja 93/491**: se pide el informe: 12 de Abril de 1993 y se recibe el 7 de Febrero de 1994.

Especialmente fue grave, para la marcha investigadora de esta Oficina, la demora aplicada en la queja de oficio sobre la situación de las listas de espera de escoliosis, que tuvo que suspenderse a la vista de la falta de contestación dada por este Director Gerente. El informe se solicitó el día 5 de

Octubre de 1992 y se recibió, después de una declaración de entorpecimiento el día 25 de Enero de 1994, es decir pasados los quince meses. Esta demora tan inusitada provocó la renuncia, por nuestra parte, de ofrecer los datos sobre los afectados al Parlamento de Andalucía.

De entre las Delegaciones Provinciales de Salud, destaca por su falta de colaboración, la de Sevilla. Sin ser generalizada la conducta, sí es verdad que somete la remisión de los informes a importantes demoras, y habitualmente la información suministrada es insuficiente o se limita a reproducir lo que ya le han dicho al ciudadano. Ejemplo funesto de las dilaciones aplicadas, lo padecemos en la **queja 92/1849**: la petición de informe se verificó el día 4 de Noviembre de 1992 y se recibe pasados los 16 meses, el día 7 de Marzo de 1994.

También tuvimos problemas con el Secretario Provincial de la Delegación de Cádiz. Concretamente en la **queja 91/1301**, nos vimos obligados a declarar la **actitud entorpecedora** del funcionario infractor. A la Delegada Provincial al valorar los hechos se le indicaba:

"Ese mismo comportamiento mantenido con la interesada lo ha hecho extensible esa administración sanitaria a esta Institución constitucional y autonómica, y ello, a pesar, de que todas las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz. Realmente, consideramos que no se nos ha prestado la colaboración leal y diáfana, por otra parte obligada, cuando no ciertas resistencias a entregar la documentación requerida. En primer lugar, se nos remite como informe la carta de contestación dada a la ciudadana: en segundo lugar, se nos anuncia la adopción de unas medidas que nunca se dieron, ni se prepararon; y por último, el Secretario Provincial de esa Delegación, se permite demorarnos la obligada contestación durante siete meses, a pesar de requerirle por dos veces en su deber de auxiliarnos."

A continuación, en el apartado siguiente, se recoge el trabajo realizado en el marco del área de salud y servicios sociales. De nuevo, y dando continuidad al trabajo elaborado en años anteriores, la dación de cuenta la

centraremos en orden al conjunto de Recomendaciones que se han formulado a las administraciones sanitarias.

En cuanto a la temática objeto de estudio, básicamente se mantiene la estructura del año pasado, aunque en buena lógica se han suprimido los temas que no se han dado este año, y se han incorporado nuevos asuntos. Han crecido en importancia las quejas sobre las urgencias médicas, la coordinación asistencial entre las redes de salud y servicios sociales, y lo referido al transporte sanitario. Sin embargo, ha descendido el volumen de quejas sobre personal. También las quejas respecto a ciertas listas de espera, en especial cataratas, han empezado a remitir.

Este año hemos suprimido el apartado de salud mental. En realidad la situación se mantiene sin cambio, las quejas que se reciben refieren los mismos problemas que hace cinco años, no obstante, asumiendo que no podemos aportar nada nuevo en el informe de dación de cuenta anual, nos planteamos elaborar un documento presentado la posición institucional sobre la situación de los derechos humanos y los enfermos mentales en Andalucía, que será presentado a esta Cámara.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. El Derecho a la asistencia sanitaria.

El propio contenido de la prestación asistencial sanitaria dispensada por las instituciones del SAS es fuente de un conjunto importante de quejas que se reciben en la Institución. Como ya hemos explicado en la parte introductoria, este año se ha registrado un crecimiento, acumulativo respecto a otros períodos, del volumen del número de quejas que refieren disfuncionalidades, irregularidades o simples insatisfacciones de los usuarios frente al sistema sanitario público.

Detrás de muchas de estas quejas, se encierran problemas más bien organizativos, que de orden estrictamente asistencial, pero con la consiguiente repercusión en la calidad de la prestación sanitaria. En las quejas se comprueban cómo muchos de los ciudadanos padecen desorientación,

desinformación y, en definitiva, se muestran desconfiados y recelosos frente a las desconsideraciones que les aplica el sistema. Usuarios que van de centro en centro sin saber qué está ocurriendo con ellos; que se someten a múltiples pruebas que desconocen; que son tratados con frialdad frente a problemas vitales y angustiosos; que no reciben las prestaciones específicas que necesitan; que no son atendidos en los aspectos sociales de sus problemas, etc, y en general no obtienen una experiencia positiva en sus relaciones con las instituciones sanitarias.

La prestación sanitaria en sí plantea una amplia casuística de quejas; veamos algunas de las más significativas:

*** Por error derivan un enfermo de Huelva a Granada, y en el centro se niegan a hacerle la prueba médica.**

Esta queja, refleja un caso paradigmático sobre el funcionamiento de los centros hospitalarios. Concretamente nos referimos a la **queja 93/385**, veamos lo ocurrido.

El propio interesado nos explica el caso:

"Tras sufrir yo, hace tres años, una enfermedad pulmonar, y después de ser tratado en el Servicio de Respiratorio del Hospital "Infanta Elena" de Huelva, el Equipo Médico del citado centro cree oportuno la realización de una Angiografía pulmonar, y al carecer ese Hospital de los medios necesarios para su realización, se pone en contacto el día 23 de Noviembre de 1992 con los distintos Hospitales del Servicio andaluz de Salud (SAS), para poder realizarme dicha Angiografía Pulmonar.

Después de varios meses de espera, y siendo forzosamente necesaria la realización de la Angiografía Pulmonar, el Hospital Universitario de Granada, contesta al Hospital "Infanta Elena" de Huelva, favorablemente el día 13 de Enero de 1993 a la realización de la mencionada prueba en su centro. Para ello, procede enviar una carta, en la cual expone: "De acuerdo con las normas en vigor ... relacionada con prestaciones de carácter obligatorio, el Hospital Universitario accede a la asistencia en este Hospital, del

asegurado..., para someterse a tratamiento oportuno, debiéndose personarse el día 1 de Febrero de 1993 en el Servicio de Vascular de 8,30 a 9 horas.

Con lo cual procedo a trasladarme a Granada..., encontrándome con la sorprendente noticia de que no van a proceder a realizarme la Angiografía Pulmonar. Me responde el Coordinador Médico del Servicio de Admisión que yo por ser de Huelva no correspondo a ese Distrito Médico, con lo cual me quedé totalmente sorprendido, y le pregunté entonces ¿para qué me habéis citado el día 1 de Febrero del presente año?. Respondiéndome que él desconocía dicha citación; tras mostrarle la nota firmada por él, se quedó sorprendido, y me dijo que no tenía por qué darme explicaciones.

Con lo cual, pido cita con el Director-Gerente, y tras varias horas de espera..., se persona él en el pasillo del Hospital dirigiéndose a mí de muy mala manera, para decirme que no tengo ningún derecho a reclamar sobre la prueba que supuestamente me iban a realizar. Nuevamente le pido explicaciones de la citación, y me vuelve a responder que no insistiera en el tema, porque dicha Angiografía Pulmonar no se me va a realizar".

Al informarnos, el hospital nos dice que se ha producido un error en la Gestoría de Usuarios de ese Hospital, pues se autorizó la orden de asistencia al Servicio de Cirugía Vascular y no al de Radiología Vascular, que era para el que fue propuesto por la Gestoría de Usuarios del Hospital "Infanta Elena" de Huelva.

Se dice, además, que *"esta equivocación no es percibida por la Gestoría de Usuarios de Huelva ... "*, con lo que el paciente se presenta el día 1 de Febrero de este año para recibir la tan esperada prestación.

Como consecuencia del error, al presentarse el paciente en el Servicio de Admisión, *"se le confirma que no existe orden de ingreso a su nombre, requisito indispensable para la realización de la prueba ..."*. En todo caso el hospital lamenta el incidente, entendiendo que supuso un grave inconveniente para el enfermo el desplazamiento, y sugiere al afectado que solicite el reintegro de gastos correspondientes a dicho traslado.

Tal como advertimos, presenciarnos un error en la organización de los servicios, que ha implicado un traslado de Huelva a Granada de un enfermo sin ninguna finalidad, con los consiguientes perjuicios para el afectado.

A la vista de lo investigado, al final se decide formular la siguiente **Recomendación:**

"Se adopten por esa Dirección Gerencia las medidas organizativas y de información y formación del personal que presta sus servicios en la gestoría de Usuarios de ese centro, que sean precisas para que no se produzcan sucesos como los que ahora nos ocupan".

El Director Gerente del Hospital contestó aceptando la Recomendación : *" aceptamos plenamente la recomendación y, en consecuencia, esta Dirección ha adoptado las medidas necesarias con el fin de evitar que, en lo sucesivo, se produzcan hechos similares a los que originaron la presente denuncia".*

*** Carencia de Láser ORL en la provincia de Sevilla. Sus consecuencias (queja 92/1321).**

La interesada nos manifestó que su marido se encontraba en la UCI del Hospital Universitario "Virgen Macarena" de Sevilla, desde Septiembre de 1991 y precisaba urgentemente, desde Febrero de 1992 de cirugía de láser ORL.

Dado el largo tiempo que se ha llevado entubado se le produjeron nuevas lesiones en la garganta que no le pudieron ser intervenidas en el centro hospitalario. Solicitó traslado a centros sanitarios de Madrid, Barcelona, Cádiz y Puerto Real, donde le podían tratar con Rayos Láser, pero no pudo conseguir nada positivo.

Del informe clínico suscrito por el Dr. de la Unidad de Cuidados Intensivos Generales, así como lo expresado por la Dra. responsable de Atención al Usuario, se desprende que, efectivamente, el enfermo precisaba de la cirugía de láser ORL, al menos desde el 10 de Febrero de 1992, fecha en que

fueron advertidos por los facultativos de UCI y *"no cesaron de solicitar dicha prueba al Hospital de Puerto Real, que es el único dentro de nuestra Comunidad Autónoma que lo dispone"...* y que fijó una fecha *"de cita, para el 15 de Marzo, en la que no podemos enviar al paciente por presentar un cuadro de sepsis de origen abdominal con shock séptico por absceso intraperitoneal, según los médicos de UCI"*.

Posteriormente y una vez recuperado, *"se solicita autorización a la Gerencia Provincial del S.A.S., para enviar a este paciente a otro Hospital fuera de la Comunidad Autónoma, ya que el Hospital de Puerto Real nos comunica que el Láser lo tienen averiado"*.

A través del Servicio de Atención al Usuario *"se comienzan a solicitar citas a distintos Hospitales, así: Hospital de la Paz, Madrid; Hospital 12 de Octubre, Madrid; Hospital La Fe, Valencia; con respuestas negativas por parte de éstos, en el último, por no disponer, dicen, del láser adecuado, o bien por saturación del Servicio. Así se llega al mes de Agosto, cuando por fin se nos comunica desde Madrid que, posiblemente, a primeros de Septiembre, puedan atender nuestra reiterada petición"*.

Más adelante, *"no pudiéndose trasladar al paciente dado su grave estado general, habiéndose realizado previamente una traqueotomía de emergencia... el paciente sufre un deterioro progresivo de origen séptico que conduce al fracaso multiorgánico y al fallecimiento el 16 de Septiembre de 1992"*.

De estos informes se deducía que el enfermo precisaba de cirugía Láser ORL, por prescripción facultativa y que al no disponer de tales medios en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla se solicitó su traslado al Hospital de Puerto Real (Cádiz), que no podía, en principio, atenderle hasta 3 meses después, fecha en que el enfermo no pudo ser trasladado, y cuando estaba disponible para el traslado, el láser de Puerto Real se averió. Igualmente, constan las continuadas gestiones del Servicio de Atención al Usuario ante Hospitales de Madrid y Valencia para obtener igual tratamiento que no pudo lograrse por fallecimiento del interesado.

La anterior información contrasta, al menos formalmente, con lo remitido por la Gerencia Provincial, y que entre otras cosas, al formular unas consideraciones generales, nos dice lo siguiente:

"Una característica peculiar en la práctica médica es el dinamismo con el que se incorporan los avances diagnósticos y terapéuticos. El conocimiento de los mismos se transfiere a través de los canales de comunicación científica tan habituales en el mundo clínico, pero de los que el "aparato" administrativo se encuentra marginado por la exclusiva razón del alto nivel de especialización que se precisa para evaluar la información que suministran.

Esta constante evolución determina la imposibilidad de construir y mantener actualizado un catálogo de procedimientos diagnósticos y terapéuticos prestados desde los hospitales públicos, a la vista de que no sólo es preciso contar con equipamiento adecuado sino que, sobre todo, deben diseñarse e implantarse los procedimientos de empleo por parte de un personal médico altamente cualificado y con experiencia suficiente en la materia: si del equipamiento se puede ejercer un control sobre su existencia, no así de los procedimientos y técnicas clínicas practicadas por el personal.

Esta realidad evidencia, en clave de gestión de recursos, la práctica imposible de conocer en todo momento qué centros disponen de qué técnicas (...).

En el caso que nos ocupa, tanto desde el Hospital como esta Gerencia, se hicieron gestiones en el Hospital La Paz (Madrid), Hospital 12 de Octubre (Madrid), con algunas Gerencias Provinciales de este Organismo, y en el Hospital La Fe (Valencia), sin que ninguna resultara satisfactoria. Resulta, por consiguiente, obsoleto aceptar la solicitud de traslado y ejecutar el mismo a un centro donde no le resolverán el problema".

Visto cuanto antecede, formulamos las siguientes consideraciones:

- La necesidad del tratamiento de cirugía a través de Rayo Láser de ORL fue indicada por los facultativos de la Unidad de Cuidados Intensivos. Es, por tanto, que la prescripción e indicación de la técnica se desarrolló a iniciativa de los propios profesionales responsables del enfermo. En este sentido, se advierte que presenciamos un caso de indicación médica precisa para la

resolución de una contingencia de pérdida de la salud. Y que, además, han sido los propios facultativos de la UCI, el Servicio de Atención al Usuario y esa propia Gerencia Provincial, al parecer, quien ha gestionado, infructuosamente, el traslado a otro centro hospitalario para la realización de la cirugía de Láser ORL.

- A nuestro juicio, entendíamos que no nos hallamos ante un supuesto de *"transferencia de conocimientos a través de los canales de comunicación científica... y de los que el aparato administrativo se encuentra marginado por la exclusiva razón del alto nivel de especialización que se precisa para evaluar la información que suministran..."*, antes al contrario, nos encontramos ante un caso de traslado de enfermo, de hospital a hospital, por recomendación clínica de los facultativos del centro de origen que no disponen de los medios adecuados, que sí posee el centro hospitalario derivado.

- La prestación quirúrgica no ha podido ser prestada, no tanto por especial complejidad científica, como por la más simple inconveniencia de una avería sobrevenida al láser, y a la más común, de una dilatada lista de espera.

- La Gerencia Provincial es parte preeminente de lo que coloquialmente llama "aparato administrativo", por lo que es de lamentar que se encuentre *"marginado de los canales de comunicación científica... tan habituales en el mundo clínico... que requieren un alto nivel de especialización para evaluar la información que suministran"*.

- El único centro hospitalario de la Comunidad Autónoma Andaluza que posee medios técnicos y procedimientos clínicos adecuados para practicar cirugía láser ORL, según manifiesta la Responsable de Atención al Usuario del Hospital "Virgen Macarena", es el Hospital Universitario de Puerto Real, Cádiz, que en el presente caso no ha podido prestar el servicio requerido por otro centro hospitalario, unas veces por saturación de servicio y otras por avería.

- Igualmente, se ha intentado, sin éxito, la prestación del servicio arriba indicado, ante centros hospitalarios de otras Comunidades Autónomas.

A modo de conclusión final sobre el caso planteado, resulta que desde el 4 de Septiembre de 1991 hasta el 26 de Septiembre de 1992, fecha de su fallecimiento, el paciente estuvo entubado y con ventilación mecánica, sin que el sistema público sanitario le garantizara el disfrute efectivo de lo que sus facultativos le recomendaron como clínicamente adecuado.

Por todo lo cual, y previa valoración conjunta de cuanto antecede, manifestamos que esa administración sanitaria no se ha presentado como garante de la salud ni ha prestado con celeridad y eficacia la obligada asistencia sanitaria al paciente. Y en este sentido, conviene recordar junto al profesor Alonso Olea, que 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"*.

En su consecuencia, se procedió a formular a la Gerencia Provincial del SAS de Sevilla, un **Recordatorio** de deberes legales, en la prestación de asistencia clínica debida al enfermo citado, y efectuamos la siguiente **Recomendación**:

"Sería deseable, que dentro de las limitaciones económicas del organismo, la provincia de Sevilla se dotara de un equipo de cirugía de Rayo Láser de ORL, a fin de que los usuarios del área de salud dispongan de este servicio sanitario.

En todo caso, que por esa Administración Sanitaria se adopten cuantas medidas organizativas sean necesarias, a fin de que, en adelante, se garantice eficazmente el servicio clínico de cirugía de Rayo Láser de ORL, que los propios facultativos prescriban a los usuarios, con independencia del lugar en que hayan de prestarse y en base a la obligada humanización en la prestación de los servicios y máxima consideración de la dignidad personal".

El SAS nos remite un informe técnico tratando de justificar, en función de razones de índole asistencial y de administración de los recursos, la imposibilidad de dotar al hospital referido del equipo de cirugía de Rayo Láser ORL.

*** Idas y venidas de un centro sanitario a otro.**

El interesado manifestó ser vecino de Priego (Córdoba) que hacía unos 6 años fue intervenido quirúrgicamente en una rodilla, como consecuencia de un accidente laboral, en el Hospital "Infanta Margarita" de Cabra, y a cuyo centro acudió de nuevo, recientemente al haber sufrido una recaída, y 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"*.

Con fecha 25 de Noviembre de 1992, formuló la correspondiente reclamación, en el Centro de Salud de Priego, solicitando el resarcimiento de los daños económicos y laborales que ha sufrido, sin haber obtenido respuesta de ninguna suerte. Admitida la queja y obtenido los informes de los centros sanitarios afectados, obtenemos la siguiente información:

El Director Médico del Hospital "Infanta Margarita" nos presenta las siguientes consideraciones:

- "1.- Atendiendo a la planificación asistencial existente en la provincia de Córdoba, los asegurados residentes en la localidad de Priego de Córdoba, tienen asignada la especialidad de Traumatología en Córdoba capital, (Centro Periférico de Especialidades Sta. Victoria) en el Servicio Jerarquizado de Traumatología (clave 11-12).*
- 2.- Las urgencias de todo tipo, que puedan requerir los habitantes de la localidad mencionada, son atendidas en el Hospital "Infanta Margarita".*
- 3.- La asistencia médica que el asegurado D... requería en el momento de los hechos, era una consulta de Ambulatorio, por lo que la*

derivación por parte de su médico de familia estaba bien hecha.

4.- Este centro entiende que no es responsable de los hechos y circunstancias ocurridas, toda vez que cuando el paciente solicita ser visto por el especialista de Traumatología, no es el encargado de prestar la asistencia al estar adscrito el cupo correspondiente al Servicio Jerarquizado de Traumatología del Hospital "Reina Sofía" de Córdoba."

Por su parte, el Director del Centro de Salud de Priego, nos indica, en concreto, que:

"Desde este centro nos limitamos a atender dicha reclamación y transmitirla a instancias superiores. Consultada la Gestoría de Usuarios del Hospital "Infanta Margarita" de Cabra, se nos comunica que dicha orden (consistente en que los enfermos de Traumatología de esta Z.B.S. sean atendidos en el Servicio Jerarquizado de Traumatología en el Ambulatorio del Sector Sur en Córdoba) fue dada en su día por Atención Sanitaria de Córdoba, que es el organismo capacitado para ello".

A la vista de los hechos expuestos, esta Institución, formuló a la Gerencia Provincial del SAS de Córdoba la siguiente **Recomendación:**

"Que por ese centro directivo se estudie la conveniencia de, dando satisfacción al derecho a la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder el ciudadano y sobre los requisitos necesarios para su uso que reconoce el art. 10.2 de la Ley General de Sanidad, mejorar los canales y contenidos por los que circula dicha información, con el objeto de que desajustes como el que ahora nos ocupa sean erradicados".

Al poco tiempo el Gerente Provincial nos manifiesta que "... asume y agradece la recomendación recibida, significándole que, para evitar errores en la información suministrada a los usuarios, se está confeccionando una base de datos, en soporte informático, que se distribuirá a todos los Centros Sanitarios

de la provincia, para tener permanentemente actualizada la información acerca de los servicios sanitarios de referencia para cada una de las localidades de la provincia."

*** Niña pequeña sufre un error médico y no se toman las medidas para repararlo (queja 93/817).**

La compareciente nos decía:

"Mi hija cuando tenía 3 años y medio tuvo una caída y se cortó con unos cristales la corva por detrás. La llevé al servicio de urgencias del Hospital Mora y allí le cogieron puntos y dijeron que el corte era superficial.

A los 16 días le quitaron los puntos y la niña movía de forma extraña la pierna al andar y se caía. Ví a un traumatólogo de zona y éste me mandó a la Residencia Zamacola.

Tras hacerle más pruebas en Septiembre de 1989 me mandan a rehabilitación. Mi hija ha hecho tres meses de R. H. B. y ahora hace otros 4 ó 5 meses, pero no se observa mejoría. Además, le han colocado un aparato y unas botas pero se sigue cayendo.

La Doctora..., ante mi insistencia me mandó al Doctor..., quien me dijo que mi hija debió ser operada el mismo día que se cayó ó a los 6 meses, pero que ahora había que esperar a que tenga 17 años y que aún así no me garantizan el resultado.

Por todo ello solicito que mi hija sea vista en un Centro especializado donde de verdad la curen, ya que todo se ha producido por una negligencia de la Doctora que estaba de guardia el día 24 de Julio de 1989, en el servicio de urgencias del Hospital Mora".

En el informe del centro sanitario, por lo que se refiere a la petición de la interesada de que su hija sea vista en un centro especializado se nos responde con los mismos argumentos que ya había aportado la interesada, es decir, el informe del Dr...: *"una vez alcanzada la madurez esquelética, podría*

hacerse una intervención, por lo que descarta las posibilidades de éxito en el momento de la exploración y recomienda el tratamiento rehabilitador ...".

Nosotros entendíamos que con esta solución dada no se ofrecía ninguna respuesta a una situación originada por una actuación del propio servicio sanitario público. Al menos, podría haberse contrastado el parecer con algún otro especialista o haberse realizado alguna gestión para conocer las posibilidades terapéuticas en otros lugares de nuestra Comunidad Autónoma o, incluso, del territorio nacional.

Por ello, sugerimos la emisión de un nuevo informe médico donde se satisfaga a la interesada los derechos que le reconocen los apartados 2 y 5 de la Ley 14/86, General de Sanidad, a una información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder, y los requisitos para su uso, y a que se le dé, en términos comprensibles, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre el proceso de su hija, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.

La administración sanitaria acepta nuestra sugerencia de obtener un nuevo parecer médico; para ello se ha cursado una Orden de asistencia al Hospital "Virgen del Rocío".

*** Usuarios de la Unidad de reproducción de Granada se quejan de trato discriminatorio (quejas 93/1391, 93/1747, 93/1804 y 93/2506).**

Este tema ya había provocado incidentes y quejas en años sucesivos, y parece ser que durante 1993 han resurgido los conflictos.

Una pareja nos decía, que venía siendo tratada desde el año 1991, en el Hospital "Virgen de las Nieves", Departamento de Obstetricia y Ginecología, Sección de Esterilidad y Endocrinología Ginecológica, y que han visitado la consulta un total de 18 veces, con lo que ello supone de trastornos, tanto en los desplazamientos a Granada, como de los permisos en el trabajo, y el sometimiento a numerosas pruebas médicas (algunas de ellas bastante dolorosas y molestas), pero la ambición y ganas de formar una familia lo superaban.

El problema nuevo era el siguiente:

"Ahora nos encontramos en esta fecha y nos dicen desde el Hospital "Virgen de las Nieves", que todo lo hecho no vale para nada y que no nos pueden seguir visitando, estando a la espera de recoger unos resultados, sin ningún tratamiento y suspendida la última exploración a la que se debía someter, y todo esto por ser de la provincia de Jaén, simplemente.

Creemos que esta discriminación, sólo por el hecho del lugar de residencia del matrimonio supone un grave atentado contra la Constitución Española y contra los derechos de todo español".

Otra pareja que llevaba seis años en tratamiento, es citada con el fin de explicarles, la indisposición de seguir el programa con el departamento, al igual que con todas las parejas, que no fueran de la provincia de Granada.

Ante este problema, la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud nos refiere que todo ha sido debido a un error:

"... Por error, el Jefe del Departamento de Obstetricia y Ginecología, comunicó a algunas parejas con domicilio fuera de Granada, y que venían siendo atendidas en el citado Hospital, que en el futuro no podrían seguir siendo asistidas mediante técnicas de FIV-TE dada la lista de espera existente. Dicho error fue subsanado mediante escrito de la dirección del centro de fecha 15 de Julio de 1993, habiéndose procedido a la citación de las parejas según orden".

A partir de esta rectificación, los usuarios continuaron con su tratamiento.

*** Anciana que no recibe rehabilitación (queja 93/167).**

Una anciana de 76 años de edad, ingresó el día 25 de Diciembre del pasado año en ese Hospital a causa de una fractura de cadera, por lo que fue intervenida para colocarle una prótesis.

Una vez intervenida, su hijo nos expresa, que se puso en contacto con la Asistente Social del Hospital para que le gestionara su traslado a un centro de Rehabilitación ya que su madre no tenía movilidad suficiente para valerse por sí misma. La asistente social le estaba gestionando el traslado a dicho centro cuando le fue comunicado el alta de su madre en fecha 12 de Enero del presente año, por lo que se vio obligado a llevarla a su domicilio. Sin más demora, al día siguiente acudió a la Asistente Social creyendo solucionado el traslado, cuando ésta le comunica que una vez la enferma haya vuelto a casa ya no era posible el traslado al centro de rehabilitación, y que por ello la futura rehabilitación de su madre llevaría mucho más tiempo.

El interesado añade:

"Estoy buscando una solución de cómo internarla en un centro de rehabilitación para que al menos anduviese, ya que conmigo no quiere andar y allí son profesionales". "Yo no me puedo retirar de su lado ya que mi padre está bajo tratamiento psiquiátrico. Si ella pudiera andar estaríamos como antes, ya que yo soy jornalero y podría salir a trabajar a la aceituna".

Debido al conflicto originado, el centro hospitalario rectifica su inicial decisión, y acaba facilitando la rehabilitación requerida para la anciana inválida.

*** Los rebotes de un usuario (queja 93/415).**

El compareciente en queja, nos comunica que después de desplazarse con su madre, desde El Coronil al Hospital "Virgen de Valme" en Sevilla para retirarle un clavo, el médico que debía atenderlos suspendió la consulta de traumatología a las 13.30 horas del día 21 de Enero de 1993, a causa de un supuesto robo. El 18 de Febrero, del mismo año, estuvieron de nuevo en las consultas externas de traumatología, donde el médico que los atendió le dijo que *"lo de quitar el clavo que había sido rechazado no era problema de ellos"*. Incluyó a su madre en una lista de espera para ingresarla de nuevo y operarla. Nos comentaba: *"Eso al cabo de 4 veces que hemos estado en el Valme. Un montón de radiografías, cuatro viajes de ambulancia y el molestar a un enfermo que ya antes no se podía desplazar. Unos gastos*

grandísimos innecesarios Ahora, si dentro de un mes no hemos recibido notificación, hay que ir a la oficina de información al consumidor y reclamar. ¡Cuánto papeleo y cuánta burocracia para nada! "

*** Un mes en el hospital y no le informan adecuadamente (queja 93/1454).**

Una familia nos da traslado del episodio sanitario seguido en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla, en el cual su madre permaneció ingresada un mes, y no se informó adecuadamente de su proceso médico. Nos decían:

"Ingresó el día 12 de Febrero, por encontrarse con gran descomposición de vientre y vómitos, ... veinticuatro horas después, y sin comprobar si dichos vómitos habían sido corregidos, fue dada de alta...

... Ocho horas después de haber sido dada de alta vuelve con sus vómitos, al parecer ensangrentados, teniendo que recurrir de nuevo al Servicio de Urgencias, el cual mandó una ambulancia con la que fue trasladada, con las consiguientes molestias...

*Una vez ingresada la enferma permaneció **en una camilla unas seis horas**, por no disponer de cama en el centro, pasó a observación, en el que los Dres. de dicho Departamento pueden dar fe del cuadro clínico que presentaba, como son vómitos, fiebre, infección en la orina...*

En observación permaneció hasta... cuando pasó a la unidad de estancias cortas, por no disponer de camas en las plantas del Hospital. De este servicio fue trasladada el día 23 a la habitación 477 cama 2 para ser estudiada, donde permaneció hasta el día 8 de Marzo.

En esta fecha pasó al Hospital de S. Lázaro para allí continuar su estudio. El día 18 (diez días después) y sin habersele efectuado ninguna prueba, me invitan a que la enferma pasara a su domicilio, por prolongarse en demasía la petición de dichas pruebas. Me comunican que el día 31 pase con ella a la segunda planta del

Hospital Universitario, para una prueba y que a su vez pida cita para que la sigan tratando por el Servicio de Digestivo de dicho Hospital. Me dicen que allí estudiarán el por qué de esas diarreas.

*Pero como yo digo, esta enferma se encuentra con sus miembros bastante mermados de fuerza, así como la falta de la pierna derecha. **Después de treinta días ingresada, vuelve a su domicilio, sin poderse saber lo que motivaron las diarreas, aunque éstas ya habían sido cortadas, pero no estudiadas**".*

*** Un niño con problemas que necesita una asistencia específica (queja 93/1937).**

El hijo del compareciente en queja fue operado de un tumor cerebral que, al parecer, ha presentado recidivas que le están ocasionando un trastorno en el comportamiento que se torna agresivo hacia los familiares y personal sanitario. Se encontraba ingresado en el Hospital "Virgen de Valme". Al recibir el alta los padres se niegan a que retorne a casa. Le están intentando encontrar una plaza en una residencia donde le controlen las reacciones, pero todavía no tiene respuesta.

El padre nos explicaba:

"Ha sido estudiado por los médicos, dando cada uno un diagnóstico y siendo dado de alta el 24 de Junio de 1993, ... en el momento de esa agresividad hay que sujetarlo entre dos, y a veces, tres celadores para atarlo a la cama, incluso estando sedado y, por consiguiente, en esas condiciones no puede ser llevado a su domicilio para permanecer en él en dichas condiciones y solamente con la ayuda de la madre y la hermana".

Además nos daban cuenta de la situación de la convivencia familiar:

"... la vida familiar, a consecuencia de los síntomas que presenta, ha llegado a un punto en el cual, actualmente, es imposible convivir con él en las condiciones en que se pone. En los momentos de

agresividad llega a los extremos de agredir a la madre y a las hermanas. En algunas ocasiones, se consigue sujetarlo, pero hay veces que las crisis le duran aproximadamente una hora e incluso hora y media, con lo cual es imposible que la madre y la hermana puedan sujetarlo durante tanto tiempo, por la fuerza que el niño tiene."

Se ha estado gestionando la posibilidad de internarlo en una Residencia donde el niño pueda ser atendido mientras permanezcan los brotes de violencia, pero los padres han encontrado todo tipo de dificultades, primero por la escasez de las mismas, y segundo por la propia especificidad de la enfermedad en sí. Al final han tenido que volver a su casa.

2.2. Las urgencias médicas.

Este año se han incrementado considerablemente el número de quejas que refieren problemas originados en torno a la prestación sanitaria urgente. Se han originado tanto desde el ámbito de la atención primaria, como del sistema hospitalario. En uno y otro caso, ha latido la insatisfacción de los usuarios frente al sistema de organización y las discrepancias sobre los criterios médicos ejercitados. Veamos algunos casos significativos que se nos han presentado.

*** Los ciudadanos de un pueblo tienen que pagar 4.000 pesetas por las visitas de urgencia médica (queja 92/2408).**

Nos referimos al caso de la localidad de Bollullos de la Mitación. La queja se presenta firmada por 650 vecinos del pueblo. En un principio, cuando se implantó la reforma sanitaria, la localidad no disponía de médico con presencia física durante la noche, sino que se trasladaban del Centro de Salud o Distrito que presta la asistencia urgente. Posteriormente, el Ayuntamiento a instancia de las peticiones de los vecinos, contrata a un facultativo para atender a las urgencias sanitarias nocturnas.

Los problemas surgen cuando el Ayuntamiento, en orden a las

limitaciones presupuestarias, suprime el servicio de asistencia urgente. Más tarde, en función de las protesta de los vecinos, el Ayuntamiento, reanuda la actividad, pero somete la prestación del servicio a un precio de 4.000 pesetas el acto médico.

Hace ya varios meses que ese servicio lo viene prestando una entidad privada en los locales del consultorio municipal en horario de 10 de la noche a 9 de la mañana, y por el que los usuarios deben abonar una cantidad de 4.000 ptas. por consulta. La queja se halla aún pendiente de tramitación.

*** El Alcalde de Berrocal (Huelva) se queja de los efectos de la Reforma Sanitaria sobre las urgencias de la localidad (quejas 93/1301 y 93/1469).**

El alcalde manifiesta:

" Nuestro pueblo a más de 30 kms. del Centro de Salud, con una orografía extrema, como corresponde al interior de la sierra le coloca en un aislamiento real y subjetivo en el que cualquier signo de enfermedad se acompaña de un cortejo de angustia que no se corresponde a buen seguro con los criterios de salud de una sociedad desarrollada."

Con fecha 13 de Abril de 1993 Berrocal se incorpora a la Zona Básica de Salud de Riotinto. El alcalde ha valorado de la siguiente manera, la actuación de la reforma sanitaria: *"Conocidos los planes de reforma del Servicio Andaluz de Salud, han producido en Berrocal una considerable alarma social debido a la indefensión asistencial que la citada reforma nos produce."*

La situación asistencial de urgencia de la localidad queda resumida así:

"La citada zona tiene ubicado el único Centro de Salud en Ríotinto, además, se complementa con dos puntos de urgencia sitios en Zalamea la Real y Nerva, respectivamente. Berrocal queda atendido por un médico de familia de lunes a viernes de 9 a 17 h."

y los sábados, domingos y festivos por otro facultativo durante el mismo horario compartido con la localidad de El Madroño (Sevilla). Pasando a depender a partir de las 17 h. del punto de urgencia de Zalamea la Real".

Desde el Ayuntamiento presentan la siguiente argumentación:

*"Consultando el Decreto 195/1985, del 28 de Agosto, sobre ordenación de los Servicios de Atención Primaria de Salud de Andalucía, en su artículo 2º donde se desarrollan los criterios para la creación de la Zona Básica de Salud, y considerando a nuestro entender que no se ajustan a los que se han tenido en cuenta para la elaboración de nuestra zona y colocación de los puntos de urgencia, ya que ésta está compuesta por 7 Municipios y Berrocal, sin lugar a duda, es el más distante, 31 kms. del Centro de Salud de Riotinto, por lo que el tiempo de desplazamiento pasa de los 30 minutos a que hace referencia el citado artículo, todo esto sin tener en cuenta que para comenzar el desplazamiento hemos tenido que contar con la angustiada espera de la llegada del facultativo médico que es quien tiene que ordenar el traslado del enfermo, que sumado ambos nos ponemos en más de 1 hora para poder ser atendido; si además tenemos en cuenta que Berrocal cuenta con una población que el 45% son mayores de 65 años, por lo que **pensamos que debíamos contar con un punto de urgencia**, pensamiento que puede ser posible ya que la orden de 7 de Enero de 1988 por la que se aprueba el mapa de Atención Primaria en Andalucía, en su artículo 3ª alude a la posible revisión anual de éste".*

*** Denuncia la resistencia del Coordinador de Urgencia para mandarle un médico (queja 93/1351).**

El interesado denuncia la actitud de la coordinadora del Servicio Especial de Urgencias por no haber atendido, hasta haber insistido encarecidamente y repetidas veces, a su petición telefónica de un médico de urgencias para que asistiera a su mujer e hijo.

*** En el Hospital de Puerto Real los niños que asisten a urgencias comparten la sala de espera con los adultos (queja 93/1255).**

Un padre se queja de que al acudir a urgencias al citado Hospital, y una vez que lo atendieron y se encontraba a la espera del resultado de las pruebas, le colocaron en una sala de espera compartida por adultos en estado grave. El padre reflejaba la situación, de la siguiente manera:

"Después de que nos atienden, nos pasan a una sala con adultos de distintas patologías, dándose situaciones como que al lado de niños había adultos vomitando, con un estado de gravedad grande, con lo que se pone, a mi parecer, en peligro la salud física del niño, existiendo mucha más posibilidad de contagio de las distintas enfermedades. Por otro lado, los niños pequeños, tienen que vivir situaciones tan poco edificantes para su mentalidad, como es la de ver situaciones muy desagradables como las que se pueden presentar en un Sº de urgencias."

La mayoría de los centros hospitalarios que hemos visitado tienen ya resuelto este problema, ya sea porque se segrega una parte de la sala de espera para menores de edad, o porque éstos sean atendido de urgencia directamente en la planta de pediatría, en uno u otro caso, la verdad es que un hospital de nueva construcción, como el afectado, debería haber resuelto esta situación más favorablemente.

Actualmente, se está elaborando una **Sugerencia** para proponer que se supere esta situación en el Hospital de Puerto Real. En el Informe del año que viene daremos cuenta del resultado.

*** Enferma terminal es expulsada de urgencias con malos modos (queja 92/2323).**

Los interesados denuncian el mal trato, por parte del personal del Hospital de Jerez, recibido en la atención prestada a su madre, desde que ingresó en urgencias el 15 de Noviembre de 1992.

Los familiares, antes de estos hechos que van a pasar a describirse durante su estancia en urgencias, habían sido avisados por los médicos que seguían el tratamiento oncológico de su madre, que en caso de presentarse un

cuadro de vómitos, la llevaran urgentemente al primer hospital para tratamiento, pues ello podría ser el resultado de una oclusión intestinal. Le entregaron un P-10 de ingreso para ese caso.

Los hechos ocurridos a su ingreso en urgencias de ese Hospital son descritos del siguiente modo:

"Sobre las 20,00 horas, nos llamaron por el altavoz y nos atendió un doctor llamado "...", según el nombre que aparecía en su bata. Este individuo, sin el más mínimo miramiento, ni reparo, nos indicó que no podía hacer nada por nuestra madre, ya que no tenía su historial y que nos la teníamos que llevar de vuelta a casa hasta que la viera su cirujano. Al preguntarle que tipo de tratamiento le iba a mandar en caso de que comenzase a vomitar otra vez, nos indicó que ninguno.

...Este señor parecía totalmente insensible a la situación que estaba creando y no nos abrió ninguna puerta a la esperanza, excepto que él le daba el "alta" y que teníamos que llevarnos a nuestra madre a casa en aquel estado".

Finalmente consiguieron a través de otro facultativo que los atendió, realizar los trámites administrativos necesarios para que la paciente fuera trasladada al Sanatorio "Santa Rosalía" de Jerez.

Manifiestan también que para su traslado en ambulancia no se disponía de mantas para tapar a la paciente, quien fue sacada de noche, con frío, lluvia y viento en camión hasta dicho vehículo.

El Hospital nos manifiesta que en los servicios de urgencia suele haber roces entre el personal facultativo y los usuarios cuando no se aceptan las decisiones asistenciales de los médicos. El personal afectado apreciaba que habían tratado correctamente al enfermo y familiares.

*** Un toxicómano es expulsado de urgencias y acaba falleciendo (queja 93/1049).**

La madre nos denuncia que estando su hijo bajo tratamiento de desintoxicación, requirieron al servicio de urgencia el sábado 1 de Agosto, por la mañana, acudiendo una doctora, que comprobó que tenía fiebre, y se marchó advirtiéndole que enviaría una ambulancia. Efectivamente, acudió pronto y llegaron al Hospital "Virgen Macarena" a las 8,30 h. Allí fue examinado, y sin hacerle ninguna prueba el médico que le atendió dijo que había que llevarlo a Psiquiatría. Fue sacado, en camilla, al pasillo y de allí al Departamento de Psiquiatría donde comprobaron los medicamentos que estaba tomando y le dijeron que los síntomas que tenía eran sólo de padecer el "mono".

Inmediatamente le dieron el alta y no le recetaron nada, salvo que siguiera con la medicación anterior. Su madre notaba que tenía la lengua trabada y la boca con espuma.

Llegaron a casa a las 12 h. y allí permaneció en su mal estado (vómitos, mareos...), hasta el domingo día 2 en que tuvieron que volver a llamar al médico de urgencia. Acudió hacia las 14 ó 14,30 h., lo auscultó, notó la tensión muy baja y le puso una inyección para cortar los vómitos.

Hacia las 3 ó 4 de la madrugada notó de nuevo ruidos y vio que habían vuelto los vómitos. Alrededor de las 8 de la mañana su madre lo volvió a notar sin visión y totalmente desfallecido.

Llamaron de nuevo al médico de urgencia y éste mandó la ambulancia. Al ingresar **estuvo durante dos horas, sin que nadie lo atendiera**, hasta que falleció a las 10,30 h., pese a que la madre estuvo continuamente requiriendo la presencia médica de algún tipo. El caso actualmente se halla pendiente de resolución judicial.

*** Los familiares de un enfermo terminal de SIDA se quejan de la asistencia del servicio de urgencia en los últimos momentos (queja 93/315).**

La interesada nos expone que en la noche del 16 al 17 de Enero su hermano, enfermo de SIDA en estado terminal, entró en fase de agonía. La familia requirió un médico de urgencias (061) que se personó en el domicilio a las 8,30 del día 17, sobre el trato dispensado expone:

"El doctor en cuestión, al ser informado de la enfermedad que padecía,

...no sólo no se molestó en acercarse al enfermo a analizar su estado, sino que se negó a suministrarle los tranquilizantes... para aliviar su agonía, ...limitándose a firmar un volante para su traslado al Hospital (cosa que era imposible, dado su estado)."

Finalmente le atendió un médico privado que pudo aliviar el final de su vida con tranquilizantes.

*** Un ciudadano nos relata sus experiencias en unas urgencias médicas (queja 92/1356).**

Nos daba cuenta del suceso sanitario acaecido con su hermano:

"Al cabo de permanecer 6 horas en la Sala de espera de Urgencias, a la vista de análisis y radiografías, la Doctora que lo asiste dispone su ingreso en la Sala de Observación, cuando eran las 12 del mediodía.

En la visita que se autoriza por la tarde a los enfermos en la Sala de Observación, el Médico que lo atiende me dice que lo que tiene el enfermo es grave, que la analítica y radiografías eran normales, sospechando que pudiera tener una angina abdominal.

A las 11 de la noche le da el Alta diciendo que si le repetía el dolor fuese ingresado de nuevo. El día 28 siguiente, sobre las 6 de la tarde se ingresa de nuevo al enfermo con la misma dolencia, pasando a las 11 de la noche a la Sala de Observación.

A la una y media de la madrugada, día 29, dispone el Dr... el Alta del enfermo, indicando fuese llevado al Especialista de Zona, alegando que no había motivos para que continuara en observación. Se le indica al Dr... que el enfermo lleva 10 días sin comer y que por su estado general debería continuar ingresado.

A las cuatro y media de la madrugada me llevo al enfermo en un taxi a casa, quien al salir me dice: -Nos han tratado como a unos facinerosos-.

El mismo día 29 a las doce de la mañana llevo al enfermo al Especialista de Zona, sufriendo un desvanecimiento en su traslado y ya en casa, a las cuatro de la tarde, se puso muy grave, siendo trasladado en ambulancia de nuevo a urgencias.

A las once de la noche del día siguiente, 30, me comunican que el enfermo está muy grave, que tiene rotura de vena aorta. A las tres de la madrugada del día 31 nos comunican su fallecimiento.

A preguntas de los familiares del fallecido, el Médico que atiende dice que no puede operarse al enfermo porque ya era tarde".

El SAS nos dice que se ha iniciado una información reservada por si de esos hechos se pudieran derivar responsabilidades de carácter disciplinario para los profesionales que intervinieron en ellos. Pasan los meses y los afectados se vuelven a quejar de la falta de resolución e información del SAS sobre la denuncia y el expediente de información reservada.

2.3. Las listas de espera.

2.3.1. Las listas de espera de cadera.

Dando continuidad al trabajo que se elaboró el año pasado sobre la situación de las listas de espera de artrosis de cadera en los hospitales andaluces, en este Informe, con la finalidad de dar cuenta al Parlamento sobre la gestión de nuestra actividad en un nuevo ejercicio, entendemos que es conveniente recoger la valoración ofrecida por la Consejería de Salud respecto al estudio elaborado y sobre las medidas adoptadas por la misma en aras a mitigar el problema sanitario denunciado. Por el propio contenido de la contestación, así como de la determinación que se adopta para actuar, apreciamos que es significativo reflejarlo en este Informe Anual. En concreto, la Consejería de Salud, nos manifiesta lo siguiente:

"1.- El estudio está elaborado en base a unos datos solicitados

directamente por la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz a todas y cada una de las Gerencias Hospitalarias de la red pública en Andalucía y relativas a la situación de dicha lista de espera quirúrgica a 15 de septiembre de 1992, y que coincide con la información obrante en esta Oficina.

- 2.- *La metodología de investigación nos parece correcta en términos generales, coincidiendo en los alcances médicos y sociales del problema, que es verdad incide principalmente sobre personas mayores en unas condiciones socioeconómicas que agravan las repercusiones de las artrosis de cadera.*

La situación de nuestros mayores que muchas veces se ven relegados a vivir solos en estas condiciones, con dificultades para poder salir de su domicilio y con serios problemas para poder moverse dentro de su propia casa, son motivos que justifican ampliamente la denuncia del problema por parte del Defensor del Pueblo y la sensibilización por parte de la Administración Pública.

- 3.-*En relación al punto 6 del citado informe, entendemos que básicamente las conclusiones son ajustadas a la situación real del problema, que por grave requiere de una toma de decisiones rápida y eficaz, priorizando la resolución de esta patología de manera que incrementándose la oferta pública de intervenciones de prótesis de cadera se equilibre en el tiempo la demanda actual hasta conseguir la adecuación en el tiempo de espera.*

En cuanto al montante económico de la resolución de la lista de espera discrepamos, ya que el precio de la prótesis en el mercado varía extraordinariamente, en función del tipo que precisa cada paciente.

- 4.-*En lo que se refiere al punto 7 (Recomendaciones), queremos hacer notar que del número total de pacientes que en aquella fecha estaban en lista de espera, aproximadamente 400 son los que tienen una espera superior a un año, tiempo que entendemos como no deseable y que no deberá ser rebasado en la espera para ser intervenidos.*

- 5.- *Estando de acuerdo con dichas Recomendaciones, nos parecen*

prudentes y acertadas y que asumimos, el Servicio Andaluz de Salud se ha trazado una estrategia de intervención para el bienio 1993-94 que permita la reducción del problema de espera para una intervención quirúrgica en general y para las prótesis de cadera en particular, y que se basa en:

5.1.- Actualización del Sistema de Información de Listas de Espera que lo haga más operativo para la toma de decisiones.

La necesidad de conocer los diferentes aspectos de la lista de espera de nuestra comunidad, hizo precisa la implantación de un sistema de información centralizado en el Servicio Andaluz de Salud. El sistema viene funcionando desde hace un año, lo que nos parece suficiente perspectiva para mejorarlo y que nos permita básicamente:

- Interrelacionar los datos referentes a los pacientes y a los procesos por los que se encuentran incluidos en la Lista de Espera.*
- Conocer con periodicidad mensual la situación específica de cada Lista de Espera.*
- Proporcionar los indicadores que actualmente ya suministraba el Sistema, para ser capaz de adaptarse a nuevos requerimientos de información.*

5.2.- La firma de Contratos-Programas entre la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud y las distintas Gerencias Hospitalarias de la Red Autonómica de Centros Públicos, implica una metodología de Dirección por objetivos encaminadas al logro de la eficiencia, manteniendo constante la calidad en la prestación del Servicio y la satisfacción del usuario.

Se han fijado en el mismo, objetivos específicos de incremento de la actividad quirúrgica, tanto en lo referente a procesos programados como en régimen de hospitalización de día (estancia del paciente menor de 24 horas) en relación a una serie de procesos concretos.

El centro se compromete en todo caso a la desaparición de la lista de espera quirúrgica de pacientes de más de 6 meses o a la reducción en el número y en los procesos que se han establecido en los objetivos específicos negociados y pactados entre las partes.

5.3.- Gestión específica de la Lista de Espera de Artrosis de Cadera.

Entendiendo la situación específica de fuerte impacto social que genera en la población mayor de 65 años la espera para una intervención de prótesis de cadera a lo que se une la progresividad de los síntomas indeseables que configuran el problema médico, se han dado instrucciones precisas a los Centros Hospitalarios para que se gestione de forma específica y priorizada la lista de espera de Artrosis de Cadera que impida se supere en ningún caso una espera superior a un año.

5.4.- Programa de Resolución de Listas de Espera Quirúrgicas en Centros Concertados.

Con el objeto de eliminar la lista de espera de pacientes pendientes de intervención quirúrgica con una antigüedad superior a seis meses, se ha puesto en marcha un Programa de Resolución en Centros ajenos al Servicio Andaluz de Salud, con carácter extraordinario para el presente ejercicio y con financiación específica de 3.000 millones de pesetas.

Para ello, se ha procedido a la revisión de las patologías más frecuentes en lista de espera en la Comunidad Autónoma, resultando que diecisiete de ellas significan un volumen considerable de los procesos incluidos en lista de espera. Otros procesos, de incidencia especial en cada provincia se han añadido a los referidos, de manera que el objetivo de intervención del Programa estaría en la resolución en torno a 20-25.000 procesos quirúrgicos.

Tras un proceso de negociación con los Centros Sanitarios ajenos al Servicio Andaluz de Salud, se han cerrado los acuerdos sobre el tipo de procesos a abordar por los Centros, el número de ellos a

solventar por Centro, así como el precio por proceso.

En el caso específico de las prótesis de cadera se va a incidir en aquellos casos con una espera superior a 1 año, es decir, el objetivo sería resolver la espera de 400 pacientes en Andalucía, y muy concretamente en cuatro provincias: Córdoba, Sevilla, Granada y Almería, aquéllas donde la tasa de incidencia del problema es más alta."

Esperamos que realmente la adopción de estas medidas contribuyan a reducir el número de personas que se encuentran en espera, en especial frente aquéllos que llevan más tiempo demorados para ser intervenidos. Nos consta que realmente estas medidas han incidido positivamente mitigando el problema sanitario, y en todo caso, debemos de reconocer la favorable acogida que la propia investigación y las recomendaciones han tenido por parte de la Consejería de Salud.

Pero desgraciadamente la realidad de las personas que esperan largo tiempo para ser intervenidas de cadera continúa siendo una constante que provoca las quejas de los ciudadanos. A pesar de las medidas adoptadas, la situación no ha sido superada, y de hecho hasta nuestra Oficina han seguido llegando quejas sobre este problema. No nos queda más que volver a testimoniar los casos más llamativos que hemos investigado, para que se pueda valorar, en su justa medida, el alcance de estas quejas de los usuarios. También es necesario significar que, como se comprobará más tarde, muchas de estas demoras responden más a problemas de organización de los centros sanitarios, que a los propios límites asistenciales. Veamos algunos casos.

*** Siete años y medio esperando para ser intervenida de prótesis de cadera (queja 93/2091).**

En este caso, la interesada, enferma de artrosis de cadera, nos pone de manifiesto la terrible espera de siete años para ser intervenida quirúrgicamente de sus padecimientos.

Veamos cómo se desarrolla el episodio sanitario. La trayectoria de su enfermedad y espera comienza el día **11 de Julio de 1986**, cuando acude la

enferma a su Centro de Salud de Villanueva de Córdoba dada su incapacidad funcional. El médico la remite entonces al Hospital de Pozoblanco para su estudio.

El 23 de Octubre de 1986 en el Hospital de Pozoblanco el facultativo que le atiende prescribe la necesidad de ser intervenida quirúrgicamente. El equipo médico de entonces le hace todas las pruebas para la intervención, que tendría lugar en breve. Más tarde, le comunican que ese equipo ya no prestaba sus servicios médicos allí, por lo que habían remitido su caso al Hospital "Reina Sofía", desde donde debería esperar aviso. Desde entonces sigue acudiendo a consultas médicas en Pozoblanco, para aliviar el dolor, en espera de esa llamada del "Reina Sofía".

La justificación que da el Jefe de Servicio de Traumatología para demorar a la usuaria es la siguiente:

"Cuando me incorporé el 9 de Enero de 1991 a dicho Servicio en funciones como Jefe del mismo, la enferma continuaba pendiente de intervención, pero dicha técnica quirúrgica no se hacía en este Centro desde hacía años por falta de presupuesto quirúrgico.

La Dirección del Centro se comprometió a incrementar el presupuesto para que se pudiera poner artroplastias totales de cadera, pero dado que en el mes de diciembre aún no se nos había añadido dicho incremento decidí que esta Sra., al igual que otros once pacientes que estaban en la misma situación, fueran derivados al Servicio de Traumatología de nuestro Hospital de referencia (Hospital Reina Sofía) hecho que realizamos el día 19 de Diciembre de 1991 y desde ese momento no figura como paciente nuestra."

Después de un largo tiempo de espera, la enferma decide ponerse en contacto directo con el Hospital donde debía ser intervenida, desde donde le comunican que no tenían noticia de la remisión de la enferma, por lo que no contaban con su historial.

El 29 de Octubre de 1991 la enferma dirige al Hospital de Pozoblanco una reclamación ante esta situación de inseguridad y tardanza de su intervención.

El 14 de Enero de 1992 el Hospital de Pozoblanco contesta a su reclamación, manifestando que *"no han podido recabar información de lo ocurrido, ya que ningún facultativo de los que entonces formaban equipo médico se encuentra prestando sus servicios en la actualidad en este Hospital"*. Le comunican además que, definitivamente, con fecha 19 de Diciembre de 1991, se había remitido su caso para intervención al Hospital "Reina Sofía".

A fines de Julio de 1993, cuando presentó la queja ante esta Institución, la enferma seguía en lista de espera, sin noticia cierta sobre cuándo tendría lugar la intervención. Tan sólo le habían dado una cita en consultas externas para el 15 de Septiembre siguiente.

La interesada añadió: *" Todo este retraso de tiempo, fue influyendo en mi situación de invalidez, empeorando el diagnóstico clínico que presentaba, hasta la fecha actual en la que me encuentro con una incapacidad funcional de los miembros inferiores, y unos dolores tan acuciantes que tengo que soportar con Transilium"*.

Finalmente, **fue operada el día 8 de Noviembre de 1993**, es decir, siete años y medio después de ser indicada médicamente la intervención.

*** Varias citaciones para ser operado y al final continúa sin ser intervenido (queja 93/1771).**

Se refiere el caso a un paciente del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, que padece el desorden del control de ingreso para ser intervenido.

Tras mucho tiempo soportando un dolor de cadera, recibe en su trabajo, ese mismo día, la notificación de que va a ser intervenido el 7 de Mayo de 1993. El usuario nos lo refleja del siguiente modo:

" ... se decide el día 7 de Mayo de 1993 mandarme a buscar a mi trabajo -el cual estaba a contrato- con un parte de Consulta y Hospitalización, en el cual se informaba de una "intervención de cadera", con el fin de ser ingresado en el Hospital "Virgen del Rocío", en este mismo día, y así se hizo."

Una vez ingresado, el Jefe del Servicio, pregunta quién ha ordenado su ingreso, ya que no será operado hasta el 7 de Junio. Por su parte, el facultativo que le trata le dice que es posible que se le pueda operar ese mismo día 7 de Mayo, pero al fin esto no sucede.

La empresa en la que trabaja no le renueva el contrato el día 21 de Mayo, pues conoce la existencia de esta operación.

Llegado el 4 de Junio acudió con la intención de ingresar para ser operado tres días más tarde. El facultativo responsable le dice que su ficha se ha extraviado y que el planing del mes de Junio ya está completo. Le remiten para el próximo 2 de Julio.

Ante estos hechos puso reclamación en el servicio de atención al usuario del Hospital, pero no ha tenido respuesta.

Como repercusión de estas tentativas para ser operado, manifiesta: "*...estos incidentes me han afectado mentalmente puesto que cada vez que estaba citado iba concienciado a lo que iba a someterme, llegando a un estres de nervio fuerte... también me afecta a mi enfermedad pues el problema se agrava quedándome cada vez más cojo...*"

Afortunadamente, al poco tiempo acaban operándolo, y se normaliza la situación sanitaria.

*** La Lista de espera de cadera en el Hospital "Reina Sofía" (queja 93/788).**

Una asociación presenta el caso de una paciente del Hospital "Reina Sofía" en lista de espera de cadera durante dos años. Habiendo reclamado ante la Gerencia Provincial, se le contesta que aún tenía 170 pacientes por delante, y que esperan que, con el plan que están desarrollando de reducción de listas de espera se pueda solucionar su problema dentro del año 1993.

El Hospital, tras darnos cuenta de las dificultades y complicaciones que se generan en el área de traumatología, nos manifiesta que:

" ... recientemente se ha llegado con el Servicio de Traumatología a una "Propuesta de Actuación" que va dirigida al acortamiento de la lista y a un mayor incremento de la actividad. El plan pretende una diversificación de la asistencia tanto en el Hospital General como en el Hospital Provincial y se soporta sobre la previsible desviación, vía concierto, al Hospital "San Juan de Dios" de patologías menores que abran huecos en nuestro Centro que posibiliten la asistencia a patologías de mayor nivel de complejidad, por lo que es esencial la pronta firma del nuevo Convenio Singular con "San Juan de Dios" y el inicio, en ese Centro, del programa de asistencia a pacientes en lista de espera de más de 6 meses. Pensamos que con los acuerdos adoptados se conseguirán resultados paliativos de la actual situación, si bien es cierto que nos tememos no poder resolver el problema existente, con la actual disponibilidad de recursos humanos y materiales."

*** Lista de espera de cadera en el Hospital "Virgen de las Nieves" (queja 93/699).**

El interesado, agricultor de 59 años de edad, en su escrito nos refiere que padece de artrosis de cadera, y que desde que le fue recomendada la intervención quirúrgica ha pasado más de año y medio engrosando la lista de espera de ese Hospital.

Desde entonces ya le fue sugerido el traslado al Hospital General de Baza, donde podría ser intervenido sin tanta dilación. Sin embargo, ante la imposibilidad de que algún familiar pudiera acompañarle durante su estancia en aquel Hospital, decidió seguir a la espera de su turno. Así, en el mes de abril acudió de nuevo a ese Hospital para averiguar cuándo llegaría su turno, con la sorpresa de ser informado que quizás le falten aún tres años más para que la operación tenga lugar.

El interesado nos manifiesta que esta larga espera le arrastra graves perjuicios, tanto para su estado de salud y calidad de vida, que no hace más que empeorar con el paso del tiempo, como para su situación laboral y económica, por encontrarse incapacitado para el trabajo, hasta tanto no se le facilite la oportuna intervención.

Al final, tras nuestra intervención, el Hospital acaba operando al interesado de forma inmediata en el mes de Mayo de 1993.

2.3.2. La lista de espera de escoliosis.

En el Informe Anual de 1992 se señalaba que la gravedad de la lista de espera de escoliosis y el tratamiento de los enfermos, nos llevaba a iniciar una queja de oficio. Y nos planteábamos ofrecer la información de lo actuado en el presente Informe. Por las razones que más adelante indicaremos nos ha sido imposible desarrollar el estudio de investigación, no obstante, daremos cuenta del proceso llevado a cabo.

Partíamos de una motivación previa para promover la investigación de oficio. De entre los enfermos que se encuentran en situación de Lista de Espera Programada en los Hospitales de nuestra Comunidad Autónoma destacan, entre otros, los afectados por Escoliosis. Y destacan, tanto por la enfermedad en sí, como por los pacientes que la sufren.

La escoliosis es una enfermedad degenerativa y progresiva que provoca la desviación y curvatura de la columna, adquiriendo grave riesgo vital a partir de los 50º, y que además, afecta a los jóvenes en edad de crecimiento, a partir de los 12 años.

Su tratamiento requiere intervención quirúrgica, pero dados los retrasos en hacerlas, se les efectúan continuos estiramientos de columna mediante escayolamiento, para evitar la progresión de la curvatura dorsal.

Son varias las quejas que hemos tramitado por esta causa y en su tramitación, así como en la investigación de las listas de espera de otras dolencias, hemos descubierto tanto la gravedad de la situación como el largo período de espera que deben padecer y los problemas que les sobrevienen, al tener que acudir a otros centros hospitalarios de referencia, ya que no en todos los hospitales de origen pueden realizar estas intervenciones.

De hecho, se ha podido comprobar por información de Directores Médicos de varios hospitales que, la lista de espera de la escoliosis es uno de los temas sanitarios más preocupantes, por la enfermedad en sí y por las

consecuencias que respecto a la escolarización y demás derechos supone ya que estos jóvenes están alejados de su actividad normal en muchos casos.

Con la finalidad de conocer el alcance del problema se decidió remitir un protocolo de preguntas sobre el estado de la lista de espera de escoliosis. En concreto, y de forma escueta se solicitó la siguiente información:

- "1.- Número y relación nominal de enfermos aquejados de escoliosis, que son tratados en ese Hospital.*
- 2.- Fecha de diagnóstico de cada caso y número que ocupa en la lista de espera.*
- 3.- Especificación del centro de origen del que provienen, en su caso, con expresión de la fecha en que fueron remitidos."*

Del simple contraste de estos datos, pretendíamos deducir conclusiones respecto al tema que nos ocupa, y de gran importancia por su incidencia, aunque no sea muy elevado el número de afectados, como ocurre en otras enfermedades como cataratas, etc.

Se eligieron los cuatro Hospitales Regionales o de Referencia, con la finalidad de remitirles el protocolo de preguntas. Lo desconocemos, pero posiblemente sean los únicos centros especializados que realicen esta intervención, o al menos eran la fuente de donde provenían las quejas.

Es justamente, en el acto de colaboración de los hospitales con la Institución para facilitar los datos, cuando surgieron los problemas que a la larga determinó la imposibilidad de proseguir el trabajo de investigación. En general, excepto en el caso del Hospital "Reina Sofía", la información remitida fue escasa y parca, pero sin duda, fue la actitud mantenida por el Director Gerente del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, la que provocó la suspensión del trabajo. La falta de respuesta de la petición de información determinó la obstaculización de la investigación.

En concreto al Hospital "Virgen del Rocío" se le solicitó la información, el día 5 de Octubre de 1992, se le reiteró, por primera vez el 6 de

Enero de 1993, y por segunda vez el 12 de Mayo del mismo año, y no es hasta el 25 de Enero de 1994, y previa la formulación de una declaración de actitud entorpecedora, en Diciembre de 1993, cuando se procede a remitir la lista requerida. Evidentemente con tal grado de colaboración recibida es difícil desarrollar una investigación fiable. Además, los datos remitidos carecen de valor, al venir referido a la situación que impera en Enero de 1994, y no en Octubre de 1992, que es cuando se solicitaba. Nos consta que la lista de espera de escoliosis, en este hospital, se ha reducido considerablemente en este período de tiempo. Una específica actuación sobre esta lista de espera ha podido justificar la razón de la demora. En todo caso, unificar información de distintos hospitales, dentro de un rango temporal de más de un año de variación, no nos parece que sea razonable para asentar una metodología de trabajo. Por ello, desistimos de elaborar el trabajo de investigación propuesto en el Informe del año pasado.

En todo caso, vamos a presentar los datos objetivos del número de personas en espera:

- Enero 1994: Hospital "Virgen del Rocío" (Sevilla):56 personas
- Octubre 1992: Hospital "Reina Sofía" (Córdoba):69 personas
- Octubre 1992: Hospital "Virgen de las Nieves" (Granada):51 personas
- Octubre 1992: Hospital Regional de Málaga:70 personas

246 PERSONAS

El número absoluto de afectados, al menos en estos hospitales, no es muy amplio, pero realmente para este tipo de patología, la verdad, es que lo importante, no es el número de enfermos demorados, sino más bien la gravedad de la espera. Diversos extremos de las circunstancias que inciden sobre la población afectada, ya quedaron reflejados en el Informe pasado: *"A nuestro juicio, no cabe duda, que la lista de espera de escoliosis idiopática, es una de las más duras y amargas que resienten sobre el sistema sanitario andaluz. La lista comprende adolescentes de 13 a 16 años de edad, 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 encorsetado o enyesado de cintura a cuello..."*

Para valorar el alcance de la gravedad de la lista de espera de

escoliosis, vamos a ofrecer algunos de los escasos datos de los que disponemos, los más alarmantes, sobre el tiempo de demora:

- En el Hospital "Reina Sofía" hay 14 enfermos que esperan desde el año 1990, y 25 desde 1991.
- En el Hospital "Virgen del Rocío", un enfermo lleva esperando desde el año **1988**, y 6 desde 1989.

Como vemos, el número de afectado no es amplio, pero si excesivos los plazos de demoras. Además, realmente, detrás de cada uno de estos casos se encierra un verdadero drama personal. A continuación pasamos describir brevemente la **queja 93/345**:

"El interesado expone que su hijo, de 16 años de edad, fue operado de un ductus arterioso cuando contaba con 3 años y 6 meses de edad. Según ha conocido posteriormente, como consecuencia de no haberse practicado unos ejercicios de rehabilitación inmediatamente después de tal intervención, su hijo ha ido desarrollado escoliosis de doble curva.

Cuando los padres descubren la desviación por ser ya perceptible a simple vista, se ponen en manos de un traumatólogo y gracias al uso de un corsé durante tres años los valores angulares se mantuvieron aceptables, entre 15º y 25º. Desde Mayo de 1992 hasta Septiembre el valor se incrementó hasta alcanzar 50º, momento en el cual acuden a consulta en el Hospital Virgen del Rocío, quien aconseja la intervención como única solución, pasando a la lista de espera en condición de "preferente" el día 25 de Noviembre de 1992.

Cuando el padre intenta informarse en ese Hospital sobre cuándo tendrá lugar dicha intervención, no recibe respuesta concreta pero sí se le informa que "aún tiene muchos por delante".

El padre añade:

"A la vista de esto, me pregunto ¿para qué sirve la Seguridad Social?. Si

una persona tiene que ser intervenida con una edad como mi hijo, en pleno crecimiento y que según parece, con esta intervención se corrige su anomalía, si espera el tiempo que le queda para esta operación, tendrá ya alrededor de los 19 ó 20 años, ¿qué tanto por ciento de éxito tendrá dicha intervención después de tan larga espera? ¿Habrá avanzado el mal en este tiempo? ¿qué recuperación tendrá si la flexibilidad de la columna se pierde?.

Además de 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."

Al final, la situación de espera acabó con la paciencia del padre, y con el miedo a que su hijo quedara jorobado, asumió personalmente el millonario coste de la operación en una clínica privada. A este fin, el padre ha tenido que hipotecarse para poder pagar la intervención quirúrgica que el sistema público le negaba.

Esperamos que el sistema sanitario andaluz, remedie este tipo de situaciones, y pueda seguir incidiendo específicamente sobre esta lista de espera hasta su total erradicación, y se resuelvan estas demoras tan amplias y dolorosas.

2.3.3. Otras listas de espera de Traumatología.

Aparte de las ya descritas listas de espera de cadera y escoliosis, las operaciones de rodilla, hernia discal, de los pies, y en general casi toda la cirugía ortopédica se halla sujeta a importantes demoras.

A continuación, vamos a dar cuenta de dos casos representativos de esta situación.

*** Importantes esperas para la prótesis de rodilla (queja 92/2129).**

La interesada nos manifestó que su madre, de 65 años de edad, lleva **dieciocho** meses esperando, en una situación de inmovilidad y sufriendo fuertes dolores, a ser intervenida en el Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla, para la colocación de una prótesis de rodilla.

Los familiares, alarmados por el aspecto amoratado e inflamado de la pierna, han denunciado esta situación en varias ocasiones ante ese Hospital, solicitando la esperada intervención, y a pesar de haberle sido practicadas dos veces con carácter de urgente las pruebas de preoperatorio, aún no había sido intervenida.

El Hospital al darnos contestación informa que la paciente había sido recientemente intervenida. En total, permaneció en espera alrededor de dos años.

*** Elevadas demoras para las intervenciones de hernia discal (queja 93/64).**

El ciudadano alega que lleva en lista de espera para ser intervenido de una hernia discal de las cervicales, **desde Octubre del año 1991**, en el Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla. A pesar de haber pasado a la condición de "preferente", en un primer momento, y de "urgente" algo después, en Enero de 1993 todavía no tenía noticia cierta sobre su esperada intervención. Durante todo este tiempo viene soportando intensos dolores, que le impiden incluso descansar durante la noche. Nos manifestaba *"... he acudido a las dependencias administrativas del Hospital y he podido observar que aún había varias personas esperando con mayor antigüedad"*.

El Hospital, tras demorar largamente la preceptiva contestación, nos informa al año, que el paciente fue intervenido el pasado día 16 de Noviembre de 1993.

2.3.4. Las listas de espera de cirugía vascular.

La cirugía vascular, generalmente la más leve, se suele someter en

el marco del sistema sanitario andaluz a importantes demoras antes de ser intervenidos los pacientes, pero no cabe duda, que entre todas las situaciones que se nos han presentado en el año, siguen destacándose por el alcance del problema, las circunstancias que reinan en el Hospital Universitario de Granada. Veamos detenidamente el caso.

*** La lista de espera de cirugía vascular en Granada (queja 92/1574).**

En el epígrafe 2.3.3. del Area de Salud del Informe Anual de 1992, ya dabamos cuenta de las dificultades que estaban padeciendo los enfermos en lista de espera de cirugía vascular del Hospital Universitario de Granada, y nos comprometimos a incidir en la problemática y continuar con la investigación. Cumpliendo con lo anunciado, este año hemos estudiado y analizado la evolución de esta lista de espera.

El relato fáctico ya se comentó el año pasado; no obstante, apreciamos que es conveniente presentarlo de nuevo, para poder explicar esta realidad sanitaria.

En el pasado mes de Agosto de 1992, compareció en esta Institución una señora exponiéndonos que se había personado en la ventanilla de recepción del Hospital Universitario con el parte de consulta y hospitalización, para la asignación de fecha de consulta para la Sección de Cirugía Vascular el día 8 de Julio de 1992. La recepcionista le asignó consulta para el día **23 de Junio de 1993**. Añadía que:

"considerando que la citada recepcionista, no posee conocimientos médicos para evaluar la gravedad de mi afección, es intolerable y una temeridad, por no decir Imprudencia Temeraria, el asignar fecha de visita para un año después de la petición de la misma".

Tras nuestra investigación, en el informe que nos remitió el hospital, se nos decía que la enferma ya había sido visitada por el especialista correspondiente, que le diagnosticó un proceso varicoso sin ningún tipo de complicación.

Por otra parte, a nuestro requerimiento de información sobre la

lista de espera en esta especialidad, se nos contestaba que efectivamente existe, que es debida a la absorción por parte de ese centro de todos los pacientes de las provincias de Granada, Almería y Jaén, y que se habían adoptado medidas para disminuir, en lo posible, la espera de los pacientes.

Apreciando como insuficiente la información aportada en este segundo aspecto, y con la finalidad de conocer la situación de la lista de espera, interesamos la emisión de un nuevo informe que diera respuesta a una serie de cuestiones:

- " 1ª.- ¿ Cuántas personas se encontraban a finales de 1991 en la citada lista ?.*
- 2ª.- ¿ Cuántas personas han formulado su demanda de inclusión en la lista durante el año 1992 ?.*
- 3ª.- ¿ Cuántas intervenciones se han realizado durante el año 1992 ?.*
- 4ª.- Como consecuencia de lo anterior, ¿ Cuántas personas se encuentran en este momento en la citada lista ?.*
- 5ª.- ¿Cuál es el período mínimo, medio y máximo de espera?.*
- 6ª.- ¿ Qué criterios se utilizan para priorizar los casos?.*
- 7ª.- ¿ Cuáles han sido las medidas adoptadas que se mencionan en el informe y cuál su resultado ?."*

En el mes de Marzo se cumplió con lo requerido, remitiendo la información respecto a la lista de espera para intervención de Varices en el Servicio de Cirugía Vasculard de ese Hospital. En concreto nos aportan la siguiente información:

- " 1.- A finales de 1991 existía una lista de espera de 1.049 pacientes.*
- 2.- En 1992 ha habido una demanda de inclusión de 525 personas.*
- 3.- En el año 1992 se han realizado unas 20 intervenciones .*

4.- *En la actualidad habrá una lista de unos 1.565 personas.*

5.- *Nos es imposible precisar los períodos de espera.*

6.- *Los criterios para priorizar los casos son:*

- *criterios clínicos, como las lesiones secundarias, tipo de úlceras, etc.*
- *criterio laboral: tipo de trabajo, etc..*

7.- *Las intervenciones se realizan merced a utilización de quirófanos en horario de tarde.*

Debemos consignarle que la patología arterial, que implica graves riesgos para el paciente, como puede ser la pérdida de algún miembro o incluso de la propia vida, ocupa absolutamente todas las horas disponibles de quirófano de esta especialidad".

La existencia de la lista de espera de cirugía vascular en el citado hospital es una realidad que ya era advertida por esta Institución en años anteriores. En concreto el año pasado al rectificar la información que nos aportaba el ciudadano de la **queja 91/1101**, el Hospital Universitario de Granada nos ofrecía la siguiente información:

"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".

Con la intención de intervenir ante esta situación sanitaria, el Director Gerente del Hospital nos anuncia que:

"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 1991.

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 1991 y primeros del 1992.

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".

A tenor de ambas informaciones, deducimos las siguientes consideraciones sobre la lista de espera de cirugía vascular en el Hospital Universitario de Granada.

1.- La demanda de cirugía vascular programada durante el año 1992 y 1993 ha continuado creciendo, según los datos en 1992 se ha incluido en la lista 525 personas nuevas. La causa de este importante incremento de demanda se origina por la absorción por parte del hospital de todos los pacientes pertenecientes a la provincia de Granada, Almería y parte de Jaén de

dicha especialidad.

- A su vez, este fuerte incremento de la demanda coincide con una lista de espera ya generada de años anteriores, que a inicios de 1993, representaba un volumen aproximado de 1.560 personas pendiente de recibir la prestación sanitaria.

- Que la oferta que actualmente presta el hospital a los usuarios se limita casi exclusivamente a atender la demanda de patología arterial urgente, que implique grave riesgo para el paciente, y "*...ocupa absolutamente todas las horas disponibles de quirófano de esta especialidad*". Esto quiere decir que la cirugía programada realmente no se atiende. En el año 1992 sólo se han realizado 20 intervenciones, frente a las 525 personas incluidas en la lista de espera.

2.- La contundencia de estos datos, a nuestro juicio, está poniendo en evidencia dos circunstancias que laten sobre esta lista de espera de cirugía vascular:

- Primero, hacer constar la falta de eficacia que han demostrado las medidas adoptadas por la Comisión de Dirección del Hospital al ordenar el servicio de cirugía vascular. Como vemos, la esperanza con la que se contaba para invertir la tendencia de crecimiento de la lista de espera, ha quedado frustrada, a tenor de los propios acontecimientos asistenciales. Desconocemos si realmente las medidas anunciadas se llegaron a poner en marcha, o es que éstas han sido insuficientes para atajar la demanda creciente, en uno y otro caso, resulta que la lista de espera no sólo se ha mantenido sino que ha continuado creciendo.

- Segundo, ha quedado acreditada la incapacidad del sistema sanitario para atender adecuadamente la demanda asistencial de cirugía vascular. Ciertamente es preocupante la situación en la que se encuentran los pacientes que esperan, ya que la expectativas reales para ser operado son sumamente remotas, no se vislumbra en el panorama asistencial que ofrece el hospital la neutralización de la lista. El propio hospital reconoce la impotencia para poder actuar sobre la demanda. Los datos son claros. En el año 1992 sólo se han realizado 20 intervenciones programadas frente a 525 demandadas, y además, la patología urgente, "*... ocupa absolutamente todas las horas disponibles de quirófano de esta especialidad*". Todo esto unido, a que "*... es imposible*

precisar los períodos de espera". Ante este estado de la situación, y tal como están las cosas, no resta campo para la más mínima esperanza de recibir la asistencia, la demanda ha quebrado a la oferta del hospital. Este problema se ha cronificado en el sistema sanitario, apareció en el Informe Anual de 1991, 1992, aparecerá en el próximo, y seguirá provocando las quejas de los ciudadanos mientras no se resuelva.

3.- Estos ingredientes que intervienen en esta situación sanitaria (la generación de la lista de espera, el crecimiento de la misma, el colapso asistencial, y la incapacidad del hospital para atenderla) constituyen, a nuestro juicio, una verdadera transgresión del predicado del art. 43 de la Constitución, al garantizar la protección a la salud de todos los ciudadanos, ya que una vez que una intervención queda indicada, aunque no sea urgente, el sistema sanitario queda obligado a prestar la asistencia más adecuada, y dentro de unos plazos de tiempos tolerable. La demora que impone al usuario, la incertidumbre sobre la posible fecha de la intervención, así como la propia impotencia del hospital para asumir la responsabilidad que las normas legales establecen, marcan el perfil de la situación de desasistencia que denunciaba el presentador de la queja.

De la simple observación de los datos aportados, y de las consideraciones que se han presentado se infiere claramente la imposibilidad de atender la demanda asistencial planteada con los actuales medios y sistemas de trabajo, a pesar de las medidas puestas en práctica. Se hace necesaria, pues, la toma de una decisión que afronte con realismo la problemática planteada, deteniendo el actual aumento de la lista de espera en este Hospital y su posterior reducción.

Entendíamos que debe ser la Gerencia Provincial, responsable del área de salud de la provincia de la Granada, la que tendrá que asumir la responsabilidad asistencial puesta en evidencia y articular un conjunto de medidas eficaces, para a medio plazo paliar el problema denunciado, resolviendo el actual colapso, y a largo plazo eliminar la citada lista de espera, o al menos reducirla a límites aceptables.

Finalmente, se acaba formulando **Recomendación** en el siguiente sentido:

" Que por parte esa Administración Sanitaria se impulsen y desarrollen las actuaciones administrativas y asistenciales tendentes a la superación de esta situación de incremento de la lista de espera para la intervención de Varices en el Hospital Universitario de Granada, de tal manera que los ciudadanos que han demandado o demanden este servicio dispongan del efectivo derecho a la protección a la salud que le dispensa el reconocimiento del art. 43 de la Constitución y los preceptos concordantes de la Ley General de Sanidad."

2.3.5. Las listas de espera de amigdalitis.

Las listas de espera de amigdalitis han venido provocando un conjunto de quejas en el ámbito del sistema sanitario. Es usual, que las demoras para acceder a esta intervención sean amplias; no obstante, las quejas que este años en concreto se han recibido, han evidenciado, en especial para el caso de la provincia de Sevilla, que los plazos se han extendido, y se han detectado problemas organizativos graves. Veamos algunas:

*** Cuatro años en espera de la operación de amigdalitis (queja 93/2520).**

El padre, narrando el episodio sanitario de su hija nos comenta lo siguiente:

"La niña ahora tiene 9 años. Le atendió el otorrinolaringólogo de "María Auxiliadora". Me entrega un volante para ser intervenida urgentemente. Desde entonces hemos visitado al Inspector Médico. Nos dice que está en lista de espera, con un plazo indefinido. Desde entonces la llevamos frecuentemente al médico debido a las infecciones que sufre. La niña no coge peso debido a los antibióticos, que debe consumir. Yo he pensado pedir un préstamo bancario para poder llevar a mi hija a una clínica particular para ser operada."

Al poco tiempo de presentar la queja, el hospital le llama urgentemente para citarla a las pruebas preoperatorias e intervenirla.

*** Una madre se desespera por el estado de su hija mientras espera la intervención (queja 93/7).**

La madre nos manifiesta que su hija de dos años de edad, está afectada de bronquitis aguda que le impide respirar adecuadamente, teniendo que acudir con mucha frecuencia a los médicos de urgencias e incluso internarla en el Hospital Infantil.

En Enero de 1993 llevaba ocho meses en lista de espera de prioridad 1 para ser intervenida quirúrgicamente, sin comprender como podía permanecer sin operar un caso tan urgente.

Alarmada nos decía: *"La vida de mi hija corre peligro mortal, cuando se le cierran los pulmones, no puede respirar, y según con la rapidez con la que logremos que los médicos vengan a casa o el tráfico nos permita llevarla al hospital, conseguimos salvar su vida, siendo esto como se puede imaginar un calvario para nosotros..."*

El día 27 de Enero de 1993, se visita al Director del Hospital Infantil del "Virgen del Rocío" para interesarnos por el caso.

El Director del Hospital nos confirma que *"no sabe nada sobre el asunto de la niña, que el Ambulatorio de Marqués de Parada no le ha remitido la petición de la operación de vegetaciones"*.

Con la finalidad de ser operativos, se decide, entre todos, que la mejor manera de garantizarle la prestación sanitaria a la niña, es que sea el propio Hospital Infantil el que la cite para verla y decretar la intervención que requiere. Esta decisión se comunica a la madre de la niña.

A los dos o tres días, el hospital cita a la niña y le hace un estudio médico de la situación sanitaria de la niña. Le dice a la madre que la niña debe operarse, y que le llamaran en breve.

Al final nos confirman que le harán el estudio preoperatorio el día 4 de Mayo, y la operarán el día 13 de ese mismo mes.

*** Otra madre desesperada (queja 93/1513).**

En el escrito de queja la interesada expone que su hijo, se encuentra en lista de espera, desde el 10 de Febrero de 1993, para que se le efectúe una adenoidectomía, según prescripción dada en el Centro de Especialidades del Ambulatorio de Marqués de Paradas, de Sevilla.

Habiéndose agravado el estado de salud del pequeño últimamente, llegando incluso a sangrar en una ocasión por la boca, la madre puso en conocimiento del Centro la nueva situación, contestándosele no obstante que debía seguir esperando a su turno. La madre teme que las vacaciones de verano, retrasen aún más la necesaria intervención de su hijo.

La Delegación Provincial de la Consejería de Salud nos contesta:

"... nos ponemos en contacto con ella para proceder de inmediato a programar la intervención, dentro del Programa de reducción de lista de espera quirúrgica que tiene como objetivo reducir a seis meses la demora en la intervención de este tipo de procesos".

El niño fue operado al poco tiempo.

2.3.6. Otras listas de espera.

En este apartado queremos reflejar distinta casuística ateniende a pacientes que son sometidos a lista de espera para recibir la prestación sanitaria.

*** Un anciano espera para ser operado de cataratas.**

En la **queja 92/1941** la interesada manifiesta que su padre se encuentra en espera para una intervención de cataratas **desde hace unos diez meses**. Fue entonces cuando tuvieron lugar las oportunas pruebas preoperatorias, sin que hasta esa fecha le hayan informado de la intervención.

Añade que "es penoso ver el estado de depresión al que está llegando, al verse totalmente ciego, está entrando en una vejez prematura, la ceguera le está produciendo un gran daño psíquico, y la deseada operación no llega. Hemos hablado con el especialista, con la clínica en la que se operaría (Cruz Roja), enseñándonos siempre una larga lista de espera". Necesita esa operación para mejorar un poco la calidad de vida de sus últimos años".

Tras nuestra intervención, el informe de la administración sanitaria contesta que está prevista la operación para Marzo de 1993, y comunican que se lo han hecho saber a la interesada. Según esto, la intervención se va a producir, si no hay más dilaciones, quince meses después de que ésta fuera aconsejada.

En contacto telefónico con la interesada el 11 de Marzo de 1993, nos informa que la propia Gerencia se puso en contacto con ella para encontrar la vía más rápida a la operación, que fue derivar al enfermo al Hospital Militar donde va a ser intervenido en el mes de Abril. Comenta que su padre prácticamente ha perdido la visión en ambos ojos, pero se muestran contentos de que finalmente pueda ser operado.

*** Más de un año de espera para que le operen un testículo.**

La interesada nos expuso en la **queja 92/1686**, que su hijo, de más de tres años, está en lista de espera **desde el 26 de Septiembre de 1991** con la enfermedad de Hidrocele en los testículos, y que debido al peso que esto produce se le ha formado una hernia. También tiene un quiste debajo de la lengua que no para de crecer, lo que le molesta para hablar, comer, habiéndoselo mordido varias veces. Nos dijo que había intentado agilizar los trámites necesarios para su ingreso en el Hospital, pero no ha recibido ninguna noticia por parte del mismo. Le han dicho que en caso de anomalía puede ser atendido por el Servicio de Urgencias, pero teme dejarlo hasta tal momento porque vive a más de cien kilómetros del Hospital, y sería muy arriesgado.

Tras nuestra intervención, el día 19 de Septiembre de 1992 citan al niño para ser revisado, y acaba siendo operado el día 1 de Diciembre de 1992.

*** Año y medio para que le operen un quiste hidatídico en el riñón (queja 93/1271).**

Un paciente se queja que lleva esperando la intervención quirúrgica de quistes hidatídicos en riñón, desde Marzo de 1992. El propio facultativo del Hospital de Especialidades de Jaén que lo asiste, le informa del riesgo de que reviente el quiste y le pueda producir una peritonitis. El enfermo no acaba siendo operado hasta el mes de Septiembre de 1993.

*** Enfermo de Parkinson necesita ser operado (queja 93/2102).**

El interesado, enfermo de Parkinson desde hace nueve años, nos manifiesta el problema ante el que se encuentra debido a que la única medicación que le retenía hasta ahora los temblores, sin provocar efectos secundarios, ha desaparecido del mercado, por decisión de la empresa comercializadora. Ha conseguido obtener las últimas, que, a media dosis, puede durarle dos meses.

Habiendo consultado con diversos especialistas, le recomiendan como única alternativa, la intervención quirúrgica, pero, debido a la lista de espera existente en el Hospital "Virgen del Rocío", no pueden indicarle cuándo podría tener lugar su intervención, quizá dentro de un año.

El interesado, desesperado al imaginar esa situación de espera sin medicación, manifiesta:

"Aparte del problema físico, me atormenta el psicológico. Ya llevo siete meses de baja. De operarme podría incorporarme al trabajo rápidamente. Sé que puede haber otros casos más graves que el mío, pues pensarán que mi vida no corre peligro. Yo estoy seguro que cuando no me queden pastillas y los temblores me acompañen todas las horas del día, mi vida sí correrá peligro, pues, sin calidad,

la vida no merece la pena."

Después de haber contactado esta Institución telefónicamente con el Hospital para adelantar la petición de informe, el interesado ha vuelto a contactar con la Oficina, poniendo en nuestro conocimiento una nueva y triste eventualidad: recientemente a su esposa se le ha diagnosticado una metástasis de un antiguo proceso canceroso óseo, que, según nos comenta, puede acabar con su vida en cualquier momento. El interesado, adelantándose a dicho riesgo, ruega ser intervenido con la máxima brevedad, para poder hacerse cargo de sus dos hijos menores una vez se haya recuperado de la intervención.

El caso se remite al Servicio de Neurología del Hospital Universitario "Virgen de Macarena", y fue operado el pasado día 8 de Noviembre de 1993.

2.3.7. Las listas de espera ambulatorias.

Vamos reflejar dos casos significativos que hemos recibido sobre las demoras para ser asistidos por los especialistas.

*** A enferma diabética e hipertensa crónica se le cita a los seis meses (queja 93/2298).**

La enferma es aconsejada por su médico de cabecera que acuda a un endocrino puesto que, a través de unos análisis realizados, se comprueba que cabe un riesgo de coma o de otras complicaciones. Piden cita en el Ambulatorio, y se la dan para seis meses más tarde. Se dirige desde el ambulatorio "Amante Laffón" a "Marqués de Paradas", de Sevilla, donde le dicen que hable con la Enfermera Jefe. No es posible localizarla allí, y le indican que no hay sustituta. En concreto, en palabras del hijo que formula la queja, ocurrió lo siguiente:

"En visita efectuada al médico de cabecera el día 24 de Agosto de 1993, nos indica a la vista de los resultados que, aunque éstos no son muy fiables ya que no es un análisis completo, cabe el riesgo de un coma o que se complique con otro tipo de enfermedad que padece

debido a su edad, siendo su consejo que la vea un Especialista (Endocrino).

El mismo día 24 se solicita la correspondiente cita previa, dándonos la misma para el Dr... el día 14 de Febrero de 1994. Pregunto si hay algún medio de que a mi madre la vea un especialista antes de esta fecha, indicándoseme en el Ambulatorio "Amante Laffón" que ellos no pueden hacer nada ya que el control de citas es llevado por el existente en c/Marqués de Paradas.

Personado en este ambulatorio, en el Departamento correspondiente, me dicen que hable con la Enfermera Jefe, cosa que no puedo realizar ya que la misma no se encuentra en su puesto de trabajo y nadie sabe cuándo vendrá. Solicito hablar con la persona que la sustituya. Se me dice que no existe nadie para ello.

Pregunto nuevamente a los empleados del Departamento de Citas ¿qué debo hacer?, y me dan dos alternativas:

a) Esperar 6 meses.

b) Montar guardia todos los días para ver si otro "enfermo" con cita no le interesa el día y la hora que se le haya dado y lo cambie por la nuestra, claro está, caso de que a este hipotético "enfermo" le interese. O bien, que por mi cuenta acuda a un médico de pago.

Desgraciadamente, tengo experiencia similar a esta, pues a mi padre, le llamaron del Centro de Diagnóstico a los 2 meses de haber fallecido, precisamente de la enfermedad que le estaban tratando".

*** Siete meses para enterarse del resultado de unas radiografías (queja 93/2632).**

De nuevo acudimos al propio relato del hecho del ciudadano interesado en queja para explicar las demoras y desorientaciones padecidas:

"El día 6 de Junio, debido a fuertes dolores abdominales fui al médico de cabecera. Este, muy amablemente, me envió al especialista. Como

me encontraba mal, fui a pedir hora y día para poder ser visitado, pero el especialista me vería tan sólo el día 1 de Octubre (4 meses después).

Después del reconocimiento y como se daba ya por descontado, me prescribió una radiografía, que el día 13 de Octubre me realizaron en el Hospital "Princesa de España", de Jaén.

Yo creía que finalmente habría podido conocer el resultado de las radiografías, pero no fue así, y si todo va bien, podré enterarme de lo que me ocurre el día 4 de Enero de 1994 (después de 7 meses). Me han dado cita con el número 17, pero me han dicho que tengo que encontrarme en el Centro de Especialidades de Andújar a las 9 de la mañana junto con el paciente que tiene el número 1. Si por cada paciente transcurren aproximadamente 7 minutos, tendré que vagabundear durante al menos 2 horas, sólo por la comodidad de alguien.

Cinco veces consecutivas he pedido hablar con el Director del mencionado centro, pero siempre me han dicho que no se encontraba en su puesto de trabajo. Me hubiese gustado poder pedirle personalmente las radiografías, con las mismas hubiese ido a un médico particular".

2.4. Las incidencias de la práctica médica.

En el ejercicio de esta actividad de tutoría de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en desarrollo de la función supervisora de la administración pública, el Defensor del Pueblo Andaluz recibe anualmente un conjunto de quejas de los usuarios de la sanidad que refieren problemas de la praxis médica ejercitada y de presuntos errores facultativos o asistenciales, es decir, de conflictos de la práctica profesional.

Durante los últimos años, ha sido importante el volumen de quejas, sobre presunta mala práctica profesional, que se ha planteado en esta Institución, refiriendo errores de diagnóstico y tratamiento en la asistencia prestada por los profesionales sanitarios. En estos supuestos las actuaciones

desarrolladas se dirigen a señalar la necesidad de que el órgano administrativo sanitario competente 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 práctica incorrecta, así como a la necesidad de informar al reclamante acerca del resultado de tales investigaciones.

La admisión de las quejas relativas a estos incidentes sanitarios, viene acreditada por una doble circunstancia:

* El ciudadano tiene derecho a que se le ofrezca el máximo de información sobre todo su proceso médico y asistencial. El art. 10, apartado 5º de la Ley General de Sanidad, establece el derecho en concreto: «... todos tienen derecho respecto a las distintas administraciones públicas: a que se le dé en términos comprensible, a él y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento». Precepto normativo que engarza con los principios de libertad y seguridad, y el derecho al honor y a la intimidad (arts. 17 y 18 de la Constitución).

Por tanto, velar por garantizar el derecho a la información del proceso médico seguido es misión que atañe al Defensor del Pueblo Andaluz, y máxime cuando entran en juego actuaciones presuntamente negligentes y con resultado de daños sobre la persona.

* En segundo lugar, nos corresponde supervisar que la administración sanitaria promueva las investigaciones necesarias para constatar las circunstancias que hayan podido concurrir en la prestación sanitaria, y determinar las responsabilidades que se puedan contraer en casos de negligencia profesional. En realidad, tratamos de verificar que la administración adopte medidas en aras al esclarecimiento de los hechos objeto de litigio, y a este fin se le solicita la apertura de expedientes informativos que clarifique la práctica profesional discutida.

El derecho a la información completa de los usuarios de la sanidad, y la supervisión de la administración para que investigue la prestación sanitaria objeto de denuncia, motiva la participación de la institución del Defensor del Pueblo Andaluz en estos casos de conflictos de la práctica médica.

Desde el punto de vista del proceder, admitida la queja, 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, la institución informa al ciudadano de los argumentos técnicos que justifiquen la decisión y advierte de la posibilidad que tiene para recurrir frente a los tribunales de justicia.

Es necesario aceptar que la institución del Defensor del Pueblo Andaluz 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 el marco, y al aire de las explicaciones que se han ofrecido, durante el año 1993, podemos destacar dos intervenciones sobre incidencias de la práctica médica.

*** Queda embarazada después de ligarle las trompas (queja 93/903).**

La interesada en queja expuso que padeciendo de una hernia desde que tuviera a su segundo hijo, acudió al Hospital de Ubeda donde fue atendida por el Dr... quien le aconsejó una intervención quirúrgica, una vez llegara su turno según la lista de espera.

Pasados 18 meses sin recibir noticia sobre su intervención, y preocupada por el estado de la hernia, acudió a la consulta privada del mismo Dr., quien le confirmó la necesidad de operar la hernia y efectuar una ligadura de trompas, esto segundo para evitar un posterior embarazo que podría ser perjudicial para su salud. Añade:

"Me comunicó mi urgente operación pues mi estado había alcanzado un volumen demasiado apreciable. Me propuso un trato, a través del cual, él se comprometía a operarme la hernia y hacerme una

ligadura de trompas. Yo podía elegir el día de la semana siguiente para la operación (no en quirófano privado, sino en el de la Seguridad Social), no respetando la lista de espera y dándome prioridad. Mi parte en el trato era darle 20.000 ptas una vez realizadas estas operaciones. Accedí a ese trato pues no podía hacer otra cosa, dada mi circunstancia".

Ingresó en ese Hospital el día 4 de Marzo de 1991, siendo intervenida por el doctor el día siguiente, 5 de Marzo, y dada de alta el día 12 del mismo mes. Manifiesta: "*A partir de esa fecha empecé a mejorarme y no tuve ningún malestar de esa índole, hasta la fecha de 1 de Febrero del presente año, cuando, según unos análisis clínicos que me hice en dicho Hospital, me espanté al ver que de nuevo estaba embarazada".*

El Hospital nos alega que no se puede verificar el posible acuerdo por carecer de prueba documental alguna. Por los tiempos de espera que ha sufrido manifiestan que no es posible determinar un trato de privilegio. Por otra parte es normal que haya alteraciones en la lista por circunstancias especiales de agravamiento, sociales o laborales. En cuanto al embarazo se dice que la ligadura fue correctamente hecha y que es posible que esto ocurra, aunque es raro.

*** Por error médico perdió la movilidad del brazo (queja 93/1054).**

La paciente nos explica que tenía "*un bultito en el cuello*", en la parte derecha. El médico general, le envió al especialista. La vieron en el Hospital Universitario "Virgen de Valme", de Sevilla, donde posteriormente fue intervenida para la extracción del quiste y proceder a su análisis. Nos decía:

"Pasados unos días el dolor era muy intenso, comprobándose posteriormente que en dicha intervención, por negligencia médica, habían cortado el nervio. Según algunos médicos si me hubieran intentado reparar el daño del nervio 20 días después de la operación hubiera podido haber algún arreglo, pero el médico lo que hizo fue darme de alta".

Más tarde fue intervenida para intentar restablecer el nervio:

"...cosa que fue en vano, ya que a estas alturas el nervio ya no tenía solución, ya que las consecuencias de esa negligencia médica han ido agravándose después de algunos años."

Cerraba la queja expresando que:

"... al haberme dejado imposibilitada la movilidad del brazo derecho y tras los fuertes dolores que de ellos se derivan han destrozado mi vida y la de mi familia."

2.5. Los Centros Sanitarios.

Como habíamos anunciado en la parte introductoria, en relación a los centros asistenciales, este año hemos emprendido la labor de llevar a cabo una investigación específica, incoada como **queja de oficio 93/299**, sobre la calidad residencial de los centros hospitalarios en Andalucía. En este punto queremos dar cuenta del trabajo realizado y de los resultados obtenidos del estudio. Las razones, justificación y consideraciones generales de la investigación ya quedaron explicadas en la Sección Primera del presente Informe. A continuación pasamos a describir el trabajo elaborado.

Para ejecutar el trabajo propuesto, hemos entendido como método más correcto girar una serie de visitas a un grupo previamente seleccionado de hospitales, intentando, en la medida en que esto nos ha sido posible, investirnos de la óptica que puede tener un usuario medio del sistema.

El completar el protocolo que nos ha servido de guía, nos ha proporcionado un material que hemos intentado exponer lo más sintéticamente posible y con un criterio casi descriptivo.

Claro está, que la mera descripción de la realidad que nosotros hemos percibido puede quedar bastante pobre si no está completada con las valoraciones que la misma nos ha sugerido, en un ánimo de, cumpliendo nuestra función de supervisores de la actividad de la Administración Autónoma

Andaluza en aras de la protección de los derechos del ciudadano reconocidos en el Título Primero de la Constitución, poder contribuir con un juicio crítico a la mejora de nuestro sistema sanitario público.

Por esta razón hemos entendido necesario incluir esta introducción incorporando una serie de consideraciones generales que globalicen, de alguna manera, las percepciones particulares del trabajo de campo.

Antes de terminar esta introducción, es necesario reconocer que se ha detectado en los directivos hospitalarios un afán de superación, un intento de ir mejorando la realidad residencial del hospital, y de incrementar la humanización en la prestación sanitaria. No obstante, las actuales estrecheces presupuestarias, y la carencia de recursos para inversiones dificultan tal tarea.

También es conveniente advertir que los episodios de las camas en los pasillos ha descendido notablemente; hoy se presencia más como un estado excepcional que cotidiano. Estas lamentables situaciones, denunciadas en otros Informes de esta Institución, van remitiendo. Hoy día, quizás en función de las críticas de la opinión pública, los medios de comunicación, y también por las verdades desde esta Institución, los dirigentes hospitalarios se resisten a situar a los pacientes en los pasillos, y tratan de articular otros tipos de medidas, quizás endureciendo el rigor en las admisiones, antes que recurrir al impropio recurso de aprovechar cualquier lugar para neutralizar "las puntas de la asistencia"; aunque en las urgencias, sobre todo en las salas de observación, estas situaciones se siguen dando.

Con este trabajo, entendemos que seguimos profundizado en nuestra labor de supervisión de la administración autonómica, a través de estudios específicos y concretos sobre las realidades que repercuten negativamente sobre los ciudadanos, asumiendo nuestra responsabilidad de criticar la labor administrativa que incide sobre los derechos fundamentales de los andaluces.

Contamos con la esperanza de que este trabajo contribuya a sensibilizar a los responsables sanitarios a adoptar las medidas precisas para incrementar la humanización en las relaciones de servicios del sistema sanitario, llegando a ofrecer a los ciudadanos el trato directo y adecuado que se merecen, al hacer uso de su derecho a la asistencia sanitaria.

Metodología.

A la hora de plantearnos la metodología a seguir, estimábamos excesivo realizar una visita exhaustiva a todos y cada uno de los hospitales andaluces y a todas sus dependencias. Como hemos dicho, lo que hemos pretendido con este trabajo es un acercamiento a nuestros hospitales públicos bajo la perspectiva de un usuario medio que se presenta en uno de ellos cualquiera de nuestra Comunidad.

Dado que éstos, sin negar que tienen ciertos matices individualizadores, presentan caracteres comunes, hemos entendido suficiente con la visita a un grupo representativo.

Dentro del conjunto seleccionado hemos querido que se encuentren incluidos, al menos, uno por cada provincia diferente a Sevilla, ya que en los de ésta, la Institución ha estado presente en anteriores ocasiones y por diferentes motivos.

También hemos querido, en la medida de lo posible, dar cabida en el grupo seleccionado a las distintas tipologías de Hospital que se dan cita en nuestra Comunidad, por dimensiones, estructura de población a atender, antigüedad, etc.,.

En concreto, los Hospitales que hemos visitado son los siguientes:

- * "Reina Sofía", de Córdoba.
- * Hospital de Jerez.
- * Universitario de Granada.
- * "Infanta Elena", de Huelva.
- * Regional de Málaga.
- * Torrecárdenas, de Almería.
- * De Especialidades "Ciudad de Jaén".

El trabajo de campo se ha realizado en el espacio de dos meses, concretamente desde el 14 de Octubre hasta el 14 de Diciembre de 1993.

En él se ha pretendido dar respuesta a un protocolo previamente

elaborado por el equipo asesor de la Institución por medio de, por una parte, una entrevista con los responsables del centro que sirviera de presentación del trabajo y de obtención de las estadísticas más relevantes de las diversas actividades del Hospital, y, por otra, de una visita a las distintas dependencias del mismo que pueden tener una relación más directa con el usuario en aquellos aspectos que no son los estrictamente asistenciales.

Siguiendo un orden lógico, hemos tratado de analizar, en primer lugar, la localización física del hospital en el territorio, los medios de transporte necesarios para llegar a él, el entorno que nos encontramos al llegar y las posibilidades de orientarse dentro del recinto. A esta primera parte la hemos llamado "Voy al Hospital".

Una vez dentro del hospital, hemos visto cómo está el recibidor principal y la claridad de las indicaciones internas de los distintos servicios. Como la entrada al hospital puede hacerse, además, y con frecuencia, para recibir una atención urgente o realizar consultas sin hospitalización, hemos dedicado dos apartados específicos para ello. En Urgencias hemos hecho hincapié en las esperas que se producen tras pruebas diagnósticas, las condiciones en que se produce la estancia "en observación", la espera de los acompañantes, y, especialmente, en las experiencias infantiles en estos servicios.

En consultas externas hemos intentado apreciar las condiciones y lugares donde se espera para recibir la atención.

El tercer apartado lo hemos titulado "El enfermo ingresado". Hemos ido viendo habitaciones, apreciando su extensión y capacidad para albergar al número de personas que se encuentran allí, el equipamiento que se pone a disposición del mayor confort del ciudadano, los servicios higiénicos, la comida que se da en los hospitales, la ropa, la información sobre el proceso clínico y como se atiende la posibilidad de que el enfermo siga manteniendo sus relaciones sociales a través de sus comunicaciones con el exterior y de recibir visitas.

En un cuarto apartado, hemos querido prestar una atención especial a aquellos ciudadanos que precisan unos cuidados intensivos. Hemos visto algunas de las salas en las que se encuentran, nos hemos interesado por cómo se realizan en este caso las visitas y se da información a los familiares y

allegados. También nos ha parecido necesario conocer las condiciones en que se desarrolla la estancia de aquellos familiares que quieren esperar cerca del enfermo mientras se encuentre en esta situación.

Para finalizar, el último apartado lo hemos reservado para "Otros servicios" que no son estrictamente hospitalarios: las cafeterías y demás tiendas, y las comunicaciones telefónicas.

Como se aprecia, se ha hecho uso de una terminología sencilla y clara en la adopción de los apartados que comprenden los resultados de la investigación.

Hay que hacer especial mención del hecho de que durante el trabajo hemos contado con la atenta colaboración de todas aquellas personas que, de una manera u otra, hemos tenido la ocasión de requerir, tanto desde el equipo de Dirección o de los responsables de las distintas unidades y áreas, como del resto del personal de los Hospitales.

Resultados Obtenidos de la Investigación

A. "Voy al Hospital".

En este primer apartado del trabajo de campo, hemos querido analizar la percepción del ciudadano en el primer acercamiento al Hospital en el que se le van a prestar los servicios sanitarios que él demanda. Para ello, la primera pregunta que hay que responder es la de:

A.1. ¿Donde se encuentra mi hospital?

La ubicación de los hospitales públicos andaluces, dentro de las áreas geográficas a cuya población deben atender, parece responder a la idea original de tratarse de lugares con grandes espacios abiertos, normalmente en la periferia de las ciudades. El desarrollo urbano posterior de éstas no siempre, casi nunca, ha respetado esta idea, por lo que el resultado es que aquellos hospitales más antiguos se encuentran prácticamente "ahogados" por los

edificios colindantes, condicionando, con ello, su posterior desarrollo.

El ejemplo más claro de este "ahorcamiento" dentro del grupo de hospitales visitados puede encontrarse en el "Ciudad de Jaén", donde el centro hospitalario se asoma tímidamente entre los numerosos edificios de viviendas que lo circundan. No le van muy a la zaga los hospitales "Regional de Málaga" y "Universitario de Granada".

Por contra, el Torrecárdenas almeriense o el onubense "Infanta Elena" se encuentran relativamente alejados de centros urbanos, lo que presenta indudables ventajas sobre su desarrollo posterior o adecentamiento del entorno.

A.2. ¿Cómo llego hasta él?

La ubicación del hospital condiciona, de otra parte, los medios de locomoción que los usuarios necesitan para acercarse a recibir sus servicios.

Si la situación dentro del entramado urbano puede ser un hándicap importante para el desarrollo del hospital, sus dependencias y otros servicios, también le puede proporcionar la ventaja de disfrutar de los transportes urbanos que sean ordinarios para esa zona.

De esta manera, las mismas líneas de autobuses o paradas de taxi que dan servicio a los residentes vecinos del centro pueden solucionar fácilmente, y sin un excesivo coste añadido, las necesidades de desplazamiento a los usuarios de otras partes de la ciudad.

Un caso peculiar en este terreno puede ser el del "Infanta Elena". A pesar de tener su ubicación física en la periferia de la capital onubense, su área hospitalaria corresponde a las poblaciones situadas en la costa y en la comarca de El Condado de Huelva. Desde aquélla se utilizan los autobuses hasta Huelva ciudad y después un servicio específico con el hospital, pues no existe línea municipal que cubra este último tramo. Desde la zona del condado el acceso es más fácil, al conseguir que se fijara una parada en el mismo hospital en aquellas líneas de servicio público interurbano que comunican a los municipios de esa comarca con la capital.

Es frecuente también, como en otras zonas de Andalucía, la utilización de taxis sobredimensionados para nueve plazas en estos desplazamientos.

Se hace precisa una mejor coordinación de las Administraciones implicadas para facilitar al máximo la utilización del transporte público a los flujos de población que se acercan al hospital, sobre todo si éste se encuentra en zonas densamente pobladas o debe dar respuesta a segmentos de población que no disponen fácilmente de vehículo privado.

La perspectiva puede ser diferente si el ciudadano elige como mejor medio de transporte su vehículo particular.

Aquí las dificultades pueden ser inmensas. No es extraño ver, sobre todo en las grandes ciudades con hospitales en su seno, a un buen número de automovilistas que dan vueltas y vueltas hasta encontrar un lugar de aparcamiento, o cómo, cansados ya, utilizan para esto lugares nada apropiados.

En el Regional malacitano no hay un lugar expresamente reservado para este fin, por lo que hay que hacer uso de las calles adyacentes o de algún pequeño descampado cercano sin asfaltar, previo pago a los "vigilantes ilegales".

El ciudad de Jaén no tiene un lugar definido para aparcamientos, por lo que se distribuyen de una forma anárquica dentro del recinto, provocando pequeños colapsos de tráfico. En el momento de realizar la visita se encontraba inhabilitada la zona trasera del edificio principal para proceder a su reasfaltado, lo que limitaba el sentido de circulación rotatoria y precisaba de varias maniobras de "marcha atrás" para salir.

Además, los vecinos del Hospital utilizan éste como aparcamiento nocturno, al disminuir la vigilancia en los accesos.

En Granada existe una solución coyuntural mientras no se produzca la edificación del barrio de San Lázaro, al ser practicable el gran solar producto de su derribo. En este caso, los vigilantes del aparcamiento son "legales".

El resto de hospitales visitados sí disponen de espacios para la

satisfacción de esta demanda.

En el Hospital de Jerez las zonas de aparcamientos están distribuidas en varios lugares, junto a cada uno de los edificios que componen el Hospital. Próximo al edificio nuevo se ha habilitado un espacio, que antes era un terraplén, rellenándolo con escombros y con una capa final de albero que ahora tiene muchos socavones por su falta de compactación y las recientes lluvias. Desde la Dirección se esperaba poder asfaltarlo algún día. Con todo, los espacios destinados a este menester son bastante reducidos.

Parecida es la situación en el Torrecárdenas, pues a pesar de disponer de terreno colindante suficiente, los espacios destinados a aparcamientos no estaban asfaltados.

Pero no siempre el problema de acceso a los hospitales en automóvil privado es el no disponer de un espacio amplio donde aparcarlo mientras dure la visita.

En el hospital "Infanta Elena", a pesar de que se llega a él a través de una carretera de acceso propia con un firme antiguo y lleno de baches, puede decirse que el espacio para aparcamiento es sobrado, pues existe una gran explanada acondicionada para ello, aunque hay que notar que está infrautilizada por encontrarse situada a las espaldas de la entrada principal. Los usuarios, al parecer, prefieren aparcar más cerca de ella, lo que da lugar a que presente un aspecto de cierta saturación en sus inmediaciones.

En la ciudad sanitaria "Reina Sofía" existe una zona de aparcamientos, tras el edificio de gobierno, un tanto alejada del edificio del hospital general, que no es excesivamente frecuentada. Frente al edificio del Hospital General, existe un aparcamiento totalmente abigarrado de coches.

El propio destino de los espacios "mejor situados" conlleva la existencia de conflictos entre si reservarlos al propio personal o a los usuarios, o dentro de estos últimos, a aquéllos que tengan más mermada su movilidad. La solución desde los distintos equipos de dirección de los hospitales es variada.

Otras veces, la no observancia de las normas de ordenación del tráfico interior, hace poco fluido el tránsito.

En el "Reina Sofía", a pesar de existir una línea continua amarilla en las rampas de acceso a la entrada principal, ésta estaba llena de coches aparcados.

En Torrecárdenas, ambos lados de la calzada son utilizados como aparcamiento, así como lugares tan inadecuados como los señalados como exclusivamente para bomberos.

Podemos decir, en resumen, que el acceso al Hospital en nuestro coche es, en la mayoría de los casos, difícil, sobre todo por la escasez e inadecuación de espacios destinados a aparcamiento, pero también por la deficiente ordenación interna del tráfico y la escasa educación vial de los usuarios.

A.3. ¿Qué entorno me encuentro?

No puede afirmarse, de principio, que la entrada en alguno de nuestros recintos hospitalarios produzca en nosotros un impacto visual agradable. Normalmente nos encontraremos con edificios de considerable altura rodeados de asfalto y coches aparcados y con escasos espacios abiertos y de cuidada vegetación.

Nuevamente, los hospitales más urbanos presentan unas mayores deficiencias. La imposibilidad física de expansión fuera de sus contornos originales ha hecho que éstos se hayan dotado de nuevos edificios a costa de suprimir aquellos espacios. Una excepción puede considerarse el Universitario de Granada, que alberga en sus patios interiores agradables jardines.

A pesar del espacio disponible, el hospital almeriense no cuenta con unos exteriores demasiado cuidados en este aspecto.

El "Reina Sofía" cordobés se encuentra en una zona de la ciudad donde se da una gran concentración hospitalaria compartida con centros universitarios. El conjunto puede considerarse como objeto de una gran frecuentación humana, pero permite compartir la aceptable extensión de espacios verdes de que cada uno dispone.

De nuevo es destacable en este aspecto el hospital "Infanta

Elena", pues se encuentra, en su alrededor más inmediato, en una zona totalmente rústica y cuenta, ya dentro del propio recinto, con una notable extensión ajardinada.

A.4. ¿Cómo me oriento en el recinto?

No todos los hospitales andaluces son monobloque. Al contrario, existe un buen número de ellos que está compuesto por varios edificios que llegan, incluso, en algunos casos, a constituir una "Ciudad Sanitaria".

En todos, pero más en estos últimos, es preciso contar con un buen sistema indicativo que nos sitúe y oriente hacia dónde dirigirnos.

En este aspecto concreto, puede adelantarse que los hospitales visitados dejan bastante que desear.

En muy pocos de ellos existe siquiera la posibilidad de preguntar a una persona sobre esta primera localización. En el ciudad de Jaén puede hacerse, aunque este no sea su cometido específico, al vigilante-controlador del acceso rodado.

Por eso, ha de confiarse este aspecto a los indicadores estáticos. Normalmente, en las entradas principales suele encontrarse un panel con un plano descriptivo. Su estado de conservación es bastante deficiente y la información contenida en él no está actualizada convenientemente con las últimas reformas.

En algunos casos el cambio de acceso por otras puertas ha hecho que éstas se queden sin este instrumento mientras que las antiguas lo mantienen inservible.

Un notable esfuerzo orientador puede detectarse en el universitario de Granada, donde son abundantes los indicadores de dirección tanto generales como específicos, aunque la estructura laberíntica del propio recinto hace que no pueda verse recompensado convenientemente: al final se termina preguntando a alguna persona: ¿ Por dónde se llega a ...? ¿ Es éste el pabellón o servicio ...?.

No estaría, pues, de más, un esfuerzo de actualización de este aspecto.

B.- "Entramos en el Hospital".

B.1. ¿Cómo es la sala de recepción o distribuidor?

Consideramos como tal aquella que da acceso a la zona principal de hospitalización, aunque, como veremos más adelante, la entrada puede hacerse desde diferentes lugares según la demanda de servicios que se realice.

Estos espacios que ahora nos ocupan suelen ser utilizados como eje de distribución desde donde parten los caminos hacia el resto de áreas del hospital, como ubicación de los servicios de información y primera recepción de los usuarios, tiendas, etc., y como lugar de encuentro y espera.

En general, y acertadamente, se establecen en estos lugares los puntos de información. Si en alguno de los hospitales su localización no se produce a simple vista, suele estar bien indicada su localización con rótulos adecuados.

El resto de las utilidades no disfruta, en líneas generales, de esta buena consideración.

En algunos de los Hospitales visitados este espacio era prácticamente inexistente o sus condiciones no eran adecuadas.

El ejemplo más rotundo podemos encontrarlo en el Hospital de Jerez.

En realidad no existe una sala como tal, porque lo que en un principio debió ser el recibidor de entrada ha sido utilizado, en gran parte y por medio de unas mamparas de separación, para los servicios de gestoría de usuarios.

Si el ciudadano quiere "acomodarse" mientras dura su tiempo de

espera, deberá hacerlo en uno de los dos rincones pequeños donde se distribuyen, a ambos lados de la entrada, varios conjuntos de sillas modulares blancas. En realidad se trata de una parte del amplio pasillo de entrada al edificio nuevo del hospital, con un gran tránsito de gente. Tampoco el espacio que sirve de sala de espera en el edificio antiguo es mucho más adecuado, pues es bastante pequeño y se encuentra lleno de filas de sillas unidas por la espalda con un estrecho espacio entre ellas, lo que da una clara sensación de masificación.

Es obvio, en el caso de este hospital, tratar siquiera el tema de que estos recibidores puedan albergar otros servicios, como pueden ser kioscos de prensa, regalos o flores.

En el "Reina Sofía", el relativamente amplio vestíbulo, aunque lúgubre por el color oscuro de su mármol, alberga, al fondo y a la izquierda del propio acceso a las habitaciones del hospital un espacio que puede considerarse como "sala de espera". Está prácticamente "tomado" por las personas que tienen ingresado algún familiar en la UCI, con sus bolsas, mantas y otros enseres. Algunos están durmiendo. No parece que sea éste el lugar más adecuado y debería pensarse una mejor atención a estos ciudadanos.

Bastante lejos de estos aspectos tan poco acogedores, podemos situar el recibidor del Hospital "Ciudad de Jaén". Se trata de un círculo edificado en la planta baja como antesala del acceso propiamente dicho al hospital. Es de reciente construcción y aún no se encontraba concluido a la fecha de nuestra visita. Ya desde fuera se pueden observar detalles interesantes para la comodidad de los usuarios. Existe una rampa de acceso practicable por personas con dificultades de movilidad para salvar el pequeño desnivel y como alternativa a las escaleras, aunque en ese preciso momento no pudiera utilizarse por encontrarse aparcado un coche justo en su inicio. La circunferencia contiene ventanales en todos los sentidos, lo que permite una agradable iluminación natural y contemplar la zona ajardinada. En el centro del círculo hay una fuente, pero aún no había sido puesta en funcionamiento. El conjunto está amueblado con sillones de aspecto sencillo pero cómodo. Lo complementan varias plantas de ornamentación.

En estos recibidores es normal que nos encontremos con un panel-directorio de los distintos Servicios y Especialidades que componen el hospital. A partir de aquí, la orientación dentro del recinto es bastante deficiente

porque no tiene continuidad a lo largo del edificio.

En algunos hospitales se han realizado esfuerzos en aras de conseguir una mejor orientación. En el Regional Malagueño, cada una de las plantas del edificio nuevo tiene sus paredes pintadas con un color diferente para poder identificarse con facilidad. En otros, todavía quedan restos de las líneas de diversos colores pintadas en el suelo para conducir a determinados Servicios. Ya no tienen la utilidad inicial, pues apenas son visibles y no están actualizadas con las nuevas ubicaciones.

Otro de los esfuerzos por dar a conocer la estructura interna de los hospitales, a fin de que el tránsito por ellos sea lo más fácil posible, es el realizado en el "Ciudad de Jaén". Se confeccionó un folleto que contenía un comic reproduciendo la localización de los distintos servicios a través de viñetas representativas de situaciones frecuentes en el Hospital. Su difusión tuvo que ser suspendida tras el malestar suscitado en diversos colectivos sociales, que estimaron que su contenido podía herir algunas sensibilidades.

B.2. Y si entramos por Urgencias.

La demanda urgente de los servicios hospitalarios es muy frecuente en nuestro territorio. Los datos estadísticos muestran, en general, que un alto porcentaje de los ingresos hospitalarios se hacen a través de esta vía. Por otra parte, la frecuentación de este servicio es más alta que la de otros del hospital, por lo que no parece desmesurado dedicarle una atención específica.

Para mejor acercarnos a la realidad que hemos percibido a través de nuestras visitas, estimamos que puede ser de utilidad desgranar las distintas situaciones en las que se puede encontrar el usuario: a la llegada, esperando la analítica u otros resultados, en observación o acompañando a un enfermo hasta allí.

B.2.1. A la llegada.

Normalmente, los servicios de urgencia están bien señalizados y obtienen preferencia en las ordenaciones de tráfico dentro de los recintos hospitalarios.

En las inmediaciones de la entrada, dentro o fuera, suelen encontrarse las camillas y las sillas de ruedas. Este material presenta, en la casi totalidad de los casos, un estado de deterioro avanzado, por lo que, de necesitarlos, la primera impresión que recibe el usuario no es muy agradable.

Es normal, también, encontrar muy cerca de la entrada el punto de información y admisión, donde cumplimentar los requisitos documentales de la asistencia que se va a recibir.

El primer abordaje terapéutico suele realizarse por personal especializado en consultas o boxes específicos, donde se puede determinar el regreso al domicilio, la realización de pruebas diagnósticas, el pase a observación o la inmediata hospitalización.

Queda claro que el carácter, momento y duración de nuestra visita no puede ser baremo adecuado para percibir si esa primera atención se produce en todos los casos con la agilidad y de la forma más adecuada, por lo que ese es un aspecto que escapa al objeto de este trabajo.

B.2.2. Esperando analítica u otros resultados.

La propia dinámica de esta prestación, la organización del trabajo, así como la disponibilidad de espacios, ha dado como resultado que en algunos hospitales existan lugares singulares donde los pacientes esperen entre acto y acto médico si su proceso así lo requiere. Las ofertas de nuestros hospitales para este momento presentan bastante deficiencias, y son pocas las que pueden calificarse como aceptables.

En el "Infanta Elena" se dispone de una sala en, comparativamente con las de otros hospitales, buenas condiciones. Su amueblamiento y espacio no es óptimo, pero, al menos, se trata de un espacio cerrado y delimitado donde el aguardar a que el servicio de megafonía interior informe a los usuarios sobre los siguientes pasos a dar.

En Almería, dentro de las propias urgencias generales de adultos existe una nueva "sala de espera" (más bien un espacio o pasillo amplio) para los enfermos que han sido objeto de pruebas o están esperando serlo. En el

momento de la visita se encontraban dos personas en sendas camillas con un familiar a su lado. Dos filas de sillas "adornaban" la sala y estaban completamente llenas.

El Hospital jerezano dispone de una curiosa "sala de espera" exclusiva para los enfermos. Al ser el pasillo ancho (unos tres metros) una mampara en forma de ele y sin cerramiento delimita un espacio de unos 6 m² donde se han instalado unas sillas.

En Málaga nos llamó la atención el hecho de que a los pacientes se les coloca un cartelón adhesivo con un número para cuando lleguen las pruebas, poder ser localizados fácilmente y evitar errores.

Los equipamientos de estas peculiares "salas de espera" suele ser, por lo general, el mismo que, de una manera más o menos generalizada, se extiende por las dependencias similares del hospital, por lo que comparten con el resto sus notas de escasez y deterioro.

B.2.3. En Observación.

Ésta suele ser una fase prevista en los métodos de trabajo de todos los Hospitales, por lo que en ellos existen salas acondicionadas para este menester. La duración máxima de permanencia en esta situación se establece, por lo general, en 24 horas.

En ese espacio de tiempo se decide sobre el alta o la hospitalización. Esta decisión puede estar condicionada por la ocupación del hospital, o, más concretamente, del servicio en el que el usuario debería ser ingresado. Si es elevada, el ingreso se retrasa. Mientras, en los hospitales menos saturados la gestión de estas salas permite una mayor agilidad.

En general, los espacios elegidos para realizar esta fase presentan bastantes deficiencias. Parece que la corta estancia de los enfermos ha relajado el rigor de ciertos aspectos.

El caso de Huelva, donde la sala está orientada al sur y dispone de grandes ventanales, es una excepción, pues casi todas las demás son salas completamente interiores, sin ninguna vista al exterior, con cierta sensación de

ahogo y malestar:

En el "Reina Sofía", tras los boxes de consulta, existe un sala de tamaño mediano donde se agolpan los enfermos en diez camas que no tienen ninguna barrera de separación entre ellas.

Están distribuidas de una manera anárquica y en ese estrecho espacio se simultanea la presencia de pacientes, algún familiar y los profesionales sanitarios.

Esta clara deficiencia encuentra su contrapunto en la disponibilidad de un módulo de la planta destinado a la observación de más larga duración. Son habitaciones propiamente dichas que están más y mejor equipadas.

Desde la Dirección médica se nos informa que tienen coordinados los tres hospitales que dependen de esta Dirección Gerencia (éste, el Provincial y el de Los Morales) para poder gestionar lo antes posible una hospitalización en la unidad más adecuada si se ven desbordados por la demanda urgente.

La interioridad de la sala no presenta inconveniente en el "Ciudad de Jaén", pues posee un estado de higiene y pintura muy satisfactorio. La iluminación es tenue y sosegadora. Dispone de ocho camas, aunque en el momento de nuestra visita sólo están ocupadas tres, y dos sillones para las observaciones que así lo permiten. También sirve esta sala de "Hospital de día".

En nuestras visitas hemos observado que el respeto a la intimidad en estas estancias no goza de una esmerada atención.

Sólo en algunos hospitales, Granada y Jerez, por ejemplo, existe una separación de salas de observación atendiendo al sexo de los enfermos: En una se ubican sólo hombres y en otra sólo mujeres.

Los sistemas más utilizados de separación entre los puestos que ocupan las camas son el de cortinas de plástico correderas y el de biombos. En algunos casos no se consigue perfectamente el objetivo perseguido, pues es posible verse de frente. En otros, como en Jerez, cuando están echadas todas las cortinas existe una sensación de poco espacio.

B.2.4. La espera de los acompañantes.

Es una costumbre bastante extendida que acudamos a los servicios de urgencia hospitalaria acompañados de alguna persona.

La duración de la asistencia, siempre más larga de lo que nos gustaría, hace necesario disponer de una sala de espera donde poder quedarse en ese entretanto.

Esta necesidad recibe respuesta desde nuestros hospitales con el acondicionamiento de una sala específica, aunque en el "Infanta Elena" no sea muy perceptible, ya que la espera de los acompañantes se tiene que desarrollar en un hueco que existe en el paso desde la entrada y hall principal hasta el área de urgencias, sin estar claramente diferenciado de lo que es el pasillo.

Las demás salas suelen ser de un tamaño mediano-grande con un aspecto algo desangelado y un mobiliario poco cómodo. La alta utilización de ellas y su relativo poco cuidado ha hecho que la pintura y limpieza dejen bastante que desear. No suelen contar con más mobiliario que unas sillas no siempre lo suficientemente cómodas como para soportar largos tiempos de espera. Tampoco es muy frecuente que se ofrezcan otros servicios para hacer más grata la estancia.

Suelen estar bien situadas, normalmente en los alrededores del resto de las dependencias de urgencias. En el caso concreto de la de Torrecárdenas, que es común para las dos áreas de adultos (general y traumatología), no puede decirse que su ubicación sea óptima. La puerta de acceso está situada en el recorrido obligatorio de los vehículos que entran en urgencias, lo que ha hecho necesario tener que defenderla con una valla metálica para evitar que se produzcan atropellos después de una salida poco atenta desde la sala. Con esto, el espacio entre la valla y la pared ha quedado reducido a poco más de medio metro, por lo que el acceso se hace dificultoso.

Con el trasfondo de este panorama general poco halagüeño, podemos destacar algunos aspectos que mejoran un tanto la media.

La del Hospital de Jerez, tiene una apariencia menos incómoda pues, aunque no tiene ningún elemento decorativo, la distribución de los asientos da la sensación de que se dispone de espacio para pasear y moverse.

Además, hay dos máquinas automáticas, una de refrescos y otra de café y chocolate caliente.

La del "Reina Sofía" de Córdoba está reformada recientemente. Es completamente exterior, por lo que la ventilación e iluminación naturales son buenas. La impresión es algo más acogedora, ya que la pintura es atractiva y los sillones son nuevos y parecen cómodos, aunque no hay otro elemento de decoración que los complementa.

En el Hospital General malagueño, la sala de espera de urgencias tiene un tamaño adecuado, con bastante iluminación y ventilación exterior. Está alicatada y la limpieza es buena. Su aspecto es acogedor, con algunos elementos decorativos y máquinas de bebidas. También dispone de dos televisores que cubren prácticamente todos los ángulos visuales. La cantidad y estado de conservación del mobiliario es buena, aunque la calidad es sólo regular ya que las sillas no parecen muy cómodas para esperas prolongadas.

B.2.5. A Urgencias con un niño.

No todos los hospitales tienen previsto un espacio determinado que permita una total separación de las urgencias infantiles de las de los adultos, aunque está bastante extendida entre los responsables de dirección y profesionales la sensibilidad ante esta especificidad.

La respuesta suele depender de la existencia de un hospital materno-infantil en edificio independiente dentro del mismo área hospitalaria.

En algunos casos de los que no lo tienen, el bajo nivel de demanda de determinadas zonas no hace preciso siquiera esta diferenciación.

Así, en el "Infanta Elena", se registra una media diaria de una o dos demandas urgentes que tienen como protagonista al menor, lo que permite que pasen directamente al servicio de pediatría, que está en la primera planta.

Algo similar ocurre en Jerez, donde el edificio antiguo hace, prácticamente, de materno-infantil. La Subdirectora médica nos dijo que se estaba estudiando la posibilidad de suprimir las instalaciones de urgencia por su bajo rendimiento, ya que se puede atender la demanda directamente en planta.

En Granada, el área hospitalaria sur, no tiene hospital materno-infantil, pero se ha resuelto el tema de una manera eficaz: La última obra de envergadura que se acometió, cuando aún se disponía de partidas presupuestarias para ello, fue la de separación de las urgencias infantiles. Ahora se puede acceder a ellas desde la calle a través de una rampa independiente. Ya en el interior, el área infantil queda separada de la de los adultos por medio de un tabique longitudinal. A pesar de que los espacios no son muy sobrados, sí se puede estimar que son suficientes para la presión asistencial que soportan. No hay sala de observación, pues si los chiquillos lo requieren pasan directamente a planta de pediatría.

Terminando con los hospitales monobloque, hay que decir que este criterio de separación es bastante satisfactorio en el Torrecárdenas almeriense, aunque alberga en su seno un punto negro. Su sala de observación no tiene salida al exterior. En un espacio de unos treinta metros cuadrados se contienen dos cunas y cinco camas, lo que deja muy poco espacio libre. A pesar de la decoración con posters con fotos de niños, una vez recortada la publicidad de alimentos infantiles, es una habitación verdaderamente "angustiosa".

Lógicamente, la posibilidad de preservar a los menores de impactos emocionales negativos en las urgencias de un hospital es más fácil en los centros en los que se dispone de un edificio específico de materno-infantil.

En el "Reina Sofía" es así y, en general, las instalaciones pueden considerarse aceptables, aunque eso no signifique que carezcan de inconvenientes. En efecto, la sala de observación que se está utilizando es bastante reducida para acoger las camas y cunas necesarias, ya que ha tenido que habilitarse una parte para hospitalización propiamente dicha, constituyendo una nueva habitación donde se han instalado seis camas que no dejan espacio para nada más, por lo que los padres no pueden permanecer mucho tiempo junto a sus hijos. La "apropiación" de este espacio por el área de hospitalización condiciona bastante el desarrollo normal de la actividad de los profesionales que se ocupan de esta atención urgente. Confiaban en poder disponer pronto del mismo, si las condiciones generales de ocupación de las habitaciones pediátricas del hospital así lo permitían.

En Jaén nos encontramos con el hecho de que en el diseño del hospital materno-infantil no se tuvo en cuenta la separación de las urgencias

infantiles respecto de las de personas adultas. Aquí se ha intentado poner remedio a través de la habilitación de un espacio *ad hoc*.

Se utiliza para ello una habitación con un espacio bastante reducido hasta donde se llega a través de un pasillo que existe desde la entrada común a las Urgencias del Hospital. A ambos flancos de la entrada se han situado dos murales decorados con dibujos. No existe sala de espera habilitada para los acompañantes de los pequeños, por lo que éstos deben permanecer en el mismo pasillo de acceso, ocupando unos sillones colocados al efecto.

Aunque la decoración de los accesos y el interior intenta ser agradable a la presencia de los menores, la escasez de espacio impide que la visita a este servicio pueda considerarse completamente acogedora.

B.3. "Voy a consultas externas"

Vamos a adentrarnos ahora en la percepción del usuario cuando su demanda es de una consulta especializada, bien para recabar un primer diagnóstico y tratamiento, bien para recibir un seguimiento de su enfermedad o anterior intervención quirúrgica.

La nota común en todas las consultas externas de los hospitales es la de "estiramiento" de las posibilidades de infraestructura de los edificios. La instalación de nuevas consultas para atender la creciente demanda ha hecho que otros espacios hayan sido destinados a este fin. La vorágine de estos servicios ha tenido como víctimas otros del propio hospital (en varios sitios el de rehabilitación ha sido el preferido, con lo que los usuarios, por ejemplo en Granada, realizan sus ejercicios en el pasillo) u otras zonas del mismo, normalmente destinados a salas de espera o de usos comunes. Resultado de esta expansión ha sido el deterioro de las condiciones en que se presta y recibe esta actividad, con consultas y salas de espera terriblemente masificadas.

La evidente masificación en estos servicios intenta ser paliada con la implantación de los sistemas de cita previa. En el "Reina Sofía", se encuentra en período de implantación este procedimiento que, según el subdirector médico que nos acompañó durante la visita, se piensa establecer con un margen de más-menos 20 minutos. En Oftalmología ya lo tienen y su funcionamiento lo consideran satisfactorio, pues nunca hay más de dos o tres personas esperando

en la pequeña sala. El resto de consultas está muy masificado en las horas punta, cuando los usuarios tienen que desplazarse hasta el hospital para recoger el número de orden.

En otros sitios la implantación de este sistema no ha dado los frutos esperados. En el "Infanta Elena", aunque, en palabras de su Director Gerente, la cita previa permite la fijación de la misma con bastante exactitud, la costumbre de los usuarios es la de llegar con enorme antelación por la coincidencia necesaria con los horarios de ida y vuelta de los transportes públicos desde los pueblos del área hospitalaria. Un gran número de ellos permanece deambulando por el hospital desde tempranas horas de la mañana hasta el mediodía, aunque ya haya recibido la asistencia que motivó su visita.

En cuanto a la estructura física de las consultas externas, dentro del total de hospitales visitados, y con el objeto de poder extraer una serie de caracteres comunes, pueden distinguirse dos grupos diferentes:

- El primero es aquél en el que se integrarían los centros que disponen sus servicios de consultoría externa en el mismo edificio en el que se encuentra el resto del área de hospitalización. La estructura se asemeja entre ellos mucho y le es común la "disputa" con otros servicios del propio hospital por los espacios. Podemos incluir en él al Torrecárdenas, "Reina Sofía", "Infanta Elena", Jerez y Regional de Málaga.

- En el otro, podríamos considerar incluidos a aquéllos que disponen de edificios separados, lo que permite presentar una estructura física diferente y un "alejamiento" de esa lucha de conquista de espacios: los de Granada y Jaén. Las ventajas e inconvenientes de este último grupo son compartidas, *mutas mutandi*, por los hospitales que han puesto en marcha una sectorización de su área hospitalaria y pueden ejercer esta actividad en centros periféricos diferenciados.

Para hacerse una idea cercana de los del primer grupo, puede servirnos como base la descripción de las del "Infanta Elena". En este Hospital, las consultas externas se encuentran situadas en la planta baja, en tres salientes hacia el norte (autovía a Sevilla). Se accede a ellas a través de un largo pasillo, al que cortan, a uno de los lados, estos salientes. Desde el pasillo principal se observa cada uno de estos salientes como un túnel de unos tres metros de ancho, con puertas cerradas a ambos lados, y poblado de sillas

pegadas a la pared dejando un estrecho corredor en medio, que hace necesario encoger las piernas a las personas que están allí sentadas para permitir un paso diáfano. No existe un espacio destinado específicamente como sala de espera, por lo que los usuarios tienen que realizarla en esos pasillos.

Existe una especial masificación, que llega a hacer el espacio casi intransitable, en las consultas de Oftalmología.

Toda la luz necesaria es artificial, y la ventilación ha de hacerse con extractores, pues no hay ventanas. Este hecho propicia cierta sensación claustrofóbica que hace de este espacio un lugar poco acogedor, incluso, para cortas estancias.

En el "Reina Sofía" cordobés se reproduce, casi calcado, este esquema, aunque aquí los pasillos-salas de espera, son suficientemente amplios como para albergar las sillas pegadas a la pared y permitir el tránsito por el espacio intermedio. El color blanco del alicatado produce un efecto de mayor luminosidad y atenúa el efecto túnel.

Dentro de este grupo, el Hospital de Jerez presenta una peculiaridad que actúa como condicionante en esta materia, pues no existe un espacio separado destinado a consultas externas, sino que cada especialidad, en su planta, dedica un área a esta prestación y otra a la hospitalización. Esas áreas están separadas entre sí con una puerta de aspecto casi blindado con un rótulo de prohibido el paso.

En el edificio antiguo del Hospital existe una sala de espera común para varias consultas. Allí se va llamando a los usuarios por un interfono. Son pequeñas, no tienen ventilación exterior y no poseen más amueblamiento que las propias sillas modulares blancas. Hay gente que no las usa y prefiere esperar en los pasillos.

En las del nuevo edificio la masificación es manifiesta. Están situadas en diversos sitios, siempre sin salida al exterior. Una de las de traumatología, por ejemplo, tenía un aspecto devastador y claustrofóbico; se llega a ella tras salvar un intrincado laberinto de pasillos donde ya se aglomera un nutrido número de personas. Si se consigue driblarlos a todos, podemos llegar hasta la antesala de la consulta. Es un lugar de no más de 8 m², sin ventilación exterior, y amueblado con las típicas sillas blancas. Nos aclara la

Subdirectora médica que esta sala se encuentra en este estado por tener que construir una nueva consulta por la larga lista de espera en esta especialidad.

Dentro ya del segundo grupo, que clasificamos sobre la tipología de las consultas externas, el "Ciudad de Jaén" utiliza como área de consultas externas el antiguo ambulatorio cercano construido en 1973. Le une al Hospital General una pasarela para salvar el desnivel entre ambos, pero no está utilizable. Los cristales del techo presentan numerosas roturas. Tiene la estructura típica de los ambulatorios, ocupando el lado de una de las fachadas se disponen las consultas; su antesala, delimitada por mamparas de cristal traslúcido, constituye la sala de espera. El mobiliario es bastante antiguo y se encuentra algo deteriorado en su tapicería.

En el Universitario de Granada no se puede decir que exista una tipología única, pues depende de su ubicación. Las del antiguo pabellón de psiquiatría son las más recientes y presentan un aspecto más cuidado. Se disponen a la derecha del pasillo en unos espacios delimitados para cada una mediante un muro de un metro de altura. Eso permite que todas tengan iluminación exterior desde la ventana del fondo. Cada espacio es bastante reducido y tiene sillas modulares blancas, pero no hay demasiada masificación, pues el número parece adecuado a las necesidades de cada consulta.

En las consultas externas del pabellón antiguo la espera puede sobrellevarse de diferentes maneras. Normalmente son pasillos de unos cuatro metros de anchura con sillones correlativos de madera, bastante antiguos. Hay una sala específica con un sillón en el centro donde los enfermos se dan la espalda unos a otros. Los decorados son inexistentes. El alicatado es antiguo y se alterna con diversos colores procedentes de reformas que se superponen. Uno de los pasillos, el que va hacia la Facultad de Medicina, tiene enfrente unas cristaleras sin protección que dejan entrar el sol (el día de la visita, muy agradable).

En los últimos tiempos se han corregido algunas disfuncionalidades: la consulta de traumatología se ha trasladado a la planta baja, pues antes los enfermos, normalmente bastante disminuidos en su movilidad, tenían que subir hasta la primera planta.

Durante la visita tuvimos ocasión de conocer el lugar donde se encuentra la consulta de Urología. Es deprimente. Originariamente era una sala

de apenas 20 m²., con techo alto, que ha sido separada, por medio de unas mamparas traslúcidas, en tres recintos: un recibidor administrativo y dos consultas. Los profesionales que allí desarrollan su labor nos comentan que tienen problemas de preservación de intimidad, pues los sondajes tienen que realizarse tras la simple cortinilla que existe en una de las dos consultas.

C. "El enfermo ha ingresado".

Hasta ahora hemos tratado de transmitir las percepciones que fuimos obteniendo de las instalaciones y servicios del Hospital que acogen al ciudadano cuando éste se acerca a él de una manera más o menos ocasional y, en principio, de corta duración. A continuación pretendemos ocuparnos de la estancia hospitalaria más genuina, de aquellas ocasiones en que el hospital se convierte en nuestro hogar temporal. Para facilitar el análisis, hemos entendido clarificador separar los aspectos que pueden tener una entidad propia, a pesar de que es innegable su carácter global.

C.1. ¿Cómo es la habitación?

A la hora de ser ingresado en alguno de los hospitales visitados, el ciudadano puede encontrarse en la más variada de las situaciones, siendo casi imposible definir un tipo medio, ya que en cada uno de los hospitales nos podemos encontrar con diseños diferentes de habitación dependiendo del edificio en que se encuentren o de lo avanzado que esté el proceso de reformas que se están acometiendo, o la necesidad de ser instalado en "un lugar atípico", o en una cama "X", si se trata de un hospital o Servicio de elevada presión asistencial en el que se haya dispuesto esta medida.

Todos estos factores pueden aparecer solos o concurrir con uno o varios de los restantes mencionados.

Si empezamos por el hospital almeriense, que puede considerarse, junto con el "Ciudad de Jaén", aunque este último prevé una capacidad de tres camas por habitación, como el que tiene una mayor uniformidad en el diseño de sus habitaciones, nos encontramos con que éstas permiten ser ocupadas por dos personas con holgura. El equipamiento de oxígeno y mobiliario está en

función de esa capacidad. No obstante hay un número variable de habitaciones, (140 en el día de la visita), que tienen que ser ocupadas por tres camas. Este hecho hace que la convivencia en ellas se encuentre bastante deteriorada por la absoluta falta de espacio para incorporar una taquilla, una mesita y un sillón de acompañante más. En los casos en que hay que suministrar oxígeno a algún paciente de tercera cama hay que mover al que está en uno de los dos puestos normales, con las consiguientes dificultades y molestias.

El "Infanta Elena", por su parte, arrastra una rémora desde su concepción por la Diputación. Ésta debía prestar servicio sanitario a su personal y a la antigua beneficencia municipal. Por ello el ala izquierda (de frente a la entrada principal) está construida con dos camas por habitación, con armario y cuarto de baño. El ala derecha, sin embargo, tiene tres camas por habitación y cada dos habitaciones compartían un cuarto de baño. Unas obras de remodelación tuvieron que habilitar un cuarto de baño por habitación, suprimiendo para ello los armarios empotrados y teniéndolos que sustituir por taquillas. Esto no ha reducido los espacios de una manera inaceptable, ni impide disfrutar de una muy buena iluminación natural a través de unos grandes ventanales orientados hacia el sur.

El condicionante de dos edificios diversos se acentúa en el Universitario Granadino, donde, además, las habitaciones compartidas por más de dos personas son muy abundantes.

El número de camas por habitación es de una, dos y hasta cuatro. Paradójicamente, en el edificio antiguo existen más habitaciones de dos personas e individuales que en el nuevo. En éste, hay cuatro habitaciones en cada ala que son de cuatro camas. En general, hay espacio suficiente entre las camas, por lo que no se percibe, en la relación cama-tamaño de la habitación, una sensación de excesivo agobio. Para hacer frente a la alta presión asistencial que recibe el Servicio de Cirugía Vascul ar se ha dispuesto la utilización del pasillo como lugar de hospitalización en varias ocasiones en los últimos tiempos. A este fin se destinan dos espacios: uno junto a la ventana y otro en una anchura del pasillo, individualizándolos con unas mamparas.

En el "Reina Sofía", las obras de acondicionamiento hacen que en el hospital convivan en la actualidad tres tipos de Habitaciones: las antiguas (sin ducha), las reformadas (con ducha y suelo nuevo de terrazo), las nuevas de los módulos de la sexta planta. Todas ellas tienen unas dimensiones algo reducidas

para albergar el mobiliario preciso.

- antiguas: cuando se concluya la remodelación no quedará ninguna. Son de dos camas, pero en el cuarto de baño no hay ducha. Estas necesidades higiénicas han de satisfacerse en una habitación común a todo el módulo, situada a la entrada del mismo. El suelo es de un material plástico que está muy deteriorado.

- reformadas: sobre las anteriores se ha acometido una obra para dotarlas de ducha, suprimiendo el bidet de los cuartos de baño. También se ha cambiado el suelo, sustituyéndolo por uno de terrazo.

- nuevas: son las de los módulos nuevos de la sexta planta. La forma es igual a las reformadas, pero tienen dos armarios empotrados y la pintura combina colores diversos que las presentan como más agradables.

El Regional de Málaga y el de Jerez, disponen de habitaciones de dos o tres camas en alguno de sus edificios, incluyendo el primero 15 camas "X" el día de la visita.

C.2. ¿Qué equipamiento tiene?

Cuando se está hospitalizado en un centro sanitario público andaluz es normal disponer, además de la cama, de una taquilla o pequeño armario y de un sillón para el acompañante.

Las camas suelen ser las típicas de los centros hospitalarios. En general, están bastante agotadas en su vida útil, ya que datan de las inauguraciones de los hospitales o, en algún caso, de la herencia de antiguos a los que éstos venían a sustituir.

Es muy frecuente encontrarse con las clásicas taquillas-armario, que son de reducidas dimensiones para los enseres personales que pueden necesitar los usuarios hoy día. En los casos en los que se dispone de armarios empotrados, éstos siguen reproduciendo el canon del escaso espacio, como es el caso del "Reina Sofía". Sólo el Regional malagueño en su pabellón A escapa un tanto de esta nota.

No recibe, en general, una especial atención la comodidad del "acompañante". En todos los hospitales se prevé su presencia y se dispone un sillón para su estancia, normalmente incómodo.

En algunos hospitales la heterogeneidad es la nota predominante.

En Jerez existe una gran variedad de sillones de acompañante, desde los de eska negro con respaldo corto, hasta unos de color marrón con respaldo alto aunque no reclinable, pasando por algunos de camping-jardín, blancos, de plástico. La calidad es bastante deficiente y, un buen número, necesitaría de un nuevo tapizado.

En Huelva, los sillones de los acompañantes son de eska, con respaldo alto pero no reclinable. Su estado es pésimo, pues presentan numerosas roturas. Su renovación se va produciendo lentamente. Se aprovechó una oferta para adquirir unos sillones de plástico blanco tipo jardín, que se han incorporado al mobiliario de la habitación.

El alto deterioro de estos elementos está presente también en el "Ciudad de Jaén" y en el Torrecárdenas, donde se cubren los rotos, en algunos casos, con esparadrapo. En éste último, una señora que acompañaba a su marido, internado en una cama "X" de la planta de medicina interna, se quejaba, durante nuestra visita, de que no tiene sillón de acompañante ni puede poner los pies en alto, por lo que utiliza una banquetita traída, probablemente, de casa.

Los sillones que aparentan una mayor comodidad son aquéllos que cuentan con respaldo alto, lo que permite el apoyo de la cabeza, posibilidad de inclinación en varias posiciones y llevan incorporado reposapiés. Reuniendo los tres caracteres (respaldo alto, inclinación y reposapiés), existen algunos en el "Reina Sofía". La carencia de este último elemento se suple en Granada con la posibilidad de utilizar de reposapiés una banqueta que forma parte del mobiliario de la habitación.

Un elemento más, presente entre el mobiliario de las habitaciones de los hospitales, suele ser el televisor.

No parece pacífica la idea de generalizar este medio de comunicación y entretenimiento en estos lugares, contando con argumentos a

favor y en contra. Sin ánimo de ser exhaustivos, puede señalarse a su favor el hacer más llevadera la monotonía de permanecer mucho tiempo encamado y la costumbre de la población de hacer uso de él. En contra, se encuentran las molestias que puede producir en los demás internados, a los que su estado físico les invite al silencio y el descanso, y las desavenencias que puede producir la selección de la programación más adecuada a los gustos de los ocupantes de habitaciones compartidas.

En general, los centros hospitalarios suelen "permitir" el hecho de que los usuarios lo traigan de casa y puedan conectarlo a la red eléctrica propia de la habitación.

En Huelva, el centro dispone de un pequeño parque de televisores que presta a los usuarios que lo requieren.

En otros Hospitales, como el de Jerez y Málaga, existe la posibilidad de alquilarlo a una empresa independiente que explota el servicio a unos precios que, en el último de ellos, son, por ejemplo, de 900 ptas. por dos días y 7.700 por treinta.

El "Reina Sofía" cordobés ha apostado decididamente por incorporar este utensilio a todas las habitaciones. Los televisores funcionan con monedas, 200 Ptas= 12 horas. Se ha preferido abaratar el coste para el usuario, exigiendo un canon más reducido a la empresa explotadora del servicio.

La climatización es también un factor importante en la confortabilidad de nuestros hospitales, debido al rigor que presenta la climatología en nuestra tierra. La generalidad de ellos disponen de sistemas calor-frío que permiten hacerle frente, aunque la obsolescencia de muchos de ellos no lo hacen con la máxima eficiencia, presentando, además, algunas averías que afectan a la totalidad del centro, ya que suelen ser centralizados.

En algunos hospitales se avanza hacia la "descentralización". Tras la reforma del hospital regional de Málaga se ha introducido la climatización independiente por plantas, lo que permite seguir disponiendo de climatización en aquéllas a las que no afecte una posible avería. A pesar de este paso, la selección de la temperatura ideal se hace de forma centralizada, sin posibilidad de regulación individual en las habitaciones, por lo que, de una manera u otra, el usuario ha de acomodarse a ella.

C.3. Los servicios higiénicos.

Éste es uno de los aspectos donde se observa un mayor desfase entre la oferta de los hospitales y la demanda de la población. Es relativamente frecuente encontrar habitaciones donde no hay ducha o donde los servicios han de ser compartidos por dos habitaciones.

En los hospitales de Almería y de Jerez, los cuartos de baño de las habitaciones no tienen ducha y son de muy reducidas dimensiones. En el caso de necesitar un lavado integral de todo el cuerpo, hay que hacer uso del baño común que existe para cada ala. En el último de ellos, sólo los cuartos de baño de las habitaciones reformadas del ala de infecciosos están dotados de ducha, que ocupan el espacio en el que antes se encontraba el bidet. En el resto de los del hospital, los suelos son bastante antiguos y dejan un poco que desear en su higiene.

El caso granadino merece una atención especial. En todo el Hospital, incluso en el edificio nuevo que data de mediados de los setenta, los cuartos de baño son compartidos para cada dos habitaciones. Eso hace que se imponga un curioso procedimiento para su utilización. Hay que cerrar por dentro las dos puertas y acordarse de abrirlas cuando lo deje libre para poder permitir su uso a los de la otra habitación.

En las habitaciones del pabellón antiguo el "cuarto de baño" sólo dispone de lavabo y retrete, en una superficie de poco más de un metro cuadrado. Hay un baño al final de sala que tienen que compartir las personas de ambos sexos.

La dotación de los del edificio nuevo tiene ducha incluida y más de un lavabo y retrete.

Como ya tuvimos ocasión de exponer más arriba, al tratar la habitación en general, en el "Reina Sofía" se está en proceso de reformas hacia la dotación de ducha en las habitaciones a cambio del bidet, porque sus reducidas dimensiones no permiten compatibilizarlos.

En claro contraste con todo lo anterior, se sitúan los servicios

higiénicos de las habitaciones del nuevo pabellón reformado del Hospital Regional malagueño, que, además de ser amplios, tienen una dotación completa. Por si la ducha fuera insuficiente, existe una bañera grande en el puesto de enfermería que se utiliza escasamente, por lo que la habitación sirve de vestuario del personal.

C.4. La comida.

En los hospitales que hemos ido visitando nos hemos encontrado con una extensísima carta de dietas definidas para cada una de las necesidades (desde 12 hasta 51). Pero esto no quiere decir que todas éstas sean las posibilidades de elección por parte de los usuarios a modo de surtido restaurante.

Hay que comenzar por distinguir entre el menú que podemos denominar como básico, basal, o común y los especiales.

Estos últimos son los confeccionados "a medida" de las necesidades de los procesos terapéuticos de los enfermos y son "prescritos" por los médicos responsables de su atención. Respecto al total, y generalmente, no suelen suponer más del 20%, de los que se confeccionan a diario.

En cuanto a los primeros, lo más frecuente es encontrar dos grupos de menú dependiendo de la estación (verano-invierno) con una rotación semanal o quincenal entre platos. Esto último dará lugar a que si la estancia media se sitúa en torno a esta cifra, la mayor parte de los enfermos tenga, o no pueda si les gustó, que repetir plato.

El diseño de la composición de los menús básicos corresponde a las unidades de dietética de los hospitales, por lo que el equilibrado aporte de nutrientes está garantizado.

La fijación del menú básico correspondiente a cada día se hace ejecutando la rotación sucesiva prevista, sin que, en la mayoría de los casos, el enfermo ingresado pueda decidir sobre ella. Es decir, en general, no es posible la elección de menú.

Las excepciones las presentan el "Infanta Elena" y el Regional

malagueño, en los que se ofrece la posibilidad diaria, excepto domingos en el onubense, de elegir entre dos platos que son ofertados por el personal de enfermería.

A medio camino se encuentra el Hospital Universitario de Granada. Allí existe una mini carta de dos platos a elegir que no está generalizada y que se ofrece a los más inapetentes. Si estos lo son de dietas especiales se visitan para ofrecerles un menú personalizado.

En el resto de los hospitales se muestra cierta disposición a avanzar en este sentido. En Almería, se está pensando en elaborar una mini carta con tres posibilidades por plato, aprovechando los que deben elaborarse para las dietas terapéuticas.

En Jerez y Córdoba, parece más lejos la efectiva implantación de un sistema de elección de menú. En el primer caso, según el Director de Servicios Generales, por tener que hacerlo a costa de reducir el elevadísimo número de dietas especiales definidas. En el segundo, según su Director Gerente, por la necesidad de contar con la tecnología adecuada para tener precocinados y almacenados distintos tipos de comida.

Si hasta ahora hemos visto que hay en nuestros hospitales definidas una gran variedad de dietas terapéuticas, aunque no está generalizada la posibilidad de elegir entre varias opciones de menús comunes, pretendemos adentrarnos ahora en la apreciación de la calidad de la comida del hospital y su control.

En general, ha de valorarse positivamente este aspecto. Durante la visita nos hemos interesado por conocer el estado de los almacenes, la calidad de los alimentos, su conservación y control de fechas de caducidad para los envasados, así como la frecuencia de los abastecimientos, especialmente de los frescos-perecederos.

El concepto de almacén de larga-media duración ha ido cambiando en los últimos tiempos. La estancia de los alimentos en ellos es relativamente corta, estableciéndose una media de rotación quincenal o, a veces, semanal, lo que permite un fácil control de las fechas de caducidad de los mismos.

Todos los visitados presentaban un aspecto cuidado, aunque,

ocasionalmente, el de Granada y Málaga estaban de obras. En ellos se contienen los alimentos empaquetados en envases pequeños, lo que impide que puedan quedarse mucho tiempo abiertos. Sólo en una ocasión pudimos ver sacos de 50 Kilos de legumbres, por ejemplo. En todos los casos, incluido éste último, los envases son de marcas acreditadas, siendo frecuente la presencia de primeras marcas.

En cuanto a los alimentos perecederos, la frecuencia media de abastecimiento es alta. La verdura y la carne fresca llega a nuestros hospitales cada 2-4 días. Aunque el pescado que se utiliza en todos los hospitales es congelado, en Almería compran fresco los jueves y sábados. Normalmente de pequeño tamaño, conforme al gusto extendido en la población de esta zona.

La leche entera es fresca y diaria, excepto en Jaén que es de larga duración en paquete. También en Almería se añade el plus de proceder de una granja certificada.

Para la correcta conservación de todos ellos se dispone de cámaras frigoríficas.

Tanto a la llegada de los abastecimientos como durante y después de la elaboración de la comida se realizan diversos controles de calidad más o menos sofisticados. Para estos cometidos específicos, los Hospitales Torrecárdenas y "Ciudad de Jaén" cuentan en sus plantillas con un profesional especializado (bromatólogo).

Pero, ¿llega caliente la comida hasta el enfermo?

Esto depende, al menos, de dos factores: los utensilios contenedores de la comida y de transporte de la misma, y el tiempo que se emplea en hacerla llegar. Como esto último ha sido imposible constatarlo en un trabajo de este carácter, nos vamos a centrar en el primero.

Para cumplir esta finalidad, se ha ido implantando en los hospitales el sistema de emplatado central en cocina con bandeja isotérmica como contenedor, que permite conservar el calor casi durante una hora. Ya lo tienen el de Almería, Málaga y Jerez. En este último, incluso los carros que utilizan para las comidas menores (desayuno y merienda) son también isotérmicos y se autocalientan, durante unas cuatro horas, antes de ser usados. Tienen una

presencia casi impecable.

En el resto de hospitales se utilizan otros métodos.

El que nos pareció más rudimentario fue el del "Infanta Elena". Los carros utilizados para repartir la comida hasta las plantas, son los originarios del equipamiento inicial y no son isotermicos. El Director de Servicios Generales nos aseguraba que se hacían comprobaciones sobre la temperatura con que llegaban los platos hasta el enfermo, con resultados satisfactorios y que las encuestas sobre este aspecto mostraban un alto grado de aceptación entre los pacientes.

Aunque no se utilizaban bandejas isotérmicas, el método del "Reina Sofía" puede ser igual de efectivo. Disponen de carritos térmicos eléctricos que pueden garantizar que la comida llega caliente a los usuarios. Existen enchufes en la antesala de los ascensores y en los "office" de las plantas. En estos últimos están los platos y cubiertos, pues desde allí se sirve a las habitaciones y se procede a su limpieza y almacenamiento.

¿Con qué menaje se ofrece la comida al usuario?

En términos generales puede estimarse como adecuado, aunque en algunos casos hemos comprobado que, tanto los platos como los cubiertos, presentaban cierto deterioro, normalmente rayado en cristal y acero inoxidable y desconchones en la loza.

En general, la calidad no es excesiva. Según la mayoría de los responsables, la tentación de expolio sería muy alta.

Hay dos casos que por su originalidad merecen destacarse. En Jerez y Málaga, los cubiertos que utilizan son desechables de plástico. En el primero, además, los boles para la comida son de cerámica y tienen un aspecto muy agradable.

En Huelva, la presentación de los cubiertos se hace envueltos en bolsas de plástico transparente y precintadas con fixo.

C.5. La ropa.

Es frecuente encontrar entre las quejas de los usuarios algunas que tienen como objeto la lencería: *"hacía frío y no me daban mantas"*, *"las sábanas de la cama están rotas o sucias y no las cambian"*, *"no tenían pijamas o batas para mí tras mi ingreso o para cambiarme"*.

Durante las visitas nos hemos interesado por este aspecto con el fin de conocer cuáles son las deficiencias que pueden motivar estos hechos. Para ello hemos realizado comprobaciones aleatorias en las propias camas, visitas a las lavanderías y entrevistas con distintos responsables de este tema.

De todo ello, hemos podido detectar que el origen de las quejas puede encontrarse en la propia cantidad de lencería de que se dispone, la organización y ejecución del circuito que debe seguir para su lavado, y las dotaciones y estado de uso de la maquinaria para procesarla.

El primer factor a considerar es si la cantidad de la dotación total de ropa es suficiente para satisfacer las necesidades del centro de que se trate, así como la velocidad de reposición de aquellas prendas que ya hayan agotado su vida útil.

En todos los centros que hemos visitado sus responsables no achacan, en general, a la renovación de material las deficiencias que puedan presentarse, declarando, por contra, que se destinan fondos anuales a este menester de reposición, ya que la vida útil de las sábanas, por ejemplo, no suele pasar del año.

Se minimiza su influencia, incluso a pesar del gran número de "pérdidas" que, por diversas causas, se pueden producir en ese período. Sólo en el "Reina Sofía" se reconocía que éste pudo ser importante en el inmediato pasado (año 1992), cuando la empresa que normalmente abastecía al hospital retrasó su entrega como medida de presión al SAS para recibir el dinero que se le adeudaba.

En segundo lugar, incide el diseño del circuito que debe seguir la ropa y su ejecución. En dos casos de los visitados, Regional de Málaga y Universitario de Granada, los propios centros no contaban con lavandería propia. En Málaga se concentra en el Universitario, por lo que al Regional se le han planteado problemas de puntualidad en la entrega de la ropa limpia. En Granada se tiene contratado con una empresa externa.

El resto sí dispone de lavandería, coincidiendo, básicamente, en todos ellos los procedimientos seguidos (la retirada de la cama, traslado a la lavandería, lavado, secado, planchado, almacén o planta y vuelta a la cama). Si la velocidad en completar el circuito es grande, no es preciso tener mucha más ropa para cubrir las necesidades.

En lo que sí se han producido más coincidencias es en lo obsoleto e inadecuado de la maquinaria para las necesidades que plantea la demanda hospitalaria. En la casi totalidad de los hospitales se está trabajando con lavadoras cuya edad útil está sobrepasada o al límite, lo que hace que se presenten numerosas averías o "rechazos" (cargas que no superan unas mínimas condiciones para considerarlas lavadas). Algo parecido ocurre con las secadoras y planchadoras. En este último caso, la mayoría de las calandrias no son muy eficientes porque su sistema de planchado no incluye unos muelles que presionan la ropa contra el rodillo. Tampoco se dispone de alguna máquina para el planchado de la ropa "de forma" del personal o enfermos.

Nuestra percepción por muestreo en lavandería y algunas habitaciones es que la calidad de la ropa es buena, aunque se nota en ella lo extremado de las condiciones de tratamiento, (lavado a 90 grados, por ejemplo), y que la presentación de planchado y suavidad no son correctos.

A esto último puede contribuir la incorrecta dosificación o imperfecta utilización de detergentes y suavizantes, pues no todas las lavanderías disponen de procedimientos automatizados, jabones líquidos, etc..

C.6. Información sobre el proceso médico.

En ninguno de los centros hospitalarios visitados se halla establecido, de forma específica, un sistema de información sobre el proceso asistencial seguido por los pacientes, ni tampoco se encuentra extendida la práctica de asignar un médico en concreto como interlocutor principal del equipo asistencial.

Es muy usual que el momento elegido para informar a los pacientes, familiares o allegados sea el inmediatamente posterior al "pase por planta" del médico. En ese momento, suele producirse, como nos comentaba un

director médico, un "asalto" de los familiares en el tiempo posterior a la consulta en habitación, en el propio pasillo.

De esta forma, comprobamos cómo la información sobre el proceso médico se suele realizar de una manera informal, nada oficializada ni sujeta a protocolo. Los modos de llevarse a cabo el ejercicio de la información depende de los propios facultativos. No existe un criterio uniforme, incluso dentro del mismo hospital, sobre el momento y la forma de realizar esta actividad informativa. La calidad de la información depende de la buena voluntad del facultativo que atiende al paciente. La organización hospitalaria no tiene establecida ninguna vía o sistema específico del desarrollo del derecho a ser informado adecuadamente.

Evidentemente, esta situación provoca elevados casos de desinformación, inseguridad y desconfianza. Muchos enfermos acaban transitando por el hospital sin haberse enterado qué le han hecho. Cuando el paciente depende de varios servicios clínicos del hospital, la situación se complica y no se suele dar una información de conjunto.

Por lo que hemos podido valorar, éste es un tema que no se quiere asumir desde las direcciones hospitalarias. Parece ser que obtener compromisos de incrementar los contenidos de los niveles de información, desde los servicios asistenciales, presenta resistencias e inconveniencias por la dificultad del acto de información en sí.

Pero realmente, desde la óptica del usuario, éste es uno de los factores fundamentales en la experiencia hospitalaria. Sin información el paciente se siente manipulado, desconfiado y desorientado dentro de la "estructura hospitalaria". Además con este aspecto estamos tocando lo más básico en la relación sistema sanitario-paciente, el derecho a ser informado adecuadamente y ofrecerle un trato directo y personal.

No obstante, es necesario decir, que a pesar de la práctica del asalto, los centros hospitalarios disponen de uno o más despachos, exclusivos o no para este fin, donde puede producirse este acto con más detenimiento y tranquilidad.

Pero, ¿quién realiza esta actividad de información?. A pesar de la previsión del art. 10.7 de la Ley General de Sanidad, sobre el derecho del

paciente a conocer el nombre del médico asignado como interlocutor del equipo asistencial, al que, en lógica, debería corresponderle esta función, hay que notar que no está completamente extendida en la práctica. En general, depende de la propia organización del trabajo que se implante en cada Servicio o especialidad médica, por lo que puede hacerse indiferentemente por cualquiera del equipo que, por turno, tenga que atender a las personas ingresadas en planta.

Existe otra posibilidad de recibir información sobre el estado de salud de nuestras personas próximas, que es a través del teléfono. En el "Infanta Elena", nos comentan que existe un servicio de "información a demanda" que se canaliza a través del servicio de información del Hospital. Allí se recibe la llamada del familiar o amigo que se interesa por el paciente y se concierta una entrevista telefónica con el médico que puede darle la información.

C.7. Recibimos visitas.

Indudablemente, el tener que sufrir un ingreso hospitalario supone para el individuo, además de las molestias físicas que ello conlleva, una "interrupción" de su vida social, donde los contactos con sus habituales se ven alterados.

El hacer esa ruptura lo más leve posible debe ser una meta para el servicio hospitalario. Pero aunque esto sea así, el conseguirlo en los de nuestra Comunidad se hace dificultoso.

Uno de los métodos es el de la visita a los enfermos. El tema del horario y la forma en que se realiza no está exento de polémica, por lo que recibe desde las Direcciones de los hospitales respuestas diversas e, incluso, cambiantes, al tener que sopesar, junto a aquel y al menos, otros dos factores: facilitar el trabajo de los profesionales y respetar el silencio y sosiego de los demás internados.

Por ello, nos hemos encontrado sistemas de total permisividad, (en Granada se ha optado por la "autorregulación" ciudadana, estableciendo un horario abierto durante todo el día), y de mayor restricción (en Jaén y Córdoba, sobre todo).

En los lugares donde existen, las restricciones suelen ser de horario y de número de personas por enfermo. Los horarios suelen ser de tarde y abarcar una franja amplia de 4 a 7 horas. La cantidad de visitantes se intenta controlar a través de los conocidos "pases" (dos por enfermo). Según los responsables hospitalarios, estos sistemas de control son del todo ineficaces, unas veces por la pícara agudeza de los usuarios, otras por la propia ordenación del hospital (la no separación de la zona de consultas y hospitalización de Jerez, por ejemplo) y la falta de personal especializado en esta función.

Por ello, es normal encontrar reuniones numerosas en las habitaciones y cierto murmullo de muchedumbre en el recinto.

También hay sistemas que pueden ser muy propicios para seguir manteniendo vivas las relaciones sociales sin necesidad de desplazamientos y "saturar", con la presencia de numerosas personas, la habitación. En Córdoba, se ha puesto en marcha un servicio telefónico en cada una de ellas. En algunas está en el centro, en otras a un lado de una de las camas, lo que puede dificultar algo su uso. Están regidos por un sistema informático que impide que se hagan llamadas desde ellos, pero pueden recibirlas directamente desde el exterior, sin pasar por centralita, marcando tres dígitos comunes a todo el hospital y otros tres individualizadores de cada habitación. Tras su implantación se ha tenido que activar un dispositivo que impide aceptar llamadas a cobro revertido, pues esta práctica se estaba extendiendo.

En el resto de hospitales, el contacto telefónico con los internados es imposible si no pueden levantarse hasta el puesto de enfermería. En él, suelen atenderse llamadas desde el exterior durante unas tres horas al día.

Pero hasta que el teléfono no se generalice en las habitaciones de todos los hospitales, o pese a él nos apetezca un contacto "vis a vis", tendremos que seguir visitando a nuestros familiares y amigos en sus habitaciones compartidas y dentro de los horarios en que se nos permita.

En este sentido, se echa de menos la existencia generalizada de otros espacios que no sean las propias habitaciones donde el internado pueda desarrollar una conversación con sus familiares o/y amigos con un mínimo de intimidad.

En algunos hospitales su estructura arquitectónica no ha previsto

una sala de reunión ("Ciudad de Jaén", Universitario de Granada, a no ser que consideremos en éste último como tal el distribuidor donde se encuentran las escaleras y los ascensores en el edificio nuevo, donde se han colocado algunas sillas).

En otros, se ha intentado implantar en cuanto alguna reforma lo ha permitido. En Jerez, en el ala de infecciosos, se ha habilitado el espacio de una habitación normal para sala de reunión-esparcimiento. Es, por tanto, algo pequeña y con la ventana un tanto alta. Está bastante pobremente amueblada: sólo sillas y sillones de varias clases componen un conjunto poco armonioso. No tiene otros elementos de decoración.

En el edificio nuevo del Regional malagueño se han extendido. También están hechas en el espacio de una habitación y son bastante acogedoras, ya que el mobiliario es reciente, incluso no ha perdido el plástico. Tienen una decoración aceptable y de buen gusto, incluyendo algunos cuadros.

Sólo el de Huelva pareció prever esta necesidad desde el principio. Sus salas de reunión están situadas al final de cada ala. Están equipadas de manera diversa con un mobiliario antiguo y no muy armonioso con la decoración. Algunas sirven también de almacén de elementos sanitarios en regular estado (sillas de ruedas, en otra sala hay pies para goteros, etc.). Como están junto a la salida de emergencia, pueden utilizarse los descansos de la escalera de ésta como terraza para contemplar el amplio paisaje.

D. "En la Unidad de intensivos".

Cuando dentro de la atención hospitalaria, el ciudadano requiere esta prestación, se acentúa la dependencia de su salud de las máquinas que le rodean, haciendo el ambiente mucho más deshumanizado, por lo que las atenciones para disminuir esta sensación se hacen, si cabe, más necesarias.

La atención en estas unidades específicas es relativamente reciente en los hospitales por lo que la "conquista" de espacios adecuados en hospitales consolidados no siempre ha sido óptima. Sin embargo en los que son de más reciente construcción, o han sido objeto de reforma, han podido gozar de la posibilidad de ubicaciones más adecuadas. Tampoco la atención específica

al familiar ha llegado a ser la más idónea. Es frecuente encontrar en nuestros hospitales a los familiares del enfermo ingresado en UCI que momentáneamente ha trasladado, literalmente, su hogar al hospital, donde, no siempre se tiene prevista su estancia.

D.1. ¿Cómo es la habitación?

En la gran mayoría de los casos no puede hablarse de que exista una verdadera "habitación", propiamente dicha, en estas unidades. En general, se trata de una o varias grandes salas abiertas donde se disponen las camas de forma que puedan ser convenientemente vigiladas desde el puesto de enfermería, con separaciones móviles entre ellas, lo que permite una gran versatilidad, pero no parece el sistema más idóneo para preservar la intimidad del enfermo.

El hecho del, relativamente, reciente nacimiento de estas unidades en una estructura física extremadamente condicionante podemos encontrarlo en Granada. La UCI comenzó a funcionar en 1986. Está distribuida en dos plantas por problemas de espacio físico, con la disfunción que eso supone. Tiene una alta ocupación y está junto a los quirófanos, que, como no tienen un lugar específico para depositar la ropa sucia, usan el descansillo de una escalera que comunica las plantas. Ultimamente han dispuesto de un contenedor a modo de jaula metálica para adecentar la presencia de residuos.

En el polo totalmente opuesto, y con una estructura arquitectónica adecuada, podemos encontrar la UCI del hospital de Jerez. La Unidad dispone de un espacio que parece habilitado para este fin, con una concepción bastante diferenciada del resto del hospital. Está situada en un lugar próximo a la entrada principal y llama la atención su organización. Las camas están alojadas en habitaciones individuales con paredes de mampara de cristal, excepto las que separan unas de otras que son opacas para evitar que un enfermo pueda ver a otro. Cada habitación tiene dos entradas: una para los familiares, que da al pasillo que circunda toda la unidad, y otra para el personal sanitario desde el interior. Desde el puesto de enfermería se ve a todos, aunque en cada habitación hay un monitor que permite seguir las constantes vitales de los seis enfermos de cada uno de los tres módulos en forma de C que componen la Unidad. El hecho de haber habitaciones individuales permite a los familiares estar con los enfermos una buena parte del día (unas tres veces con una

duración de una hora), con lo que se mejora la información continuada para los familiares y se propicia un contacto del enfermo con ellos en esos momentos difíciles a modo de hospitalización "normal". La ubicación y estructura de la unidad hacen posible también que, cuando el estado de salud del enfermo y la meteorología así lo permiten, se saquen a la terraza adyacente a tomar el sol y el aire, lo que terapéuticamente parece que favorece bastante el proceso.

D.2. La visita y la información.

Los regímenes de visita e información difieren en estas unidades respecto a los que son ordinarios en el resto de las zonas de hospitalización. La figura del acompañante no se da en esta ocasión y el enfermo permanece un gran número de horas solo, rodeado de muchos aparatos, aunque con una mayor presencia del personal de enfermería.

En nuestros hospitales todavía es frecuente ver que no se posibilita la presencia de los familiares y allegados junto al enfermo en estas unidades, debiendo de desarrollarse los contactos a través de una ventanilla y un interfono.

En otras ocasiones se realiza un esfuerzo por hacer realidad la presencia física junto al enfermo. En estos casos, es normal que se realice de dos en dos personas y por un espacio de tiempo corto para no interferir en el trabajo del personal y en el descanso de los ingresados. En algunos casos las condiciones de diseño arquitectónico no ayudan demasiado:

En Almería se permite la visita en la unidad de cardíacos, pues en la polivalente se realiza a través de una ventana con teléfono de comunicación, pero la entrada de los familiares está habilitada a través de un cuarto de sucio con un fregadero que presenta un aspecto desagradable, porque es el utilizado para la limpieza de los útiles. El doctor responsable ha reiterado a la Dirección la necesidad de que se aceleren las gestiones para disponer de un biombo que oculte este espacio en el momento de la visita.

La información médica ordinaria se suele dar una vez realizada la visita. Lógicamente, cualquier alteración grave es puesta en conocimiento de los familiares con la inmediatez requerida. En la mayoría de los hospitales se completa esta información con otra a primera hora de la mañana facilitada,

normalmente, por el personal de enfermería sobre el transcurso de la noche.

D.3. Esperando junto a la UCI.

Aunque un buen número de responsables hospitalarios considera que no es precisa la presencia física de los familiares del enfermo durante las horas en las que no hay visita, por la facilidad de localización y transporte que existe en la actualidad, es cierto que es una costumbre muy extendida esta permanencia, sobre todo de la población de localidades más alejadas, mal comunicadas y de bajo poder adquisitivo. Este hecho sociológico ha creado la necesidad de dar respuesta a esta demanda específica de estancia de familiares de enfermos en UCI.

En algunos hospitales no se dispone de infraestructura expresa para este menester. Es frecuente encontrar en las salas de espera principal o de urgencias a personas que "transportan" un considerable número de enseres y "acotan" un espacio en ellas para su estancia incluso nocturna.

En otros, las salas de espera dispuestas no gozan de las más mínimas condiciones de habitabilidad. En el Universitario de Granada se ha aprovechado un hueco que antes era el rellano de la escalera. Tiene unos doce metros cuadrados y no tiene más amueblamiento que las sillas blancas modulares, que son totalmente inadecuadas para esperas prolongadas. Aunque la iluminación y ventilación pueden ser suficientes, su aspecto es más bien desagradable.

En Almería, la sala de espera más cercana a la UCI comparte las características del resto de salas que hay en el distribuidor de cada planta. Es un polígono irregular con una ventana por la que no entra mucha luz pues está, como en casi todo el hospital, "enrejada" con una especie de ladrillos. El equipamiento es escasísimo. Hay un espacio para la televisión pero no está cubierto. Los sillones son de esky con patas de acero y no todos del mismo color.

Por contra, en el regional malagueño encontramos un local situado en un edificio nuevo y aislado de los demás asistenciales o de administración, junto a la cafetería, y que ha sido concedido para su explotación a la ONCE por un período determinado de años. Es una sala bastante amplia y espaciosa. El

mobiliario es nuevo, con sillones de respaldo alto que aparentan cierta comodidad, y el aspecto no es desagradable, a pesar de los enseres de los ocupantes y el hecho de que aún no está completamente amueblado y decorado. Tiene servicio de megafonía para avisos.

E. Otros servicios.

Durante la estancia en, o visita a, los centros hospitalarios podemos demandar una serie de bienes o servicios complementarios o simplemente que mejoren nuestra calidad de vida.

Comprar la prensa diaria, o una revista, un libro, algún pequeño regalo; o tomar un café, una merienda o, incluso, comer, llamar por teléfono, etc., son demandas que pueden plantearse durante aquella estancia o visita. De las posibilidades de satisfacerlas que nos ofrecen los hospitales andaluces visitados vamos a hablar a continuación.

Como una excepción puede contarse el Hospital Universitario de Granada. No tiene ninguno de estos servicios, ni siquiera el de cafetería. Esta carencia es suplida por los comercios del entorno urbano. Aunque hay un club social dentro de la facultad de medicina que puede utilizarse como cafetería, no es muy frecuentado.

E.1. La cafetería.

En el resto de los hospitales la presencia de, al menos, una cafetería, es una constante.

En general, es fácil percibir que se encuentra uno dentro de una cafetería de hospital, pues todas suelen responder a un concepto de "asepsia" hospitalaria en su decoración.

Normalmente se trata de locales algo antiguos y de una conservación deficiente por la intensidad de uso al que se someten. Conservan casi todas el mobiliario y decoración de alicatado original, que les hace presentar un claro contraste con las normales de la ciudad. Por ejemplo, en la

de Jerez las ventanas son basculantes, de cristales traslucidos, por lo que no se ve el exterior a no ser que esté abierta. Está alicatada con azulejos de un verde botella no muy alegre. La de Almería es un local separado del propio hospital. Su aspecto es más bien frío por la escasez de decoración y el alicatado de las paredes y el mobiliario.

Rompiendo esta monotonía se encuentra la del "Reina Sofía" cordobés. Su cafetería no tiene nada que envidiar a una de otro lugar de la ciudad. Contiene un gran número de elementos decorativos dispuestos con gusto y combinando un gran colorido: violeta, naranja, marrón, etc.. El mobiliario, sillas y mesas, son metálicas, de varios colores vivos y están en muy buen estado de uso. El local tiene bastante iluminación y aparenta un buen estado de conservación y limpieza, a pesar del gran tránsito de gente que presenta.

En Málaga, nos encontramos con que la que está en el sótano del edificio nuevo es deprimente. La planta estaba en obras, por lo que era aventurado llegar a ella. Además, olía fatal en las inmediaciones.

Sin embargo, existía otra en el edificio concedido a la ONCE que es de un aspecto muy agradable, aunque no estuviera totalmente terminada de decorar. Tenía numerosas plantas artificiales y era bastante luminosa.

En cuanto a los tamaños, suelen presentar una capacidad media, que hace que se saturen en las horas punta. Nos llamó la atención por sus reducidas dimensiones la del Hospital materno-infantil del ciudad de Jaén. Es ridícula: No llega a los 10 m². La barra se dispone en diagonal y apenas queda espacio con las mesas y sillas que la amueblan.

A pesar de que su aspecto no es de lo más acogedor, sí se puede decir que los precios que presentan las cafeterías de los hospitales son bastante asequibles. Se suelen establecer por los propios hospitales en el pliego de condiciones que rige la contratación administrativa.

Además del servicio de cafetería propiamente dicho, en estos lugares suele ofertarse la posibilidad de realizar alguna comida. En su mayor parte se trata de platos combinados o "menú del día" con varias opciones a elegir en cada plato.

También en esto, la del "Reina Sofía", presentaba la originalidad de disponer de un surtido autoservicio con variedad de precios, además de ofrecer un menú del día por 500 ptas.

E.2. Otras tiendas y servicios.

En cuanto al resto de servicios, no puede decirse que los hospitales visitados alberguen en su seno muchos puestos de venta. Lo más frecuente es encontrar algún punto de venta de prensa. En Huelva, la propia cafetería tiene, además de un kiosco de prensa, otro de chucherías dentro.

Sólo el Hospital Regional malagueño tiene una pequeña pero muy surtida tienda de regalos en el edificio que alberga la nueva cafetería y que es explotado por la ONCE.

Por último, puede considerarse que, en general, es relativamente fácil encontrar un teléfono público cercano desde donde realizar alguna llamada. En todas las plantas de los hospitales hay al menos uno ubicado junto a los accesos. Suelen ser de monedas y similares a los que Telefónica tiene instalados en las calles de las ciudades.

F. Recapitulación y Recomendaciones.

A modo de resumen final del trabajo de campo, pretendemos presentar una serie de conclusiones y Recomendaciones sobre los aspectos más destacados que hemos ido tratando en él:

A. Sobre la situación de los hospitales, sus accesos y entornos.

Los hospitales que han quedado absorbidos por la ciudad presentan un gran inconveniente para asimilar el desarrollo que los avances técnicos y los cambios sociales imponen. Son, en general, bastante rígidos a la hora de facilitar las comunicaciones y el transporte, sobre todo, el privado.

En cambio, los que se han emplazado en lugares abiertos gozan de

mejores posibilidades de desarrollo y de ofrecer un entorno paisajístico más adecuado.

Sería de desear que se cuidara de situar los hospitales en entornos agradables, así como modificar en lo posible el que existe en los actuales cuidando su imagen.

B. La orientación.

Las indicaciones orientadoras que tienen establecidas los hospitales parecen partir de la base de que todo el mundo conoce perfectamente el entramado organizativo. No es fácil moverse con el sólo apoyo de los indicadores estáticos.

Por ello, sería recomendable poner en marcha mecanismos sencillos que "expliquen" a los usuarios, en un lenguaje cercano, las ubicaciones concretas de cada uno de los distintos servicios que ofrece el Hospital.

C. Las esperas.

Es casi un denominador común en todos los hospitales el tener que soportar los tiempos de espera en lugares poco acogedores, vacíos de elementos decorativos, con un mobiliario algo antiguo y deteriorado, sin apenas posibilidades de entretenimiento.

Las salas de los servicios de Urgencia presentan un claro deterioro en sus instalaciones y una manifiesta masificación.

En el proceso seguido para la asistencia sanitaria urgente no se prevé adecuadamente la espera de los resultados de pruebas diagnósticas de los enfermos, realizándose ésta en espacios poco adecuados.

En las de consultas externas la masificación es más patente, si cabe. Las salas de espera son, normalmente, claustrofóbicas, o simples pasillos con algunas sillas.

Para todas estas situaciones deberían reservarse espacios más

abiertos, con una cuidada decoración y un mobiliario más cómodo, ofreciéndose posibilidades de entretenimiento para hacer la estancia más agradable.

Queremos hacer una especial mención a las condiciones en que desarrollan su espera los familiares y allegados de los enfermos ingresados en los servicios de intensivo. Creemos que es inaceptable el grado de abandono, en cuanto a atenciones, en que se encuentran. Hay que darles una respuesta más digna a su estancia para no añadirles un plus de angustia a su situación.

D. Las habitaciones.

En este momento se puede apreciar una notable disminución de la calidad de vida del ciudadano respecto a su ritmo ordinario. Aunque en los hospitales visitados sea rarísimo encontrar una cama fuera de la habitación (Se admitía como práctica en el Servicio de Cirugía Vasculardel Universitario Granadino), es demasiado frecuente la existencia de camas "X", que se suman a la dotación normal, lo que limita grandemente el confort.

Incluso la hospitalización normal encuentra deficiencias en la escasez de mobiliario y su deterioro, o la ausencia de ducha en el cuarto de baño. Tampoco la climatización es regulable desde la habitación.

Debe, pues, valorarse positivamente el hecho de la disminución del número de camas en los pasillos, aunque no debe cederse en su erradicación. Sí parece necesario advertir de la necesidad de avanzar en la línea de suprimir las camas "X", no imponiendo unas condiciones de saturación en las habitaciones que están diseñadas para una capacidad menor.

A la vez, debería intensificarse el esfuerzo renovador del mobiliario, incluyendo dotaciones más acordes con las necesidades actuales del usuario, especialmente en los sillones para el acompañante.

Un caso especial de estancia hospitalaria es el llamado "en observación", que se da, normalmente, tras una entrada por el servicio de Urgencias.

Las "salas" en las que se produce esta estancia presentan bastantes deficiencias en el respeto a la intimidad de las personas, dado su

carácter "multitudinario", por lo que debería tenderse a contemplarla como una hospitalización más normal.

E. La comida.

Es posible afirmar que, en general, en los hospitales visitados se puede comer bien, con una dieta equilibrada y con una alta calidad en sus componentes. Sin embargo, la elección del menú básico está poco extendida, a pesar de que en la práctica totalidad no es un paso muy difícil de dar.

F. La ropa.

Durante las visitas nos pareció que la ropa usada es de buena calidad y está en aceptable estado, aunque se presenten dificultades de puntualidad en el abastecimiento, quizá debido más a una deficiente organización que a su escasez. A pesar de ello, la presentación de higiene y planchado no es óptima, ya que no se dispone de la mejor maquinaria para conseguirlo.

G. Las relaciones sociales.

La hospitalización supone para el que la sufre una ruptura de sus relaciones sociales. Para mantenerlas, puede ser un buen método el de las visitas. Sin embargo, se echa de menos en nuestros hospitales la disposición de salas de reunión acogedoras donde poder recibirlas, o pasar un tiempo fuera de la habitación.

En este sentido de comunicación, debe valorarse positivamente la iniciativa de instalar teléfonos en las habitaciones que permitan una relación permanente y autónoma con el exterior. Podría valorarse la posibilidad de extenderlo de tal modo que se convierta en un elemento más de la habitación.

Un caso especial de "ruptura" de este contacto con el exterior, se produce en los servicios de intensivo.

En general nos pareció que era necesario seguir avanzando hacia la

"normalización" de la estancia en estas unidades, posibilitando los contactos directos y frecuentes de los familiares con el enfermo.

H. Otros servicios.

Podrían ser más abundantes si se dispusiera de mayores espacios. En cuanto a los de Cafetería, necesitarían liberarse de esa imagen hospitalaria que los caracteriza, para parecerse más a los similares que se instalan en otros lugares de la ciudad.

Por último, es procedente formular una **Recomendación** general sobre el régimen de la acogida de los usuarios en los hospitales públicos:

"Sería conveniente que por la Administración Sanitaria, en su conjunto, se adoptaran las medidas organizativas necesarias para garantizar, en el ámbito del sistema sanitario, un nivel de atención personal, individualizada y con el máximo respeto, de tal forma que los valores de dignidad y de libre personalidad se configuren como el principio rector de las relaciones entre servidores y pacientes".

Aparte de la específica investigación de oficio sobre la calidad residencial de los centros hospitalario en Andalucía, en este apartado de los centros sanitarios, queremos destacar los estudios y aportaciones realizados en otras quejas. En concreto,

*** Precariedades del Centro Sanitario de Matalascañas (Huelva) (queja 92/1985).**

En la queja se acompaña una relación con 800 firmas de vecinos de Matalascañas que exigen para el consultorio que existe en la localidad una mayor dotación de personal facultativo y subalterno. Manifiestan que la asistencia sanitaria se ve mermada por la concurrencia de personas de la tercera edad a disfrutar de las vacaciones que organiza el INSERSO, sin que se amplíe por ello las dotaciones.

En dicho escrito una representante exponía la problemática que presenta el Consultorio de Matalascañas (Almonte), debido a la falta de personal que atienda determinados servicios necesarios para los pacientes de dicha localidad, entre otros, el de abrir las puertas del Consultorio, ya que hasta ahora tienen que esperar fuera, en la calle " *niños y ancianos pasando frío y sentados en el suelo de las afueras del mismo*".

Tampoco hay persona encargada de organizar las citas de los pacientes, mandar a éstos la correspondencia de los especialistas fijando día y hora de consulta, o atender el teléfono.

Manifestaba que esta carencia afecta a un gran número de personas: " *Estamos censadas en Matalascañas 1.500 personas y desde el 20 de Octubre somos 3.000 censados en total, más 1.700 personas de la tercera edad (INSERSO) que han llegado a pasar sus vacaciones, lo que hace aproximadamente 5.000 personas*".

La interesada se había dirigido anteriormente por escrito, adjuntando un total de 800 firmas, a la Gerencia Provincial del SAS en Huelva solicitando un celador y un facultativo que cubriera las 24 horas, ya que el facultativo dependiente del INSERSO sólo atiende a sus pacientes escasas horas al día, y el resto del tiempo sólo disponen del facultativo del Consultorio.

También nos decía que se había negociado con el Ayuntamiento de Almonte la posibilidad de contratar una persona, mientras que la Delegación de Salud se encargaría de los gastos de transporte, para empezar a disponer de sus servicios el 20 de Octubre de 1992, pero hasta ese momento no había tenido ninguna noticia sobre ello.

Teniendo en cuenta lo alegado por la interesada, así como el contenido del informe remitido, y para mejor fundamentar nuestra resolución, hicimos las siguientes consideraciones:

A.- En cuanto a la necesidad de contar con más facultativos para la prestación de atención sanitaria:

1ª.- La interesada en su escrito nos decía que se había dirigido a la Gerencia en demanda de un facultativo, ya que consideraba insuficiente la dotación para atender a una población estable de unas 3.000 personas, más

una flotante de casi otras 2.000, procedentes estas últimas de los turnos de vacaciones para la tercera edad organizadas por el INSERSO. A esta petición el S.A.S. responde que para el diseño del consultorio instalado en Matalascañas se tuvieron en cuenta las especiales características demográficas de esa localidad, que presenta un considerable incremento en época estival, *"mientras que en el resto del año se mantiene en torno a los 1.500-2.000 habitantes"*. Igualmente, se dice en el informe, la dotación de recursos humanos (1 médico general y un enfermero) *"se corresponde con los criterios de ordenación del S.A.S. para este número de habitantes"*.

2ª.- Más adelante se contempla específicamente la afluencia de personas en época no estival procedentes de las referidas vacaciones del INSERSO. Se dice que *"con objeto de garantizar una adecuada asistencia sanitaria a este colectivo sin menoscabo de la atención que se presta a los residentes habituales ... se han establecido mecanismos de coordinación asistencial entre el personal sanitario del INSERSO y el del SAS, de manera que aquél se encarga de la asistencia a estas personas diariamente y hasta las 20.30 h. y a partir de esta hora la asistencia queda cubierta por el personal del S.A.S."*.

3ª.- Se puede constatar, pues, que la determinación del número de facultativos necesarios para una correcta cobertura de las necesidades asistenciales de la población que podemos llamar estable, según criterios del S.A.S., depende directamente de su número. Por lo tanto, se hace necesario fijar en términos lo más aproximados posible a la realidad ese número, resolviendo la discrepancia notoria entre ambos (1.500-2.000 frente a los 3.000 que señala la interesada).

4ª.- De otra parte, es preciso reconocer que la afluencia de personas de edad avanzada debe añadir a ese cálculo matemático la consideración de su mayor morbilidad.

B.- En lo referente a la necesidad de dotar al consultorio de una persona que atienda el servicio de recepción:

1ª.- La interesada manifiesta en su escrito que esta carencia conlleva un gran número de disfunciones y molestias a los usuarios, entre las que destaca el hecho de que, al no abrir las puertas del Consultorio a una hora temprana, tienen que esperar fuera, en la calle, *"niños y ancianos pasando frío y sentados"*

en el suelo de las afueras del mismo".

2ª.- En su informe, esa Gerencia reconoce que se están realizando gestiones con el Ayuntamiento de Almonte con el fin de contratar un Celador que se ocupe de esos servicios, encontrándose pendientes de " la disponibilidad presupuestaria y de resolver administrativamente el pago de los desplazamientos por parte del SAS al tratarse de una persona que no estaría vinculada contractualmente con este organismo".

3ª.- En este punto debe concluirse que existe una coincidencia de pareceres, ya que el SAS reconoce la existencia de esa necesidad, aunque para la población se hace larga la espera mientras el S.A.S. encuentra los medios que la satisfagan eficazmente.

Con todo ello, a la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe, así como de las consideraciones realizadas, esta Institución formuló las siguientes **Recomendaciones**:

" 1ª.- Que por esa Gerencia Provincial se realice una comprobación de la población asistida que actualmente habita en Matalascañas con objeto de determinar si su variación respecto del momento que se tuvo en cuenta para fijar sus dotaciones materiales y personales hace precisa una revisión de las mismas.

2ª.- Que se tenga en cuenta, igualmente, el índice de morbilidad de las personas que forman las expediciones organizadas por el INSERSO para fijar sus necesidades asistenciales, así como la incidencia que pueda tener sobre la cobertura del resto de población.

3ª.- Que, en la medida de lo posible, se agilicen las gestiones encaminadas a proporcionar el servicio de recepción en ese consultorio para que las situaciones de espera que nos describía la interesada sean erradicadas."

*** Supresión de servicios esenciales en los Hospitales de Granada (queja de oficio 92/883).**

En Abril de 1992, tuvo entrada en el registro de esta Institución escrito de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, poniendo en nuestro conocimiento los hechos denunciados por un conjunto de facultativos del Hospital Materno Infantil, del Departamento de Obstetricia y Ginecología, y de los Centros de Traumatología y Neurofisiología, ya que no estimaba que fuesen delito, y sí en cambio que podían entrar, según el Ministerio Público, en el ámbito de nuestra labor competencial, en orden a velar por la tutela y defensa de los derechos y libertades fundamentales, recogidos en el Título I de la Constitución.

Tras el correspondiente estudio de los mencionados escritos, se procedió a iniciar **queja de oficio 92/883**. Los hechos denunciados eran, suscintamente narrados, los siguientes:

- Supresión, mediante Nota de Circulación Interior de 13 de Marzo de 1992, de una plaza de guardia médica de presencia física en los Servicios de Traumatología y Neurofisiología, que pasan de cuatro a tres, y supresión de la guardia del Servicio de Neurofisiología Clínica.

- Eliminación de la Unidad de Sueño, cuya última cita es para Febrero de 1993.

- Supresión de otro puesto de guardia física en el Servicio de Obstetricia del Hospital San Cecilio, pasando de tres a dos las matronas del Servicio de Dilatación, redundando gravemente tanto en la atención a las pacientes como en la propia capacidad de trabajo de este personal sanitario no facultativo.

En la investigación consta el informe de la administración sanitaria, que entre otras cosas, dice lo siguiente:

"Con fecha 10 de Marzo de 1992 la Dirección Médica del Hospital General de Especialidades, en base a criterios de eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de gestión asistencial, debidamente justificado, remite Nota Interior al Subdirector Médico del Centro de Rehabilitación y Traumatología por la que se modifica la cobertura de guardias de la forma siguiente:

Sº de Traumatología: Disminución de 1 Presencia Física.

Sº de Rehabilitación: Disminución de 1 Alerta Localizada.

Sº de Neurofisiología: Pasa de 1 Presencia Física a 1 Alerta Localizada.

Con fecha 18 de Marzo de 1992, la Dirección Médica, en N.C.I. comunica a la Subdirección Médica del C.R.T. la orden dada a nóminas para que a partir del 1º de Abril sólo se abonen en concepto de guardias las aprobadas y definidas por el Equipo Médico y que la Subdirección Médica del C.R.T. conoce, aclarando que cualquier otro concepto de trabajo asistencial que viniese siendo imputado a este crédito (por ejemplo: FIU en domingos, P.E en sueño, etc...) se negociará con los servicios que lo presten, en dos conceptos:

. Compensación horaria.

. Compensación económica en base al plus de productividad.

Con fecha 6 de Abril de 1992, la Gerencia de este Hospital en N.C.I. informa al Subdirector Médico del C.R.T. que se demora la aplicación de la N.C.I. de 18 de Marzo de 1992, por la que entraban en vigor estas medidas con fecha 1 de Abril de 1992, en tanto siga abierto el proceso de negociación con los distintos servicios médicos.

Con fecha 8 de Abril de 1992 en N.C.I. la Subdirección Médica del C.R.T. comunica a los servicios interesados la supresión de las medidas relativas a restricción de número de guardias.

Esta es la relación de las medidas que desde la Dirección Médica y la Gerencia se han tomado y que han sido revocadas con posterioridad.

En cuanto a la Unidad del sueño no ha habido supresión alguna de guardias, si bien, se ha priorizado la actuación de la Unidad en el sentido que explica la N.C.I. de la Dirección Gerencia de fecha 3 de Agosto de 1992:

a) Se notificará a los pacientes no pertenecientes a la provincia de Granada la imposibilidad de realizar el estudio, que se ha solicitado, en ese Centro. Dicha notificación se hará también efectiva a los facultativos y/o hospitales que han remitido a dichos pacientes.

b) Los pacientes remitidos por los facultativos especialistas de los hospitales de Motril y Clínico Universitario se incluirán en una 2ª lista de espera, que será atendida cuando ello sea posible, lo que se notificará a las direcciones médicas de dichos hospitales".

Por parte del Sindicato profesional que diligencia la queja se nos alega lo que sigue:

- "* El desarrollo de los acontecimientos da la razón a nuestros planteamientos, pues no sólo no se llevó a efecto la orden dada a nóminas para que a partir del día 1 de Abril se disminuyera el número de guardias, sino que se revoca la orden.*
- * En lo referente a la Unidad del Sueño, efectivamente no hubo ninguna supresión de guardias, pues al poner este hecho en conocimiento de la Autoridad Judicial, se paralizó el proceso, igual que ocurrió con la pretendida supresión del número de facultativos de guardia en el Hospital Maternal.*
- * Entendemos que, en parte, se ha cumplido con el objetivo marcado que era, en primer lugar, evitar la ejecución de una orden que, a nuestro juicio y al de los facultativos responsables de atender la urgencia, podría perjudicar la asistencia y segundo, poner los hechos en conocimiento del Juzgado y de la Fiscalía, declinando toda responsabilidad en la persona de la Subdirección Médica, ejecutora de la orden en cuestión.*
- * Finalmente, queremos manifestar nuestra oposición a cualquier tipo de medida que pretenda reducir el número de facultativos, mientras se mantenga la presión asistencial en los límites en que actualmente se encuentra, pues las guardias médicas han pasado de ser un trabajo a espera de demanda, a una verdadera atención*

continuada. A cualquier observador de la prestación asistencial le es fácil comprender que, ante el estrepitoso fracaso de la Atención Primaria, las guardias en los Hospitales han pasado a ser verdaderas consultas ambulatorias, en las que la presión asistencial es digna de tenerse en cuenta".

Visto cuanto antecede, formulamos las siguientes consideraciones:

1.- Que esta Institución debe, en todo caso, limitar sus actuaciones al ámbito competencial que legalmente le viene dado, en los preceptos arriba indicados, es decir, la tutela y defensa de los derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución, y por tanto, no debe hacer valoraciones genéricas de la actividad y gestión administrativa, en tanto no vulneren aquellos principios, ni tampoco puede valorar las actuaciones concretas de las organizaciones sindicales, en su ámbito de actuación.

2.- Que los hechos denunciados por los interesados y de cuyo conocimiento nos dió traslado la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, fueron suficientemente modificados por la misma autoridad administrativa que los había ordenado, por lo que la presente queja de oficio, quedó sin virtualidad ni eficacia alguna desde aquel momento.

*** Las pésimas condiciones de habitabilidad de una clínica concertada (queja 92/672).**

Nos referimos a la queja que denuncia las condiciones en que se encuentran los enfermos terminales en la Clínica "Santa Rosalía", de Jerez de la Frontera.

Los aspectos que se denunciaban son los siguientes:

- a) Imposibilidad de permanecer los familiares junto a los pacientes.
- b) Inexistencia de cuarto de aseo en la habitación.
- c) Habitaciones compartidas que obligan a contemplar la degradación del

compañero de habitación.

d) Falta de calefacción en invierno en los recorridos hasta la ducha.

Ante el alcance de la denuncia se solicita información a la Delegación Provincial de Salud de Cádiz, de las siguientes cuestiones:

"1.- ¿Existe algún concierto que vincule al citado centro con la red pública de asistencia sanitaria?"

2.- En caso afirmativo, ¿Cuales son las condiciones exigidas respecto a los puntos objeto de queja?"

3.- ¿Se han realizado inspecciones en el citado Centro para conocer las condiciones en que allí se presta la asistencia sanitaria?"

La administración sanitaria para superar la situación ha firmado recientemente un nuevo concierto, y se comprometía a realizar, a través del Equipo Provincial de Inspección, una directa supervisión del estado del centro, con la finalidad de corregir las deficiencias detectadas.

2.6. El Servicio Público de Farmacia y los productos farmacéuticos.

Este año tenemos la obligación de volver a incidir sobre la situación de los farmacéuticos que quieren desarrollar su profesión, con el establecimiento de las oficinas de farmacia. El año pasado realizamos un estudio específico sobre el sistema de establecimiento de farmacia en Andalucía, y a la luz del mismo, elevamos una Sugerencia al Consejero de Salud. De todo ello se dió cuenta en el informe de 1992. Desafortunadamente, las acciones que se pretendían entablar no se han llevado a cabo, y por consiguiente, se siguen recibiendo quejas sobre el asunto.

En el año 1993, las quejas presentada por los farmacéuticos que denuncian el actual sistema de establecimiento han proliferado ampliamente. Por un lado, se reciben quejas de los demandantes de farmacias y por otras de localidades que se quejan que no disponen del adecuado servicio público de farmacia.

De una y otra, mostraremos algunos casos. Además aportaremos las intervenciones que hemos establecido respecto a ciertas quejas sobre los productos farmacéuticos, en especial volveremos a incidir en el supuesto de las petacas de oxígeno líquido.

*** Farmacéuticos sin ejercicio denuncian el sistema de establecimiento de farmacia.**

Vamos a destacar dos casos, que sirven de ejemplo:

Queja 93/490.- El padre de un farmacéutico en paro, se queja de los contenidos del Real Decreto que regula el establecimiento de oficinas de farmacia y de la aplicación que de él se hace, ya que impide el acceso a una farmacia nueva para los jóvenes licenciados y encarece enormemente el traspaso de las existentes.

Queja 92/1180. - Una farmacéutica solicitó en 1990 la apertura de una farmacia y le fue denegada por el Colegio de Farmacéuticos en primera instancia y por el Consejo General de Farmacéuticos en alzada. Cita reiterada jurisprudencia que reconoce el derecho a apertura en estos casos haciendo una interpretación favorable a la libertad de comercio y ejercicio profesional.

Como éstas se han recibido aproximadamente diez quejas. Por nuestra parte, no nos queda más que insistir en los planteamientos defendidos en el Informe Anual de 1992, y esperar que la Consejería de Salud tome medidas para asumir efectivamente la Sugerencia producida desde la Institución.

En concreto, en el ejercicio anterior se le sugirió al departamento sanitario lo siguiente:

"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".

*** El Alcalde de Adra se queja por la falta de farmacia en un barrio de la localidad (queja 93/2182).**

El Ayuntamiento de Adra (Almería) nos hace llegar una moción aprobada por su pleno en la que decide poner en nuestro conocimiento el hecho de que la barriada de "La curva" no tiene farmacia propia. Se pide que desde nuestras competencias atendamos esa reivindicación, que encuentra algunos obstáculos burocráticos. También han instado al Colegio de Farmacéuticos a que autorice la instalación, y han informado de este punto a la Consejería de Salud.

La Delegación Provincial de Salud de Almería contesta que esas competencias están delegadas, y que no pueden hacer nada.

Hasta que no se corrija la situación jurídicamente, asumiendo la administración directamente el servicio, esto es un círculo cerrado sin solución de continuidad.

En relación con los productos farmacéuticos, este año queremos destacar dos quejas significativas, una respecto a las petacas de oxígeno líquido, que expondremos extensamente, y otra específica sobre un medicamento para el cáncer.

*** Limitaciones en la prestación sanitaria consistente en oxígeno líquido (queja 92/1350).**

En Junio de 1992, compareció en queja ante esta Institución, un usuario de la sanidad, que había sido diagnosticado de silicosis y precisaba de oxígeno domiciliario, desde Junio de 1989, teniendo que permanecer sistemáticamente en su domicilio utilizando la mascarilla y con muy escasas o esporádicas salidas a la calle.

Igualmente, manifiesta que en Julio de 1991, se le prescribió, por

parte del Servicio de Neumología, la utilización de aparato portátil para su obligada y necesaria oxigenoterapia, contando, además, con la correspondiente autorización del Inspector Médico, y hasta la fecha no se le ha proporcionado la dotación prescrita.

Promovida la investigación, se obtiene la siguiente información por parte de la Gerencia Provincial del SAS de Sevilla:

" En relación con la reclamación formulada ante esa Institución por D..., le informamos que esta Gerencia Provincial no tiene contrato alguno, ni en el pasado lo tuvo, para la prestación de servicios de oxigenoterapia mediante aparatos portátiles.

Esta Gerencia conoció y autorizó en el pasado la realización de un estudio clínico experimental para determinar, con criterios científicos, la eficacia de la administración del tratamiento de oxígeno bajo esta modalidad. Sólo aquellos pacientes que reunieron los criterios fijados por el protocolo para la inclusión de enfermos, que al efecto, elaboraron diversos hospitales dependientes de esta Gerencia Provincial, recibieron este tratamiento. La cesión voluntaria de los equipos por la empresa "CARBUROS METALICOS, S.A.", se realizó exclusivamente en los enfermos en los que se evidenciaban las características (clínicas), a juicio de los Servicios de Neumología, para ser admitido en el estudio. Como todo estudio clínico, requiere una evaluación de resultados que se encuentra pendiente de realización en el momento de redactar este informe.

Suponemos, por consiguiente, que, o el reclamante no tuvo conocimiento de esta experiencia, y sólo parcialmente el facultativo que la prescribió, o que teniendo conocimiento de ella, fue excluido por no reunir los requisitos clínicos. En cualquier caso, esta Gerencia Provincial no participó en el proceso de selección de los pacientes beneficiarios de esta modalidad de administración del oxígeno medicinal, ya que la misma se basaba en criterios estrictamente clínicos, de los cuales tuvo en su momento conocimiento.

Queremos, no obstante, poner de manifiesto que el citado usuario viene

siendo tratado en su domicilio con el gas medicinal, como él mismo manifiesta, en virtud de lo cual se mantiene su situación clínica bajo control médico. El beneficio hipotético que a este enfermo le podría aportar el aparato portátil se circunscribiría únicamente a una mejora en su calidad de vida por una mayor relación con su medio social, pero en ningún caso repercutiría sobre la enfermedad de la que es tratado, por la que recibe el oxígeno, cuestión ésta perfectamente atendida por las prestaciones que en la actualidad recibe del Servicio Andaluz de Salud".

Por haberse tratado quejas con supuestos similares, algunas de ellas ya se expusieron ampliamente en el informe del año 1992, nos constataba, ya que así lo habían expresado otras Gerencias Provinciales, lo siguiente:

"Es cierto, y está en el ánimo de esta Gerencia Provincial, el adoptar las medidas administrativas y presupuestarias necesarias para mejorar las prestaciones de este tipo de pacientes... que si hubiese que tratarlos con la modalidad de oxígeno líquido supondría un coste... que no se puede asumir con el presupuesto actual...". "Mientras tanto, al no poder garantizar a todos los pacientes que estén en la misma situación que D. "X" la citada prestación, consideramos que ésta debe quedar reservada para situaciones o circunstancias excepcionales, como son las de niños en edad escolar, a quienes sí se les concede".

Más adelante, y continuando con este caso, los propios Servicios de Neumología consideraron que el interesado era un buen candidato para el empleo de bolsa portátil de oxígeno *"lo que contribuiría, probablemente, a mejorar el síndrome depresivo que ha desarrollado en los últimos meses a consecuencia de su limitada calidad de vida"*.

Vistas así las cosas, presentamos las siguientes precisiones:

1.- Que los centros hospitalarios dependientes de la Gerencia Provincial del SAS de Sevilla, no disponen en la actualidad de contrato alguno para la

prestación de servicios de oxigenoterapia mediante aparatos portátiles, ni todavía (al menos en Diciembre de 1992) ha finalizado la evaluación de resultados de aquellos casos que, selectivamente, fueran admitidos a estudio por criterios estrictamente clínicos, por lo que la Gerencia Provincial "*supone*" que el reclamante no tuvo conocimiento de esta experiencia, y fue excluido por no reunir los requisitos clínicos, o el conocimiento del facultativo que la prescribió era parcial, respecto a esta experiencia.

2.- Conforme marca el art. 1º, apartado 2º de la Ley de creación del SAS, son objetivos fundamentales del organismo, entre otros, los siguientes: «b) la prestación de sus servicios, bien de carácter individualizado o comunitario, a toda la población en la forma y condiciones determinadas legalmente para cada servicio; c) el establecimiento de una organización adecuada para prestar una atención integral de la salud, comprensiva tanto de la prevención como de las acciones curativas y rehabilitadoras precisas».

3.- Además, tal como indica el apartado 3º del artículo anteriormente citado, la organización del SAS, ajustará su organización y funciones, a los siguientes principios: «d) distribución equitativa de la prestación de sus servicios a la población incluida en su ámbito territorial, tendente a superar las diferencias que puedan derivarse de condicionamientos económicos, sociales, geográficos o poblacionales; y e) humanización en la prestación de los servicios y máxima consideración a la dignidad humana».

4.- Que según prescriben los arts. 4º y 5º del Decreto 80/1987, de ordenación y organización del SAS, y en concordancia con el art. 3º, apartado 2º, de la Ley General de Sanidad, es función del organismo: «ofrecer a la población los medios profesionales y técnicos precisos para atender individual y colectivamente los estados de salud y enfermedad, en condiciones de igualdad efectiva».

A continuación apreciamos, que los hechos anteriormente narrados, desde el prisma de la tutela de los derechos fundamentales, deben ser valorados conforme a las siguientes consideraciones:

a) Que respecto al presente caso, las condiciones de igualdad, en principio y según nuestro criterio, no le han sido respetadas, en relación a otros beneficiarios que, ya desde hace tiempo, disponen de este servicio y sin que conste que el interesado haya sido excluido de su disfrute por expresa

prescripción facultativa. Antes al contrario, los servicios médicos le han recomendado su uso, y así consta en la Inspección Médica, si bien hasta la fecha no ha logrado su utilización, ni se le han indicado las causas, ni era conocedor de que fuera parte de un plan experimental, ni se le ha comunicado conclusión clínica de ninguna especie, que le contraindique lo que antes tenía prescrito, por lo que esa administración sanitaria, no sólo no le ha informado sobre los servicios sanitarios a los que puede acceder, sino que al parecer, ha estado sujeto a un plan experimental (ya probado en otras provincias), sin saberlo y además, sin sujeción a garantías administrativas algunas, se le ha privado del accesorio terapéutico que precisamente se le había recomendado, contraviniendo así lo establecido en el art. 10 (2, 5 y 6) de la Ley 14/86, de 25 de Abril, General de Sanidad, y obviando las más elementales garantías administrativas, en orden a que el interesado pudiera ejercitar, en su caso, las acciones jurisdiccionales pertinentes frente a la denegación del servicio o material recomendado.

En este sentido interesa destacar que, al interesado, no sólo se le ha limitado un derecho subjetivo, sino que además se le ha acarreado una grave inseguridad jurídica, ya que no sabe qué órgano, con qué competencia o con qué fecha ha dictado resolución administrativa alguna que modifique lo que ya tenía prescrito, y al mismo tiempo, se le dificulta o retrasa su posible actuación jurisdiccional, ya que desconoce a partir de cuándo 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.

b) Que, según esa Gerencia Provincial, el aparato portátil de oxígeno, *"únicamente aportaría una mejoría en la calidad de vida,... pero en ningún caso repercutirá sobre la enfermedad de la que es tratado"*.

Sobre este extremo coinciden tanto el beneficiario como la administración, pues, efectivamente, es de eso y por ello por lo que se solicita el aparato portátil de oxígeno. Porque no es lo mismo estar obligado a permanecer unido las 24 horas del día a una bombona de aproximadamente 30 kgs. que necesita ser portada en una carretilla, sin poder salir a la calle, que tener un aparato portátil, con capacidad de 400 litros, altura 435 m/m, diámetro 102 m/m y peso 4,20 kg., y con autonomía para varias horas, que permite un mayor nivel relacional, aunque sea esporádico, pero evita en todo caso, la obligación de permanecer adosado a la bombona, incluso en el propio domicilio, originando un más que probable cuadro depresivo.

Debemos entender, ya que ni a nosotros ni al interesado se nos dice cuales sean las causas clínicas que impiden su utilización, que tal vez la razón sea exclusivamente presupuestaria, tal y como otras Gerencias Provinciales han reconocido en casos similares.

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 presiden el Sistema Público de Salud, tanto la humanización en la prestación de los servicios como la máxima consideración a la dignidad personal, fin y último valor axiológico de los principios constitucionales.

En base a todo lo alegado, esta Institución formuló un **Recordatorio** de los deberes legales en la tramitación de la solicitud de prestaciones sanitarias planteada por el interesado. Además se aportó la siguiente **Recomendación**:

"Que a la mayor brevedad y desde esa Gerencia Provincial del S.A.S., se adopten cuantas medidas sean oportunas a fin de que D... obtenga información suficiente y formalmente adecuada acerca del grado de cumplimiento del tratamiento con oxígeno líquido que en su momento le fue prescrito, y a través de expresa resolución administrativa".

Por último, se le plantea al organismo la siguiente **Sugerencia**:

"Que valorando en su conjunto, tanto la inicial prescripción facultativa como las ventajas de calidad de vida y el necesario respeto a la dignidad humana, se estudie la posibilidad y se adecúen los suficientes medios financieros para garantizarle al interesado la correspondiente oxigenación mediante aparato portátil".

La Delegación Provincial de la Consejería, aceptando la Sugerencia, entre otras cosas nos dice:

"1.- Tras la conclusión del estudio sobre las indicaciones clínicas del

oxígeno líquido en enfermos afectos de Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica se ha pasado a la protocolización de los enfermos que en un futuro puedan hacer uso de dicho tratamiento y su valoración económica.

- 2.- *En los próximos meses se formalizará la contratación de este tipo de servicios que deberán ajustarse a los protocolos mencionados.*
- 3.- *El procedimiento mencionado en los apartados anteriores tiene como objetivo no vulnerar los derechos de los ciudadanos evitando las discriminaciones sociales, geográficas o de otro tipo imponiéndose los criterios de prioridad clínica, dada la existencia de techos presupuestarios, respetando así el objetivo de atender a los intereses generales.*
- 4.- *La prescripción facultativa por parte de los médicos del SAS sólo genera obligación de cobertura si se ajusta a la normativa vigente."*

*** Restricciones para la dispensación de un medicamento para el cáncer (queja 93/65).**

La interesada nos manifiesta que padece una neoplasia de mama, intervenida en Diciembre de 1987, y posteriormente tratada con poliquimioterapia. En su evolución ha sufrido metástasis óseas que requieren tratamiento con telecobaltoterapia y específico, con clodronato disódico (Mebonat) y controles periódicos, así como tratamiento hormonal con tamoxifeno y aminoglutetimida.

Este tratamiento le es prescrito por el Centro Regional de Oncología de Sevilla, y en principio le deberá ser administrado "*de por vida*".

Desde Mayo de 1992 este medicamento, Mebonat, que tiene un p.v.p. actual de 46.192 pts. (iva incluido), ha sido excluido de la lista de medicamentos sufragados en su totalidad por la Seguridad Social. El 40% que se ha visto obligada a abonar le supone una cantidad fija mensual de 18.477 pts., ó lo que es lo mismo, 221.724 anuales, por sólo este medicamento, más otras 8.500 pts. aproximadamente, que igualmente deberá abonar por otros mensualmente.

Igualmente nos manifestaba su pesar por este costo económico sobrevenido a su ya de por sí penosa situación física por la terrible enfermedad que padece.

Solicitaba amparo de esta Institución a fin de que, su derecho constitucional a la salud no pueda verse afectado por imposibilidad económica para hacer frente al pago de los medicamentos que el Servicio Público de Salud le prescribe y recomienda como única terapia.

La Consejería de Salud, tras demorar la correspondiente respuesta un año, informa que:

"...la especialidad Mebonat, ha sido clasificada por el Ministerio de Sanidad y Consumo dentro del Programa Selectivo de Revisión de Medicamentos (PROSEREME), como especialidad de uso hospitalario, por lo que en caso de dispensación extrahospitalaria a través de receta médica, la aportación del titular o beneficiario en régimen activo es del 40 % del importe, no existiendo posibilidad legal de eximir de su abono. Ello es lógico, ya que las indicaciones clínicas de este fármaco son muy restringidas, tienen un elevado coste y su utilización es siempre en procesos patológicos que necesitan el control hospitalario.

Al objeto de dar solución al caso concreto, se cursaron instrucciones al Hospital Duque del Infantado, para que se le proporcionara esta medicación a la paciente a través de la farmacia hospitalaria con indicación clínica. Con fecha 30 de Marzo se le entregaron a la paciente los medicamentos necesarios para su tratamiento individual, manteniendo esta situación en tanto precise dicha medicación."

Con esto se resolvía el problema de la interesada en queja. Lo preocupante es la situación en la que se pueden encontrar otros pacientes que tengan que atender económicamente estos tratamientos tan costosos, y no hayan podido recibir un trato tan específico atribuible a la intervención de esta Institución.

2.7. El servicio de transporte sanitario. Las ambulancias.

Tan sólo tenemos intención de subrayar dos casos, ambos referidos a la situación de las ambulancias en la provincia de Cádiz. En uno presentamos un incidente especialmente dramático, y en otro ofrecemos un estudio general, a raíz de una queja, valorando el estado del servicio en la provincia.

*** Las circunstancias del traslado en ambulancia de un moribundo (queja 92/2320).**

El padre del interesado en queja tenía problemas respiratorios. La madrugada del pasado 25 de Agosto de 1993 necesitó asistencia urgente, por lo que avisaron al médico correspondiente que le puso una inyección y le prescribió desplazarse hasta el Hospital de Ronda. Sobre este particular, nos decía:

" ...llamando al teléfono 26.24.02, que, al parecer, es un Centro de Coordinación de Ambulancias. Dicha llamada se hizo a las 3,40 h., la ambulancia se presentó a las 5,00 h. Cuando llegó le pregunté que de donde venía por el tiempo que había tardado, a lo que me contestó que de Ubrique, a 29 kms. de ésta.

La ambulancia tardó 1 hora y 20 minutos desde Ubrique a Grazalema (29 Km.). Al llegar, el conductor no sabía a qué presión debía poner el oxígeno asistido, por lo que tuvieron que llamar al centro de salud para que el médico enviara una nota a través del celador del mismo con su opinión. El conductor se negó a hacerlo y tuvieron que personarse en el centro para que fuera el propio médico quien se lo instalara. Veamos como cuenta el relato el propio familiar:

"Cogimos a mi padre, en una silla lo subimos a la ambulancia y lo sentamos en un sillón de los allí existentes, ya que en la camilla iba más molesto. Como quiera que había que ponerle el oxígeno, el conductor dijo que él no estaba autorizado a ponérselo, porque ni sabía si hacerlo a 3, 4, 5 ó 6 L. Acto seguido nuevamente se avisó

por teléfono al Centro de Salud de ésta, y haciendo un gran esfuerzo enviaron al Celador con un papel ..., autorizando al conductor para ponerle el oxígeno, negándose éste rotundamente, fuimos con la ambulancia al Centro y tras varias llamadas al timbre salió el Dr. y se lo puso, emprendiendo el viaje a Ronda (30 kms.) acto seguido.

Después de esto llegaron al Hospital de Ronda donde, tras varias pruebas, lo remitieron de nuevo a su domicilio por no poder hacer nada por él, aunque comentaron la conveniencia de haberle administrado algún mórfico para atenuar el dolor en esos últimos momentos.

Finalmente, el hijo se hacía una pregunta: *¿Por qué no se utilizó la ambulancia que tenían en la puerta del Centro de Salud?. Algún médico nos contestó que la tienen para taxi de ellos.*

*** Problemas en el servicio de ambulancias de Cádiz.**

En el mes de Septiembre de 1991 compareció un usuario exponiendo que presentó denuncia ante el Servicio Andaluz de Salud, en razón al estado higiénico-sanitario de la ambulancia, que trasladó con fecha 19 de Enero de 1991 a su madre.

Refería al mismo tiempo, que había recibido comunicación del SAS por la que se le informaba que el día 9 de Mayo de 1991 se inició una investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, sin que hasta ese momento, en el mes de Octubre de 1991, hubiera obtenido ninguna contestación del SAS. Concretamente el Director General de Atención Sanitaria le decía lo siguiente:

"En relación a su escrito, se le comunica que con fecha de hoy, se procede a la reapertura de su expediente de reclamación y se inician las gestiones para esclarecer definitivamente lo ocurrido. Una vez finalicen las comprobaciones, se le comunicará a la mayor brevedad su resultado".

Admitida a trámite por esta Institución esa reclamación, determinante de la queja arriba consignada, y solicitado el preceptivo informe a los Servicios Centrales del SAS, se recibe un oficio adjuntando copia de la carta que remitió el responsable provincial de atención al usuario a la interesada. En el citado escrito el funcionario le comunica lo siguiente:

"... debemos informarle que, realizadas las averigüaciones oportunas y recibido informe de la empresa Ambulancias Cadiz S.C., propietaria de la ambulancia con matrícula MA-5514-V, se deduce que dicho vehículo no se encuentra entre los concertados con esta Gerencia Provincial para el traslado de pacientes de la Seguridad Social, siendo utilizado por dicha empresa con carácter excepcional por la coincidencia de un gran número de traslados el pasado día 9 de Enero de 1991.

Por todo ello, y con esta misma fecha, trasladamos dicha información a la Dirección Provincial de Atención Sanitaria y a nuestros Servicios Centrales, al objeto de que se adopten las medidas que correspondan".

No obstante lo precedente, ya con anterioridad los Servicios Centrales del SAS, a través del Director de la Oficina de Coordinación Asistencial, el día 16 de Septiembre de 1991, dando contestación a la denuncia formulada por la interesada, le comunica lo siguiente:

"En relación al asunto denunciado por usted respecto al transporte efectuado por la Empresa Ambulancias Cádiz, S.A., se le informa que, a raíz de su último escrito, se inició el estudio de la situación para que, aplicando la normativa de este Organismo, no se vuelvan a repetir situaciones similares.

Por la complejidad de las gestiones iniciadas y entendiéndose que la intención de su denuncia estriba en su deseo de manifestar lo ocurrido para subsanar las deficiencias detectadas, se estima procedente dar por concluido su expediente de reclamación, aunque proseguirán las actuaciones que se han derivado de la misma hasta la consecución de los resultados positivos que se pretenden. Por lo que se le agradece su colaboración, que ha sido

inestimable para iniciar el proceso de revisión del transporte sanitario en la provincia de Cádiz.

No obstante, si no es de su plena satisfacción el planteamiento que este Organismo ha hecho sobre su reclamación, puede optar por utilizar los mecanismos legales existentes."

En todo caso, ambas notificaciones dejan insatisfecha a la ciudadana, que se dirige a esta Institución, aportando las siguientes valoraciones respecto a la actuación del SAS:

- "- Que, por lo visto, ya no se averigua nada más, sino que proceden al archivo de mi expediente de denuncia, el cual como ya saben ustedes, está debidamente registrado en el Libro de Reclamaciones del SAS de Cádiz, en la hoja núm. 44.*
- Que yo he denunciado un hecho concreto, que es el traslado de enfermos en un vehículo que no reunía las mínimas condiciones de salubridad, ni de seguridad, pues aquel vehículo tenía tanta suciedad, mugre, mierda, que cualquier otro que se utilice para transportar cochinos, estaría más limpio que aquéllo.*
- Que una persona enferma, que además paga su seguro, tiene derecho a unas mínimas condiciones en los traslados, y a que las autoridades controlen las condiciones de estos vehículos, y si llegado el caso, se incumplen algunas normas, habrá "por lo menos" de iniciar un expediente sancionador.*
- Que el sistema de reclamaciones y denuncias establecido por las Autoridades, ¿para qué sirve?, porque si yo he denunciado una serie de infracciones, y me dan por contestación que van a archivar mi expediente, entonces ¿qué sistema es éste?, ¿para qué "reclamamos" los ciudadanos?*

A tenor de las propias afirmaciones de los responsables de los Servicios Centrales, y a la vista de la actitud de la ciudadana, se decide solicitar explicación concreta, al Secretario Provincial de la Gerencia del SAS en Cádiz,

sobre las medidas administrativas adoptadas en el caso que nos ocupa, relativas a la empresa concertada, y se requiere la aportación de una copia del Concierto suscrito con la citada empresa para poder valorar el ámbito obligacional de las partes.

A la vista de la demora en recibir la información, el pasado día 12 de Noviembre de 1992, los asesores de la Institución se personaron en la Delegación Provincial del SAS de Cádiz instando al Secretario Provincial de la Delegación a que nos diera cuenta de la información requerida en el expediente de queja 91/1301.

Tras expresarle el motivo de nuestra visita, e interesar la documentación que le solicitamos, el Secretario Provincial nos trata de explicar lo que sigue:

" ... el tema de ambulancia de Cádiz, es uno de los conflictos más difíciles que tienen en la provincia, que sólo hay tres empresa que prestan los servicios, y lo hacen alineadas, o puestas en común, comportándose en el mercado como un oligopolio. Esto significa que se encuentran a expensas de estas empresas que imponen sus condiciones. Que no tienen capacidad para actuar frente a estas empresas. Nos vinieron a reconocer que las empresas hacen lo que quieren. "

Expresa que no pueden hacer nada, porque si le rescinden el concierto a una empresa, el resto de las mismas, no acudirán al concurso, y que por tanto al declararse vacante, le tendrían que conceder de nuevo el servicio a la misma empresa. Manifiestan que existe un pacto privado entre las empresas de no hacerse la competencia entre ellas.

Más tarde, se incorporan a la reunión el Director Provincial de Atención Sanitaria y el responsable de atención al usuario, y nos vienen a reproducir lo dicho anteriormente en concreto:

" ... nos reiteran que se desenvuelven en un sector controlado por un grupo de empresas coligadas entre sí. Confiesan que el SAS se encuentra en una posición de debilidad frente a las citadas empresas, ya que pagan unos precios muy bajos por los servicios,

y además demoran considerablemente los pagos. Reconocen que tienen fuertes deudas con las empresas. Esta situación económica está conduciendo al sector a la quiebra. Y evidentemente, poco puede reclamar quien no paga. De esta forma, consideran que no disponen de capacidad para exigir un exacto cumplimiento de los conciertos. Acaban reconociendo que las empresas de ambulancias hacen lo que quieren, que abusan del SAS"

Las soluciones que nos ofrecen son muy difusas, quieren organizar viajes colectivos que reduzcan los servicios individuales de ambulancias; no obstante, estas medidas están en estudio y estiman que presentarían problemas de aceptación por parte de los usuarios.

También reconocen que se presentan muchas reclamaciones sobre el servicio de ambulancia en la provincia de Cádiz. Que lo único que pueden hacer es no abonarle el servicio a la empresa cuando se le ha denunciado que ha sido irregular.

Por último, interesamos que nos entreguen fotocopia del concierto suscrito con la empresa, así como copia del expediente informativo que abrieron sobre el caso denunciado, y expliquen las medidas que se adoptaron en su caso sobre esta denuncia concreta.

Con resistencias nos dieron copia del concierto. Respecto al resto de la información, realmente, confesaron que no tenían nada. Que expediente informativo no constaba, y que medidas adoptadas tampoco podían justificarnos nada. No obstante se comprometieron a contestarnos en el plazo de una semana dando cuenta de las medidas que se adoptaron. Tras esperar algunos meses, no hemos recibido contestación alguna sobre el expediente informativo que se le anunció a la interesada que se había iniciado para exigir responsabilidades.

Desde el punto de vista contractual, el Concierto suscrito en la empresa de ambulancias y la Gerencia Provincial del SAS de Cádiz, de fecha 1 de Enero de 1987, en su cláusula décima, establece lo siguiente:

"Si por culpa o negligencia del concesionario del Servicio o de su personal se dejara de prestar algún servicio de los convenidos, el

contratista vendrá obligado a satisfacer a la R.A.S.S.S.A. una cantidad equivalente al duplo de lo que este organismo le hubiera costado la suplencia. Ello sin perjuicio del derecho que asistirá a la R.A.S.S.S.A. para resolver el contrato por incumplimiento del adjudicatario.

Asimismo, el empresario estará obligado, a indemnizar los daños que se causen a los usuarios del servicio o terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio."

Además, más adelante, en la cláusula decimotercera, en el apartado de ambulancias no asistenciales, se indica lo que sigue:

"Cualquier sustitución de los vehículos reseñados se realizará previa autorización de la Dirección Provincial de la R.A.S.S.S.A. y comunicada al Servicio de Coordinación Económica en los Servicios Centrales."

Valorando los hechos que hemos deducido presentamos las siguientes consideraciones:

1.- Queda acreditado que el día 19 de Enero de 1991, la usuaria fue trasladada desde su domicilio de Villamartín al Sanatorio Santa Rosalía, de Jerez de la Frontera, en un vehículo, matrícula MA-5514-V, propiedad de la empresa, que sin reunir las más elementales medidas higiénico-sanitarias, no se encontraba concertado por la Gerencia Provincial del SAS para prestar este servicio de transporte sanitario.

2.- Igualmente consta que, instada la denuncia por la hija de la enferma, la administración sanitaria, tras notificarle que iba a iniciar un expediente informativo sobre los hechos y actuar en consecuencia, se abstuvo de emprender acciones jurídicas contra la empresa concertada y no acredita la documentación de lo actuado, ni justifica la adopción de ninguna medida correctora.

3.- Que a la vista de la información que nos facilitan, parece ser que en épocas de acumulación de traslados, este recurso de la empresa concesionaria

de utilizar vehículos no acreditados, ni preparados para los traslados de enfermos, se generaliza.

4.- De lo actuado, y de la constancia que disponemos de otras investigaciones, se desprende que el sector del transporte sanitario en la provincia de Cádiz se desenvuelve en unos niveles de precariedad en la calidad de los servicios, y que la administración sanitaria carece de recursos propios para gestionar directamente esta prestación accesoria a la netamente sanitaria.

5.- Que también ha quedado acreditado que el vehículo que se utilizó para el traslado no contaba con la autorización de la Dirección Provincial del SAS para prestar el servicio, tal como prescribe la cláusula décimotercera del concierto suscrito entre las partes.

6.- Que del contenido del Concierto suscrito entre las partes, se deduce que la utilización de un vehículo no autorizado implica una causa de resolución del contrato, máxime, a nuestro juicio, cuando el vehículo que sustituye no reúne las lógicas condiciones higiénico-sanitarias. Y que además, el empresario deberá indemnizar los daños que se causen a los usuarios del servicio o terceros como consecuencia de las operaciones que requieran el desarrollo del servicio.

A tenor de todo lo expuesto, esta Institución consideró que la actitud permisiva de el organismo frente a las empresas concesionarias del servicio de ambulancia, en razón a la frágil posición de la administración - motivada por la situación de oligopolio que soporta y las demoras en los pagos que aplica- repercute negativamente en el nivel de calidad de los servicios que se presta a los ciudadanos y lleva a provocar situaciones como la denunciada por la promovente de la queja.

Esta situación detectada en el servicio público de ambulancias en la provincia de Cádiz nos permite ofrecer algunas reflexiones sobre el funcionamiento del servicio y sobre los incumplimientos en la concesión, desde el vértice jurídico-constitucional, que nos corresponde velar.

Por imperativo social los servicios públicos deben "funcionar bien". El buen funcionamiento de los servicios públicos es la constitucionalización del Estado Social y el imperativo de la eficacia establecida en el art. 103 de la Constitución. El trabajo doctrinal del profesor Antonio Martín Marín, sobre "el

buen funcionamiento de los servicios públicos", profundiza en este análisis:

"La constitucionalización del Estado Social de Derecho en 1978 institucionaliza, al más alto rango legal, el intervencionismo público en la sociedad a fin de que, tanto la libertad, como la igualdad de las personas, sean reales y efectivas. He aquí un imperativo de acción pública y que obviamente se adjunta de modo indisoluble a la legalidad misma de esta actividad: la acción y la actuación pública impulsadas y reguladas por el Derecho. Desde esta consideración y así lo ha señalado Luciano Parejo "la medida primaria de legitimidad en el Estado democrático y social de Derecho es, pues, y ello interesa sobremanera resaltarlo, su capacidad para resolver los problemas por la dignidad de la persona, es decir, su capacidad para cumplir su fin de instancia de ordenación social, de servicio efectivo a la sociedad (de la que no es el Estado más que una manifestación en régimen de autoorganización institucionalizada)."

En este trabajo doctrinal se aporta un capítulo de la introducción, que se denomina: **"el mal funcionamiento de los servicios públicos deslegitima al estado, especialmente al Estado Social"**. Y en el que nos interesa, en este contexto, destacar las siguientes opiniones:

"En la medida en el que el Estado Social se legitima en la acción y no en la inhibición pública, el funcionamiento de los servicios públicos lo califica o descalifica, pues la actividad servicial, aun siendo sólo una parte de la acción pública, es de importancia capital, dado que estas necesidades sociales satisfechas de este modo responsabilizan exclusivamente al Estado..."

"El insatisfactorio funcionamiento de los servicios públicos con sus lentitudes, insuficiencias y frecuentes interrupciones ha justificado parcialmente el envite conservador del Estado del Bienestar y, más allá, ha contribuido a su desprestigio y a reforzar la consideración capitalista de que el Estado es un mal necesario y que, consiguientemente, cuanto menos Estado haya, será mejor para la sociedad."

Esta Institución considera que es una exigencia jurídica que el servicio público sea bueno. La continuidad y la regularidad determinan y fundamentan el régimen público de los bienes, personas y actividad servicial. La forma jurídica adquiere toda su dimensión al posibilitar y obligar al buen funcionamiento servicial. Todo un régimen jurídico apoya la gran tarea administrativa: satisfacer la necesidad humana insatisfecha por la iniciativa privada.

En otro orden de cosas, el deber del concesionario de gestionar el servicio en las mejores condiciones posibles es evidente. La gestión del servicio debe realizarse con la diligencia y cuidados debidos. Correlativo a este deber, la administración dispone de una serie de facultades sobre la concesión, como titular real del servicio público, en orden fundamentalmente a que el servicio público concedido sea gestionado siempre y en todo momento de forma satisfactoria; en definitiva, para que el interés público sea respetado siempre. De este modo, la administración ha de poner también la diligencia para corregir una defectuosa gestión. Para ello cuenta, precisamente, con la potestad funcionadora; incluso, la intervención en la concesión, es decir, el secuestro de ésta, para evitar efectos que puedan llegar a ser desastrosos para el servicio.

A nuestro juicio, en este caso, se ha detectado que en la práctica ha existido una dejación por parte de la administración sanitaria, de sus poderes de vigilancia y control del servicio; de lo contrario no se explicaría el lamentable incidente que se le originó a la interesada en queja. Quizá algunos de estos casos concretos, casuísticos, de incumplimiento en la realidad son precisamente originados porque a su debido tiempo no fueron corregidos en sus deficiencias, a través, precisamente, del poder de policía que la administración no ejerció. En todo caso, no se comprende la incapacidad e impotencia que muestra la administración para controlar a los concesionarios del servicio. La responsabilidad de esa administración en este aspecto es manifiesta. Creemos que en este punto la administración debe mostrarse rigurosa y debe aplicar con el máximo rigor las sanciones que le competen, sobre todo, teniendo en cuenta el carácter esencial de la prestación y su repercusión en la esfera de la dignidad humana de las personas que padecen tales tratos, y que provoca la indefensión del usuario.

Además, creemos que habría que posibilitarse que los usuarios, y los administrados en general, tuviesen más ocasiones y medios para constituirse

como colaboradores de la administración para denunciar las prácticas abusivas de los concesionarios. Y en este sentido, se deberían mimar y cuidar las iniciativas ciudadanas dirigidas a poner en evidencia estos comportamientos infractores. Y no todo lo contrario, como ha sucedido en este caso.

Por último, advertir que otras de las obligaciones del concesionario frente al usuario es la de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento normal o anormal del servicio público concedido.

Pasando a otro asunto, respecto a las relaciones de esa administración con la ciudadana afectada, procede reconocer la falta de diligencia que ha mostrado ese organismo para conceder una explicación razonable a la usuaria que padeció el trato inadecuado, y ello a pesar de las continuas reclamaciones que formulaba la misma. Además, se hace constancia de la actitud grave que ha mantenido esa administración sanitaria con la usuaria, habiéndole faltado a la verdad al anunciarle la apertura de un expediente de información y reclamación, que nunca se sustanció.

Respecto al fondo del asunto se decidió dictar la siguiente **Sugerencia:**

- "1.- Que por parte de esa administración sanitaria, con carácter general, se adopten las medidas organizativas necesarias para mejorar la calidad del servicio público de transportes sanitarios en la provincia, incluso dotándose de recursos propios para asumir directamente la prestación, si ello fuera necesario.*
- 2.- Que esa administración sanitaria potencie en la práctica el ejercicio, con la colaboración de los administrados y usuarios, de los poderes de vigilancia y policía, con la finalidad de controlar eficazmente el sector del transporte sanitario en la provincia, velando por el interés público prevalente.*
- 3.- Que se reconozca la participación efectiva del usuario en todos y cada uno de los procesos y momentos de la vida de la concesión, que comienza en la fase de contratación del servicio y finaliza en la fase de declaración de incumplimiento extintivo".*

Del mismo modo, en virtud de la facultad que nos confiere el art. 28.3 de la Ley de creación de esta Institución, se instó:

- "- A que promueva una investigación de los hechos denunciados por la interesada y ejerza la potestad de inspección y sanción sobre la empresa concesionaria, presunta infractora, y en su caso, si procede, interese la rescisión del concierto suscrito entre las partes.*
- Una vez promovida la incoación del procedimiento administrativo de determinación de las responsabilidades contraídas por la empresa concesionaria, le solicito que dé traslado de lo actuado, y de la resolución final a ésta Institución, y asimismo, ésta última se notifique a la denunciante".*

Al poco tiempo la Delegada de Salud en Cádiz remite una contestación de aceptación de nuestros planteamientos. En concreto, nos alega:

"Aceptamos plenamente las Sugerencias formuladas, tomando, en orden a la conveniente realización de las mismas, buena nota de ellas a fin de que se cumpla, con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, colmada y satisfactoriamente el servicio público que esta administración presta.

Para ello, respecto de lo sugerido en primer lugar, daré instrucciones a fin de que por nuestra Dirección Provincial de Inspección se incluya en su Programa de Inspección, de manera específica y puntual, la inspección, seguimiento, control y vigilancia del transporte sanitario. Una vez puesta en marcha estas actuaciones serán notificadas a esa Institución los resultados de las mismas y, en su caso, las medidas sancionadoras que deriven de ellas.

En el mismo sentido, y al hilo de cuanto exponen las sugerencias segunda y tercera, se remitirán a las unidades administrativas competentes instrucciones, por un lado, para que las quejas formuladas por los usuarios se impulsen con mayor celeridad a fin de conseguir una potenciación en el ejercicio de los poderes de policía, así como un control eficaz del transporte sanitario en esta provincia; y, por otro, se darán órdenes de servicio en las que se

exigirán, a los efectos de que se verifique la participación efectiva del usuario en todos los momentos de la vida de la concesión, informes periódicos de las sugerencias presentadas."

2.8. La coordinación asistencial.

En este apartado queremos valorar, a través de las quejas recibidas, los sistema de coordinación e interrelación del sistema sanitario con las estructuras de los servicios sociales, es decir hasta qué punto se materializa el principio de integración y unidad de las prestaciones sociales.

Las dificultades de esta coordinación se han observado especialmente respecto a los ancianos enfermos, en estado terminales, o simplemente inválidos, que se han visto desplazados de los centros sanitarios sin facilitarles otra alternativa social que resuelva el problema. Esta realidad ya ha sido analizada en la Sección Primera del presente Informe, no obstante, en este apartado queremos registrar el trabajo realizado en un conjunto de quejas en específico, que afectan a asuntos de coordinación entre ambas redes asistenciales.

En especial, cabe destacar el estudio elaborado a tenor de la situación registrada en la **queja 92/1498**, que ha sido comentada anteriormente, pero que ahora es momento de presentar más detenidamente, y a continuación se darán cuenta de otra serie de quejas que refieren problemáticas relativas a la coordinación de las redes asistenciales.

*** Anciana expulsada de un hospital (queja 92/1498).**

El compareciente nos explicaba el caso:

"El pasado día 5 de Junio mi hermana, pensionista de 74 años de edad, que vive sola en la Bda. Las Letanías de Sevilla, sufrió una caída en la calle y la ingresaron en Traumatología del Hospital "Virgen del Rocío", donde ha estado en cama sin darle ningún ejercicio de rehabilitación. El día 26 le dan el alta después de haberme estado presionando las asistentas sociales del Hospital, las cuales me amenazaron más de una vez con la policía para que me llevara la

enferma del Hospital, porque decían que la cama que estaba ocupando costaba mucho dinero; y el día 3 de Julio en camilla y en una ambulancia la llevaron a la residencia de ancianos Santa Mónica de Jesús Abandonado, en el km. 13 de la carretera de Alcalá de Guadaira-Dos Hermanas, donde ingresó de ALTA del citado Hospital en las condiciones siguientes:

- Sin poder andar.
- Sin ningún medicamento.
- Sin ropas.
- Con sondas puestas.
- Con infección de orina.
- Con vómitos.
- Con diarrea.
- y con la espalda y las nalgas en carne viva."

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 tanto a la Gerencia Provincial del Servicio Andaluz de Salud en Sevilla, en relación con las causas que motivaron el alta de la Sra. en el Hospital "Virgen del Rocío", como ante la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en la misma provincia, para conocer las alternativas que desde esa Administración se podían ofrecer a esta ciudadana.

Una vez recibidos los informes de ambos organismos, confeccionamos el siguiente relato de hechos y unas primeras apreciaciones sobre ellos:

1º.- De acuerdo con el informe social realizado por las asistentes sociales que prestan sus servicios en el Hospital, nos encontramos con una *"paciente que ingresó en la Unidad de Neurocirugía del H.R.T. a consecuencia de un Traumatismo Craneoencefálico, ... hasta el momento de su ingreso en este hospital, convivía con su hermana, de 83 años, en el domicilio antes citado. Los familiares más cercanos residentes en esta ciudad son un sobrino y una prima."*

2º.- Tras el tratamiento a que fue sometida, según el informe médico emitido por el Departamento de neurocirugía, suscrito por el Dr..., *"la paciente*

ha ido mejorando paulatinamente, y en la actualidad está despierta y consciente. Desde el punto de vista neuroquirúrgico, la paciente no requiere ya ningún tratamiento, pues el TAC realizado muestra que las contusiones mencionadas están ya en fase de resolución".

En base a este criterio médico-quirúrgico, se inician las gestiones encaminadas a conseguir el traslado de la enferma hasta un centro en el puedan proporcionarle unos cuidados médicos y de enfermería mínimos. En el informe de las asistentes sociales se describe este paso:

"Con fecha 22 de Junio nos llega Hoja de Consulta remitida por el Dr..., solicitando nuestra intervención para trasladar a la paciente a una Clínica concertada. Mantenemos contacto telefónico con el facultativo exponiendo que dicho traslado corresponde a la Subdirección, pero éste añade que la enferma no podría volver al domicilio sola, pero sí podría estar en una Residencia de Ancianos que le proporcionara unos cuidados elementales." .

3º.- Llegado a este punto, la Administración sanitaria considera que el problema excede de sus recursos y competencias para convertirse en "un problema social" que debe ser atendido por la Administración de los Servicios Sociales. Para mostrarlo gráficamente, podemos reproducir las palabras utilizadas por el Delegado Provincial de Salud en la respuesta a nuestra petición de informe tras la queja formulada por el interesado:

"Del análisis de su contenido se puede colegir que lejos de prestar una asistencia sanitaria y/o apoyo social insuficiente o inadecuado, la reclamación se fundamenta en un problema estrictamente social sobre el que el Servicio Andaluz de Salud carece de competencias y recursos para subsanarlo. Como bien conoce la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, los recursos sanitarios destinados a hospitalización deben emplearse para prestar asistencia a procesos médico-quirúrgicos que lo requieran. Sin embargo, de acuerdo con la documentación que lo acredita, la situación de la Sra. ... no requería hospitalización por causas de naturaleza sanitaria, sino ajena a esta".

4º.- Calificado el problema como no estrictamente hospitalario, comienzan a realizarse gestiones por parte de las asistentes sociales para afrontarlo. Dicen en su informe:

"Con fecha 23 se le cita a los familiares, apareciendo a la entrevista la mencionada sobrina, presenta una actitud de angustia e impotencia ante la situación, ya que debe volver a Madrid porque su familia la reclama y por otra parte, desea dejar tramitada la plaza de residencia. Aportamos al familiar varios teléfonos de residencias, ya que deben ser ellos quienes soliciten y visiten dichos centros. Quedamos en contactar por nuestra parte con otras residencias y así agilizar los trámites.

Con fechas 23 y 24 se realiza visita a planta con el objeto de entrevistar a la anciana y contactar con el personal de enfermería, los cuales nos informan sobre el estado general de la misma.

Con fecha 25 se llama a la sobrina por teléfono, ya que no se han vuelto a poner en contacto con esta Unidad. Nos comunica que no han encontrado plaza, le informamos de las gestiones realizadas por nuestra parte, haciendo hincapié en la necesidad de mentalizar a la anciana de su ingreso en una residencia."

5º.- Dentro de las acciones que se emprendieron, se encuentra el contacto con el Hospital San Juan de Dios. Desde él se transmite la siguiente respuesta:

"Con respecto a la solicitud de traslado a nuestro Centro para Dª..., le comunico que el perfil de la paciente es el de un problema evidentemente social. El número de camas que tenemos asignadas para problemas sociales está actualmente cubierto.

Por otro lado, dado que existe la posibilidad de alta domiciliaria, sin excesivo problema, quizás fuera ésta la mejor opción, de todas formas y antes de tomar cualquier decisión nos gustaría hablar con los familiares de la paciente".

El contenido de esta contestación nos da una idea sobre la escasez de medios a disposición de los gestores de servicios públicos para atender este

problema específico de necesidad de atención sanitaria, siquiera elemental, unido a la demanda residencial por deficiencia o inexistencia de la posibilidad de reintegrarla al medio familiar.

6º.- No obstante las dificultades mencionadas, el día 3 de Julio se consigue disponer el ingreso de Dª... en la residencia de Ancianos "Santa Mónica de Jesús Abandonado".

Esta medida provoca las protestas del promotor de la queja, que presenta una reclamación en el Hospital el día 9 de Julio. El 21 de Julio hace lo propio ante esta Institución. En ésta, expresa su apreciación de que *"las personas que la están cuidando están poniendo cariño y sacrificio con tan pocos medios para reestablecerla"*.

En la respuesta a la primera reclamación, el responsable de la Gestoría de Usuarios dice:

"comprendemos que estas situaciones provocan grandes disturbios en el seno de las familias a las que intentamos asesorar y ayudar dentro de la indudable escasez de recursos sociales existentes, y que en absoluto se pueden resolver con medios hospitalarios que son precisos para otro tipo de asistencia".

Comprobamos que se insiste en el déficit de medios para atender los problemas que trascienden del ámbito estrictamente hospitalario.

7º.- Como ya se dijo al principio, también se solicitó informe a la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales en Sevilla, para conocer las alternativas que desde esa Administración se podían ofrecer a esta ciudadana. Su respuesta fue la siguiente:

"... la alternativa existente para Dª..., es la tramitación de expediente de ingreso en una Residencia de Ancianos, bien de asistidos o de válidos, según se encuentre la interesada en el momento de su petición."

El procedimiento para dicha tramitación, es la cumplimentación de la solicitud que se adjunta y su posterior presentación en esta

Gerencia por parte de algún familiar de la interesada para su supervisión."

Sin perjuicio de realizar más tarde una valoración más extensa de esta respuesta, se puede constatar, desde este momento, una falta de agilidad administrativa para responder a una demanda que no admite demora.

Así pues, desde esta Institución, y una vez realizado el ejercicio de exponer los hechos y apreciaciones más significativos de este asunto, entendíamos necesario aportar una serie de consideraciones para mejor fundamentar nuestra resolución final:

1ª.- Una manera que creemos acertada de situar el problema en sus justos términos, es acudir al comentario final que desde la Unidad de Trabajo Social se realiza a la información global en la que describe su intervención:

" ... dada la complejidad del tema: anciana con dificultad de valimiento, con carácter irascible, rechazando ingreso en residencia, con familiares que no pueden hacerse cargo de ella, que además no colaboran de manera activa y eficaz en la resolución del problema, con presión por parte del hospital para buscar una solución urgente, sin posibilidad de volver al domicilio y sin otra alternativa posible que no fuera su ingreso en una residencia de ancianos ... consideramos que el recurso utilizado por esta U.T.S. ha sido el único posible dadas las características del caso."

2ª.- El asunto que se ha planteado, junto con otros sustancialmente coincidentes que se nos han sometido en los últimos tiempos con una demanda de intervención urgente, pueden servir de pretexto adecuado para afrontar, con una perspectiva más amplia, el tema de la capacidad de respuesta de nuestra Administración ante unas demandas de esta índole.

3ª.- En primer lugar, y aunque se puede compartir el criterio de entender que el recurso hospitalario debe ser utilizado para aquellas necesidades que tengan un carácter médico-quirúrgico y no para otras, sí nos parece discutible, al menos, que la calificación de este caso como "social" le haga perder el tono de problema de SALUD y con ello, se permita una desvinculación de la

administración sanitaria del mismo. Hay que tener en cuenta el carácter integral de la Salud, que exige medidas de actuación en el medio social donde el individuo y la colectividad se encuentran interrelacionados y sometidos a los factores sociales y ambientales.

4ª.- En todos los informes que nos han remitido se menciona el hecho de la escasez de centros de servicios sociales. Esta escasez se une a la circunstancia de la excesiva dilación en el tiempo de la tramitación de los expedientes de ingreso en las residencias gestionadas por el IASS.

En la respuesta remitida por la Gerencia Provincial del Instituto Andaluz de Servicios Sociales se señala como alternativa para esta demanda la de la tramitación de un expediente para el ingreso en una Residencia de Ancianos, válidos o asistidos, según en qué estado se encuentre la solicitante en ese momento. La experiencia obtenida por esta Institución en la investigación de varias quejas de ciudadanos que denunciaban el retraso en la tramitación de sus solicitudes de ingreso en residencias cuya gestión está encomendada al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, hace prever que por el camino ordinario, esta ciudadana no podría esperar una respuesta a su petición sin haber transcurrido, al menos, varios meses.

Es evidente la inadecuación de esta previsión para afrontar una problemática de extrema urgencia como la que nos ocupa, por lo que parece necesario habilitar unos medios e instaurar un procedimiento que pueda satisfacer correctamente necesidades de este tipo.

5ª.- Pero aún admitiendo que la responsabilidad podría recaer, sólo, en la parte denominada de "servicios sociales", no debe olvidarse el deber de coordinación de las actuaciones llevadas a cabo por los departamentos social y sanitario de la Administración Autonómica.

6ª.- Son numerosas las normas en las que se podría apoyar una exigencia de coordinación de las actuaciones administrativas que se desenvuelven en este campo: De forma genérica, el art. 103 de la Constitución, ó el art. 34 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; pero, de forma más concreta, las que el art. 2.8 de la Ley 2/88, de Servicios Sociales de Andalucía y el art. 6º.5 de la Ley General de Sanidad, prevén en este campo concreto.

El primero de ellos establece, como uno de los principios en los que se

inspira el sistema público de servicios sociales de Andalucía, junto al de planificación, el de coordinación, ... «mediante la adecuación de los recursos a las necesidades sociales y **la armonización de las iniciativas públicas entre sí**, y de éstas con la iniciativa privada».

El segundo, obliga a las Administraciones Públicas Sanitarias a orientar sus actuaciones hacia la promoción de «las acciones para la rehabilitación funcional y **reinserción social del paciente**».

7ª.- La división de las competencias entre diferentes órganos produce en el seno de toda Administración Pública una especie de movimiento centrífugo que constituye un motivo de roces e, incluso, disputas. Es, por tanto, imprescindible arbitrar una serie de técnicas que traten de reconducir esa variedad hacia el principio básico de toda organización administrativa que es el de unidad. Esto es una necesaria consecuencia de la multiplicación de entes en que la Administración se descompone y la preocupación por la eficacia en la gestión de todos ellos.

Entre las técnicas utilizadas para el logro de su restablecimiento se encuentra, entre otras, la de organización jerárquica y el principio de coordinación.

Para la aplicación de la unidad de actuación en este campo que nos ocupa y del que nos sirve de ejemplo el caso planteado, podría recurrirse a órganos jerárquicamente comunes para llamar su atención sobre esta necesidad de ejercer sus facultades de dirección, estableciendo, de ser preciso, normas de obligado cumplimiento para ambos.

Al ser las Gerencias Provinciales de los dos Organismos (IASS y SAS) unas figuras subjetivas equiparadas, pues no existe subordinación entre ellas, podría evaluarse la oportunidad de utilizar ese recurso jerárquico.

Pero, teniendo en cuenta que al tratarse en este caso de relaciones no institucionalizadas sino procedimentales, es posible acudir, sin más, a los mecanismos de coordinación, entendida ésta como un principio no establecido por escrito, consistente en un acuerdo preventivo y necesario que debe darse entre todos los centros de relación interesados.

8ª.- El ciudadano, cuando demanda un servicio de la Administración, ha

de percibir un sentido de unidad de la misma que no presente fisuras. La especialización por áreas administrativas, pensada como efecto beneficioso para poder elevar la calidad en la atención a los ciudadanos, no puede aparecer como un inconveniente que los abandone en una situación a caballo entre las competencias de uno u otro órgano. Por tanto, se impone una estrecha relación entre los órganos administrativos implicados; que han de prestar unos servicios integrales a aquellas personas que, una vez solventados a través de un ingreso hospitalario los problemas estrictamente médico-quirúrgicos que exigía su estado, necesitan una alternativa bien de cuidados médicos y de enfermería mínimos, bien residencial combinada o no con ellos.

Por todo lo anterior, se termina formulando a los Gerentes Provinciales del Servicio Andaluz de Salud y del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, como máximos responsables de sus respectivos organismos en la provincia de Sevilla, las siguientes **Recomendaciones**:

- "1ª.- *Que se establezcan los adecuados mecanismos de actuación que permitan dar una respuesta ágil y eficaz a las demandas sociales del carácter de la que ha motivado esta queja.*
- 2ª.- *Que se realice un estudio sobre la posibilidad de incrementar los dispositivos con que puedan contar los gestores de los servicios públicos, tanto sanitarios como sociales, para la consecución de una atención integral a esas demandas".*

*** Una enferma en coma tiene que salir del hospital (queja 93/2280).**

Nos plantea el problema el esposo de la paciente en coma:

"A mi esposa se le intervino quirúrgicamente una cesárea,... con la fatalidad que dicha operación no salió bien, ya que mi esposa después de practicarle una traqueotomía, pasó a un estado de coma vegetativo, por lo que lleva ya siete años vegetando.

Más adelante nos decía:

"... ella era trabajadora de la Seguridad Social y ejercía como auxiliar de

clínica en el mismo hospital que esto ocurrió, que fue el Hospital Clínico de Granada, estuvo encamada como enferma durante un período de dos años aproximadamente, me dijeron que tenía que trasladarla a un hospital donde estaría encamada, hasta las últimas consecuencias, tanto positivas como negativas, por la escasez de camas y por la situación de mi esposa."

Después de cinco años, ya en el hospital de San Rafael, de esta ciudad, le dice el director de la clínica que se tiene que llevar a su esposa a su domicilio, según orden expresa del Sr. Inspector Médico del SAS de Granada.

El compareciente nos comparte sus problemas personales para hacerse cargo de la enferma:

"... soy un empleado de una empresa privada, que tengo un horario de trabajo de 9 de la mañana hasta las ocho de la tarde, menos el tiempo de comida, ¿cómo puedo yo estar al cuidado de mi esposa en ningún momento?, si ya gracias a que una hermana mía cuida al hijo que tuvimos, en su domicilio, y tan sólo puedo verlo durante una hora diaria, ya que cuando salgo del trabajo me acerco a diario para darle masajes y limpieza a mi esposa en el Hospital. ¿Y, como podría yo aspirarla por la traqueotomía, cuando lo necesita?, si yo no soy un iniciado en la sanidad. ¿Y, cómo puedo yo colocarle una sonda para su alimentación, así como una sonda de evacuación de orina?. ¿Y, como quitar una cánula para limpiarla y desinfectarla, y volverla a poner, si yo sigo desconociendo como hacerlo?. Y, más importante que nada, cómo hacer yo esto en un domicilio particular en el que no hay nadie durante mi ausencia por el trabajo diario?"

La administración sanitaria nos confirma el hecho de que la paciente ya no necesita hospitalización, y que la salida se justifica para rentabilizar más eficazmente los escasos recursos existentes. Para ayudar a la familia trata de incluirla en el programa de hospitalización domiciliaria con el consentimiento de los mismos. Los interesados aceptan la oferta que se les brinda de atender a la enferma en su domicilio.

*** Anciano es desplazado del hospital (queja 93/914).**

En este caso el hijo del anciano ingresado nos comentaba:

"El día 5 de Enero de 1993 tuvimos que ingresar en el Hospital "Virgen del Rocío", de Sevilla, a mi padre, con encharcamiento pulmonar, según nos comunicó el Sr. médico de urgencias. ... Durante un período de 6 ó 7 días según nos comunicaba el Dr... estuvo en un estado muy crítico, pero una vez transcurridos esos días comenzó a notársele alguna mejoría, aunque debido a su enfermedad debía recibir ayuda tanto para comer como para respirar, ya que todo se le quedaba en los pulmones. En este estado pasó aproximadamente un mes, continuando su estado "normal", siempre dentro del cuadro de su enfermedad".

Más tarde le indican:

"... que aunque mi padre necesita cuidados médicos diarios podría estar en un hospital para enfermos crónicos, existiendo sólo una posibilidad en Sevilla capital, San Juan de Dios, a lo que ella nos contestaría. Pasados 8 ó 10 días nos informan que la contestación había resultado negativa. De esta forma vuelven a pasar otros 2 ó 3 días, informándonos que debían darlo de alta, ya que el aparato para comer se lo habían retirado y la segregación era cada vez menor. Con esta información el día 17 de Febrero de 1993 le dan el alta y con ella una carta para el médico de cabecera y otra para el ATS de zona".

Además:

"Al día siguiente vamos al médico de cabecera para que recete los medicamentos indicados por el Hospital, así como para poner aviso al ATS de zona para que vaya a casa. Ese mismo día nos damos cuenta de las dos úlceras que tenía en la espalda, que daban auténtico miedo el verlas. El propio ATS nos informó textualmente que esas heridas se le iban a él de las manos. Así transcurren 3

días, debiendo llamar nuevamente al médico de urgencia, volviendo a dar el ingreso, estando en esta situación de ingreso y alta cada dos días, llegando al 4 de Marzo de 1993, último día que desgraciadamente estuvo ingresado.

Tras lo expuesto en este escrito y harto de pedir alguna solución al problema nos contestan que "el problema es un problema social y que si nosotros no queríamos cuidarlo, que lo lleváramos a un asilo", lo cual, pienso que verdaderamente es una falta de respeto tanto al enfermo como a la familia. ...El resultado es que el enfermo falleció el día 5 de Marzo de 1993, por lo que es de pensar que no estaría para ser dado de alta. Asimismo, considero que, al menos, existirá alguna responsabilidad, aún cuando sólo sea moral, ya que otra, quizás no haya lugar, pues tendría que haberse denunciado el caso en el mismo Juzgado de Guardia y en la fecha correspondiente, creyendo también que lo que no se puede es culpar al ATS de zona, encubriendo a los verdaderos culpables de la situación, que por supuesto, no serán los profesionales, sino la falta de una verdadera Seguridad Social, aún cuando esto conlleve que a veces, obligados por las circunstancias, puedan cometer barbaridades como las reflejadas en el presente escrito".

Con ocasión de esta queja se solicitó un informe sobre la situación de los ancianos desplazados del Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, que se ha comentado en la Sección Primera del presente Informe.

2.9. Los derechos de los consumidores.

Las quejas que este año han referido asuntos sobre los derechos de los consumidores se pueden agrupar en tres categorías: a) las que denuncian las dilaciones de la administración de consumo en sustanciar los procedimientos de control y sanción; b) aquéllas relativas al nuevo fenómeno de la multipropiedad y sus sistemas de ventas, y c) por último, las quejas de los ciudadanos descontentos de la actuación de mediación y conciliación de los servicios de consumo.

Además, este año se ha advertido un aumento significativo del número de quejas que presentan asuntos del área de consumo. Respecto al año anterior, el número de quejas se ha multiplicado por 2,5 veces.

A continuación, veamos algunos casos importantes, de cada una de las categorías descritas, aportando las recomendaciones que al hilo de los derechos afectados, o de la actuación administrativa desarrollada, se han producido.

*** Las dilaciones de la administración de consumo en defensa del usuario (queja 92/1637).**

La interesada manifiesta que, con motivo de la compra de un chándal en un establecimiento en la localidad de Torre del Mar (Vélez-Málaga) presentó hoja de reclamación en la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en fecha 3 de Mayo de 1991. Afirma que:

"hasta la fecha no he recibido más que evasivas de parte del responsable del Servicio al Consumidor de la ciudad de Málaga"

Por entender que estos hechos podrían estar incluidos entre los supuestos en que nuestra ley reguladora así lo permite, realizamos la consiguiente petición de informe a ese órgano.

Cumplimentándola en escrito de fecha 16 de Noviembre de 1992, se nos decía, en extracto, que:

1.- Se adjuntaba al informe la contestación del establecimiento que vendió la prenda, donde se expresaba su no disposición a aceptar la mediación. Aunque, tras revisar la documentación, comprobamos que no nos había llegado.

2.- La OMIC envió la reclamación a ese Servicio " *por si pudiera realizarse algún tipo de mediación u otra actuación que pudiera dar satisfacción a la reclamante, sin que fuera posible la toma de muestra representativa y reglamentaria de una prenda igual* ".

3.- *"Al no someterse la entidad reclamada a mediación alguna... se procedió al archivo de la reclamación, si bien no consta la comunicación a la reclamante; extremo éste que se lleva a cabo en esta fecha".*

En una comunicación posterior, la interesada nos dice, resumidamente, que:

1.- Hasta el día 3 de Febrero de 1993, no ha recibido notificación alguna de las gestiones realizadas.

2.- En los numerosos contactos telefónicos con la administración de consumo, la interesada, que había devuelto el chándal a la tienda que se lo vendió, entendiéndolo como lenta e ineficaz la actuación del Servicio, pidió que, al menos, le devolvieran el chándal en mal estado y no prosiguieran con los trámites. El citado departamento le dijo que se había enviado a un laboratorio para ser analizado.

Debido a las contradicciones que se daban, se interesó la emisión de un nuevo informe que diera respuesta a las siguientes cuestiones:

1ª.- Si se había notificado fehacientemente a la interesada la resolución de su expediente.

2ª.- Si era cierto que se envió el chándal en cuestión a un laboratorio para proceder a su análisis, y si era posible que se le devolviera a la interesada la prenda en similar estado al del momento en que presentó la reclamación.

La petición fue cumplimentada en los siguientes términos:

"1.- ... si bien no consta notificación fehaciente a la interesada de la resolución del expediente, en fecha de hoy se le notificará la misma.

2.- En cuanto a la afirmación por parte de la reclamante de que el chándal, objeto de la reclamación, se había enviado a un laboratorio; nunca y en ningún caso se comunicó que se hubiese realizado, al estar dicha prenda en poder del establecimiento." No

obstante ello ... se ha entregado el chándal al Servicio de Consumo de esta Delegación Provincial, en las mismas condiciones en que fue depositado por la reclamante...".

Una vez estudiada la documentación que constaba en el expediente de queja, la legislación aplicable, y como fundamento de la resolución, formulamos las siguientes consideraciones:

1ª.- La reclamación se presentó en la OMIC de Vélez-Málaga el 3 de Mayo de 1991. Tras recibir la respuesta de la empresa reclamada 13 días después y al comprobar la negativa de la misma a acceder a las pretensiones de la interesada, se dio traslado del expediente a esa Delegación Provincial. Aunque no nos consta la fecha exacta de la entrada en esa Delegación, por el contenido de la carta que la interesada remitió por fax a la Dirección General de Consumo el 26 de Diciembre de 1991 puede colegirse que el caso se encontraba allí hacía ya algún tiempo.

2ª.- En el informe remitido a esta Institución con fecha 16 de Noviembre de 1992, ya se dice que al "*no someterse la entidad reclamada a mediación alguna... se procedió al archivo de la reclamación, si bien no consta la comunicación a la reclamante; extremo éste que se lleva a cabo en esta fecha*".

3ª.- Es decir, hasta ese momento, **quince meses** después de haberlo puesto en conocimiento de los servicios de consumo, la interesada desconoce cuál es el resultado de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración para proteger sus derechos como consumidora, y, sobre todo, no sabe que se ha procedido al archivo de su reclamación.

4ª.- Aunque con un gran retraso, parece ser que el servicio de consumo de esa Delegación iba a comunicar a la interesada las gestiones realizadas, pero, a través de una comunicación que mantuvimos con ella, pudimos saber que, hasta el día 3 de Febrero de 1993, no había recibido notificación alguna. Además, con cierta contrariedad y entendiendo como lenta e ineficaz la actuación del Servicio, nos pidió que hiciéramos lo posible para que, al menos, le devolvieran el chándal en mal estado y no prosiguieran con los trámites.

5ª.- Por ello se decidió la petición de un nuevo informe sobre estos dos extremos, además de constatar la localización del chándal.

6ª.- En el informe remitido a mediados de Junio de este año se reconoce que aún no se ha notificado nada a la reclamante, pero que se va a hacer en ese mismo día. El incumplimiento de lo prometido en el anterior informe, eleva el período de tiempo en que la interesada no sabe nada sobre su caso y, sobre todo, no sabe que se ha archivado.

7ª.- En la tramitación del asunto por parte de la Unidad de Consumo de esa Delegación, se observa una deficiente información a la interesada sobre los medios a su alcance para el mejor ejercicio de sus derechos. La vía de las Administraciones de Consumo, fuera de su potestad sancionadora, ofrece las posibilidades de mediación, conciliación y, tras la aprobación del Decreto 636/93, de 3 de Mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo, de arbitraje, pero éstas se basan en el sometimiento expreso de ambas partes. Una vez que quedó patente la negativa de la entidad objeto de reclamación a llegar a algún tipo de acuerdo sólo queda como vía efectiva de tutela de los derechos de la consumidora la judicial.

8ª.- En ningún momento parece habersele informado de esta posibilidad a la interesada. Al contrario, las respuestas evasivas y la tardanza en adoptar una resolución definitiva sobre el fondo del asunto, le habían llevado al convencimiento de que se encontraba ante un expediente contencioso que, tras las pruebas pertinentes, iba a terminar en un pronunciamiento administrativo que terminara con la controversia y atendiera o no su inicial pretensión: la adecuada calidad o no de la prenda y la posible devolución del importe pagado por ella o el cambio por otra en perfecto estado.

9ª.- La actitud esquivada y dilatoria de ese Servicio ha retrasado la toma de decisión de la interesada de someter su asunto al conocimiento de un Tribunal de Justicia, de tal manera que es probable que en este momento hayan prescrito las acciones que hubieran podido corresponderle, por lo que no se puede valorar como **eficaz** para la defensa de los intereses del consumidor el procedimiento seguido.

A tenor de las consideraciones presentadas, y en coherencia con las mismas se le formula, al Servicio de Consumo de Málaga una **Advertencia**,

por considerar que en las actuaciones llevadas a cabo por ese Organismo, se han vulnerado los preceptos, de los artículos 103 y 51.1 de la Constitución. A su vez, se dictó la siguiente **Recomendación**:

"1ª.- Se cursen las órdenes pertinentes para que en los procedimientos en que la Administración de Consumo ejerza funciones sólo de mediación, conciliación y arbitraje, se informe debidamente a los consumidores del carácter voluntario del sometimiento a ellos por parte de la empresa reclamada. Así mismo, se informe de la posibilidad de ejercicio de las acciones judiciales que pudieran corresponder.

2ª.- Se adopten las medidas organizativas necesarias para que se tramiten los procedimientos con la debida celeridad, comunicando de inmediato a los interesados la decisión adoptada, con el objeto de que la tardanza de las actuaciones de esa Administración no obstaculicen el ejercicio de acciones judiciales por prescripción de acciones".

La Delegación Provincial de Salud de Málaga nos contesta de la siguiente manera:

"1. Asume esta Delegación Provincial las recomendaciones que se consignan ... en todos sus términos.

2. Asimismo, si bien se tienen presente en todas las actuaciones de esta Provincial los principios inspiradores de la actuación administrativa, y que claramente constan en la Advertencia de esa institución, quiere dejarse especial constancia de la dificultad que a veces conllevan las reclamaciones que se presentan en materia de consumo.

Así el Servicio de Consumo comporta las funciones de información, formación y defensa y protección de los consumidores a través de mecanismos de mediación e inspección, funciones éstas que en algunas ocasiones han de ser complementarias en la solución de este tipo de reclamaciones, auxiliándose unas o otras, a veces, en colaboración con otros departamentos de la administración, ya

estatal o autonómica; por el que tratamiento de cada una de las reclamaciones en particular difiere con las restantes, y en muchas ocasiones con una diferencia diametralmente opuesta. No obstante a ello, se trata de tener informado en todo momento al consumidor o usuario, teniendo especial interés los funcionarios adscritos a dicho Servicio, si bien con este motivo se reiterará a los mismos el carácter preferente.

3. *En la actualidad se está tratando de informatizar las reclamaciones, habiéndose ya dispuesto un programa de control de reclamaciones, estándose a la espera de conseguir el seguimiento completo por medios informáticos; esperando con ello conseguir los principios de eficacia que alude su escrito".*

*** Una queja sobre multipropiedad. Un caso de publicidad y sistema de venta agresivo (queja 93/149).**

La interesada nos decía que, tras un contacto telefónico en el que le ofrecían como premio un viaje, acudió con su marido desde su domicilio a la localidad malagueña de Mijas-Costa. Allí, tras permanecer varias horas encerrados en una habitación y soportar el asedio de varios vendedores, firmaron un contrato de multipropiedad y numerosas letras de cambio. De vuelta para casa, y después de reflexionar sobre lo acontecido y percibirse de la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones asumidas, decidieron realizar un nuevo viaje para intentar retractarse de lo firmado. En este caso, la empresa sólo accedió a cambiar la fecha de disfrute de las vacaciones y una ampliación en los plazos de pago.

Su marido presenta una reclamación en la Oficina de Información al Consumidor de Sevilla, relatando lo sucedido, pero no había tenido noticias sobre las gestiones que se habían realizado.

Pedía nuestra ayuda porque son muchos los afectados por esta práctica de contratación y no encuentran amparo legal.

Se procedió a admitir la queja a trámite, realizando la consiguiente petición de informe ante la Dirección General de Salud Pública y Consumo sobre si era conocida esta situación por esa Dirección General, qué medidas se habían

adoptado para hacerle frente, y qué tratamiento había tenido esta queja en concreto.

Cumplimentándola, se nos dice que desde 1991 se venían produciendo consultas y reclamaciones en todas las Administraciones de Consumo de Andalucía sobre el sistema de venta de apartamentos y vacaciones denominado "multipropiedad".

La mayoría de las quejas se centraban en el deseo de rescindir contratos firmados en el curso de alguna reunión concertada por las empresas promotoras de este tipo de ventas. Las consultas lo eran sobre la publicidad emitida convocando a estas reuniones.

Tras un estudio jurídico de la publicidad utilizada y de los contratos firmados, se llegó a la conclusión de que, aunque la bordean, no infringen claramente la legalidad y no incurren en causas de rescisión del contrato.

Por ello, manifestábamos que:

"... conscientes del problema que para muchos consumidores representaba el haber firmado un contrato en un momento de euforia, que en muchos casos su cumplimiento supone una carga difícilmente soportable por parte de los mismos, se considera que la única acción posible por parte de la Administración Autonómica, era la información a los ciudadanos sobre el tema, dirigida a la prevención ...".

Con ese objeto, se llevaron a cabo campañas específicas por varios medios de comunicación (televisión, radio, prensa, folletos).

En cuanto a la queja concreta, se nos dice que desde la OMIC de Mijas se llevó a cabo una mediación directa que no obtuvo resultados positivos para la interesada.

Teniendo en cuenta lo anterior y como mejor fundamento de nuestra resolución, estimamos necesario hacer un serie de consideraciones:

1ª.- Esta Institución quiere mostrar su preocupación por la situación de indefensión en que se encuentran numerosos consumidores que se acercan a este tipo de ofertas de vacaciones. El problema nos es conocido, de una parte, por la recepción de numerosas consultas a través de nuestra oficina de información, y, de otra, por la tramitación de algunas quejas que han llegado a formalizarse.

2ª.- A pesar de que el fenómeno de la multipropiedad lleva casi treinta años en la realidad social y jurídica europea, y más de una década en la española, las normas jurídicas que la regulan son incipientes e inseguras o, simplemente, no existen. La propia calificación de las modalidades en que puede manifestarse y la naturaleza de los derechos que crea son objeto de numerosos debates y polémica, no sólo doctrinal sino, incluso, legislativa. Muestra de esto último son las dificultades de armonización de las legislaciones que encuentra la propia Comunidad Europea entre las concepciones anglosajonas del "time-sharing" y las más latinas de la multipropiedad.

A nivel comunitario, ya el Parlamento Europeo en 1988 dictó una propuesta de Resolución en la que solicitó a la Comisión y al Consejo de la Comunidad una Directiva de armonización de los derechos y obligaciones de los multipropietarios, las cláusulas generales de los contratos, la organización de la multipropiedad, la regulación de las sociedades promotoras y administradoras, la publicidad engañosa o fraudulenta y un período de reflexión para rescindir el contrato en favor del adquirente.

Aunque no con la extensión descrita más arriba, el Consejo realiza el 24 de Julio de 1992 una propuesta de Directiva relativa "*a la protección de los adquirentes en los contratos de utilización de bienes inmuebles en régimen de disfrute a tiempo compartido*", que obtiene el apoyo del Comité Económico y Social y da lugar a la propuesta modificada de la Directiva que fue publicada en el DOCE de 5 de Noviembre de 1993.

La idea que preside esta normativa es la de proteger al adquirente de multipropiedad o "time-sharing" frente al Marketing del vendedor.

Esta misma idea proteccionista preside los distintos borradores y anteproyectos que se preparan y discuten dentro de diversos departamentos de la Administración española y que, de una manera u otra, abordan el tema.

Este movimiento legislativo, de finalizar en la publicación de una norma que concrete las previsiones apuntadas, supondrá un cambio significativo en el marco jurídico que ahora regula este fenómeno, con la inclusión de nuevos instrumentos defensivos para la posición de inferioridad en que pueden encontrarse los consumidores.

Ello querrá decir que métodos de venta y conductas que ahora son inatacables pueden resultar, entonces, ilegales.

3ª.- Pero hasta que ese momento llegue, la Administración no puede permanecer impasible ante la proliferación en el territorio andaluz, especialmente en lugares turísticos y en época veraniega, de agentes de las promotoras de este tipo de bienes y servicios que, utilizando artificios agresivos de marketing, pueden llegar a condicionar la libre decisión de los consumidores.

4ª.- No parece necesario profundizar en este aspecto, pues del contenido del informe remitido se desprende que la importancia del fenómeno, y su alcance, es de sobra conocido por esa Dirección General. Pero sí estimamos necesario, si se nos permite, llamar la atención sobre la necesidad de dar continuidad a la labor de formación e información que compete a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, utilizando procedimientos que puedan ser más efectivos para conseguir ese fin.

Definitivamente se decide formular la siguiente **Recomendación**:

"Que por esa Administración se utilicen todos los medios a su alcance para amortiguar los efectos de la utilización por parte de algunas promotoras de procedimientos de marketing tan agresivos que condicionan la prestación del consentimiento de los consumidores y usuarios (sobre todo de aquellos que por su formación pueden ser más vulnerables a los mismos), a la hora de concluir contratos de multipropiedad o de tiempo compartido, intensificando esta actuación en aquellas épocas y lugares en que son más frecuentes".

*** Otra de multipropiedad (queja 93/1896).**

El interesado asistió a una reunión de publicidad de multipropiedad,

donde le toca como "premio" un Barco Fuera Borda, para el que entrega 14.000 como gastos de envío. La empresa parece haber desaparecido, no hay identificación ni de dirección ni de titular de empresa alguna. El Barco no se entrega, habiendo pasado más de un año.

Como conclusión a este apartado sobre quejas relativas a la administración de consumo podemos citar dos expedientes:

*** Un ciudadano se siente defraudado por la actuación de la administración de consumo (queja 93/862).**

El mismo, explicaba el caso:

"En el año 1988 efectué una reparación de pintura a mi automóvil, pagando la factura la Compañía de Seguros, la cual posteriormente fue defectuosa y, dentro de los plazos marcados por la Ley, quise solucionarlo de bien a bien. Tras ser nulas mis intenciones tuve que pedir ayuda a la ACUH (Asociación de Consumidores y Usuarios de Huelva), para que me asesorasen. Dicha Asociación les mandó a las partes implicadas sendas cartas con acuse de recibo postal para entrar en mediación de solución. Al pasar un tiempo prudencial y no haber recibido respuesta alguna, se presentó ante la Secretaría del Consejo Provincial de Consumo de Huelva, una solicitud para pedir que efectuasen el acto de mediación ó pertinentes averiguaciones.

Tras ser "pasado" ante el Consejo Provincial de Consumo de Huelva y dándome "capotazo" diciéndome que el caso estaba en la Dirección General de Seguros de Madrid, y averiguar posteriormente que mi caso se había archivado y que mi denuncia no se había movido de un cajón de despacho...

A raíz de la contestación, me siento ... desprotegido por parte del Organismo. Pero he querido esperar por si estaba equivocado en mis suposiciones, pero al ver que al día de hoy, primero de Marzo, no he recibido ninguna información ni intención de resolverlo por parte de Consumo, me dirijo a Vd. para pedirle ayuda para aclarar la situación a través de Consumo y en poder volver a creer en él

como un Organismo público, eficaz, imparcial y ayudar al consumidor ante cualquier infractor por muy grande que sea".

El informe del Servicio de Consumo indicaba que cumplieron con su deber de intentar una mediación entre las partes, y como los denunciados ni siquiera contestaron a ello, comunicaron a la asociación de consumidores que representaban al interesado, el fracaso de este intento.

*** Otro ciudadano descontento (queja 93/772).**

Nos comenta que habiendo presentado su mujer una denuncia en la OMIC de Tomares (Sevilla) el 12 de Mayo de 1992 sobre una Tintorería por haberle estropeado una colcha, después de 10 meses la administración de consumo, llega a las siguientes conclusiones: 1ª) la empresa declina toda responsabilidad, y b) al no haber pruebas suficientes, se da por zanjado el tema.

El interesado en queja nos comenta que se muestra absolutamente defraudado por la participación del servicio de consumo.

La administración nos informa que se ha intentado la mediación y la conciliación, pero la empresa no se muestra dispuesta a reconocer ningún tipo de responsabilidad. Nos dice que la actitud de esta empresa es reacia a acuerdos con las reclamaciones que se le presentan, pero eso no es sancionable.

2.10. La gestión administrativa del SAS. Los reintegros de gastos.

Respecto a la gestión administrativa del Servicio Andaluz de Salud son ya clásicas las quejas referidas a los reintegros de gastos por la asistencia sanitaria recibida fuera del sistema público, y las denuncias sobre las deudas que el SAS tiene contraídas con sus suministradores o acreedores en general.

Como cada año, las discrepancias sobre la concesión de los reintegros de gastos provocan un número considerable de quejas. Los criterios excesivamente restrictivos, en algunos casos estudiados, para la autorización de los reintegros por parte de la administración sanitaria, motivan la

interposición de las quejas, solicitando que la administración acoja planteamientos más favorables para los ciudadanos, y que venga a reconocer los pronunciamientos judiciales más extensivos de los supuestos de hechos previsto en la norma.

Igualmente, el incumplimiento del deber del pago de las obligaciones del Servicio Andaluz de Salud hacia los acreedores del organismo, es fuente de un conjunto de quejas en solicitud de nuestra participación para promover el compromiso de pago, o al menos, supervisar los procedimientos de gestión presupuestaria llevados a cabo.

De uno y otro aspecto, veamos algunas quejas relevantes.

*** Enferma de epilepsia solicita reintegro de gastos para ser atendida en centro especializado (queja 93/1163).**

La madre nos presenta el caso dramático de su hija. Ésta tiene 24 años y padece de epilepsia desde los cuatro, llegando a sufrir hasta 8 crisis diarias a medida que han ido pasando los años. Fue intervenida en el Hospital "Virgen Macarena" en 1988, sin que remitieran las crisis, apareciendo al mismo tiempo un cuadro ansioso-depresivo, y diversos problemas psicológicos agravados tras ser violada en 1990.

Sus padres solicitaron al SAS que su hija fuera atendida en el Hospital "Instituto San José", de Madrid, centro específico para el tratamiento de los enfermos epilépticos, pero se le deniega el 16 de Diciembre de 1991 por ser clínica privada concertada con el INSALUD, pero no con aquél.

No obstante, asumiendo ellos el coste, comienza el tratamiento en dicha clínica el 8 de Enero de 1992, siendo vista en varias ocasiones por el facultativo del Hospital "Virgen Macarena", quien siempre aconseja continuar el tratamiento en la clínica privada, por los buenos resultados que se han ido consiguiendo, ya que cuando era tratada en Sevilla, las crisis no remitían.

Habiéndose producido, a 31 de Mayo de 1992, unos gastos en el Hospital "Instituto San José" de 1.151.762 ptas, solicitan su reintegro el 11 de Junio de 1992, el cual es denegado. Posteriormente, se interpone reclamación previa, alegando en su favor haberse dado el supuesto de urgencia vital, pero es

de nuevo desestimada por resolución de la Gerencia Provincial de Sevilla, basándose en que no se han producido las circunstancias excepcionales que establece la Ley para proceder al reintegro.

Con la queja se aportaba un informe del facultativo responsable, donde estima que esta paciente puede ser una *"de las candidatas a plantearnos la posibilidad de tratamiento neuroquirúrgico de su epilepsia, lo cual precisa un estudio previo con la colocación de electrodos corticales y electrodos de control radioscópicos. Estos estudios no se realizan en ningún centro de Andalucía, por lo cual se solicita sea remitida a los centros donde sí lo realizan en Madrid ..."*.

La enferma, debido a que no dispone de más recursos personales ha tenido que suspender el tratamiento en el centro sanitario específico para epilepsia que existe en Madrid. El Servicio Andaluz de Salud le ha denegado todos los reintegros de gastos que ha solicitado. Parece ser que el caso se halla pendiente de resolución judicial.

*** Le niegan el reintegro de gastos ocasionado por una presunta urgencia vital en Estados Unidos (queja 93/1813).**

El interesado había ido a visitar a su novia a los EE.UU, cuando se le produjo una ulcera duodenal sangrante que le obligó a internarse en un Hospital de Boston. De regreso, ha solicitado el reintegro de los gastos (más de 1.300.000 ptas.) y en un principio, recibió desde la Gerencia del SAS en Granada una cortés respuesta de lamento de no poder atender su petición. Interpuso reclamación previa a la vía judicial social y la tramitaron en los servicios centrales del SAS que, tras solicitarle que razonase su petición y aportase documentos justificativos, terminó denegándosela. Se queja de que, aún encajando perfectamente en el supuesto de urgencia vital que prevé el art. 18.4 del Real Decreto que regula la asistencia sanitaria, según las interpretaciones jurisprudenciales más reiteradas, la actitud negativa del SAS le conduzca a un pleito judicial que terminará dándole la razón, pero que va a obligarle a solicitar un préstamo para poder pagar la factura.

El SAS justifica la denegación en función de que realmente la intervención quirúrgica no era urgente. Mantiene que si bien la hemorragia sí era motivo de urgencia, la posterior intervención para operar la úlcera no lo era. El caso se encuentra pendiente de resolverse judicialmente.

*** El SAS le exige el traslado a Barcelona en ambulancia aunque sea más caro e incómodo (queja 93/2229).**

El caso es verdaderamente paradójico. Una madre nos comenta que su hija sufre de artritis reumatoide. Está siguiendo un tratamiento en Barcelona que incluye la implantación de dos prótesis de cadera. Le habían denegado el reintegro de los gastos de desplazamiento, pero después se los aprobaron aunque para realizarlos en tren. Este medio era muy incómodo para la paciente, por lo que lo sustituyeron por la ambulancia. Pero tampoco este medio le parece el más adecuado y además es más caro que el avión. La familia ha propuesto que se realice por este último medio, pero le dicen que los servicios centrales del organismo no lo admiten. También pide que se pueda adelantar el importe.

Veamos más detenidamente el caso para comprobar el contrasentido de la actuación administrativa de compensación de gastos. La señora, respecto al traslado de la niña a Barcelona nos comenta lo siguiente:

"Cuando la operaron para ponerle la prótesis a finales de 1992 me pagaron el viaje en avión varias veces, pero después me lo denegaron y sólo me lo concedieron en tren. Fui a reclamar y a fuerza de luchar mucho he conseguido que le pongan una ambulancia. Pero el viaje en ambulancia desde Almería a Barcelona es una auténtica tortura para ella porque es muy largo y no puede casi moverse, y para el SAS es muy caro porque tienen que poner una ambulancia para llevarla y otra que vaya a Barcelona y vuelva con ella. Con lo que sale mucho más caro que un avión de ida y vuelta.

Por ello le ruego que haga todo lo que esté en su mano para hacer que me sean concedidos los vuelos en avión, que además salen más baratos que la ambulancia y, si es posible, me sean abonados antes de realizar dicho vuelo porque yo no puedo costearlos, realmente no puedo costearlos".

El SAS en el informe manifiesta que no se indica en los informes

clínico *"la necesidad ineludible del uso del avión"* (el facultativo manifiesta que *"sólo puede desplazarse para largas distancias en avión o ambulancia"*, *"...no puede utilizar el tren..."*), y que por tanto se le aplica el medio ordinario del transporte sanitario, conforme a la legislación vigente.

Lo que no tiene en cuenta el SAS es que el transporte en ambulancia, 12 horas en coche, es sumamente incómodo para la paciente, y que además es mucho más caro para el Organismo. Según las cuentas que realizaba la interesada en queja, a tenor de la Orden de precios del transporte sanitario, **el viaje en ambulancia asciende a 145.000 pesetas, y el viaje en avión, de la niña y su madre, 60.400 pesetas.**

Como vemos, el caso carece de sentido, no comprendemos cómo se puede imponer un transporte más incómodo y doble de caro. Mantenemos el expediente de queja pendiente de formular una **Recomendación** al SAS, para que flexibilice el sistema de adjudicación del transporte sanitario en función de las necesidades de los pacientes.

*** Las dilaciones para cobrar los reintegros de gastos (queja 93/2340).**

La presentadora de la queja nos traslada el problema, y la evolución:

"Que su hijo, con angiomas en el costado izquierdo, motivo por el cual los facultativos de la Seguridad Social le prescribieron cesta de corsé de milva (pélvica de cuero), siendo dicho producto imprescindible para su tratamiento.

El expresado producto no se dispensa en las condiciones técnicas requeridas por la especial patología de mi hijo en los establecimientos concertados con el Servicio Andaluz de Salud de la Junta de Andalucía, por lo que hube de adquirirlo en establecimiento no concertado, ascendiendo su coste a la cantidad de 112.074 pts...

Habiendo solicitado el correspondiente reintegro de gastos al Servicio Andaluz de Salud, por la Gerencia Provincial de Almería de dicho

Organismo se dictó en fecha 14 de Julio de 1992 resolución estimatoria a la solicitud presentada, en la que se acordaba el reintegro interesado.

Datando la anterior resolución del día 14 de Julio de 1992, es decir, más de un año, a la suscribiente aún no se le ha abonado la cantidad ya señalada.

... en la Gerencia Provincial del SAS en Almería, los cuales en repetidas ocasiones le han manifestado que no debía preocuparse, pues el cobro era inminente. Ya, por último, en dicha Gerencia se le comunicó que el asunto dependía exclusivamente de Sevilla, que era desde donde se tenía que librar la orden de abono.

Dado que la enfermedad de mi hijo, en este mismo mes precisa de un nuevo corsé, que la suscribiente nuevamente habrá de desembolsar de su bolsillo, y resultando que mi situación económica no me permite hacer grandes dispendios, puesto que con mi solo salario -me encuentro separada legalmente y mi cónyuge no me abona cantidad alguna desde, prácticamente, un año- he de mantener a dos hijos y hacer frente al préstamo hipotecario que grava la vivienda que habitamos, necesito con urgencia, se me abone la expresada cantidad y me encuentro impotente e indefensa ante la actuación del SAS, que aprueba una resolución y después no la cumple".

El supuesto requiere escaso comentario, año y medio para percibir el valor del reintegro de gastos. Al final del expediente el SAS nos acredita que se ha liquidado la deuda.

*** A un taxista le adeudan un millón de pesetas en concepto de traslados de los usuarios (queja 92/2018).**

El interesado, taxista de profesión, viene realizando continuos viajes trasladando pacientes para su rehabilitación al Hospital "Ciudad de Jaén". Manifiesta que le han venido abonando las cantidades derivadas del desplazamiento por las autoridades administrativas del SAS con bastante

retraso, pero ahora se ha agravado esta situación por el hecho de que desde comienzos del año no ha percibido cantidad alguna, adeudándole más de un millón de pesetas.

Esta situación le acarrea grandes problemas económicos, ya que, añade que *"tengo que cumplir puntualmente con mi trabajo cada día, con el consiguiente gasto de combustible y demás mantenimiento del vehículo, más puntualmente aún con el pago de impuestos e intereses del crédito por la compra del taxi, que me vence dentro de quince días"*.

El SAS contesta que tratará de pagarle en el primer trimestre de 1993. Al poco tiempo nos vuelve a escribir el interesado denunciando que el organismo sanitario no le había abonado todo lo que le debía. Poco a poco el SAS le ha ido pagando, pero siempre con atrasos de más de un año, situación que para un autónomo modesto se le hace insostenible.

*** Un arquitecto con paciencia (queja 93/278).**

En el escrito de queja, el interesado expone que el día 17 de Septiembre de 1986 fueron entregadas provisionalmente las obras e instalaciones de implantación del centro regional de hemoterapia en su segunda fase en el Centro "Licinio de la Fuente" de Granada, para las cuales fue designado Director Técnico. Desde entonces, y habiendo transcurrido más de seis años desde la finalización de las obras, manifiesta no haber percibido la totalidad del importe por los trabajos realizados, a pesar de haberlo reclamado en varias ocasiones.

2.11. El personal estatutario.

En materia de personal estatutario que presta sus servicios en las Instituciones Sanitarias del SAS, lo primero que hay que indicar, es que este año, como ya se ha explicado en la parte introductoria, se ha producido una importante disminución del número de quejas recibidas. Concretamente, los datos son los siguientes:

- año 1992: 375 quejas

- año 1993: 53 quejas

Estos datos hay que relativizarlos, en la medida que el año pasado se recibieron 300 quejas individuales que referían un problema común. No obstante, restan 75 quejas particularizadas del año pasado, frente a 53 nuevas de este año.

Las razones de este significativo descenso obedecen especialmente a la paralización de los procedimientos de selección y concurso de traslado del personal estatutario. La baja actividad, en materia de personal, desarrollada por el organismo sanitario, ha motivado la escasa proliferación de quejas.

A pesar de este dato, en el presente Informe pasamos a valorar el conjunto de incidencias que en materia de personal estatutario se han registrado en nuestra Institución. Cabe decir que muchos temas que se reflejan hacen referencia a quejas de años anteriores, ya que la resolución definitiva se ha adoptado en el espacio temporal de 1993.

En este apartado, dividido a su vez en epígrafes, se van a destacar las intervenciones y quejas más relevantes, mostrando especial interés en las resoluciones dictadas al amparo de nuestras competencias legales. Aparte de los temas que se significan, es cierto que se han presentado, y trabajado en ellos, otro importante conjunto de asuntos en materia de personal, que no nos es posible describir, en función del espacio disponible.

El apartado, lo hemos dividido en cinco epígrafes, en función del volumen de quejas recibidas, y atendiendo a un orden sistemático que facilite la comprensión de los temas que se explican.

2.11.1. La selección del personal estatutario.

Vamos a dar cuenta de un conjunto de intervenciones de la Institución, en garantía del derecho constitucional a la igualdad, y a los principios de acceso a la función pública, sobre asuntos de selección del personal estatutario, que han sido promovidas por los ciudadanos, explicando detenidamente las aportaciones que se han presentado y el resultado de las mismas.

*** Minusválido es discriminado en la selección para un contrato de trabajo en un centro de salud (queja 92/1271).**

Un ciudadano se queja por el trato discriminatorio recibido, a su juicio, en el procedimiento de selección efectuado por el SAS, para cubrir un puesto de celador, en horario nocturno, en el Centro de Salud de El Viso del Alcor (Sevilla).

Procedemos a presentar un relato ordenado de lo actuado, con las consideraciones que nos han parecido oportunas:

- Con motivo de la recepción provisional del edificio del nuevo centro de Salud de El Viso del Alcor, el Servicio Andaluz de Salud decidió la contratación de un celador para que realizara la función, entre otras, de custodiar el edificio. En contacto con el Ayuntamiento de El Viso del Alcor, al no existir otras personas de dicho municipio inscritas en la Bolsa de Trabajo de la Gerencia Provincial del SAS, se solicitó del Alcalde que propusiera a la persona que considerara más adecuada para cubrir dicho puesto. Tras entrevistarse con el interesado, el Alcalde propuso a éste como el candidato más idóneo.

- Siguiendo las directrices dadas por el Alcalde, el interesado contactó con la Enfermera Jefe y con el guarda diurno del Centro de Salud, aprendiendo de este modo, *"todo el funcionamiento de llaves, portería"* y demás tareas que serían en el futuro, propias de su puesto.

- No obstante, y para sorpresa de éste, el Teniente Alcalde le visitó al día siguiente, adelantándole que otra persona iba a ser contratada en su lugar, opinión que fue confirmada inmediatamente por la Enfermera Jefe y del Concejal de Sanidad, motivando todos ellos la razón de su exclusión como candidato, en su condición de minusválido.

- Poco después, recibió la respuesta formal del Director del Distrito, en el que se decía escuetamente, y carente de toda motivación, que *"en el proceso de selección, no había sido seleccionado por parte del SAS"*.

- No comprendiendo el reclamante que su minusvalía pudiera afectar al desempeño de tal puesto de trabajo, acudió entonces al Centro Base de

Minusválidos del IASS de Sevilla, obteniendo un certificado en el que se indicaba:

"A la vista del expediente de D..., se encuentra reconocido como minusválido, por estar afectado de Cardiopatía congénita y cianótica, y analizando las exigencias del puesto de trabajo de celador y guarda de ambulatorio, se encuentra capacitado para desempeñar todas las funciones del mencionado puesto de trabajo".

- A la vista de dicho certificado, que acompañábamos en la petición de informe dirigida a la Dirección del SAS, para obtener una respuesta fundada sobre la exclusión del reclamante la única explicación dada fue que:

*"Tras entrevistarse con el personal responsable del Distrito, y **a la vista de los problemas físicos que aducía, no pareció el candidato más idóneo** a la Dirección del Distrito, pues sus funciones iban a suponer un esfuerzo físico futuro".*

- Habiéndole trasladado al interesado el contenido de este informe para que alegara lo que estimara conveniente, éste nos expresó de nuevo su desacuerdo con su exclusión como candidato, considerando la actuación del Servicio Andaluz de Salud, como discriminatoria.

- Según el art 1.1 del Convenio 111 de la OIT "sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958" (ratificado por España en 1967) el término discriminación comprende **«cualquier distinción, exclusión o preferencia** basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social **o cualquiera otra, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación»**".

- Siguiendo el estudio "Igualdad y Discriminación" de los Profesores Rodríguez-Piñero y M^a Fernanda Fernández, en el enunciado del art. 1.1 del Convenio se encuentran los **tres elementos** que definen la discriminación:

"1) ha de tratarse de una desigualdad de tratamiento, consistente en una distinción, exclusión o preferencia;

2) *esa desigualdad ha de basarse precisamente en una de las causas que se menciona;*

3) *ha de tener por efecto anular la igualdad de oportunidades;"*

Desde nuestro criterio, analizando el caso concreto, podemos concluir que en la actuación administrativa del SAS se ha producido una discriminación, en base, siguiendo la enumeración, a estos tres razonamientos:

a) se ha producido una diferenciación del Sr..., en comparación con otros posibles aspirantes;

b) la diferenciación se basa en una de las causas residuales del Convenio, que viene recogida expresamente en el art. 4.2 c) del Estatuto de los Trabajadores, (por razón de disminuciones físicas o psíquicas) y que en este caso queda concretada en "*los problemas físicos que aducía*"; y, por último,

c) esa discriminación ha producido como consecuencia, una desigual oportunidad para desempeñar un puesto de trabajo, hasta el punto de que, una vez el órgano seleccionador conoce la minusvalía que afecta al interesado, de modo inmediato, éste es rechazado en el procedimiento selectivo, contratándose a otra persona en su lugar.

- El momento en el que se ha producido este trato desigual, es, en este caso, anterior a la propia celebración del contrato. El hecho de que aún no se hubiera formalizado contrato alguno con el interesado, no impide en absoluto la consideración de trato discriminatorio, pues, como se reconoce por una amplia doctrina, el derecho del trabajador (y el paralelo deber del empresario) a la no discriminación no actúa sólo a lo largo de la duración de la relación laboral, sino que también es posible **en el momento de ser contratado** (Montoya Melgar, "El Derecho a la no discriminación en el Estatuto de los Trabajadores"), y así se establece en el art. 4,2 c) ET cuando alude al derecho de los trabajadores «a no ser discriminados *para el empleo*».

- Pero no todo tratamiento desigual, hemos de añadir, es rechazable en nuestro ordenamiento jurídico. Continuando con los Profesores Rodríguez-Piñero y M^a Fernanda Fernández, podemos decir que los límites del tratamiento desigual se encuentran justamente en "*la prohibición de la arbitrariedad o de la discriminación injustificada*".

- Como indica el Profesor Montoya Melgar, en el estudio antes mencionado, un trato desigual frente a una persona afectada por una disminución física o psíquica, no llega a calificarse, en rigor, como discriminatorio, cuando la diferenciación está justificada o es razonable, pues en ese caso se estaría ante una actuación congruente con la minusvalía que la persona padece.

- En este caso, la justificación que se ofrece por parte de la Administración, para la exclusión del interesado en el proceso de selección, se basa únicamente en "**los problemas físicos que aducía**, pues sus funciones iban a suponer un esfuerzo físico futuro".

- Esta justificación, sin embargo, no nos parece suficiente. El hecho de imputar al reclamante una incapacidad para desempeñar determinadas tareas, en base a ciertos problemas físicos que el propio interesado, en un acto de buena fe, manifestaba, consideramos que debiera apoyarse, para no ser injustificado, en un criterio técnico y especializado. Este criterio ofrecería además las garantías necesarias para adoptar una decisión tan relevante, como lo es la de excluir a una persona, por su condición diferente.

- No obstante, el órgano seleccionador, no solicitó en ningún momento, que conociéramos, tal criterio. Tampoco argumentó o discutió el contenido del certificado del Centro Base de Minusválidos que le transcribíamos al solicitar de ellos un informe, certificado en el que destacaba, sin sombras de duda alguna, que se encontraba "*capacitado para desempeñar todas las funciones del mencionado puesto de trabajo*".

- En definitiva, la mera suposición de que los problemas físicos del interesado lo hacían inadecuado para desempeñar ese puesto de trabajo, sin apoyo técnico alguno, no nos parece justificación razonable para excluirlo en el empleo, por lo que consideramos dicha actuación como discriminación injustificada, y por lo tanto, rechazable.

Por todo ello, en nuestra función de velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en nuestra Constitución, formulamos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud **Recordatorio** de los deberes legales de los arts 9.1 y 2, 14 y 103 de la Constitución, del artículo 1.1 y 3 del Convenio 111 de la OIT "sobre la

discriminación (empleo y ocupación), 1958: «el término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social o cualquiera otra, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación». «A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, como también las condiciones de trabajo». Y otras normas concordantes.

Y a su vez se dicta, la siguiente **Recomendación**:

"Que se atienda al criterio de órganos especializados, para decidir la selección de personas cuyas minusvalías pudieran afectar al desempeño de las tareas del puesto a cubrir".

*** La imposibilidad de acceder en turno libre en la convocatoria para celadores del SAS (quejas 91/1252 y 91/1884).**

En el mes de Septiembre de 1991 comparecía un interesado exponiendo que la Resolución de 27 de Marzo de 1991, del SAS, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Personal Subalterno del Estatuto Personal no Sanitario dependientes SAS, atenta al art. 14 de la Constitución, al ofrecer excesivas ventajas a los contratados e interinos. Estima que la oposición es un fraude de Ley, que ocasiona discriminación para los ciudadanos que no han prestado sus servicios en el SAS, ya que a los contratados se les valora excesivamente el trabajo prestado, y porque además el sistema de oposición o selección, en su fase de examen o prueba es una farsa.

Concretamente aduce:

"Los exámenes de la presente convocatoria se celebraron el día 7 de Julio del presente año, estándose a la espera de que los resultados se hagan públicos de un momento a otro, pero como parece lógico las plazas están casi otorgadas antes ya de celebrarse las pruebas, puesto que lo que menos va a influir en ello va a ser el sacrificio y el estudio personal. Para corroborar mis palabras diré que este tipo

de prueba fue de una facilidad vergonzosa que, volviendo a lo mismo, ya sabemos a quien beneficia".

Más tarde, en el mes de Diciembre de 1991, comparece otro interesado en queja ante esta Institución, y de una forma, aún más contundente, nos presenta el mismo asunto, expresándose en estos términos:

"Soy un opositor que el día 7 de Julio de 1991 realizó los dos exámenes convocados por el Servicio Andaluz de Salud en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de fecha 9 de Abril de 1991, para cubrir más de 2.000 plazas de Personal no Sanitario, convocatoria que no deja de ser más que una burla para el opositor que previamente no estuviera o hubiese estado trabajando en dicha Institución.

Baso mis afirmaciones en los siguientes razonamientos:

1º.- La puntuación mínima con la que se ha obtenido una plaza es de 48 puntos, cuando la máxima que se podía obtener mediante la realización de los dos exámenes antedichos era de 30 puntos. Por ello únicamente consiguen plaza los trabajadores del SAS, que se benefician de los 0,35 puntos concedidos por mes trabajado, violándose así el art. 14 de la Constitución al hacer imposible que alguien que no sea previamente trabajador del SAS consiga una plaza.

2º.- Esto se produce cuando hace unos días que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado sentencia sobre un conflicto similar con los maestros, dejando la puntuación máxima a otorgar en la fase de concurso de 3 puntos (le hago notar que en el SAS se han otorgado 0,35 puntos por mes trabajado, existiendo trabajadores que llevan 11 años con carácter de interinidad, cosa por otro lado imputable a los que han hecho posible esta irregularidad, por lo que han obtenido sólo en la fase de concurso 46 puntos).

3º.- Para dar aparente ecuanimidad a la oposición se establece que en ningún caso la puntuación en la fase de concurso servirá para superar la fase de oposición; ante esto el SAS lleva a cabo las

siguientes maniobras para asegurarles la plaza a los trabajadores interinos: 1) se anula con posterioridad a la publicación de la Oferta Pública de Empleo la penalización de 0,25 puntos por respuesta errónea; 2) se confecciona un cuestionario con tan sólo dos respuestas alternativas; 3) el nivel de dificultad de las cuestiones es irrisorio.

La intención es clara: haciendo que todos aprueben la fase de oposición, o que la variación en puntos sea mínima de unos a otros, los interinos ganan holgadamente por los puntos de que disponen en la fase de concurso.

4º.- De hecho, ni un solo opositor que no fuera opositor del SAS ha obtenido plaza.

5º.- En el Insalud, o en cualquier otra oposición, o se ha suprimido la fase de concurso o en todo caso sólo sirve para que una vez que quedan los aspirantes justos para las plazas convocadas (únicamente con los puntos obtenidos en los exámenes), se les aplica la puntuación en fase de concurso al objeto de que al estar trabajando en un determinado lugar, no tengan que abandonarlo para ocupar la plaza en otro sitio".

A la vista de los hechos alegados, esta Institución estimó admitir a trámites las quejas referidas, y se solicitó, con fecha de 13 de Noviembre de 1991 y 17 de Enero de 1992, respectivamente, el preceptivo informe de esa Administración. En concreto, además del informe general sobre los hechos objeto de queja, se interesó la relación de las personas que habían obtenido plaza, con indicación de si habían prestado servicios previos valorados en la puntuación del SAS.

Los informes se recibieron, respectivamente, los días 8 de Mayo y 22 de Octubre de 1992. Concretamente, en el último de ellos se utilizan los siguientes argumentos para neutralizar las apreciaciones de los interesados en queja:

"Que dicha Resolución recoge en su apartado 5.1. una valoración en fase de concurso de 0,35 puntos por mes trabajado que en ningún caso

podrá añadirse si el aspirante no ha superado la puntuación mínima necesaria para aprobar cada uno de los ejercicios de la fase de oposición, con lo que el contenido que señala el interesado en su queja no es predicable en este caso, en tanto en cuanto las puntuaciones de la fase de concurso no pasen a sumar con la obtenida en la fase de oposición hasta que ésta no se ha cerrado con la puntuación mínima para superarla, que en esta fase y caso, sí es estrictamente igualitaria para todos los concursantes.

Con respecto a la anulación de la penalización de 0,25 puntos por respuesta errónea que se recogía en la Resolución de 20 de Diciembre que aprobaba las pruebas selectivas y los programas de fase de oposición para el personal subalterno y de oficio (y no en la Oferta Pública de Empleo como afirma erróneamente el interesado), fruto del pacto suscrito con fecha 7 de Marzo de 1991 en la correspondiente Mesa Sectorial de Sanidad prevista en la Ley 9/1987, de 12 de Junio, se llegó al acuerdo de suprimir la penalización por respuestas erróneas de tal manera que la Resolución del 27 de Marzo de 1991 (norma del mismo rango que la anteriormente citada de 20 de Diciembre) no indica nada acerca de dicha penalización.

Asimismo, y dentro del legítimo marco de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, el anteriormente citado pacto recogió el acuerdo de entender el concepto "multiplicidad de respuestas" de la Resolución de 20 de Diciembre de 1990 como referida a dos dentro del amplio margen de posibilidades que esta indeterminada expresión suscitaba, sin quebrar con ello su contenido.

Finalmente, cabe manifestar con respecto al contenido de los ejercicios de la fase de oposición, que el tribunal tiene potestad para concretar el contenido del mismo, siempre que se ajuste a lo dispuesto en la respectiva convocatoria, como ha sucedido en el caso que se comenta."

Respecto a la relación de las personas que han superado las oposiciones sin disponer de puntos en razón de los servicios previos prestados,

ni se remite, ni se comenta nada sobre esta realidad.

Más adelante, los interesados **afirman que ninguna persona del turno libre, sin puntos por servicios previos prestados al SAS, ha podido superar la oposición.** Expresan que las dos mil cuarenta y cinco plazas convocadas en turno de concurso-oposición han sido obtenidas por los interinos y contratados del SAS, sin que haya logrado acceder, siempre según los reclamantes, ninguna persona sin puntos previos. Además, manifiestan que se presentaron miles de personas por turno libre.

Antes de avanzar en el relato, corresponde señalar que esta Institución procedió a acumular los dos expedientes de queja por venir referidos a un problema específico, como es la actuación administrativa seguida por el SAS en la selección del personal subalterno que presta sus servicios en los Centros Asistenciales del organismo. Y mediante la citada resolución, esta Institución presentó su posición sobre el objeto de la queja. Aunque la resolución final es extensa se incluye porque es significativa de la actuación administrativa seguida por el SAS en los procedimientos de selección del personal. Esta queja se presenta como continuación de las valoraciones y comentarios que se aportaron el año pasado en el Informe Anual.

Reservando, en estos momentos, la emisión de nuestra opinión jurídica sobre la actuación administrativa objeto de supervisión, pasamos a presentar las consideraciones previas que nos ayuden a plantear los elementos de la acción administrativa en el marco del respeto a los derechos fundamentales, por los que nos corresponde velar.

En este sentido, aportamos las siguientes **datos previos**:

1º.- Que a través de la Resolución de 20 de Diciembre de 1990 del SAS, se aprueban las bases comunes de las pruebas selectivas y el programa de fase de oposición para el acceso al grupo de personal subalterno que presta sus servicios en las Instituciones Sanitarias del SAS. En concreto, en la base II, punto I, adopta el siguiente literal:

«La fase de oposición consistirá en la obligada realización de las dos partes del ejercicio que se indica a continuación, el cual tendrá carácter eliminatorio:

Primera Parte: Consistirá en contestar por escrito a un cuestionario de treinta preguntas con posibilidades de respuestas múltiples, siendo sólo una de ellas la correcta, basado en el contenido del programa de estas pruebas, que se incluyen como Anexo.

El tiempo máximo para la realización de este ejercicio será de sesenta minutos.

Esta parte podrá calificarse con un máximo de quince puntos. Cada pregunta errónea se puntuará con 0,25 puntos negativos».

2º.- Con fecha de 27 de Marzo de 1991, el SAS dicta una Resolución, por la que se procede a la convocatoria para el ingreso en el grupo de personal subalterno del estatuto del Personal no Sanitario dependientes del SAS.

Pero paradójicamente, esta Resolución de 27 de Marzo de 1992, dictada en ejecución de la Resolución de 20 de Diciembre de 1991, procede a modificar el contenido del sistema de exámenes en fase de oposición. Concretamente, la base 1.4, presenta el siguiente contenido:

«Primera Parte: Consistirá en contestar por escrito a un cuestionario de treinta preguntas con dos respuestas alternativas, siendo sólo una de ellas la correcta, basado en el contenido del programa de estas pruebas, que se incluye en el Anexo V.

El tiempo máximo para la realización será de sesenta minutos.

Se calificará de cero a quince puntos».

3º.- Que comparando la Resolución de 20 de Diciembre de 1991 por la que se aprueban las bases comunes de las pruebas selectivas, y la Resolución de 27 de Marzo de 1992, de convocatoria de plazas, respecto al primer examen del sistema de oposición, se deducen las siguientes modificaciones:

- a) En la Resolución de bases se habla de «cuestionario de treinta

preguntas con posibilidad de respuestas múltiples», y en la Resolución de convocatoria, expresa que el examen consistirá en una «... cuestionario de treinta preguntas, con dos respuestas alternativas...».

b) La Resolución de bases prescribe que cada pregunta errónea se puntuará con 0,25 puntos negativos. En la Resolución de convocatoria se omite esta consecuencia penalizadora.

4º.- Que la resolución de convocatoria de 27 de Marzo de 1992 justifica, en la Exposición de Motivos, los cambios operados en virtud de 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. Sin embargo, a nuestro juicio, una detenida lectura de la citada norma básica, no nos lleva a deducir el cambio de criterio seguido respecto al sistema de examen en fase de oposición. Así, por el contrario, caben destacar los siguientes preceptos:

- «artículo 2º.1.: Las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, se ajustarán a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad...».

- " artículo 8º.1: La selección del personal por el sistema de oposición supone la realización por los aspirantes de los ejercicios previstos en la convocatoria, en orden a determinar su aptitud para el desempeño de la plaza. Tales ejercicios habrán de consistir en pruebas de conocimientos generales o específicos de las que también podrán formar parte tests psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otros sistemas que resulten adecuados para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo y su adecuación a las funciones a realizar».

En realidad, el Real Decreto 118/1991 no viene más que a aportar al régimen estatutario los principios generales de la función pública que ya estaban definidos desde el año 1984, y que eran conocidos y operativos en virtud del principio de supletoriedad. Y entendemos que no ofrece respaldo jurídico para justificar una simplificación de las pruebas de selección, que pudiera llegar a quebrar los principios constitucionales y jurídicos en juego.

5º.- Que es más cierto, que la verdadera razón del cambio del

sistema de examen obedece a la suscripción por el SAS de un Pacto Sindical, de fecha de 7 de Enero de 1992. El acuerdo se denomina: *«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 en materia de personal interino»*.

En el punto primero del Pacto se anuncia que pretende "garantizar la estabilidad en el empleo a los interinos, a los eventuales estructurales con más de treinta y seis meses de servicio en el SAS...". Y para lograr esta finalidad se adoptan cuatro medidas concretas:

- "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 fase de oposición se adecuarán al perfil de la plaza a la 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.*
- 4.- Asimismo, la Mesa Sectorial elevará al Tribunal Central, como propuesta de la Administración y de los Sindicatos representativos, que las respuestas correctas a las cuestiones de las distintas pruebas sean calificadas con 1,5 puntos.*
- 5.- Los criterios establecidos anteriormente serán de aplicación en las bases de las convocatorias aún no publicadas correspondientes a la O.P.E 1990."*

Como vemos, es en este documento donde encontramos las razones del cambio operado. No hay más que comparar las diferencias detectadas entre las Resoluciones, y lo prescrito en la cláusula segunda del Pacto Sindical.

En necesario indicar que la fotocopia del referido Pacto Sindical fue

remitida por los interesados y que el SAS no nos ha dado cuenta de la existencia del citado Pacto, en ninguno de los informes y expedientes que nos remitió. Sobra decir, que los Pactos no han sido publicados oficialmente.

Definidos ya los datos jurídicos fundamentales sobre la actuación administrativa del SAS en la gestión de los procesos selectivos del personal subalterno de los centros asistenciales, procede aportar las siguientes **consideraciones**:

I.- Principio de Inderogabilidad singular de los reglamentos. Antijuricidad de la acción de derogación de una disposición jurídica por una resolución administrativa particular.

A nuestro juicio, en un estricto sentido jurídico, la acción de modificación de los criterios del sistema de examen establecido en la Resolución de 20 de Diciembre de 1991, por lo dispuesto en la posterior Resolución de 27 de Marzo de 1992, representa una situación de quiebra del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

La Resolución de 20 de Diciembre de 1992, al establecer las bases comunes de las pruebas selectivas para el acceso al grupo del personal subalterno de los centros asistenciales del SAS, se configura como una disposición administrativa con valor normativo reglamentario. Sin embargo, la Resolución de 27 de Marzo de 1992, por la que se convocan las pruebas selectivas para el ingreso en el referido grupo de personal subalterno, se articula, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como un acto administrativo general.

Ciertamente, tanto la doctrina, como el Tribunal Supremo se han pronunciado sobre este tema en diversas reflexiones y resoluciones. Se establece que lo que realmente distingue a la disposición general del acto administrativo es que la primera es un instrumento ordenador, mientras que el acto es un algo ya ordenado y limitado a ejecutar y cumplir una ordenación previa; la disposición general no se consume con cumplirla una vez sino que sigue vigente y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimiento, mientras que el acto administrativo se agota en su cumplimiento y para un nuevo cumplimiento se habrá de dictar un nuevo acto.

El caso aquí planteado, estimamos que se adecúa, en estricto

sentido, al esquema diferenciador expuesto anteriormente. En la Resolución de 20 de Diciembre de 1990, se desprende con toda claridad que en la misma se regulan las bases que han de regir las convocatorias de concurso-oposición para el acceso al grupo de subalterno, y se configura como una verdadera disposición general que reglamenta las bases de todas las convocatorias, y tiene como destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos que son los ciudadanos que en el futuro pretendan acceder al grupo de subalternos. En este caso, en definitiva, el SAS procedió a realizar la habilitación que le otorga el artículo 13.3 del reglamento de ingreso en la Administración del Estado, en el que se señala que «la autoridad convocante podrá aprobar,..., bases generales en las que se determine el sistema selectivo, pruebas a superar, programas y formas de calificación aplicables a sucesivas convocatorias para el ingreso en determinado cuerpo o escala» (en el mismo sentido, véase el art. 3.3 del Real Decreto 118/1991). Sin embargo, la Resolución de 27 de Marzo de 1992, es una verdadera Resolución de convocatoria, que por tanto dispone de naturaleza de acto administrativo de carácter general, al ser una declaración de voluntad de una administración dimanante del ejercicio de una potestad administrativa no reglamentaria que tiene como destinatario a una pluralidad de sujetos, pero que se limita a aplicar el derecho objetivo sin crearlo o innovarlo.

Con ello queremos decir que, a nuestro juicio, la técnica utilizada por el SAS de modificar una disposición jurídica a través de una resolución administrativa, contraviene al principio de legalidad, enunciado en el art. 9.3 de la Constitución. Y más específicamente, provoca la quiebra del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, que formulado y mantenido por la doctrina del Tribunal Supremo, se encuentra, en la actualidad, expresamente recogido en el art. 52.2. de la nueva Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

«Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas».

II.- El principio de igualdad de oportunidades a la luz de la convocatoria y de la base 1.4. de la Resolución de 27 de Enero de 1992.

El Pacto suscrito con los sindicatos para garantizar la estabilidad a

los interinos de los centros asistenciales del SAS, y los cambios normativos operados a través de la Resolución de convocatoria de 27 de Marzo de 1992, a nuestro juicio, se enmarcan dentro de la actuación administrativa de ese organismo dirigida a promover una excesiva simplificación de las pruebas selectivas para acceder a las plazas estatutarias, que ha venido presidiendo el sistema de selección gestionado por el SAS durante 1992.

Esta Institución ya tuvo la oportunidad de valorar la simplificación de las pruebas selectivas, en la Resolución dictada en el curso de las quejas **91/1119** y **91/829**, en el mes de Octubre de 1992, sobre la promoción profesional de los auxiliares administrativos de las Instituciones Sanitarias del SAS, y en concreto expresábamos lo siguiente:

"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. "

En este caso presente, estimamos que las valoraciones apuntadas para el supuesto de la promoción profesional de las auxiliares administrativas son válidas para el sistema de selección desarrollado para el ingreso de los subalternos, e incluso las circunstancias se agravan significativamente en esta ocasión.

No cabe duda, que con el sistema establecido en la convocatoria de 27 de Marzo de 1992, el acceso de las personas en turno libre sin servicios previos prestado se torna imposible. Las razones básicas ya las expuso el interesado en queja: " 1) se anula la penalización de 0,25 puntos por respuesta errónea; 2) se confecciona un cuestionario con tan sólo dos respuestas alternativas; 3) el nivel de dificultad de las cuestiones es irrisorio. La intención es clara: haciendo que todos aprueben la fase de oposición, o que la variación en puntos sea mínima de unos a otros, los interinos ganan holgadamente por los puntos de que disponen en la fase de concurso". En definitiva, se articula un sistema de selección que, salvando la fase de oposición, hace recaer la resolución final conforme a los puntos obtenidos en fase de concurso. De tal manera, que la distribución de plazas se realiza conforme a la acumulación de puntos por servicios previos.

A nuestro juicio, este sistema convierte a la prueba en un mecanismo diseñado ex profeso para hacerla en la práctica, poco más que un mero trámite para un colectivo de personas previamente determinado, que se beneficia discriminatoriamente del resto de aspirantes. La prueba demostrativa de este efecto es clara: ninguno de los opositores sin puntos por servicios previos ha podido ingresar en el cuerpo de subalternos. Ha sido materialmente imposible acceder por el turno libre sin puntos.

La doctrina del Tribunal Supremo y la constitucional han venido aceptando que el reconocimiento de los servicios previos en fase de concurso no implica una vulneración del principio de igualdad, y específicamente el de capacidad y mérito, pero que éste ha de ajustarse a los límites marcados jurisprudencialmente, que consisten en lo básico, en admitir los puntos una vez que se supere el aprobado en fase de oposición, es decir una vez aprobada la

prueba selectiva. Y que por tanto, las supuestas "ventajas" se limitan a la concreta obtención de plaza entre las convocadas.

Justamente éstas son las ventajas que se pueden ofrecer a los interinos y contratados, el tener en cuenta sus trabajos previos una vez superada la fase de oposición y hayan demostrado que alcanza los conocimientos técnicos precisos para ingresar en el cuerpo.

Sin embargo, del pacto sindical suscrito por el SAS para garantizar la estabilidad de los interinos, se deduce, que la verdadera intención del organismo era promover el ingreso de los interinos a través de procedimientos de selección, en los cuales la fase de oposición perdiera la virtualidad requerida y se decidiera el acceso en función de los servicios previos prestados, provocando el efecto de restringir el ingreso de los candidatos libres. Con esta finalidad, se adoptan una serie de medidas dirigidas a remover los obstáculos jurídicos y constitucionales que impiden la libre incorporación de los interinos al grupo de subalternos, a costa de desvirtuar la propia naturaleza de los procedimientos de selección y quebrar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.

La prueba de este discurrir lo representa el hecho indiscutible de que ninguna persona de turno libre sin reconocimientos de puntos por servicios previos ha podido superar las oposiciones.

En definitiva, el organismo sanitario ha tratado de ofrecer un procedimiento aparentemente legal y constitucional, pero en el fondo ha obtenido un resultado perseguido por el ordenamiento jurídico, al quebrar el principio de legalidad y de igualdad, con actos de los denominados por la doctrina como "relativamente simulados", y en fraude de ley. Además, todo ello, motivado por la suscripción de unos Pactos Sindicales promovidos con afán de coludir.

A la vista de los hechos y consideraciones que se han presentado en este caso, se procede formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos. En concreto se le recordó el incumplimiento de los arts. 9.1º y 3º, 23.2º y 103.2º de la Constitución, y se dirigió la siguiente **Sugerencia**:

"1.- Que en el futuro el Servicio Andaluz de Salud ordene la selección del personal estatutario conforme a los principios constitucionales

establecidos, y se abstenga de conformar la actuación administrativa en función de intereses parciales.

2.- Que adecúe la negociación colectiva del organismo estrictamente al principio de legalidad, y erradique de la actuación administrativa del SAS la técnica del pacto en colusión."

Contestando de forma tardía, y muy generalizadamente, el Director Gerente del SAS, afirma que:

"... se asume el Recordatorio de los deberes legales y se acepta del mismo modo los dos puntos contenidos en su Sugerencia."

Más adelante, nos dice que, *"... pronunciamientos similares del Defensor del Pueblo en este sentido se han visto ya reflejados en la actuación de este organismo en el ámbito de la negociación colectiva."*

Esperemos que realmente el SAS erradique la técnica de la colusión de su actuación administrativa en materia de personal.

*** Una selección sin observar procedimiento que garantice la publicidad, la capacidad y el mérito (queja 93/1744).**

Compareció una especialista en Anatomía Patológica y nos manifestó:

"Tengo conocimiento de la contratación del patólogo D... realizado en el transcurso de la segunda semana de Enero de 1993, para cubrir una plaza de especialista en Anatomía Patológica, sin que haya mediado la preceptiva convocatoria pública y por tanto impidiendo el acceso de otros especialistas posiblemente con mayor mérito y capacidad, tal y como preceptúa el art. 103 de nuestra Constitución".

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 Servicio Andaluz de Salud en Córdoba, acerca del procedimiento seguido para la mencionada contratación.

Una vez recibido el informe de dicho organismo, que se limitaba a trasladar copia de informes de la Dirección Médica del Hospital "Reina Sofía", de Córdoba, podemos hacer el siguiente relato de hechos y nuestras apreciaciones sobre ellos:

- En torno al mes de Octubre de 1992, el Hospital "Reina Sofía" pone en marcha la contratación interina de un patólogo. Con este motivo, remite una carta a diversos hospitales informando de la necesidad urgente de cubrir dicha plaza.

- Sin que mediara ningún tipo de convocatoria pública o publicidad, aparte de la que pudiera deducirse de la mencionada carta informativa, la titular de esta queja, conoce en esas fechas y casualmente, la existencia de la vacante, a la que desea concurrir, asegurándose primero, a través de la Jefatura de Servicio y de la Dirección Médica, de la existencia de la plaza, y remitiéndoles luego su curriculum, hechos éstos que no se confirman por la Dirección Médica en el informe remitido a esta Institución.

- El 15 de Diciembre de 1992 el Jefe del Servicio de Anatomía Patológica propone para cubrir la plaza, al Dr..., que estaba por entonces terminando su período de residencia en el Hospital "Virgen del Rocío" de Sevilla, y quien finalmente fue contratado. No consta, sin embargo, que se informara a la interesada de su no selección, ni aún menos, de las causas.

- Ésta, al objeto de informarse sobre la resolución adoptada por el Hospital, es recibida por el Director Médico el 8 de Enero, quien le confirma finalmente que la plaza ya había sido adjudicada a otra persona. La interesada solicita entonces por escrito, ante la secretaria de la Dirección Médica, que se le muestre la Resolución por la que se adjudica la plaza a otra persona, pero no recibe respuesta. Dirige más tarde otro escrito a la Gerencia Provincial de Córdoba, que tampoco recibe respuesta escrita, a pesar que, según nos manifiesta la interesada, el Gerente Provincial se comprometió a ello.

- En definitiva, hay constancia, a través del informe del Director

Médico, de que no se produjo publicidad ni convocatoria alguna, que permitiera a otros especialistas, fuera del contexto de los Hospitales que recibieran esa carta informativa, aspirar a ella y, en definitiva, presentarse como candidatos. Así se afirma en el informe del Director Médico:

"En ningún momento la Dirección del Centro efectuó una convocatoria pública de la plaza. En las fechas en las que se propuso el contrato no existía Bolsa de Contratación de Especialistas en la provincia de Córdoba"

- A nuestro juicio, hay que lamentar que se haya prescindido de publicidad en el procedimiento destinado a cubrir este puesto público. Para poder dar vigencia a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso a las funciones y cargos públicos, recogidos en los art. 23 y 103.2 del Texto Fundamental, es necesario que haya una previa publicidad, sin la cual dichos principios no tendrían sentido. Esta necesidad se contiene no sólo en la Norma Fundamental sino en la concreta normativa que regula la selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones sanitarias, en los art. 2.1 y 2 del Real Decreto 118/1991, al indicar que la convocatoria «deberá ser insertada, según proceda, en el BOE o en el Boletín de la Comunidad Autónoma, adoptándose asimismo las medidas de publicidad necesarias para asegurar la divulgación de la convocatoria entre las organizaciones, instituciones y servicios en los que pueda resultar de interés».

El hecho de que se remitiera por parte del Hospital seleccionador, una carta informativa a diversos Hospitales indicando la necesidad de cubrir una plaza, no es, a nuestro juicio, publicidad suficiente para dar cumplimiento a los mencionados principios constitucionales, pues con ello sólo se ofrecía concurrencia a una parte muy limitada de posibles aspirantes, excluyendo a especialistas empleados en otros centros, u otros en desempleo, y que, por no existir Bolsa de Contratación de Especialistas en la provincia de Córdoba, tal y como se afirma en el informe, ni siquiera tenían otro medio de mostrar su disposición a obtener un empleo.

Tampoco nos parece motivo suficiente para eliminar una mayor publicidad, el hecho de que se necesitara cubrir la plaza urgentemente. El ya mencionado R.D. 118/1991 prevé que incluso «uando sea imprescindible, por razones del servicio, la incorporación de personal temporal, la selección del

mismo se efectuará por procedimientos que, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, garanticen la necesaria agilidad y eficacia, y cuenten con la participación de las Organizaciones sindicales». Por lo tanto, tales principios de igualdad, mérito y capacidad a los que contribuye una previa publicidad han siempre de preservarse, también para las contrataciones temporales. La publicidad en la selección es, además, precepto básico de la normativa de Función Pública, de aplicación supletoria en este ámbito.

Por último, consideramos imprescindible que, al menos, en caso de no haberse procurado la necesaria publicidad, se diera respuesta formal, tras su oportuno estudio, a aquella demanda que, como la de la titular de esta queja, sólo pudo conocer de la existencia de la vacante fortuitamente, en el sentido de notificarle su aceptación o su exclusión como candidato idóneo, pues, de lo contrario, no sólo se estaría prescindiendo de publicidad, sino que se estaría despreciando cualquier tipo de concurrencia.

Se acaba formulando la siguiente **Recomendación**:

"Que, en lo sucesivo, se disponga de los mecanismos adecuados que garanticen la publicidad de las vacantes a ofertar, para que se hagan efectivos los principios de igualdad, mérito y capacidad, que rigen el acceso a todo puesto público".

*** Le pierden los papeles (queja 92/1238).**

La interesada nos manifiesta haber aprobado en 1983 unas oposiciones convocadas por el INSALUD, entrando a formar parte de la Bolsa de Trabajo de dicho organismo. En 1983 firmó su primer contrato como Telefonista y, sucesiva y posteriormente, otros como Auxiliar Administrativo y actualmente se encuentra ocupando una interinidad en el Centro de Salud de Huelma (Jaén).

Al habersele requerido documentación en Noviembre de 1990 por parte del SAS procedió a cumplimentar dicho requerimiento el 15 de Noviembre de 1990 y, pese a ello, ha sido excluida de tal lista ya que al parecer en esas dependencias administrativas le han extraviado o perdido la documentación incorporada.

Al remitirnos la información, la Gerencia Provincial del SAS nos

alega:

"Que no consta en esta Gerencia Provincial que D^a. presentara solicitud de renovación de inscripción en bolsa en el período señalado al efecto (1 al 15 de Noviembre de 1990). La mencionada renovación hubo de realizarse en el modelo que se adjunta (Documento Anexo III).

Que con fecha 13 de Noviembre de 1990, D^a ... presentó en esta Gerencia Provincial una solicitud para que fuesen unidos a su expediente los nuevos méritos por ella obtenidos (Documento Anexo IV).

Que la mencionada solicitud de "aportación de méritos" en ningún caso puede ser considerada como una solicitud de inscripción en bolsa"

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe, de las alegaciones presentadas por la interesada, de la legislación aplicable, y como fundamento de nuestra resolución, formulamos las siguientes consideraciones:

- "1.- Sin perjuicio de la valoración que esta Institución ha hecho de los pactos que regulan la provisión temporal de puestos de trabajo en el Servicio Andaluz de Salud, ya conocida por esa Gerencia Provincial con ocasión de la tramitación de otras quejas, hemos de entrar en el examen de este asunto en base a la normativa general aplicable.*
- 2.- De acuerdo con ella, no parece imprescindible entrar a considerar si la interesada puede demostrar que presentó la solicitud de inscripción en el modelo establecido al efecto en el plazo pertinente, a pesar de que ella presenta varios testimonios de personas que dicen haberlo presenciado, ni si se ha producido el extravío de la misma por esos servicios.*
- 3.- Basta hacer una aplicación del principio "pro actione", que postula en favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole*

formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, para obtener una respuesta favorable a las pretensiones de la interesada.

- 4.- *En efecto, de acuerdo con él, y en aplicación del art. 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, como manifestación singular del principio genérico, regulado en el art. 54 de la misma ley, de subsanación de defectos de los actos del administrado, la Administración actuante, a la vista del escrito de aportación de méritos presentado el día trece del mes de Noviembre, por lo tanto dentro del plazo establecido para presentar la solicitud de inscripción, debió conceder un plazo de diez días a la interesada para subsanar el defecto observado, cual fue, según el informe aportado, no presentar la instancia en el modelo establecido al efecto.*
- 5.- *Para mayor abundamiento, puede hacerse uso del principio de economía procesal, que preconiza la no repetición de actuaciones que conducirían a un resultado idéntico, entendiendo que ese escrito de aportación de méritos significa, como no se puede de otra manera, la voluntad de la interesada de ser inscrita en la bolsa de empleo para la contratación temporal de personal no sanitario".*

Por todo ello, se gira la siguiente **Sugerencia**:

- "1.- *Se estudie la posibilidad de retrotraer la tramitación del expediente hasta el momento en que pudo producirse ese defecto formal y, con ello, conceder el plazo de diez días previsto en el art. 71 de la LPA para que la interesada formule su solicitud en el modelo establecido al efecto.*
- 2.- *Se evalúe la opción de, sin necesidad de ese trámite, entender suficientemente acreditada la voluntad de la interesada de ser inscrita en la citada bolsa, procediendo de acuerdo con ella."*

*** La prolija documentación para acceder a plazas del SAS.(queja 93/1392).**

En la misma, el interesado nos dice que presentó en la Gerencia Provincial del SAS, un escrito en el que expresaba su opinión acerca de la exigencia de una prolija documentación que ya consta en esa dependencia administrativa para ser inscrito en la bolsa de trabajo. Tanto en ese escrito como en el que nos ha dirigido, se expresa así:

"En primer lugar, y por medio del anuncio que le envió fotocopiado, se nos obliga a presentar la documentación personal, académica y acreditativa de los méritos, como son D.N.I., títulos, expediente académico, situación laboral, servicios prestados, publicaciones, etc., tanto originales como fotocopias para compulsar, una a una, y hoja por hoja, y todo ello me parecería razonable, si yo, al igual que todos los demás, no las hubiéramos presentado con anterioridad.

En mi caso concreto, adjunto un primer comprobante del Registro de 15 de Enero de 1991, y que me obligan de nuevo a presentar el 20 de Octubre de 1992, sin que sea reconocida la validez de la anterior, y que fue presentada ante el mismo Organismo, en la misma ventanilla, al mismo funcionario y para ser incluido en la misma Bolsa de Trabajo.

Parece más razonable, que la documentación presentada, ante un Organismo, deba seguir teniendo vigencia, y sólo haya que entregar aquellos documentos nuevos que puedan completar, o aquellos otros, que supongan mejora de la documentación ya presentada.

Por otra parte, la no presentación está penalizada con la EXCLUSIÓN de la Bolsa, por lo que estamos obligados a elaborar de nuevo, una documentación de varios kilos de peso y entregarlo, presentando original y fotocopia para compulsar hoja por hoja, en una interminable cola de cientos de Médicos".

Al final, resultaba que la exclusión se verificó por no reunir el interesado los requisitos solicitados, no obstante, su queja sobre la exigencia de documentación que ya consta en el expediente administrativo se mantiene.

*** Dos casos de dilaciones para la adjudicación de la plaza obtenida en C.A.P.**

En el primero de los casos (**queja 92/2318**), pudimos constatar cómo transcurrieron casi dos años esperando que le adjudicaran la plaza obtenida.

La interesada nos refería que:

"Que con fecha 27 de Septiembre de 1991 me fue adjudicada la plaza de A.T.S. en el Servicio de Urgencias de Coria del Río por la Comisión de Selección de Personal Sanitario no facultativo, siendo impugnada la adjudicación de la plaza, con fecha 17 de Octubre de 1991, no resolviéndose por el Servicio Andaluz de Salud, pese haber transcurrido más de un año..."

No se pudo acreditar la definitiva adjudicación de la plaza por parte del SAS hasta mediados de 1993.

Otro caso idéntico instó la **queja 93/2453**. El ATS nos decía:

"Que con fecha 3 de Julio de 1992, se me adjudicó plaza de ATS mediante concurso abierto y permanente, habiendo sido la misma impugnada con fecha 21 de Julio de 1992 por D..

Con fecha 10 de Agosto de 1992, presenté escrito de impugnación al de recurso planteado por el Sr...

Con fecha 20 de Noviembre de 1992, procedí a denunciar la mora, sin que a la fecha haya sido resuelto el mencionado recurso, lo que me produce serios perjuicios, razón por la cual lo pongo en conocimiento de V.E

Con fecha 17 de Septiembre de 1993, he presentado escrito de queja y responsabilidad previa del funcionario responsable de la tardanza en resolver, solicitando una resolución expresa ante la Gerencia Provincial del SAS"

2.11.2. Los concursos de traslado del personal estatutario.

Este año lo que realmente ha provocado un considerable número de quejas es la falta de cumplimentación de las convocatorias de los concursos de traslado del personal dependiente del SAS. Han llovido las quejas, del personal médico, no facultativo, y no sanitario, tanto de atención primaria como hospitales. Tanto unos como otros solicitaban nuestra participación para instar al SAS a cumplir su obligación de convocar puntualmente los concursos de traslado que la ley y las disposiciones vigentes les exige.

Veamos distintas quejas en solicitud de los respectivos concursos de traslados.

*** Los concursos de traslado del personal no sanitario (queja 92/1575).**

Este tema se presenta como continuidad del estudio ya elaborado el año pasado, respecto a la situación en la que se encontraban muchos andaluces, residentes fuera del territorio de nuestra Comunidad, que no podían regresar, ya que el SAS mantenía congelado los concursos de traslado del personal no sanitario.

Como ya sabíamos, la paralización de convocatorias de los preceptivos concursos de traslado del personal estatutario, lleva ya varios años provocando un importante número de quejas ante esta Institución. 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.

En dicho escrito de queja el interesado nos exponía su denuncia y su situación personal:

"En Junio de 1989 me presenté a unas oposiciones para celador que se convocaron en Madrid y las aprobé; mi intención era pedir el traslado a Huelva una vez superado el período de prueba ya que allí había plazas y hacía cuatro o cinco años que no se convocaban unas oposiciones de esta clase. El caso es que, aunque había aprobado no me llamaron hasta Junio de 1990, y durante este período se efectuaron oposiciones para celador en Huelva, se abrieron los traslados, a los que yo no me pude presentar por no haber cumplido aún los tres meses de prueba establecidos para obtener el nombramiento definitivo.

Desde entonces, más de dos años, todo ha sido intentar una y otra vez por mi parte que se me concediese un traslado a mi ciudad donde tengo mi familia y mi casa, y donde sigue habiendo plazas vacantes de celador.

He solicitado traslado, comisión de servicio, he propuesto incluso que aunque me quedara un año parado por pedir excedencia, que después me readmitieran ya en Huelva.

Me han contestado que el concurso de traslados se abriría en una fecha que nunca llega. Que no me concedían la Comisión de servicio porque había traslados o porque no había plazas vacantes. Que no podría reincorporarme porque estaba en otra Comunidad, que tengo que esperar a una nueva convocatoria de exámen, etc.

Ultimamente me conformaba con que me dijesen de forma aproximada para cuándo puede solucionarse, esto tampoco me lo dicen.

Por todo esto, mi situación familiar se reduce a viajes continuos y cortos a Huelva, y mi situación económica a la imposibilidad de establecerme en Madrid. De forma que mi mujer, mientras le dure el contrato temporal que tiene en Huelva se encarga de nuestra casa allí, y yo pagando un alquiler en un piso compartido, en Madrid, que no podría mantener yo sólo.

Parece mentira que habiendo plazas sin cubrir por personal fijo (Hospital de Riotinto, Hospital "Infanta Elena", etc.), y después de dos años en Madrid esté contemplando como única salida el renunciar a mi plaza".

El SAS informa que está pendiente de desarrollar nuevos procedimientos de concursos de traslados a tenor de la exigencia de la nueva normativa básica. No obstante, mientras éstos llegan, -ya hace tres años que se dictó el Real Decreto- todo sigue suspendido.

*** Los problemas de los Técnicos de Formación Profesional para que se les adjudiquen las plazas una vez resuelto el concurso (queja 92/2145).**

El Presidente del Colegio de Diplomados en Enfermería de Cádiz y su provincia se queja de la falta de respuesta del SAS a los recursos presentados por los Técnicos de Formación Profesional contra las adjudicaciones de plazas en hospitales de la provincia. La suspensión del procedimiento retrasa la toma de posesión de los adjudicatarios, con los perjuicios que ello conlleva.

Los afectados nos denuncian:

"... el estado de indefensión de 252 enfermeros de la provincia de Cádiz, ante la falta de decisión de la Administración Sanitaria de resolver los recursos que se instaron contra ellos, como consecuencia de la adjudicación de plazas hospitalarias por resolución del Servicio Andaluz de Salud de fecha 5 de Mayo de 1992.

Los recursos precitados son calcos de anteriores y reiteradas impugnaciones, formuladas por Técnicos de Formación Profesional, que fueron resueltas, en su día, a favor de los Diplomados en Enfermería.

La falta de resolución a los recursos planteados ha supuesto que 82 Diplomados de Enfermería no han podido tomar posesión de su plaza en el Hospital "Puerta del Mar" de Cádiz, 53 en el Hospital

de Jerez de la Frontera, 30 en el Hospital Clínico de Puerto -Real, 43 en el Hospital "Punta Europa" de Algeciras y 44 en el Hospital de La Línea.

Asimismo, ha supuesto un perjuicio económico y social a estos profesionales de la Enfermería que habían organizado su vida en las localidades en las cuales les fue adjudicada la plaza".

Con excesiva demora, el SAS acaba resolviendo el concurso y concediendo las adjudicaciones.

*** La ausencia de convocatoria de Concurso de Traslado en los Equipos Básicos de Atención Primaria.**

Hace cinco años que no se celebran concursos de traslado en el ámbito de la atención primaria reformada; el personal, un gran número, habita en pequeñas localidades dispersas y se lamenta de la falta de cumplimentación de los deberes legales del SAS de convocar anualmente estos concursos.

Veamos algunos casos y las consecuencias que reporta:

En la **queja 93/2609**, el interesado nos comenta:

- "1.- Este problema afecta a un colectivo de cientos de trabajadores del SAS, Médicos y ATS propietarios de los EBAP (Equipos Básicos de Atención Primaria) ó Centros de Salud de toda Andalucía.*
- 2.- Desde Septiembre de 1988, es decir hace más de cinco años, este colectivo se ve privado del derecho de movilidad en su puesto de trabajo. Pues, desde esa fecha, Septiembre del 1988, en que el SAS convocó traslados, no ha vuelto a haber nuevo Concurso.*
- 3.- Más del 50% de las plazas de la plantilla están vacantes, y en la actualidad ocupadas por interinos y contratados que se están perpetuando en buenos destinos, pues la mayoría de estas vacantes son jubilaciones. Personal que está ocupando los buenos destinos de un cuerpo al que no pertenecen pues no han sufrido*

oposiciones.

4.- Está legislado que las vacantes saldrán anualmente a concurso de Traslados, pero una vez más la Administración no cumple las leyes.

5.- Si se celebrara concurso de Traslados, los interinos no perderían su puesto de trabajo, claro que sí serían desplazados a peores destinos.

6.- Hay infinidad de familias separadas y personal propietario con cientos de miles de kilómetros sobre sus espaldas, con el riesgo que ello supone, y la Administración hace caso omiso a cumplir la normativa, tal vez con el objetivo inconfesable de mantener en buenos destinos a personal contratado en detrimento de la movilidad del personal propietario del cuerpo, además con la connivencia de los sindicatos, pues su afiliación la mayoría es de personal no fijo (interinos y contratados)".

Otro ejemplo lo encontramos en la **queja 93/2727**, en la que el afectado nos traslada su situación personal:

"Soy médico titular por oposición desde el año 1983, integrado en Atención Primaria de Salud desde 1986, y con destino en el Centro de Salud del Distrito Sanitario de la Serranía de Ronda (Málaga).

Es el objeto de mi escrito el hacerle partícipe de la angustiosa situación por la que atravieso, a mi juicio de modo injusto. Se da la circunstancia de que mi domicilio particular se halla en Jerez de la Frontera, en donde convivo con mi mujer e hijos, ciudad desde la que he de desplazarme a diario (ida y vuelta 250 kms) para efectuar mi labor en Ronda, mientras espero indefinidamente el traslado".

2.11.3. La promoción profesional del personal estatutario.

Como ya hemos dicho, este año han escaseado los procedimientos de selección y promoción del personal estatutario del SAS; evidentemente este hecho ha repercutido también sobre el número de quejas recibidas. Pocas posibilidades de promoción ha dispuesto el personal ya que toda la maquinaria administrativa del personal del SAS ha permanecido paralizada durante 1993.

No obstante, todavía restan algunas quejas de años anteriores, en especial, tuvimos la oportunidad de estudiar una queja sobre la promoción profesional del personal de la función administrativa, a continuación pasamos a dar cuenta de la misma.

*** A los aspirantes de promoción interna se les concede una puntuación que excede de lo dispuesto normativamente.**

En las **quejas 92/1667 y 92/1671**, los interesados nos decían que habían concurrido como aspirantes por promoción interna a las pruebas de acceso al Grupo de Gestión de Función Administrativa del Estatuto de Personal no Sanitario del SAS, manifestando que el listado de aprobados del segundo ejercicio de estas pruebas no respeta la puntuación adicional máxima en la fase de concurso para los aspirantes por el sistema de promoción interna (25% de la puntuación máxima posible del conjunto de los ejercicios de la fase de oposición), que se establece en el art. 15.2 del R.D. 118/91, de 25 de Enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias.

Añadían que, encontrándose entre los aspirantes de mejor puntuación en los ejercicios, no han obtenido plaza por la no aplicación del tipo máximo establecido en dicho Real Decreto. Consideraban que:

"con el criterio utilizado por el tribunal en la calificación de los ejercicios se burla la esencia de las oposiciones, primando en exceso los méritos, en detrimento de los opositores que se esfuerzan y estudian el temario".

Cumplimentando la petición de informe, la administración sanitaria nos dice:

"Que el artículo 15.2 del Real Decreto 118/91, de 25 de Enero, al que alude el interesado, no es precepto básico de los señalados en el art. 1º.2 del citado Real Decreto, salvo lo dispuesto en el último párrafo del mencionado art. 15.2 ... que se ha contemplado en la base 1.7.1. de la Resolución de Convocatoria.

Así, al no ser dicho artículo precepto básico, no vincula a la Comunidad Autónoma Andaluza, por lo que ésta queda facultada para regular el tema de manera distinta a la contemplada en el Real Decreto y en uso de esa facultad, se dicta la Resolución de la Convocatoria en la que dicha puntuación queda reflejada en la base 1.7.2 de la misma".

Del estudio de los escritos de los interesados y de la justificación que de esta medida hace el informe del SAS, fijamos el contenido de la controversia en si es aplicable en este proceso selectivo el límite del 25% que establece el art. 15 de Real Decreto 118/91, o si no lo es, porque el contenido de la base 1.7 de la convocatoria es de aplicación preferente.

De acuerdo con ello, y para fundamentar mejor nuestra resolución, presentamos en la resolución final las siguientes consideraciones:

1ª.- Efectivamente, tal como dice el informe remitido desde el SAS, *" el artículo 15.2 del Real Decreto 118/91, de 25 de Enero, ..., no es precepto básico de los señalados en el art. 1º.2 del citado Real Decreto, salvo lo dispuesto en el último párrafo del mencionado art. 15.2..."*.

También es cierto que, como consecuencia de ello, *"la Comunidad Autónoma Andaluza ... queda facultada para regular el tema de manera distinta a la contemplada en el Real Decreto ..."*.

2ª.- Por tanto, y reconocido como queda que la Comunidad Autónoma Andaluza puede dictar una normativa con contenidos diferentes a los del citado Real Decreto, no hay más que plantearse la cuestión de si es la resolución de convocatoria y aprobación de bases de las pruebas selectivas el instrumento idóneo para llevar a cabo esa regulación.

Para ello, es preciso, en primer lugar, determinar la naturaleza

jurídica de las bases de convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a la función pública: la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado, (sirvan como ejemplo las Sentencias de 27 de Junio de 1986, Sala 4ª, Repertorio Aranzadi 4.900 y de 19 de Octubre de 1989, Sala 3ª - Sección 2ª, R.A. 8520), el dogma de la naturaleza de mero acto administrativo de las bases de convocatoria, a pesar de su contenido normador. En similares términos se pronuncia la Audiencia Nacional en la sentencia de 13 de Junio de 1992, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 1ª, fundamento jurídico tercero.

En segundo lugar, debe diferenciarse entre acto administrativo y norma general. La doctrina mayoritaria, avalada por una reiteradísima jurisprudencia, ha declarado que lo que realmente distingue a la disposición general del acto administrativo es que la primera es un instrumento ordenador, mientras que el acto es un algo ya ordenado y limitado a ejecutar y cumplir una ordenación previa; la disposición general no se consume con cumplirla una vez sino que sigue vigente y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimiento, mientras que el acto administrativo se agota en su cumplimiento y para un nuevo cumplimiento se habrá que dictar un nuevo acto.

De acuerdo con esto, no debe olvidarse, por tanto, que esa naturaleza de acto administrativo excluye la posibilidad de introducir, a través de base de convocatoria, normas de contenido reglamentario conformadoras del ordenamiento jurídico.

3ª.- De lo anterior se puede concluir que, si bien la Comunidad Autónoma Andaluza puede regular de una manera diferenciada este aspecto que nos ocupa, no es la resolución de convocatoria de unas pruebas selectivas el instrumento adecuado para contener esa normativa.

4ª.- Constatado esto último, y entendiendo que deben ser en última instancia los Tribunales de Justicia quienes decidan sobre la existencia de derechos subjetivos preferentes de los participantes en las pruebas convocadas por la resolución en cuestión, ya que no es esa la competencia de esta Institución, sí sería necesario realizar un pronunciamiento sobre lo expuesto, a fin de preservar el principio de seguridad jurídica que la Constitución garantiza en el apartado 3 de su art. 9.

5ª. Para conseguirlo, sería deseable que se aprobara, por el órgano competente, una normativa general, con el adecuado rango, que contuviera las

modificaciones que la Junta de Andalucía estime más adecuadas introducir sobre la normativa estatal no básica en ejercicio de sus potestades.

6ª.- Si el ejercicio de esa potestad de normación se realiza a través de una Resolución del Servicio Andaluz de Salud, debe tenerse en cuenta el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y el carácter de acto administrativo de las resoluciones de convocatoria.

Tanto la doctrina, como el Tribunal Supremo, se han pronunciado sobre este principio en diversas reflexiones y resoluciones.

Este principio, que ya aparecía en el art. 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, se encuentra en la actualidad expresamente recogido en el art. 52.2. de la nueva Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas».

A la vista de los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Institución, procedió a formular al Director Gerente del SAS las siguientes **Sugerencias**:

"1ª.- Que, en el caso de estimar procedente introducir una regulación diferente a la contenida en la normativa estatal en materias que no tengan un carácter básico, se realicen los trámites necesarios para que el órgano competente dicte las normas generales que la recoja y se produzca su publicación en el BOJA, como requisito ineludible para producir efectos.

2ª.- Que, respetando el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, y teniendo en cuenta su naturaleza de meros actos administrativos, no se introduzcan, en las resoluciones de convocatoria de pruebas selectivas, bases que puedan contrariar normas generales aplicables a las mismas".

La Dirección Gerencia del SAS no ha dado todavía contestación

sobre la aceptación o rechazo de esta Sugerencia.

2.11.4. Los complementos retributivos.

En materia retributiva, tan sólo queremos reflejar algunos casos significativos que hemos tratado este año; hay otros referido a atrasos de haberes del personal, pero por ser reiterativos nos abstenemos de comentarlos. Por ello, sólo expondremos tres asuntos interesantes.

*** Retrasos en el pago del abono de las retribuciones de los eventuales (queja 92/1413).**

En la queja un médico de refuerzo de Atención Primaria en las localidades de Los Carcheles, Noalejo, y Campillo de Arenas (Jaén) nos denunciaba que desde Junio del año pasado sufría retrasos en la percepción de sus retribuciones mensuales, agravándose en los últimos meses y llevándole a una situación económica y familiar angustiosa.

Promovida la investigación, la Gerencia Provincial del SAS de Jaén nos dice que, de acuerdo con las instrucciones recibidas desde la Oficina de Técnica Presupuestaria de la Dirección General de Gestión Económica del SAS, por ser el reclamante personal eventual, sus haberes han de abonarse en nómina complementaria, la cual se mecaniza durante los siete primeros días del mes siguiente al trabajado. Una vez emitida la nómina por los servicios informáticos, es revisada por el Distrito Sanitario correspondiente, enviándose en un plazo aproximado de dos días al Departamento de gestión económica, que, a su vez, la tramita a los servicios centrales en Sevilla.

A la vista de los hechos expuestos y del contenido del informe emitido presentamos las siguientes consideraciones:

1.- Toda la normativa reguladora de la percepción de sus retribuciones por los trabajadores que lo son por cuenta ajena, establece la exigencia de que se satisfagan con puntualidad. Ello es así explícitamente en el art. 29.1 del Estatuto de los Trabajadores. Del mismo modo, el devengo, liquidación y pago de las mismas, en las Administraciones Públicas y sea cual sea la naturaleza jurídica de la relación que las unen con su personal, se realiza

con carácter mensual.

2.- No parece razonable un trato discriminatorio entre los trabajadores fijos y aquellos que prestan sus servicios temporalmente.

3.- Los procedimientos de ejecución presupuestaria deben ajustar sus ritmos a las prescripciones de la legalidad material, lo que en este caso significa establecer uno en la gestión de este tipo de gastos que posibilite su pago al finalizar la mensualidad a la que se refieran.

A tenor de lo considerado, esta Institución, procedió a formular a Vd. la siguiente **Recomendación**:

"Se modifique el procedimiento de gestión del pago de las retribuciones del personal eventual, con el objeto de que puedan percibirse con la misma puntualidad con la que se satisfacen al resto del personal al servicio del organismo.

El SAS termina contestando que tratará de aminorar los plazos establecidos, con el fin de eliminar los desajustes que se han venido originando. No obstante, al atribuir la causa de los retrasos a las normas y estructura del presupuesto, estima que la solución escapa de su ámbito competencial.

*** Las dificultades de un sustituto para cobrar (queja 93/316).**

El interesado, farmacéutico, pide nuestra intervención para subsanar el retraso en el abono de las retribuciones devengadas con ocasión de la sustitución que realizó del farmacéutico titular de Almonáster la Real (Huelva), durante el mes comprendido entre el 21 de Septiembre y el 20 de Octubre de 1992. Para ello, nos expone los acontecimientos:

" ... Tras personarme en la Gerencia Provincial del SAS, se me dice el 4 de Diciembre, que no tienen noticia de tal sustitución. Les dejo copia igual a la entregada el 30 de Agosto, a la que dan entrada y acompaño. Quedando ellos en contestarme cuando resuelvan.

Me desplazo al Distrito Sierra (Aracena). Me pongo en contacto con el

coordinador de inspectores farmacéuticos y le solicito un escrito que certifique que hice la sustitución (21/9/92 al 20/10/92) a D.... solicitud que aceptan pues tenían entrada de todas las muestras recogidas enviadas y firmadas por mí durante dicho período".

Estas gestiones, y otras muchas que nos relata tuvo que efectuar para poder cobrar pasado muchos meses. La Delegación Provincial de Salud de Huelva, refiere que todo se debe a un error, y diligentemente, dando cumplimiento a nuestro requerimiento, subsana de inmediato el problema.

*** Silencio administrativo frente a una reclamación salarial (queja 92/997).**

Es el caso de un funcionario trasferido de la Diputación de Granada, que no sabe bien de quién depende ahora, y que cuando formula una petición de haberes que le adeudan nadie se hace cargo de la reclamación. Decidimos formular al SAS, organismo del que dependía, un **Recordatorio** de los deberes legales, y para que se superara la situación del personal transferido se dicta una **Recomendación** con el siguiente contenido:

"Que por esa Administración, en lo sucesivo, se cuide y procure contestar en tiempo y forma todas las solicitudes planteadas, según previene el ordenamiento jurídico, e igualmente, en el caso de no considerar de su competencia lo solicitado, así se le haga saber al que pide o reclama, o remita dicha solicitud al órgano administrativo u oficina correspondiente, en aras de una mejor eficacia y coordinación administrativa."

La Diputación Provincial acepta el **Recordatorio** y justifica que de inmediato ha procedido a contestar la petición del interesado.

2.11.5. Las profesiones sanitarias y las especialidades médicas.

En este punto queremos registrar las incidencias que se han producido respecto a las profesiones que prestan sus servicios en el sistema

sanitario, y los procedimientos para acceder a los títulos de especialidad.

*** Dificultades para la obtención del título de especialista de los Profesores Ayudantes y Doctores.**

En el mes de Septiembre de 1992 comparecían ante esta Institución, cuatro Profesores Ayudantes de la Facultad de Medicina de Cádiz. En el escrito nos exponían que el Concierto entre la Universidad de Cádiz y la Junta de Andalucía, para la utilización de las Instituciones Sanitarias en la investigación y la docencia, no contempla la previsión normativa de regular el sistema de obtención del título de especialista por parte de los Profesores Ayudantes.

Admitidas las quejas a trámites, y acumuladas en un expediente por venir referida a un problema común, se solicitó el preceptivo informe a la Dirección General de Ordenación Sanitaria. En el referido informe se nos aportan los siguientes argumentos:

- "1.- La Ley 14/86, de 25 de Abril, General de Sanidad, en efecto prevé en su artículo 105.4 la posibilidad de que los ayudantes doctores y los profesores que cumplan las condiciones que reglamentariamente sean establecidas, puedan acceder al título de especialista; asimismo a tenor de lo anterior, el Real Decreto 1558/86, de 28 de Junio dispone que la Comisión Interministerial (mencionada anteriormente en el art. 5 del Real Decreto 127/84, que regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista), es quien ha de decidir anualmente el número de profesores y ayudantes, así como especialidades a las que podrán acogerse, para acceder a los programas de formación que corresponde a su área de conocimiento; todo ello en función de las necesidades asistenciales, y previo informe del Consejo Nacional de Especialidades Médicas.*
- 2.- De toda la normativa hasta aquí mencionada, se deriva claramente que es la Comisión Interministerial el órgano competente en la toma de decisiones al respecto.*
- 3.- Además, el art. 4, base 12.2 del Real Decreto 1558/86, especifica*

que en caso de existir el Concierto (en este caso materializado ya, y de cuyo seguimiento se hace cargo la Comisión Mixta entre la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz), la solicitud correspondiente será formulada por la Universidad a través de esta Comisión Mixta."

La cuestión objeto de la queja que presentan los interesados se refiere al derecho de los Profesores Ayudantes de obtener el título de especialista conforme marca la legislación aplicable.

Legalmente, el derecho queda recogido explícitamente en el artículo 105.4. de la Ley General de Sanidad: «Podrán acceder a los distintos títulos de especialistas los Ayudantes Doctores y los Profesores que cumplan las condiciones que reglamentariamente se establezcan en el marco de las necesidades asistenciales y docentes. El régimen de conciertos deberá garantizar a los Ayudantes de Universidad y a los Profesores el cumplimiento de los requisitos antes mencionados».

El desarrollo reglamentario se verificó a través del Real Decreto 1558/1986, de 28 de Junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias. Y en concreto en la base 12º, del artículo 4º, se especifica lo siguiente:

«1.- En el concierto se recogerán las medidas necesarias para que los ayudantes y los profesores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios de las áreas de conocimiento relacionadas con las ciencias de la salud puedan obtener el título de especialista que se corresponda con su área, a través de la vía establecida en el artículo 18 del Real Decreto 127/1984, de 11 de Enero, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de médico especialista, o de las que deberán establecerse para el resto de los títulos de especialistas en materias relacionadas con las ciencias de la salud».

En este sentido, el art. 18 del Decreto 127/1984, por el que se regula la formación médica especializada y la obtención del título de Médico Especialista, desarrollado por la Orden Ministerial de 4 de Junio de 1987 (BOE de 9 de Junio), establece el procedimiento de acceso de los ayudantes, doctores y profesores titulares de las Facultades de Medicina, al título de

médico especialista.

Sin embargo, tal como denuncian los interesados en queja, el Acuerdo de 17 de Septiembre de 1991, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el concierto establecido entre la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz, para la utilización de las Instituciones Sanitarias en la investigación y la docencia, no contempla nada respecto a la previsión exigida por la base 12ª, del artículo 4º, del Real Decreto 1558/86. El concierto no recoge «... las medidas necesarias para que los ayudantes y los profesores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios de las áreas de conocimiento relacionadas con las ciencias de la salud puedan obtener el título de especialista que se corresponda con su área...», tal como prescribía el Real Decreto citado, dictado en desarrollo de la propia ley General de Sanidad. En este sentido, hay que reconocer que el concierto, tal como denuncian los afectados, presenta una laguna que les perjudica en su lógica expectativa de obtener el título de especialista.

Apreciamos que la razón presentada por la Directora General de Ordenación Sanitaria, al advertir que *"de toda la normativa hasta aquí mencionada, se deriva claramente que es la Comisión Interministerial el órgano competente en la toma de decisiones al respecto."*, no se corresponde con la realidad jurídica, específicamente con lo dispuesto en la base 12ª, del art. 4 del Real Decreto 1558/86. Por contra sí es aceptable la reserva que indica en el apartado tercero de su informe, al recordar que es la Universidad de Cádiz la que tenía que haber promovido las solicitudes de los afectados.

En este caso, presenciamos un caso típico de competencias compartidas entre distintas administraciones: la estatal, la autonómica, y la institucional (las Universidades), que requiere una actuación coordinada para integrar una serie de actos complejos que garanticen el derecho de los Ayudantes a acceder al título de especialidad, a tenor del art. 104.5 de la Ley General de Sanidad. En este marco de distribución de funciones, la ejecución material del derecho precisa que el principio de coordinación, que debe presidir el funcionamiento de todas las administraciones, se desarrolle correctamente por cada uno de los elementos administrativos que participan. En este esquema de reparto de funciones, estimamos que no es aceptable autodisculparse en función de la pereza de las otras administraciones en actuar adecuadamente.

En concreto, a la administración sanitaria andaluza le es imputable no haber contemplado, en el concierto suscrito, las medidas necesarias para

que los Ayudantes pudieran obtener el título de especialista. En su beneficio, es necesario registrar que otros conciertos, para otras Universidades, dictados en aplicación de lo ordenado en el Real Decreto 1558/1986, tampoco previeron la adopción de las medidas específicas. En general, se ha justificado que esta laguna en el concierto ha obedecido a la falta de desarrollo de los mecanismos habilitados en las normas sobre especialidades para llevarlo a cabo.

Sin embargo, hay casos en los que sí se ha contemplado la situación de los Ayudantes y Profesores: Concierto con la Universidad de Oviedo y el INSALUD para la utilización de las Instituciones Sanitarias en la investigación y docencia universitarias y el Concierto con la Universidad de Extremadura y el INSALUD; en estos supuestos, se ha dispuesto que sean las Universidades las que formalicen la solicitud ante la Comisión Interministerial de las plazas de especialistas que necesitan para acceder a los programas de formación que se corresponda al área de conocimiento. Y se señala que las Comisiones de Docencia de los Hospitales serán las responsables directas de la formación de candidatos a la obtención del título de especialista, para lo cual los Ayudantes y Profesores dispondrán de funciones asistenciales.

Admitiendo que la administración sanitaria andaluza debía haber garantizado el derecho de los ayudantes y profesores a obtener la especialidad médica, conforme prescribe el art. 105.4 de la Ley General de Sanidad, a través del mecanismo del concierto suscrito con la Universidad, por indicación de lo dispuesto en la base 12ª, del art. 4 del Real Decreto 1558/1956, y que este derecho, hasta ahora, no se ha hecho efectivo a sus legítimos titulares, hay que reconocer que la materialización de los mecanismos de actuación depende de otras administraciones con competencia concurrida en la materia. En este sentido, también habrá que corresponsabilizar de la demora en el reconocimiento del derecho de los ayudantes, a la Universidad, por no haber promovido las correspondientes solicitudes, y a la propia administración estatal por no coordinar y diligenciar los procedimientos de obtención de los títulos de especialistas.

En definitiva, al tratarse de un acto administrativo complejo, constituido por la participación de distintas administraciones, se requerirá el concurso de todas. En la distribución de las parcelas de responsabilidad, le corresponde a la administración sanitaria adoptar las medidas necesarias para posibilitar la obtención del título a los Ayudantes, en el marco del concierto suscrito, prevención que no se llevó a cabo.

A modo de conclusiones, presentamos las siguientes consideraciones:

1.- Que los Ayudantes y Profesores de Universidad tienen derecho a acceder a los distintos títulos de especialistas, conforme prescribe el art. 105.4 de la ley General de Sanidad (LGS).

2.- Que los Conciertos de las administraciones sanitarias con las Universidades para la utilización de las Instituciones sanitarias en la investigación y docencia universitaria, deberán garantizar a los Ayudantes y los Profesores el derecho previsto en el art. 105.4 de la LGS. El Real Decreto 1558/1986, art. 4º, base 12ª, ordena que los conciertos recogerán «las medidas para que los ayudantes y los profesores pertenecientes a los cuerpos de docentes universitarios de las áreas de conocimiento relacionadas con las ciencias de la salud puedan obtener el título de especialista que se corresponda con su área».

3.- Que el Concerto acordado por la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 17 de Septiembre de 1991, no regula las medidas para la obtención del título de especialista por los Ayudantes.

4.- Que los actuales Ayudantes de la Facultad de Medicina de la Universidad de Cádiz no han logrado acceder al derecho a la obtención del título de especialista, en función a los impedimentos administrativos expuestos, de los que en parte, por no contemplar el régimen de obtención de los títulos en el concierto, es responsable esa administración sanitaria.

Como conclusión de la tramitación del expediente, se decide presentar las siguientes **Sugerencias**:

"1.- Que por parte de esa administración sanitaria se adopten las medidas de coordinación, con el resto de administraciones implicadas, necesarias para garantizar que los Ayudantes de Facultad puedan acceder al derecho a la obtención del título de especialidad, conforme prescribe el art. 105.4 de la ley General de Sanidad. En concreto sería conveniente, que se instara a la Universidad de Cádiz a promover las solicitudes de los Ayudantes ante la

Comisión Interministerial.

- 2.- *Igualmente sería deseable que la administración sanitaria andaluza facilitara el desempeño de la actividad asistencial necesaria para la formación especializada de los ayudantes, de acuerdo con los programas de formación que correspondan.*
- 3.- *Por último, en razón de la demora producida, y los plazos de vigencia de los contratos de Ayudantes, se le solicita que proceda a actuar con la premura que requiere el caso, con la finalidad de evitar perjuicio mayores a los legítimos titulares del derecho que reclaman".*

Al poco tiempo nos contesta el Director General de Coordinación, Docencia e Investigación de la Consejería de Salud que:

"Con fecha de 3 de Junio de 1993, la Subdirección General de Especialidades en Ciencias de la Salud y Relaciones con las Instituciones Sanitarias, realiza las oportunas aclaraciones que no entran en contradicción con el sistema procedimental aprobado por la Comisión Mixta, por lo que con fecha de 4 de Junio en mi calidad de Presidente de las Comisiones Mixtas de seguimiento de los Conciertos entre la Junta de Andalucía y las Universidades de Cádiz y Sevilla, traslado a la Comisión Interministerial competente las solicitudes tramitadas y aprobadas en las respectivas Comisiones Mixtas".

Con esto, consideramos que las demandas de los interesados, al igual que las del resto de profesores ayudantes o titulares que así lo hubieran solicitado, han tenido la debida tramitación y adecuada resolución.

*** Los cursos para la obtención de la Especialidad de Medicina Familiar (queja 92/1897 y 93/1).**

Los interesados exponían que, al amparo del Real Decreto 264/1989 de 17 de Marzo, todos aquellos profesionales de medicina general

que hubiesen estado al menos cinco años ejerciendo en la asistencia pública, podían obtener, con carácter excepcional, el título de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. Se establecía como requisito previo la realización de un cursillo de perfeccionamiento que debían poner en práctica las Comunidades Autónomas.

Los reclamantes manifestaban que desde que se confeccionaron las listas de los futuros asistentes al curso, hacía ya más de dos años, no se ha dado ningún paso hacia su consecución. Añaden que esta demora, aparte de ponerlos en situación de desigualdad con profesionales de otras Comunidades Autónomas, donde el cursillo ya ha tenido lugar, les provoca un gran perjuicio porque dicho título de Especialista es indispensable para acceder a una plaza en un Centro de Salud y es, además, el que a nivel de Medicina General, homologará la Unión Europea.

El SAS nos informa que el curso se prevé iniciarlo en Enero de 1993. Se justifica el retraso por el gran número de admitidos que existen en esta Comunidad, combinado con los requisitos que establece el Real Decreto: grupos de 20 como máximo y duración obligatoria de tres meses. Se nos informa que el Ministerio de Educación y Ciencia no va a expedir los títulos hasta que no finalicen los cursos en todas las Comunidades Autónomas y no se van a exigir todavía para ocupar puestos en los Centros de Salud.

El problema es que al ritmo de 20 cursillistas cada tres meses, van a transcurrir muchos años, antes de que los cientos de afectados puedan acceder al título. Se hace necesario que el SAS se comprometa a agilizar y remover los obstáculos que impiden el normal desarrollo de estos cursos de formación.

*** El SAS prescinde de los higienistas dentales (queja 93/2096).**

Se dirige a nosotros un representante de un Sindicato, denunciando el desamparo en el que se encuentran los higienistas dentales, titulados de nuevo cuño creados por una Ley relativamente reciente, que no encuentran ninguna alternativa laboral, ya que el SAS les cierra todas las puertas de acceso. Veamos los hechos:

"Primero.- La profesión de Higienista Dental, correspondiente título de

Formación Profesional de Segundo Grado, tendrá como atribuciones, en el campo de la promoción de la salud y la educación sanitaria bucodental, la recogida de datos y la realización de exámenes de salud y el consejo de medidas higiénicas y preventivas individuales y colectivas. Colaboran también en los estudios epidemiológicos.

Podrán, asimismo, realizar determinadas funciones técnicas y asistenciales como ayudantes y colaboradores de los Facultativos Médicos y Odontólogos (art. 3 de la Ley 10/1986, de 17 de Marzo, sobre Odontólogos y otras profesiones relacionadas con la Salud Dental).

... Tercero.- La citada Ley 10/1986, de 17 de Marzo, sobre Odontólogos y otras profesiones relacionadas con la Salud Dental, no es si no la adecuación de la legislación española a la normativa comunitaria aplicable (Directivas 78/686, 78/687 y 78/688, de 25 de Julio de 1978 y 81/1057, de 14 de Diciembre de 1980).

Cuarto.- A pesar de estar regulada y reconocida legalmente la profesión de Higienista Dental en el campo de la Salud, la Administración de la Junta de Andalucía y el Servicio Andaluz de Salud (SAS) han obviado la convocatoria de plazas correspondientes a dicha profesión y especialidad hasta el momento, y estos profesionales no han podido acceder, bien mediante pruebas de acceso a la función pública (personal estatutario, funcionario o laboral), bien mediante el acceso a las bolsas de trabajo para sustituciones temporales en la citada Administración...

Quinto.- Dicha omisión por parte de la Administración, al excluir de las convocatorias para acceder a un empleo público la especialidad de Higienista Dental no es objetiva, razonable ni está justificada, y amén de no ser conforme a la Ley, resulta lesiva a los derechos fundamentales de la igualdad (art. 14 CE) y de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE)".

El asunto se encuentra aún pendiente de resolución definitiva. Esperamos que el año próximo podamos dar cuenta del resultado del trabajo

llevado a cabo por esta Institución.

*** Los Asistentes y Trabajadores Sociales se quejan de la supresión de los profesionales en los nuevos centros de salud (queja 93/2212).**

El Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cádiz, nos expresa que tiene conocimiento de que los nuevos Centros de Salud que se están poniendo en funcionamiento no contemplan en su plantilla funcional la figura del profesional Trabajador Social/Asistente Social, y entre otras cosas, después de recordar la legalidad que lo sustenta, nos manifiesta lo siguiente:

"... Que al igual que el resto de los profesionales de los Centros de Salud, el Trabajador Social de Atención Primaria, tiene sus responsabilidades escritas y reconocidas en los distintos programas de salud, que son los instrumentos vitales de funcionamiento y desarrollo de la actividad programada de los Centros de Salud, factor de gran valor distintivo entre la asistencia prestada por un Centro de Salud y la que presta un Consultorio y/o Ambulatorio.

Que durante los años 1984/1993 la labor del Trabajador Social/Asistente Social ha quedado patente desarrollando su labor profesional diaria en los Centros de Salud.

Resulta inexplicable que a la hora de restringir gastos se opte por hacerlo reduciendo la plantilla de los Trabajadores Sociales, lo que supone la desaparición de esta figura profesional en los Equipos Básicos de Atención Primaria, dado que tan sólo existe un Trabajador Social por cada Centro de Salud, perdiéndose a su vez, el enfoque integral de la atención primaria de salud.

Ante momentos de crisis económica, coyunturas que fortalecen el aumento de enfermedades de etiología social (toxicomanías, enfermedades transmisibles, salud mental), no es comprensible que se opte por eliminar a la figura profesional que mejor podría afrontar estas deficiencias, el Trabajador Social/Asistente Social..."

Esta queja se halla todavía en tramitación, a la espera de valorar el

conjunto de la información recibida por la administración.

XI.- SERVICIOS SOCIALES.

1. Introducción.

Este año hemos procedido a desglosar el capítulo de salud y servicios sociales, en aras a la intensificación del principio de especialidad que pretendemos que acoja el Informe Anual. La importante cuota del número de quejas, así como el contenido de las mismas, los estudios que sobre ellas se han realizado, la propia correspondencia con la ordenación administrativa de los servicios sociales, y la entidad de la materia en sí, han recomendado adjudicarle un capítulo específico a todo lo referido a los asuntos sociales.

En concreto, durante el año 1993 se han tramitado 110 quejas nuevas sobre asuntos de servicios sociales, además de las 78 quejas que se hallaban pendientes de resolución de años anteriores. Por temática, el mayor número de quejas se dedican a denuncias sobre menores, y en relación a la gestión administrativa aplicada en la tramitación y concesión de las prestaciones asistenciales. En menor medida, también se reciben un número considerable de quejas sobre: las residencias de ancianos, supuestos de desprotección social y marginación, las condiciones de los centros asistenciales, etc...

Hemos distribuido el informe de dación de cuenta sobre el estado de los servicios sociales en cinco apartados, que ya son clásicos: los menores, los ancianos, los colectivos desprotegidos, los centros asistenciales y la gestión administrativa del SAS.

En su conjunto, de entre todas las quejas recibidas y tramitadas, hemos destacado las que consideramos más relevantes, tanto por la materia que afecta, como desde la óptica de la aportación que se realiza desde esta Institución. En uno y otro caso, hemos tratado de ofrecer una semblanza del actuar administrativo, en aras a la tutela de los derechos de los ciudadanos y en función del principio de eficacia que debe orientar a las administraciones públicas. Hemos hecho hincapié en las resoluciones que se han formulado desde esta Institución a los organismos afectados.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Los Menores.

En el año 1993 se ha incrementado significativamente el número de quejas que se reciben en materia de menores. La mayor parte de estas quejas se refieren a las discrepancias que surgen en los procedimientos de desamparo de los menores no atendidos adecuadamente. Los padres desposeídos de la tutela de sus hijos acuden a nuestra Institución para que fiscalicemos la legalidad y oportunidad de la actuación administrativa privativa de la patria potestad. Ciertamente, una gran parte de los procedimientos de desamparo se sustancian con respeto a las garantías legales y a los derechos de defensas de los padres, pero lógicamente, en la actuación administrativa se producen casos donde surgen discrepancias e incidentes entre las partes. Esta Institución trata de garantizar que la administración actúe con eficacia, objetividad y sometida al principio de legalidad, en materia de menores que afecta a derechos de índole tan personalísimo.

En este informe vamos a destacar nuestra intervención en dos casos que refieren procedimientos de desamparo y acogida: uno de ellos, pone en evidencia la situación de colapso administrativo que padece la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Cádiz; y el otro, refleja la actividad ejercida por la Delegación en Jaén, respecto a unos menores en alto riesgo social, y el acogimiento temporal por parte de la abuela. Ambos supuestos vienen a denunciar manifiestas disfuncionalidades de la actuación administrativa.

Durante este año se han ido recibiendo una serie de quejas sobre la repercusión e influencia de los medios de comunicación sobre los menores, tanto por la emisión de programas que pudieran afectar negativamente a la evolución y la educación de los niños, como de la utilización de las imágenes de menores en programas de noticias o de actualidad. Sobre esta materia específica hemos destacado la queja sobre el programa infantil "La Bola del Dragón", y la actuación institucional llevada a cabo a raíz de la utilización de imágenes de menores en torno a un caso muy conocido, sometido a los tribunales sobre abusos deshonestos a menores.

Veamos los casos:

*** Los atrasos de los expedientes de menores en la Delegación**

Provincial de Cádiz.

En dos quejas, comparecieron unos interesados denunciando la demora en sustanciarse los procedimientos de acogimiento de unos menores, seguidos en la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Cádiz. En concreto, los casos eran los siguientes:

Queja 92/687. En el mes de Marzo de 1992 se dirigió a esta Institución D..., exponiéndonos la demora que viene sufriendo para tratar de regularizar una situación de hecho que viene manteniéndose desde Julio de 1979, hace ya 14 años.

El asunto se remonta, como hemos dicho, a 1979, fecha en que la menor, de cuatro meses, pasó a ser acogida de hecho por la familia, ya que el supuesto padre de la menor (no está reconocida legalmente), y sobrino de la acogedora, se la confió a esta familia, ante la incapacidad de la madre, de atenderla y cuidarla adecuadamente.

Queja 92/692. En el mismo mes de Marzo de 1992 compareció ante esta Oficina D..., exponiéndonos que desde el día 26 de Agosto de 1989 cuidan de una niña que recién nacida, en el mismo hospital, su madre se la entregó en acogimiento. Llevan esperando el acogimiento legal más de un año.

Ambas quejas se investigaron desarrollando el procedimiento sumarial que describe nuestra Ley de creación, y en los dos casos se acreditó la demora en sustanciarse los procedimientos administrativos de acogimiento familiar instados por las familias. En concreto, en el supuesto definido en la queja 92/687, consta que la familia solicitó, el día 26 de Noviembre de 1990, a la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Cádiz, la legalización del acogimiento, mientras que no se dicta resolución administrativa hasta el mes de Junio de 1993. Es decir, pasados más de dos años y medio.

Más tarde, instada la investigación de la queja 92/692, en la misma se comprueba que desde el mes de Octubre de 1991 la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, de Cádiz, tiene conocimiento del acogimiento de hecho de la niña, ya que la Junta Provincial de Protección de Menores de Ceuta le pone en su conocimiento que la madre de la menor entregó la pequeña a los padres acogedores en el propio hospital donde dió a luz. A raíz de este

expediente del Jurado de Protección, el Servicio de Menores de Cádiz inicia el estudio del caso.

En Junio de 1992 comparecen todas las partes afectadas en el Servicio de Menores para presentar sus posiciones sobre la situación de la niña. Y es a partir de este momento cuando el expediente se paraliza.

A finales de Agosto de 1993 los interesados, que eran los padres acogedores, nos escriben denunciando la demora del Servicio de Menores en dar respuesta a su petición de formalización del acogimiento. Nos manifiestan:

"hasta el día de hoy no he recibido noticia alguna de la asistencia social de Cádiz, ni de ninguna otra institución competente, para la regularización de la adopción de mi hija."

A tenor de la demora advertida, y la concurrencia de un grupo de quejas que ponían en evidencia la disfuncionalidad de la administración en el desarrollo de esta actividad, se decide, el pasado día 6 de Octubre de 1993, girar visita al Servicio de Menores de la Delegación Provincial de Cádiz, con la finalidad de analizar el funcionamiento del servicio e interrogar por las razones del retraso en la resolución del procedimiento de formalización del acogimiento de la menor.

Los responsables del Servicio de Menores de la Delegación Provincial nos exponen lo siguiente sobre el funcionamiento de la unidad:

- Que en este servicio recae la totalidad del trabajo de ejecución de las competencias sobre menores de la administración autonómica. En concreto, realizan la gestión de los siguientes procedimientos:

- * Formalización de los acogimientos administrativo y judiciales.
- * Formalización de los procedimientos de adopción.
- * Estudio de las familias adoptantes.
- * Estudio y tramitación de las adopciones internacionales y su seguimiento.

* Promover las inscripciones registrales que afecten a los menores tutelados.

* Las relaciones judiciales y con los fiscales de menores.

* Cumplimentación de las peticiones de seguimiento de otras provincias.

- Que el personal técnico se siente desbordado por el trabajo que depende de los mismos. La plantilla prevista en la Relación de Puestos de Trabajo (R.P.T.) es insuficiente para atender la demanda administrativa, sobre todo respecto a los expedientes históricos. A pesar de que actualmente tienen asignado otros técnicos destinados en la propia delegación, el trabajo se acumula.

- Nos manifiestan que tan sólo pueden atender a las peticiones que se reciben diariamente, es decir, sólo se gestionan los procedimientos de desamparo o adopción que se originan como nuevos. Tratan de no producir más acumulaciones, pero se muestran incapacitados para resolver el archivo histórico.

- En este sentido, se constata que existen aún 1.600 expedientes históricos sin resolver, provenientes de los Tribunales Tutelares de Menores de la provincia, antes del cambio legislativo operado por la Ley 22/1987 de modificación del Código Civil. Estos expedientes, que se refieren a acogimientos provisionales, tienen una antigüedad que supera, en todo caso, los seis años, y muchos de ellos se remontan a hechos de otra década. Hasta tal punto esto es así, que se están empezando a archivar sin más, ya que los niños acogidos han alcanzado la mayoría de edad.

- Igualmente resulta que los expedientes de acogimientos de hecho se someten a unas demoras de años, como en los dos casos que anteriormente hemos descrito y que motivaron las quejas. Nos informan que tienen 250 expedientes de acogimientos de hecho pendientes de resolver.

- Por último, para significar los retrasos más significativos, nos informan que los expedientes de estudio de las familias adoptantes, se encuentran sin valorar desde hace cinco años. Todas las peticiones formalizadas

desde el año 1988 se hallan pendientes de estudiar.

A tenor de la información registrada, y especialmente respecto a la acumulación de expedientes crónicos, consideramos conveniente ponerlo en conocimiento de la Consejera de Asuntos Sociales, como máxima autoridad responsable de los servicios sociales en la administración autonómica, con la finalidad de que adopten las medidas que se recomiendan para resolver la descrita disfuncionalidad administrativa de un departamento dependiente de esa Consejería.

Pero además, teníamos interés en volver hacer notar la carencia de norma jurídica que regule específicamente estos procedimientos, relativos a la guardia y custodia de los menores. Al mismo tiempo que se significa la falta de cumplimentación de los principios y plazos que marca la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

A nuestro modo de ver, este entorno administrativo de amplias dilaciones, demoras históricas y abstracción de los procedimientos a la realidad jurídica en vigor, se desmarca de los principios de organización que deben regir en las administraciones públicas, conforme ordena el art. 103 de la Constitución: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia ..., con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

Por todo lo expuesto, se decidió formular la siguiente **Recomendación:**

- "* Que por parte de esa Administración de los Servicios Sociales se adopten las medidas organizativas precisas para solventar el colapso administrativo que existe en el Servicio de Menores de la Delegación Provincial de Cádiz.*
- * Que articule las medidas jurídicas precisas para que los procedimientos administrativos que se generan en torno a las competencias sobre menores, se desarrollen respetando los principios constitucionales y legales vigentes".*

La Consejería da contestación rechazando la **Recomendación** y negando gran parte de los hechos deducidos de la investigación.

*** El Servicio de Menores de Jaén se inhibe de intervenir en materia de su competencia (queja 93/930).**

La interesada nos mostraba su desacuerdo con la actuación de la Delegación de Asuntos Sociales de Jaén, respecto a la problemática situación de sus cuatro nietos.

Después de numerosos contactos con los interesados, y a la vista del informe elaborado por los Servicios Comunitarios de Andújar, y del remitido por la Delegación, procedimos a analizar las posturas de cada una de las partes implicadas, para expresar nuestras consideraciones sobre este asunto.

Los hechos que dan origen a esta queja datan del viernes, 19 de Febrero de 1993, día en el que los Servicios Comunitarios de Andújar detectan, mediante visita domiciliaria, una situación sobre los cuatro menores antes aludidos, que califican "*de desamparo*": "*malnutrición, falta de higiene personal y de la vivienda (se pudieron recoger 30 bolsas de basura), abandono psico-físico, no asistencia a clase, desestructuración familiar de los padres..., información contrastada con vecinos, familia y colegio*". La gravedad del asunto hizo incluso que el Gerente de los Servicios Sociales Comunitarios aconsejara presentar denuncia en la Comisaría de la Policía, como así hicieron.

El lunes siguiente, 22 de Febrero, la abuela, que accidentalmente tiene conocimiento de la situación, y los padres de los menores, se reúnen con los técnicos de los Servicios Comunitarios, quienes, para la búsqueda de una solución para los menores, concertan telefónicamente una visita ese mismo día en la Delegación de Asuntos Sociales de Jaén.

Durante el desarrollo de esa visita en la Delegación, los padres reconocen su incapacidad para atender a los menores, y se muestran abiertos a cualquier solución. La abuela manifiesta, temiendo la institucionalización de los niños, única alternativa apuntada por la Delegación según la interesada, que ella podría hacerse cargo de ellos, a pesar de sus escasos recursos económicos -lo que hace constar expresamente, en espera de recibir alguna ayuda económica

y/o de guardería- y pasa entonces a ocuparse definitivamente de ellos tras la visita, ese mismo día.

La actuación de la Delegación el día de la visita, se resume en, según propio informe remitido a esta Institución:

*"una entrevista de **información y asesoramiento, respecto de una situación de hecho... ante la presunta falta de aptitudes de sus padres, para atender las necesidades de éstos**". "Ante la inexistencia en nuestra Delegación, en esa fecha, de expediente relativo a los menores", continúa diciendo el informe, "los Técnicos estimaron oportuno efectuar una mediación de buena fe, orientándolos hacia la redacción de un documento privado, **que garantizara la estabilidad de los niños por un tiempo determinado**, dando de esta manera, forma, a una situación tan común como es que, coyunturalmente, una abuela se haga cargo de sus nietos", y **"quedando esta Entidad Pública, al margen de dicho acuerdo"** .*

El documento que se redacta en dicho momento, y que posteriormente se hace llegar a los Servicios Comunitarios para que se procediera a su firma por las partes interesadas, va rubricado como "*Acuerdo de Delegación de Guarda*", en papel común, sin constancia alguna de intervención por parte de la Delegación, en el que se hace mención, además de otros compromisos inter partes, de que "*Dª ... se hace cargo del cuidado de los menores, **a los cuales recibe en este acto**, y por tiempo de seis meses, y con el fin de atender a los **menores en riesgo social**" .*

Por lo tanto, a la Delegación de Asuntos Sociales le llega la noticia, el día 22 de Febrero, en primer lugar a través de una llamada telefónica de los Servicios Comunitarios, y luego, por la inmediatez de los hechos narrados directamente por los padres y abuela, en visita personal a la Delegación, de una **situación**, cuanto menos, **de riesgo** para unos menores.

Nos apoyamos, para manifestar que existía una situación de riesgo para los menores, en la propia decisión de la Delegación de asesorar a la familia sobre el modo en que los menores podían salir del hogar donde convivían con sus padres, para pasar a ser cuidados por otra persona, a modo de "*Acuerdo de Delegación de Guarda*", y con el fin de "*garantizar la estabilidad de los*

menores" "ante una presunta falta de aptitud de los padres"; luego, de no existir esa presunción de riesgo, adelantada por los Servicios Comunitarios telefónicamente, y contrastada con la versión de la familia allí presente, no hubiera tenido sentido que aconsejaran o asesoraran un cambio en el titular de la guarda de estos menores.

Estimamos que, a la vista de esa información con que ya contaban sobre la situación de los menores, **no cabía otra actuación por parte de esa Delegación, en ese momento, y tal como lo exigen sus competencias de protección del interés del menor, que la de iniciar una investigación oportuna con la mayor urgencia posible**, para determinar o no la existencia de desamparo, o, al menos, para consentir formalmente, y con todas las garantías, la nueva situación a que iban a pasar los menores, bien asumiendo la propia entidad pública la guarda de éstos, o bien favoreciendo un acogimiento en favor de otras personas, en vista de que **los padres reconocían su incapacidad de cuidarlos**.

La **necesidad de esta intervención de la Administración** que consideramos no se ha activado, en su momento oportuno, por parte de la Delegación de Asuntos Sociales, viene fundamentada en palabras del Profesor García Cantero en "Notas sobre el acogimiento familiar": *"Normalmente, la protección y asistencia a los menores actúa a través de la familia. Pero si, por cualquier circunstancia, los padres incumplieran tal deber de asistencia, ha de ponerse en marcha la actuación supletoria del Estado y demás poderes públicos para que sea eficaz esa protección integral, en cualquier caso y circunstancia"*.

Así la Circular nº 2 de 15 de Febrero de 1989, de la Consejería de Asuntos Sociales, sobre los procedimientos administrativos en la tramitación de expedientes de adopción y acogimiento familiar, confirma lo anterior, indicando que «el procedimiento protector **se iniciará en el momento en que se tenga constancia documental o información que, por su contenido, suponga la necesidad de su intervención tutelar o guardadora, momento en el que se abrirá el expediente correspondiente**».

La Delegación alega que, en ese momento, no se procedió a declarar el desamparo, ya que:

"esta situación sólo se dicta tras un estudio y posterior diagnóstico... al carecer de expediente, es imposible proceder a una valoración de

tal envergadura".

Sin embargo, entendemos que ese obstáculo de carencia de expediente, podría haberse salvado con una actuación propia, que acordara el inicio del mismo, solicitando los informes necesarios en ese mismo instante de los Servicios Comunitarios, o al menos, aceptando el ofrecimiento de remisión que le hicieron los Servicios Comunitarios al día siguiente.

Así, los Servicios Comunitarios informan que, el día siguiente a la visita,

*"nos pusimos en contacto telefónico, para tener conocimiento de las medidas que se habían adoptado en la Delegación, donde se nos informó que se había redactado el escrito de delegación de guarda, pero que no tenía carácter legal alguno. Se nos informó que la intencionalidad del escrito era hacer creer a los familiares que sí lo tenía...Durante la conversación **planteamos la posibilidad de enviar informe social y psicológico, así como soportes documentales.** Se nos contestó que no era necesario porque no iban a abrir expediente".*

La Delegación añade, que, además de no contar con documentación para iniciar el expediente,

*"la demanda que se planteó fue de información y asesoramiento, **respecto de una situación de hecho, de tener bajo su cuidado de forma habitual a sus cuatro nietos...**". **"Incluso no se apreció la necesidad de proceder de oficio a la incoación del expediente de protección** debido a que los menores pasaron de estar bajo la guarda efectiva de los padres, a convivir con la abuela, **no habiéndose producido en ningún momento la situación de desamparo, ya que en el momento de la demanda de asesoramiento, no se veían privados de la necesaria asistencia moral o material"**.*

Sin embargo, tampoco consideramos que puede ser excusa a la

falta de instrucción de expediente, el hecho de que ya existiera "*una situación de hecho*", puesto que no es sino a partir de entonces, cuando la abuela decide ocuparse de ellos (en ese sentido se redacta por la propia Delegación en el Acuerdo de Delegación de Guarda); así como tampoco consideramos aceptable manifestar que no se había producido en ningún momento la situación de desamparo, porque, para no caer en incongruencia, si la Delegación no podía actuar declarando el desamparo por la falta de documentación en ese momento, tampoco debía poder estar en posición de declarar lo contrario.

En cualquier caso, consideramos que la valoración de existencia o no de desamparo no puede responder al análisis de la relación padres-hijos durante el transcurso de una visita ("*en el momento de la demanda de asesoramiento*"), sino que ha de basarse en un análisis de múltiples circunstancias que rodean al menor, lo que implica una evaluación global, también en el tiempo.

Después de haber intentado la Delegación apoyar su postura de mero asesoramiento porque en este caso "*no había desamparo*" y "*sólo requerían asesoramiento*", nos sorprende leer de su informe que:

*"a la demandante se le informó de que **esta solución**, -la de la delegación de guarda- **le sería más beneficiosa** en principio, que el hecho de que esta misma demanda fuera canalizada a través del **trámite ordinario** seguido en el Servicio de Atención al Niño, ya que...no incumbiría en este caso a la abuela, sino al Ente Público, la soberana decisión de quién es la persona adecuada para cuidar a unos menores...sólo a la vista de los informes, decidirá con plena soberanía la entidad pública, pero **sin inclinarse a priori en favor de familiares** frente a los solicitantes más antiguos en acogimiento".*

Y nos sorprende porque a través de estas palabras, la Delegación está reconociendo, que la actuación que se debiera haber seguido (como *trámite ordinario*), en un caso como el de estos menores, hubiera sido la de **tramitar un acogimiento**, añadiendo a continuación que ese trámite le sería menos favorable a la abuela, puesto que no se inclinarían a priori por la familia extensa a la hora de seleccionar a los acogedores.

Discrepamos en su totalidad con que la Administración disponga

de una u otra vía (la de la delegación de guarda, o la del acogimiento formal) para atender una situación de riesgo para unos menores. Como ya hemos defendido más arriba, la situación que se presentó en este caso, necesitaba de una intervención inmediata de la Delegación, para adoptar una de las medidas protectoras que prevé la ley, por lo que la elección de una vía al margen de ésta -la de delegación de guarda-, como opción que *"mejor convence"* a la persona que va a hacerse cargo de los menores, nos parece del todo inaceptable. En cualquier caso, el punto de mira no debe constituirlo el mayor o menor beneficio para la abuela, sino el **interés prioritario de los menores**, argumento que en el informe, no se ha utilizado para defenderla.

Por lo demás, también nos parece contradictorio que se desprecie la posibilidad de que la abuela pudiera resultar escogida como acogedora frente a *"solicitantes más antiguos"*, cuando al mismo tiempo está consintiendo, mediante la redacción de un documento privado, que sea la abuela la que definitivamente se haga cargo de los menores. Más aún, entendemos que en toda medida de protección, debe primar la idea de procurar la permanencia del menor en su propio entorno **familiar**, siempre que ello no sea contrario al interés del mismo.

En la propia publicación de la Dirección de Atención al Niño, titulada *"La atención a la infancia en Andalucía"*, se describe una situación muy parecida a la que aquí venimos analizando, indicando que existe un "acogimiento con previsión de retorno", ***"cuando la situación aconseja que el menor ha de salir de su familia de origen y se prevé que la resolución de los problemas familiares se producirán en un plazo breve; con esta medida se persigue, que el menor, una vez resuelta dicha situación, se reintegre en su propia familia con garantías de una adecuada atención. Por ello, se pretende que, prioritariamente, este tipo de acogimiento se lleve a efecto con la familia extensa (tíos, abuelos, etc) o personas del entorno del menor (vecinos) y se promociona la continuación de las relaciones del niño con sus padres"***.

Consideramos, por tanto, que la medida que se debiera haber facilitado desde esa Delegación, después de iniciar de inmediato el expediente y tras las oportunas investigaciones, debiera haber sido la de un acogimiento administrativo con previsión de retorno. Esta medida que apoyamos es, además, en opinión del profesor García Cantero, la que mejor se adecua a situaciones como las que ha originado esta queja: *"el legislador ha concebido el acogimiento para servir a fines diversos, desde preparar una adopción, hasta para solucionar*

situaciones coyunturales en que puede encontrarse una familia (enfermedad u otras circunstancias graves que impidan la normal convivencia familiar), pasando por situaciones permanentes de marginación social (padres drogadictos, vagabundos)".

Del mismo modo, el Profesor Ruiz-Rico en su estudio de "La tutela ex lege, la guarda y el acogimiento de menores" manifiesta: *"La entidad pública realiza una función de mediación entre los padres y menor, por una parte, y futuros acogedores, por otra, pues a dicha entidad le compete la búsqueda de las personas aptas para recibir a los menores en acogimiento. Esta función puede llevarse a través de dos vías: la de selección y apoyo al candidato idóneo a "acogedor"...y por otro, la de ratificar, si ha lugar a ello, previos los exhaustivos estudios e informes pertinentes, al sujeto o sujetos que los padres o tutores han buscado "ex profeso" para su hijo y con quienes éstos han llegado a una especie de preacuerdo".*

Nuestro rechazo, pues, a la figura de la delegación de guarda, que a primera vista podría haber conducido a los mismos resultados prácticos, se fundamenta en el desprecio de importantes garantías que han sido diseñadas por la Ley en los casos en que la Entidad Pública interviene en la protección de menores. Nos estamos refiriendo a la puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal de las medidas adoptadas, o el seguimiento por parte de la propia Administración de la integración del menor, garantías que se han omitido con la actuación de "asesoramiento" de la Delegación, que ha quedado en todo momento **"al margen del acuerdo de la delegación de guarda"**.

Consideramos, por tanto, que la Delegación de Guarda, como manifestación de la autonomía de la voluntad de las partes, podría ser admisible en casos en los que no es necesaria la intervención de la Administración, por no darse un riesgo para los menores, como es la decisión de unos padres, que cumplen normalmente con sus obligaciones respecto de sus hijos y que han de ausentarse de su domicilio un determinado tiempo, de delegar, verbalmente o por escrito, la guarda de sus hijos en otras personas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, existía una previa situación digna de protección, de una gravedad considerable, que exigía, por tanto, claramente, una intervención inmediata de la Administración.

Esta actuación, sin embargo, se produce con posterioridad, según indica el informe de la Delegación, "una vez que ya se recibió el informe de los Servicios Comunitarios el 1 de Abril de 1993, procedieron a la incoación del expediente provisional".

Esta apertura del expediente el día 1 de Abril, o sea, diez días más tarde de la visita de los familiares a la Delegación, podría haber sido acertada si se hubiera declarado entonces, aunque con cierto retraso, el acogimiento. No obstante, la Delegación, afirma entonces, aprovechando el cambio de las circunstancias y los hechos consumados bajo su asesoramiento, que **"los menores no eran susceptibles de medidas legales de protección, aunque sí de apoyo económico"**, para lo cual informan que el oportuno cauce, lo ofrece *"la Orden de 20 de Abril de 1992, como medida protectora de contenido fundamentalmente preventivo, y con el objetivo de mantener a los menores en su medio familiar, que deben solicitar a la Diputación"*.

Nos sorprende que el informe de la Delegación, termine reconociendo la necesidad de *"apoyo económico"* a favor de la abuela, cuando fue precisamente éste el motivo de disputa y origen de la queja de la interesada, en cuyo escrito nos manifestaba que *"la actitud de los técnicos era la de negarse en todo momento a ayudarme en cuanto a la prestación económica"*, a pesar de que para esa negativa, como para la determinación o no de la existencia de desamparo, no contaban en ese instante, de documentación que pudiera fundamentarla, tal como ahora hacen.

Por último, disintimos también de la ayuda propuesta para favorecer las necesidades de la interesada, ya que según el art. 6 in fine de dicha Orden, «en ningún caso serán objeto de esta Orden las prestaciones económicas destinadas a favorecer acogimientos familiares», por lo que, en todo caso, una vez que se reconoce la necesidad de ayuda económica, lo adecuado, según las consideraciones que hemos hecho más arriba, debiera haber sido la de estudiar la posibilidad de favorecer un acogimiento remunerado.

Visto lo anterior deducimos que, a nuestro juicio, la Delegación de Asuntos Sociales llevó a cabo en el momento oportuno las actuaciones que son propias de su competencia, y que le obliga a intervenir para la protección de la infancia, produciéndose como consecuencia de ello el rechazo de las formalidades y garantías que de modo tan imperioso se exigen en esta materia; por lo que, en consecuencia, se procedió a formular un **Recordatorio** de

deberes legales y una **Recomendación**:

"Que en lo sucesivo esa Delegación asuma con mayor celo las competencias que le son propias, en orden a intervenir formalmente, como tal autoridad, en los momentos en los que se detecte o se presuma una situación de riesgo para menores, y adopte entonces las medidas de protección que se consideren más oportunas a la vista del interés prioritario del menor".

La Administración, por último, asumió el Recordatorio y aceptó la Recomendación:

"Aceptamos plenamente las críticas que se pueden efectuar ante una actuación que en principio pudiera haber sido poco ortodoxa, porque en el afán de esta Delegación, está el mejorar continuamente la atención a los usuarios de nuestros servicios, y cualquier crítica a nuestras actuaciones, debe llevarnos, amén de una profunda reflexión, a conclusiones que deriven en un mejor tratamiento de los casos que nos están encomendados, no sólo, desde la perspectiva profesional, sino desde el punto de vista del interés del menor".

*** Queja contra el programa infantil "La Bola del Dragón" (queja 93/824).**

Una asociación nos dirigió denuncia por la difusión reiterada del espacio infantil "Bola del Dragón" y "Bola del Dragón Z" emitido por Canal Sur TV, por estimar que atentan contra la integridad psíquica del menor, protegida por la Constitución Española y en los Convenios Internacionales sobre los Derechos de los Niños y la Juventud, que España tiene ratificados.

El fundamento de la crítica a estos programas infantiles se basan en:

"una violencia exagerada, y una versión del sexo desvirtuado y poco sano para los niños y niñas. El tema en sí es de aventuras, pero introduce escenas y frases de carácter erótico poco conveniente

para la formación integral y social de los niños y niñas a quienes va dirigido".

A título de ejemplo, la Responsable de la Comisión de seguimiento de los derechos de los niños en los medios de comunicación de la Asociación, remitió una carta al Director de Canal Sur el pasado 2 de Julio de 1992, en la que destacaba las escenas más significativas que fundamentaban su denuncia, solicitando se tomara una determinación sobre tales programas.

Admitida la queja, en un inicial informe los responsables de RTVA defendían la emisión del programa, y en este contexto, entendían que:

- "1. No hay motivos claros y aceptables para la generalidad que aconsejen retirar esta serie de la programación.*
- 2. El aspecto de la violencia debe ser contemplado desde una problemática más amplia que afecta al conjunto de las televisiones y de su programas.*
- 3. Junto a estos aspectos criticados y otros cuya crítica comparte este informe, Bola del Dragón ofrece contenidos y valores positivos como la solidaridad, constancia, disciplina, idealismo, lealtad, respeto a los mayores, búsqueda de la autonomía personal, deseos de aprender, etc.."*

Y terminaban por concluir que:

"Ha sido y es voluntad de Canal Sur ofrecer a nuestros espectadores más jóvenes, programas que además de entretenerles, les ayuden a potenciar la capacidad intelectual y desarrollar los valores sociales por todos deseados. Para ello, se pone especial cuidado tanto en la selección como en el seguimiento y control, principalmente en los programas de producción propia."

Posteriormente, rectificaron su posición y se decidió, en el mes de Noviembre, retirar la emisión de "La Bola del Dragón". Según nos informan, a

tenor de la decidida presión de la opinión pública en contra de este espacio televisivo.

*** Defensa institucional del derecho al honor y la preservación de las imágenes de los menores.**

El Defensor del Pueblo Andaluz, en el mes de Marzo de 1993, y con ocasión de una serie de hechos concatenados que ponían en evidencia la fragilidad de los derechos de los menores frente a la utilización de los mismos ante los medios de comunicación, hizo pública su preocupación y su más absoluto rechazo ante ciertos hechos acaecidos recientemente en nuestra Comunidad Autónoma en los que se veían implicados menores, y ante las desviaciones que el reflejo de tales hechos se estaban produciendo en distintos medios de comunicación con daños evidentes hacia los menores relacionados con esas circunstancias.

En este contexto se indicaba:

"Sin perjuicio del derecho a la información y al ejercicio de la libertad de expresión -que nadie puede cuestionar en un sistema democrático- el aprovechamiento de imágenes y de intervenciones de menores con amplia difusión en estos medios pone en serio peligro los derechos reconocidos a los menores a su propia imagen y a su intimidad -por encima de intereses particulares de parientes o de terceras personas- máxime en unas desgraciadas circunstancias que inciden directamente en las facetas más delicadas de la estima, honor, respeto y propia imagen de los menores.

La publicidad añadida que se viene dando sobre estos acontecimientos, tristemente frecuentes, no debe nunca llegar a conculcar los derechos de quienes, por su edad y condición, merecen con mayor celo la protección y cuidado en su intimidad por parte de todas las instancias de la sociedad, no sólo por respeto a los principios que debe inspirar toda sociedad democrática, sino como cumplimiento estricto de los compromisos internacionales suscritos por España en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y refrendados por nuestra Constitución".

2.2. Los Ancianos.

En relación con la atención social a los ancianos, este año queremos ofrecer los trabajos realizados en torno a la prestación de ayuda domiciliaria, que es definida por los servicios sociales, como la intervención básica del sistema.

Los problemas comenzaron a surgir a fines del año 1992, y especialmente arreciaron en 1993, cuando concretamente se suspendieron las prestaciones en Sevilla capital. Veamos algunos casos estudiados:

En la **queja 93/355**, la anciana nos decía:

"Era beneficiaria del Servicio de Atención Domiciliaria hasta que ha sido suprimida por el Ayuntamiento sevillano..."

Mi edad es de 71 años y tengo implantada una válvula mitral que me impide hacer esfuerzos. Soy viuda y vivo sola. También tengo que usar zapatos ortopédicos para conseguir la poca movilidad de que soy capaz. Mi queja es que me han suprimido la ayuda desde primeros del mes de Febrero".

El interesado de la **queja 93/304**, nos reflejaba su problema:

"Me jubilé por invalidez total permanente hace demasiados años, mi edad es de 77 años y mi caso es este: recibía hasta el pasado mes de Diciembre la ayuda en mi hogar de una asistente social que realizaba por mí las tareas de la casa, ya que es fácil entender que no puedo hacerlas por mí mismo.

El Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, que se encargaba de esta prestación de ayuda, la ha suspendido por una razón incomprensible para mí: la falta de presupuesto."

El Ayuntamiento de Sevilla ante la demora que padecía en recibir

las transferencias de la Junta de Andalucía decidió suspender las prestaciones de ayuda domiciliaria a los beneficiarios. Lógicamente surgieron quejas que denunciaban esta suspensión de la actividad. Afortunadamente el servicio se restauró al mes siguiente.

Por otra, y a la vista de lo que estaba acaeciendo en relación con la prestación básica del sistema, y como complemento del estudio sobre las residencias de ancianos en Andalucía se decidió iniciar una investigación general sobre las ayudas domiciliarias en las capitales de provincia.

*** Una investigación sobre la implantación y el alcance de las ayudas a domicilio a los ancianos en Andalucía.**

En el año 1993 se ha iniciado por parte de esta Institución, una investigación tramitada como **queja de oficio 93/2516**, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, acerca de una de las prestaciones básicas de la política del bienestar social, incardinada en la red de los Servicios Sociales Comunitarios: la ayuda a domicilio.

En una primera aproximación teórica sobre su finalidad y objetivos, podemos decir que, como las demás prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios, se trata de un servicio dirigido con carácter integral y polivalente, a todos los ciudadanos, como primer nivel de actuación para el logro de unas mejores condiciones de la vida de la población.

El servicio está pensado para proporcionar, mediante personal especializado, una serie de atenciones preventivas, formativas, asistenciales y rehabilitadoras a personas que presentan dificultades en la realización de sus actividades domésticas y habituales, con el fin de posibilitar la permanencia del ciudadano en su medio habitual de vida, evitando las situaciones de desarraigo.

Aunque el destinatario de la Ayuda a Domicilio, según su concepción teórica, lo constituye toda persona o unidad familiar que requiera alguna de las atenciones que procura, existen ciertos colectivos que por su situación social son más proclives a ser usuarios de las atenciones de este servicio: las personas mayores con pérdida de autonomía personal y en condiciones de desventaja social, y los minusválidos con disminución de su movilidad o de sus capacidades que afecte significativamente a su autonomía

personal, así como ciertas familias en situaciones de crisis que puedan requerir apoyo en la realización de sus actividades habituales.

Es precisamente a través del conocimiento de las situaciones de necesidad que esta prestación viene a cubrir, y de los colectivos a los que se dirige, como se descubre la importancia del estudio que hemos iniciado.

Ciertos datos fácticos y estadísticos corroboran la relevancia de poder garantizar un servicio de este tipo, tanto con unos niveles de cobertura suficientemente amplios, como con una calidad aceptable:

- el aumento progresivo del número de ancianos: en Andalucía, según los datos provisionales del Censo de Población de 1991, el 11,65% -808.343 personas- de la población total tiene más de 65 años, y, según estimaciones prospectivas, para el año 2000 la población andaluza mayor de 65 años se aproximará al millón de habitantes. De los actuales mayores de 65 años, una cuarta parte tiene dificultades para la realización de su higiene personal, un 40%, tiene trastornos de la deambulación, y, un 17%, vive solo.

- el 3,6% de la población andaluza menor de 65 años (249.455 personas), según datos del IASS, son personas con minusvalías, constanding además que unos 58.643 minusválidos, sólo pueden salir de casa acompañados.

- dentro de la población mayor de 56 años andaluza, en 1992, se contaba con unos 55.000 perceptores por ancianidad, del Fondo de Asistencia Social, unas 10.882 estaban acogidos a las Pensiones no Contributivas; dentro de la población con minusvalías, más de 55.000 personas en el año 92 eran beneficiarias de prestaciones derivadas de la Ley de Integración Social del Minusválido, más de 7.500 eran perceptores de pensión no contributiva, y 42.284, del Fondo de Asistencia Social. Atendiendo a estas cifras de perceptores de rentas mínimas, se entiende que no existe, para estos colectivos, perspectiva real de adquirir servicios privados con los que sus necesidades pudieran quedar cubiertas.

- el trabajo femenino fuera de casa. Los cambios sociales operados en el rol social de las mujeres hacen que la función de éstas de cuidar a los mayores o a sus familiares disminuidos en el hogar, esté disminuyendo.

- las condiciones y barreras de las viviendas. Un 20% de la población mayor de 65 años se siente insatisfecha con su vivienda, coincidiendo con aquellas personas que suelen vivir en zonas socialmente deprimidas, viven solos, y la vivienda no es de su propiedad. El 86% de las personas con minusvalías, no cuenta con accesos adecuados en el edificio en el que habitan, y un 72% encuentra dificultades de movilidad en el núcleo urbano en el que residen.

Todas estas situaciones crean en estos grupos, caracterizados por una especial vulnerabilidad, unas carencias y unas necesidades específicas, a las que una sociedad solidaria ha de responder adecuadamente.

Si esa respuesta consigue además mantener, hasta tanto sea posible, a los ciudadanos en su entorno, satisfaciendo el deseo de la gran mayoría de las personas mayores de 65 años, de envejecer dignamente en casa, se evitarían, para aquellas personas que, por sus condiciones de autonomía o de vivienda, pudieran aún permanecer en casa, los problemas derivados de la institucionalización, tanto a nivel personal (soledad, sensación de rechazo), como a nivel familiar (destrucción de la unidad familiar), manteniéndose además las escasas plazas residenciales, de coste significativamente mayor, para aquellas personas a las que no les es adecuada otra alternativa.

En este sentido, hemos partido, a la hora de iniciar este estudio, de la conclusión de un estudio del Ministerio de Asuntos Sociales del año 1992 ("La ayuda a domicilio como alternativa al internamiento en centros residenciales"), de que la potenciación de la Ayuda a Domicilio se considera *muy positiva* tanto para los destinatarios, como para la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, ha movido también nuestro interés a iniciar esta investigación el haber conocido, a través de las quejas que han llegado a esta Institución, las denuncias de ciertos ciudadanos acerca del servicio domiciliario que venían recibiendo, su disconformidad con el número de horas que se le asignaban de prestación, o los "cortes" o interrupciones inexplicados en el mismo, motivo por el cual se ha incluido en nuestro estudio todos aquellos aspectos procedimentales de la gestión de la ayuda que pudieran incidir sobre la satisfacción del usuario.

En definitiva, hemos creído conveniente investigar el cumplimiento,

a través de esta concreta prestación, de los preceptos constitucionales sobre la *protección de la familia, la integración de los disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos, y el bienestar de la tercera edad*, contenidos en los art. 39, 49 y 50 del nuestra Norma Fundamental, para, en nuestro cometido de supervisar la actuación pública andaluza encargada de dar cumplimientos a tales preceptos, dar cuenta de ello al Parlamento.

Una vez conocimos en qué consistía esta prestación, y cuál era su importancia, nos dispusimos a organizar un método de trabajo e investigación que pudiera, por un lado, ofrecernos los datos objetivos sobre el cómo y cuánto de la prestación en Andalucía, y, por otro lado, facilitarnos las oportunas conclusiones y recomendaciones sobre el mismo.

Estando otorgada a las Entidades Locales la competencia para la gestión y reconocimiento de las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios, en virtud de la Ley 2/1988, de Servicios Sociales de Andalucía, y la Orden de 7 de Abril de 1889, complementada por Orden de 5 de Abril de 1991, el universo escogido para el estudio, ante la complejidad que hubiera supuesto el análisis de todos los municipios andaluces, se fijó en los **municipios capitales de provincias andaluzas**.

Tomando los datos de las capitales de provincias andaluzas, conseguíamos obtener una visión extensible, en cierto modo, a la totalidad andaluza, por ser, cuantitativamente, el lugar donde la mayoría de estas prestaciones se concentran, (según estudio de la FEMP sobre la ayuda a domicilio en la Administración Local, en **toda Andalucía** existían en 1990 un total de 3.166 usuarios, mientras que a finales de 1993 **sólo en las capitales de provincias andaluzas** existen unos 2.300 beneficiarios). Es además, en este ámbito urbano, donde las necesidades que viene a cubrir el servicio se acentúan: las frecuentes barreras arquitectónicas, las largas distancias, la vulnerabilidad en los medios de transporte y la ausencia de solidaridad o apoyo mutuo vecinal, que están más arraigados en los núcleos rurales.

Para que la recogida de datos nos permitiera obtener una visión de conjunto, lo más cercana a la realidad posible, la investigación ha contado con dos instrumentos: un protocolo de preguntas sobre la gestión y características de la prestación, destinado a ser completado por los entes locales de cada capital de provincia, y un cuestionario sobre el grado de satisfacción de los usuarios del servicio, obtenido a través de una entrevista personal con un

número representativo de ellos.

La recogida de datos que nos facilitaba el protocolo elaborado, se ha efectuado, en su totalidad, mediante visita personal de asesores de esta Institución a los más directos responsables de la gestión de este servicio, en la sede del Area de Servicios Sociales de cada uno de los ocho municipios escogidos.

Esta forma de obtener la información, que a primera vista podía mostrar la desventaja de no poder conseguir datos exactos "in situ", teniéndonos que conformar, a veces, con datos aproximados, o a esperar una posterior confirmación por escrito, se nos ha mostrado, en todo caso, muy valiosa, por el hecho de obtener así cierta explicación escondida bajo las meras cifras, su conexión con las posibles peculiaridades de cada municipio, y ciertas sugerencias de los más directos responsables del día a día de la gestión del servicio, que difícilmente se hubiera podido obtener de otra forma.

El protocolo de preguntas que nos acompañaba en la visita, pretendía conocer los siguientes extremos:

- Grado de conocimiento de la realidad social a la que va dirigida la prestación: existencia de estadísticas de población, estudio de sus recursos, de sus necesidades.

- Presupuesto dedicado al servicio:

- Análisis de costes. Coste de los recursos materiales y personales.

- Forma de Gestión de la prestación: Directa o concertada. Características de las empresas concertadas, en su caso.

- Contenido de la prestación. Servicios incluidos.

- Análisis de los beneficiarios del Servicio.

- Tramitación administrativa.

* Solicitudes.

* Procedimiento.

- * Organización.
- * Supervisión y evolución de las prestaciones.
- * Coordinación con otras Administraciones.

Una vez obtenidos estos datos, que mostraban el cómo y cuánto de la prestación por parte de los responsables administrativos, consideramos necesario extender la investigación sobre, esta vez, la perspectiva del usuario de la ayuda, su grado de satisfacción frente al servicio, y sus aportaciones personales, que, sirviendo de contrapunto a los datos "oficiales" obtenidos hasta ahora, nos facilitara el perfil de los actuales beneficiarios de la ayuda. Entendiendo que se trata de un servicio *para el ciudadano, basado en una relación interpersonal, que incide, además, en una de las zonas más personales e íntimas de su vida*, y no existiendo, por lo demás, estudio alguno sobre el grado de satisfacción efectuado por los propios entes que prestan el servicio, añadir este nuevo punto de vista a la investigación se nos mostraba indispensable.

Los datos, que aún no han sido recogidos, en espera de que se nos remita un listado de beneficiarios, se van a obtener mediante la visita personal de una Trabajadora Social de esta Institución a un número determinado de usuarios de distintas zonas de la capital sevillana -tomada como referencia extensible al resto de los usuarios andaluces-, a través de un cuestionario que nos permitiría conocer los siguientes aspectos:

- Situación personal.
- Estado autonomía.
- Situación familiar.
- Situación económica.
- Tipo de prestaciones que recibe de la Ayuda a domicilio y cantidad.
- Causas por las que necesita recibir la Ayuda a Domicilio.
- Tiempo durante el que viene recibiendo la misma.

- Opinión sobre el Servicio en sí.
- Opinión sobre el objetivo del servicio.

Una vez que hemos obtenido los datos por parte de los ocho municipios, y a falta de completar las entrevistas personales con los actuales beneficiarios, sólo nos queda la tarea de elaborar el estudio y extraer las conclusiones oportunas, para ofrecer finalmente al Parlamento, a lo que venimos obligados, la visión que de esta investigación se concluya sobre la ayuda a domicilio en Andalucía.

2.3. Colectivos sociales desprotegidos.

Por segundo año consecutivo tenemos que volver a incidir en dos colectivos que padecen marginación en nuestra sociedad, las personas de raza gitana y las mujeres desprotegidas económica y socialmente.

*** Los gitanos del "Monte Gurugú" (queja 92/2054).**

Una determinada asociación denuncia la precaria situación en la que viven las familias gitanas del poblado sito en el término municipal de Mijas, denominado Finca de Acevedo y vulgarmente conocido como "Monte Gurugú".

Esta Asociación ya se había dirigido anteriormente a diversas instituciones denunciando este hecho. Entre ellas, la Delegación Provincial de Salud, a solicitud de esa Asociación, remitió un informe sanitario el 30 de Junio de 1989, exponiendo el deficiente estado de conservación de las viviendas, las abundantes basuras y desperdicios en sus alrededores, falta de cuidados sanitarios entre la población (ignorancia sobre la necesidad de vacunación de la población infantil, nulo seguimiento de embarazo de mujeres gestantes...).

El Alcalde de Mijas, en Abril de 1990 les remitió escrito anunciando la próxima construcción de viviendas, y, en la confianza de creerlo realizado, no visitaron de nuevo el mencionado poblado hasta el 30 de Octubre de 1992.

El Presidente de la asociación describe así su impresión sobre esta última visita:

" Fue impactante. No se había hecho absolutamente nada. Viven todavía peor, degradante. Los niños deambulan faltos de higiene, padecen absentismo escolar, las casas son unas ruinas, sin agua ni luz, como siempre, y con la desesperanza y marginación reflejada en sus rostros. También observamos movimientos con el tráfico de drogas".

Debido a la gravedad del contenido de la queja, el propio Defensor del Pueblo decidió girar visita de reconocimiento de la zona para valorar oportunamente la situación de los niños de "Monte Gurugú".

En la entrevista mantenida con el Alcalde de Mijas, tras exponer éste las diversas vicisitudes ocurridas desde el momento en que, alrededor de unos ocho años, fueron instaladas las familias en el lugar conocido por "Monte Gurugú", expresó la voluntad municipal de zanjar el asunto definitivamente, para lo cual se tenía prevista una reunión con representantes de esas familias y del Ayuntamiento a celebrar próximamente. El Defensor le hizo ver como este compromiso o promesa de solución había sido formulado hace algunos años, concretamente, la última vez, en el año 1989, sin que, pese a ello, se hubiere avanzado en la búsqueda de soluciones, reafirmando el Sr. Alcalde en la voluntad decidida de acabar de una vez por todas con esa situación, aunque sería preciso contar con la buena voluntad de las familias. Las viviendas, debidamente dotadas de los servicios indispensables y dignos, se construirán en la misma zona, aunque al lado de la Carretera Nacional; se harán en régimen de autoconstrucción, facilitando el Ayuntamiento los materiales, aunque para evitar lo ocurrido en la ocasión anterior (según dice, se entregaron de una vez todos los materiales y al final desaparecieron), se hará la entrega semanalmente y a medida que se utilicen los entregados previamente. Ello irá completado con actuaciones y programas de otro tipo: escolarización, formación, etc, ya intentados anteriormente, según decía.

Seguidamente, el Defensor del Pueblo Andaluz se trasladó al lugar habitado por esas familias de etnia gitana, y de la visita obtuvo la siguiente información:

" El lugar, conocido por "Monte Gurugú" está enclavado a la salida de la localidad de Fuengirola, dirección Marbella, y a la altura del Castillo del "Bilbil", margen derecha de la N-340. En dicho punto, y justo al final del puente allí existente, se inicia un camino asfaltado y como a unos 600 metros, a la izquierda, arranca un camino de tierra, estrecho y en no muy buen estado, que termina en un altozano en donde están situadas las viviendas. Salvo este tramo final, el resto del acceso es aceptable, aunque aquellas aparecen ubicadas en un paraje aislado, próximo a un cementerio.

La impresión que se recibe en cuanto al espacio exterior es tremendamente negativa: abandono, suciedad y miseria en general predominan en el ambiente.

Las viviendas, son más bien pequeñas casas o chabolas, adosadas, construidas de obra de muy escasa calidad, en una sola planta baja y en deplorable estado de conservación. Hay cinco, que son las habitadas, si bien la última de ellas está en un deplorable estado interior, de abandono total, manifestándose por quien la venía ocupando que debe dormir actualmente en un coche que está aparcado frente a aquélla, toda vez que, cada vez que regresaba por las noches, se la encontraba más destrozada "por los niños".

Interiormente, todas ellas estas distribuidas en tres pequeñas habitaciones: una a la entrada, que sirve de cocina, comedor y cuarto de estar; otra a continuación, sin puerta de separación, utilizada como dormitorio, y la tercera a la derecha de este último, también sin puerta, utilizada como dormitorio. Cada una de las casas la habitan una media de nueve personas, es decir, terriblemente masificadas, sin posibilidad de la mínima intimidad y como es de presumir con una convivencia promiscua. El aspecto general del interior es de una gran miseria, aunque dentro de ellas aparecen bastante ordenadas, dentro de la generalizada ausencia de mobiliario y otros elementos domésticos. Solo la primera de las casas ofrece exteriormente un aspecto algo mejor.

Todas carecen de agua, luz y servicios, así como desagües. A su derecha

aparece marcado el espacio, que al parecer, formaba otra casa similar en donde, según se dice por los allí presentes, había dos platos de ducha y un servicio, que fue tirado abajo, según dicen, por una pala municipal.

Separadas de las casas, a escasos metros, hay dos piletas al aire libre que se utilizan para lavarse las personas y las ropas. Algo más abajo, aunque próximo a ellas, existe una casa de mayores proporciones, en ruina y hoy abandonada.

En la habitación de entrada a las casas se observa un pequeño hueco en la pared, que da a entender, por tamaño y situación, que debía o debió servir para una llave de luz, aunque hoy no puede apreciarse si realmente existía o no instalación eléctrica, cosa que niegan los ocupantes de las viviendas. Lo que no se aprecia es la presencia de algún transformador. Tampoco, desagües desde las viviendas, ni conducción de agua y existencia de servicios higiénicos de cualquier tipo.

Como resumen de lo visto, puede concluirse que las condiciones en que viven esas personas resultan, por configuración y pobre calidad de las casas, estado de conservación, suciedad, miseria y carencia total de los servicios más esenciales, absolutamente deplorables e indignas.

Después de esta intervención se pudo lograr un acuerdo que satisfizo a los afectados, aunque más tarde volvieron a surgir problemas de entendimiento entre las partes.

*** Mujeres solas con cargas familiares que necesitan protección social (quejas 92/1976 y 92/2126).**

Ante esta Institución comparecieron dos ciudadanas. Ambas venían a exponer una problemática similar, por lo que se decidió tramitarlas conjuntamente.

En su escrito, la primera reflejaba esta situación:

Es madre de tres hijas mayores de edad, dos de ellas aún continúan estudiando y, por tanto, nada pueden aportar económicamente a la familia. Es separada, y según la sentencia, tendría derecho a percibir una pensión alimenticia en favor de una de sus hijas, que desde que alcanzó la mayoría de edad, dejó de recibirse.

A pesar de estar intentando, por vía judicial, hacer cumplir al cónyuge con sus obligaciones respecto de las hijas, este dilatado procedimiento aún no ha llegado a su fin.

Había estado trabajando durante algún tiempo como limpiadora suplente en un Instituto, pero actualmente está desempleada, a pesar de haber seguido diversos cursos de formación del INEM y solicitado puestos en diversas bolsas de trabajo.

La segunda interesada presentaba un caso similar:

Madre de dos hijos, separada legalmente y con derecho a percibir del cónyuge una contribución económica por las cargas familiares; también se encuentra ante el hecho del incumplimiento de las obligaciones señaladas en la sentencia de separación, a pesar de constarle que su marido percibe ingresos como trabajador autónomo. Ha presentado denuncia penal por tal hecho, pero parece haber sido archivada sin más trámite.

Ambas, antes de dirigirse a esta Institución, habían solicitado la colaboración de asistentes sociales y del Instituto de la Mujer, además de haber buscado insistentemente empleo, pero ninguna de estas vías ha solventado sus actuales problemas económicos.

Presentamos estos dos casos como ejemplificativos de la situación por la que atraviesa un colectivo importante de mujeres con cargas familiares, que ven incumplidas las obligaciones señaladas en las sentencias de separación o divorcio por el cónyuge, con la difícil y lenta solución que este camino conlleva, y no encuentran un empleo.

Ante estos casos, que demandan una clara protección social, es por lo que, después de ser admitidas a trámite, se interesó informe acerca de los planes, programas o medidas, que se han previsto para situaciones como

las presentadas, colectivo al que van dirigidas y grado de valoración de su eficacia.

Cumplimentando esta petición, la Consejería de Asuntos Sociales nos manifiesta que es consciente de la situación de precariedad que conlleva esta circunstancia y nos describe las medidas previstas para mejorarla:

- En principio se excluye la prestación económica directa sustitutoria de la pensión debida.

- Los Departamentos Jurídicos de los Centros de la Mujer asesoran a las mujeres antes y durante el proceso de separación, y, una vez finalizado, para exigir el cumplimiento de las resoluciones judiciales. En este último aspecto, también se dirigen los esfuerzos hacia la Administración de Justicia para llamar su atención sobre la gravedad de esta situación.

- Entendiendo que la vía judicial se presenta lenta, se intenta paliar la situación con medidas como cursos de formación o sobre técnicas de búsqueda de empleo, donde la situación de "mujer sola con cargas familiares no compartidas" es especialmente tenida en cuenta.

A la vista de ese informe estimamos necesario hacer un serie de consideraciones:

1ª.- Ya en el Informe Anual que esta Institución sometió al Parlamento en el año 1991, dábamos cuenta de las gestiones realizadas en la queja de oficio iniciada tras constatar que un número de ciudadanas nos venían expresando la lamentable y difícil situación por la que atravesaban, al carecer de los medios económicos necesarios para poder subsistir, tanto ellas, como los hijos que se encuentran a su cargo.

2ª.- En el informe remitido desde esa Consejería en aquella ocasión se nos detallaban las medidas puestas en marcha y las que se pretendían emprender.

- * Desde el Instituto Andaluz de la Mujer:

- . Información y asesoramiento de carácter jurídico, psicológico, social y de empleo.

. Información y asesoramiento sobre cursos de formación ocupacional, profesional y, sobre todo, técnicas de búsqueda de empleo.

. Cursos de capacitación para empleos cualificados en sectores que, o bien la mujer, tradicionalmente, está poco representada, o existen buenas perspectivas de empleo.

. Cursos de Agentes para la igualdad de la Mujer.

* Desde el Instituto Andaluz de Servicios Sociales:

. Ayudas económicas de emergencia social para atender a las necesidades de este carácter, aunque su apreciación corresponde al órgano que ha de resolverlas.

* Desde la Consejería de Trabajo:

. Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, que puede ser aplicable a este colectivo.

3ª.- En aquel entonces valorábamos positivamente estas medidas, pues podrían ofrecer un adecuado ámbito de cobertura, aunque entendíamos que deberían fortalecerse las ayudas económicas si se quería mitigar el problema e incidir eficazmente en la resolución de esta cuestión social.

4ª.- Al recibir de nuevo esta problemática a través de las quejas que se nos presentaron, vimos una buena oportunidad para poder realizar un estudio pormenorizado de la evolución de la situación y, sobre todo, conocer la evaluación realizada sobre la eficacia de las medidas que se estaban aplicando.

Por eso, en nuestra petición de informe para la tramitación de estas dos quejas se incluyó, entre los aspectos sobre los que debiera versar, el de si se había procedido a esa evaluación.

5ª.- El informe remitido se limita a describir las medidas que se adoptan en este momento, descartando, de entrada, la prestación económica directa sustitutiva de la pensión debida, pero no nos ilustra suficientemente

sobre el citado aspecto, por lo que no nos es posible, en este momento, realizar una aportación más sustancial.

6ª.- Sin embargo, sí debemos aprovechar la ocasión para, además de servir de portavoces de las personas que se encuentran en esta situación y que, con su queja, quieren mostrar que las actuaciones de los poderes públicos ante la misma no se ha producido con la adecuada eficacia, dirigir una recomendación a esa Consejería en el sentido de que se proceda a la evaluación de las medidas que desde ese departamento se adoptan, con el objeto de poder determinar su eficacia y la necesidad de modificarlas, complementarlas o intensificarlas.

A tenor de las consideraciones mantenidas, se decidió formular la siguiente **Recomendación**:

"Que se realicen las actividades necesarias para evaluar la eficacia de las prestaciones actualmente vigentes y detectar las necesidades que presenta este colectivo con el fin de adecuar, en caso necesario, aquellas a éstas, y permitir, con ello, hacer efectivo su derecho a la protección social".

La **Recomendación** fue acogida favorablemente por la Consejería de Asuntos Sociales.

2.4. Los Centros Asistenciales.

Respecto a los Centros Asistenciales dependientes de las estructuras de los Servicios Sociales, las quejas que se reciben, vienen referidas tanto a la carencia o ausencia de los mismos, como las que denuncian el mal funcionamiento de los centros. Las quejas sobre las residencias de ancianos, en especial por la insuficiencia de plazas disponibles, y el sometimiento a largas listas de esperas, centra la mayor parte de los escritos de los interesados. También las guarderías y los centros de minusválidos son asuntos que han promovido quejas ante esta Institución.

Inicialmente vamos a presentar algunas quejas denunciando la falta de centros asistenciales específicos y después expondremos los estudios

elaborados sobre distintos aspectos del funcionamiento de éstos.

*** Un tetrapléjico sin lugar donde ir (queja 92/1679).**

La compareciente es madre de un enfermo de tetraplejia, que se encontraba internado en el Hospital de San Juan de Dios de Sevilla, pendiente de que prontamente le dieran el alta para abandonar dicho centro.

Desde ese Hospital se había colaborado con la familia para encontrar un centro público especializado donde internarlo, ya que su situación económica les impide sufragar uno privado, pero tales intentos han fracasado.

A todo ello se añade la difícil coyuntura familiar, que quedó reflejada en el informe social elaborado por el propio Hospital.

A tenor de la situación denunciada se solicita al IASS informe sobre las siguientes cuestiones:

"-De qué medios dispone el IASS para atender esta situación.

-Qué vías existen para acceder a ellos".

La Gerencia Provincial del IASS nos manifiesta que no dispone de recursos específicos para atender este caso, ya que no hay centros públicos para tetrapléjicos.

Desde el primer momento que recibimos la queja, esta Institución trató de garantizarle la prestación asistencial al enfermo. Con esta finalidad se mantuvieron diversos contactos con las administraciones implicadas, en orden a la tutela social reclamada para el paciente afectado de tetraplejia. En este sentido, se han prodigado los contactos con el IASS y el INSERSO, a fin de determinar el recurso asistencial más idóneo.

Fruto de este trabajo de intermediación, en defensa de los derechos fundamentales del afectado, logramos obtener de las administraciones implicadas, una respuesta social positiva al problema. El INSERSO nos ha

confirmado que el paciente se encuentra en lista de reserva del Centro de Pozoblanco (Córdoba), y que previsiblemente, en el prudencial plazo de uno o dos meses, pueda ingresar en el referido centro.

*** Una anciana enferma en espera para acceder a un residencia de asistidos (queja 93/2053).**

El interesado nos dice que su hermana padece la enfermedad de Alzheimer. Fue atendida en el Servicio de Neurología del Hospital "Virgen Macarena" de Sevilla, hasta ser dada de alta. Hasta ahora vivía con otra hermana, pero al trabajar ésta no tuvieron más remedio que ingresarla en una clínica privada.

Esta clínica le cobra casi 150.000 ptas. mensuales, pero sólo dispone de una pensión de 47.060 ptas., por lo que la familia se encuentra en una situación económicamente insostenible.

Han solicitado ingresarla en varios centros, entre ellos la Residencia Asistida de Montequinto, pero sólo han recibido una notificación del INSERSO en el que le comunican que su expediente ha sido registrado y que, aplicando el baremo en vigor, ha obtenido una puntuación de 126 puntos. También le dicen que recibirán periódicamente información sobre la situación de su solicitud en relación con la puntuación mínima exigida para el ingreso. No se le dice cuanto tiempo han de esperar.

Han expuesto su caso a los Servicios Sociales Comunitarios, pero no le han dado otra alternativa.

*** Padres de heroinómano piden entrar en una residencia para evitar el maltrato que sufren (queja 92/2164).**

El interesado expone la difícil situación familiar en que conviven con su hijo de 27 años, heroinómano. Los padres han venido sufriendo la dependencia de su hijo, quien les insultaba, acosaba constantemente pidiendo dinero, o vendía los efectos del domicilio donde residen. Actualmente su hijo se encuentra en un Centro Penitenciario, a punto de terminar con su condena, por lo que la insostenible tensión familiar comenzará de nuevo.

La esposa del interesado, desea estar lejos de casa para entonces, ya que no soportaría sufrir de nuevo la situación ya descrita. La señora está delicada de salud, y no puede valerse por sí misma.

Añade que hace más de un año que solicitó su ingreso en una residencia de la Tercera Edad a través del Centro de Día de Tercera Edad "Gran Plaza", de Sevilla, y que desde entonces no ha tenido noticia cierta sobre la tramitación de esta solicitud, o sobre sus posibilidades de ingreso.

Al final del proceso de investigación, se comprueba que realmente no formalizaron de forma correcta la petición de ingreso, y deciden desistir de acceder a una residencia.

A continuación pasamos a describir los casos sobre los que se han elaborado resoluciones específicas que afectan a los centros asistenciales de los Servicios Sociales.

*** La presunta inconstitucionalidad del Decreto 28/1990, de 6 de Febrero, regulador de los requisitos para el ingreso y traslado en las residencias de la tercera edad y centros de atención a minusválidos psíquicos (queja 92/734).**

Una interesada ponía de manifiesto la posible conculcación de derechos fundamentales de los ciudadanos, al establecer el Decreto 28/1990, de 6 de Febrero, algunos requisitos para el ingreso y traslado en las Residencias de la Tercera Edad y los Centros de Atención a los Minusválidos Psíquicos, adscritos al IASS.

En concreto, se refiere a los siguientes artículos, cuyo contenido critica:

- 2.c. Que exige a los minusválidos psíquicos profundos no padecer enfermedad infecto-contagiosa, por considerar que existen enfermedades calificadas como infecto-contagiosas que no impiden la convivencia normal, y
- 12.3. Que exige un período de adaptación y observación de 2 meses,

ampliables a 1 mes más, a los beneficiarios que ingresen por primera vez en los centros, y considerar que la exigencia de adaptación a personas que carecen de capacidad para ello, puede dejarlas desamparadas por no existir otra alternativa asistencial, después de la llamada reforma psiquiátrica.

La Consejería de Asuntos Sociales nos expresa resumidamente, lo siguiente:

"1.- Que el Decreto 28/1990, establece los requisitos de ingreso únicamente para los ingresos en Centros Residenciales de la Tercera Edad y en los Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos profundos, y no los de otros centros que, en su mayoría, están en manos de Instituciones sin ánimo de lucro, que reciben la correspondiente subvención y colaboran con la Administración en el Sistema Público de Servicios Sociales.

El IASS sólo cuenta en nuestra Comunidad Autónoma con un Centro propio para Minusválidos Profundos.

2.- Que el meritado Decreto 28/90, regula el ingreso en los centros propios del IASS, transferidos en su día por el INSERSO y al que pueden tener derecho otros ciudadanos no residentes en Andalucía, por lo que "los preceptos contenidos se adaptaron en lo posible a la normativa establecida para la mayoría de las Residencias de Tercera Edad y Centros de Profundos", además de venir obligados a ello por mor de lo establecido en el Real Decreto 1723/84, de 1 de Agosto, de Transferencias, cuyo Anexo I-B-1ª 7, establece que "La gestión de los Centros, establecimientos y servicios, así como las funciones traspasadas se realizará de acuerdo con la legislación del Estado, en especial, lo relativo a la determinación de los beneficiarios, requisitos e intensidad de la acción protectora".

Igualmente, el propio Decreto de Transferencia, en el punto C) a, supone que las condiciones de ingreso de beneficiarios en los centros "se llevará a cabo según la normativa y baremos establecidos con carácter nacional, estableciéndose un sistema que garantice la

posibilidad de acceso a cada uno de los beneficiarios del Estado a cualquier Centro", por lo que son de aplicación las Resoluciones que en su momento dictó el INSERSO y que son las que recogen los requisitos que han dado pie a la tramitación de la presente queja."

En cuanto al fondo del asunto, se nos comunica lo que sigue:

"Primero: Respecto a la exigencia de no padecer enfermedad infecto-contagiosa alguna, para poder ser internados:

Que la enfermedad infecto-contagiosa no impida la convivencia normal no quiere decir que estén exentos de riesgos los otros residentes, sino que se pretende evitar el contagio del grupo con la entrada de un elemento nuevo que en ese momento sea transmisor, y debido precisamente a sus características físicas (falta de defensas). Es fácil, por ejemplo, el contagio por hepatitis. En todo caso, el médico valora y la Comisión de Valoración del Centro, decide.

En los supuestos de SIDA, "sería necesario estudiar cada caso y hacer una casuística difícil de plasmar en una norma... pero hay que tener en cuenta que el SIDA puede transmitirse por una simple herida, mordisco, etc., que son frecuentes en algunas conductas de los deficientes... aunque, de momento, no es frecuente el SIDA entre la población deficiente profunda".

En todo caso, estos Centros para minusválidos profundos no son excluyentes. Existen otros tipos, que aunque no sean propios del IASS, si están en el Sistema de Protección de los Servicios Sociales, financiados mediante conciertos o subvenciones, "que no deben ser olvidados".

Segundo: Respecto al período de adaptación y observación de dos meses, ampliables a uno más:

Se nos informa que como la norma estatal fija un plazo de 3 meses, la Junta de Andalucía alteró levemente el requisito formal, reduciéndolo a 2 meses, pero ampliable por uno más... y que esta

exigencia se sustenta en la necesidad de observar y comprobar si el centro es el más adecuado para el deficiente.

Tercero: Respecto a la escasez de centros y faltas de alternativas debido a la Reforma Psiquiátrica:

Se nos argumenta que el Centro de Profundos no es el único recurso para deficientes mentales, ya que existen Residencias para Minusválidos Psíquicos Adultos, en manos de la iniciativa social, subvencionados por la Administración... y que "no existen plazas para enfermos mentales con trastornos graves del comportamiento, puesto que ello supondría volver a poner en marcha, desde el sistema de Servicios Sociales, los hospitales psiquiátricos".

Para una más amplia comprensión del tema que nos ocupa, conviene recordar que en el escrito de queja presentado en esta Institución, se hizo constar lo siguiente:

- * Que el "sentido común nos dice que si en el proceso de selección de una persona con minusvalía se detecta que padece una enfermedad infecto-contagiosa, lo lógico será remitirla a un Centro de Salud: si está en fase aguda, poner los medios médicos y de cualquier otro tipo que se utilicen con el resto de la población (a nadie se le recluye en sitios especiales cuando se les declara una enfermedad de ese tipo), y en todo caso, reservar la plaza hasta que el proceso deje de ser contagioso... Si la enfermedad no está en fase aguda, menos motivo hay para impedir el acceso al centro".*
- * Igualmente, se pregunta acerca de la posible inconstitucionalidad de la discriminación practicada por razón de enfermedad y manifiesta graves reparos respecto a una norma que puede discriminar a un ciudadano inválido que, tras haber obtenido suficiente puntuación baremada (es decir, disfrutar de una situación socio-familiar más que deteriorada), pueda ser rechazado y agravada más aún su situación, por la escasez de centros y una situación familiar con tan elevado grado de escasez de recursos.*

** Por último, se insiste en la incongruencia de exigir adaptación a personas que adolecen de capacidad para ello."*

Por nuestra parte, consideramos, que en base a la previsión constitucional recogida en su art. 148.1, materia 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. 49 de la Constitución, en orden a garantizar el «tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos. a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

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 (es decir, todos los servicios sociales).

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).

En cuanto al tema de los requisitos para acceder a centros asistenciales cuya aplicación, control y gestión, están tan íntimamente ligados a lo anteriormente expuesto y cuya interpretación ha suscitado la presente queja, debemos manifestar lo que sigue:

Compartimos el doble criterio de garantizar, por un lado, la salud del resto de residentes, como bien jurídico común, y el de la necesidad de una previa valoración de adaptación, que conforme a criterios técnicos y profesionales, debe ser efectuada por la correspondiente Junta de Valoración del Centro.

Pero también debemos hacer constar:

1.- Que el baremo de admisión de beneficiarios recoge, además de las obligadas limitaciones físicas y psíquico-físicas asociadas, otras situaciones especiales como la situación familiar, las enfermedades o incapacidades graves en padres o personas mayores, a cuyo cargo está el beneficiario, situación económica, condiciones de la vivienda, etc., que hacen otorgar una lógica y mayor puntuación al más desprotegido, por lo que el posible rechazo por "inadaptación" o enfermedad contagiosa, puede provocar un empeoramiento de la situación psíquico-física del beneficiario.

Conviene recordar que el imperativo constitucional de no discriminación y los de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos, recogidos en el art. 49 de la Constitución, debe prevalecer sobre cualquier otra consideración o situación personal o administrativa, y por tanto, quien tiene suficiente puntuación para disfrutar un derecho no puede verse privado del mismo por padecer una enfermedad, sea contagiosa o no. Antes al contrario, lo que procede y corresponde es subsanar adecuadamente la situación o enfermedad sobrevenida (en atención individual y del bien común) y sin que ello suponga pérdida alguna de los derechos que ya tenía adquiridos inicialmente.

2.- Que es cierto que sería necesario estudiar en cada caso el tipo de enfermedad infecto-contagiosa y hacer una casuística, difícil de plasmar en una norma y de posible adaptación a las características de este tipo de centros, variable en función de las características individuales de los residentes en cada momento. Pero también es cierto que el Sistema Público de Servicios Sociales, cuya competencia exclusiva de gestión tiene encomendada la Junta de Andalucía, en nuestra Comunidad Autónoma, debe garantizar, en todo caso, el disfrute de aquellos derechos subjetivos a quienes corresponda, sin otras limitaciones o añadidos que no se exigen al resto de los ciudadanos.

Valorando en su conjunto las actuaciones practicadas, en el marco de esta queja efectuamos las siguientes **Recomendaciones**:

"1.- Que por esa Consejería se estudie la oportunidad de adoptar, dentro del ámbito competencial que, con carácter exclusivo, le viene encomendado por el Estatuto de Autonomía, cuantas decisiones normativas y de gestión sean necesarias a fin de que los disminuidos físicos y psíquicos, beneficiarios o residentes en Centros asistenciales, no puedan ser excluidos o rechazados de aquellos centros en los que les corresponda ingresar, una vez que hayan sido curados de las enfermedades infecto-contagiosas que pudieran tener, garantizándoseles por tanto, el acceso a la plaza concedida. Y que, en concreto, se suprima el apartado c) del artículo 2º del Decreto 28/1990, de 6 de Febrero, por el que se establecen los requisitos para ingreso y traslado en las residencias para la tercera edad y los centros de atención a minusválidos psíquicos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

2.- Que, igualmente, se les garantice a estos minusválidos el acceso a otro centro asistencial, público o privado concertado, cuando por los de las Juntas de Valoración correspondientes, se decrete la no adaptabilidad a ese centro concreto y subsistan, en cambio, las condiciones baremadas que le hicieron, inicialmente, ser acreedor a disfrutar plaza asistencial".

La Consejería de Asuntos Sociales al dar contestación a la **Sugerencia** y **Recomendación**, aceptándola, nos informa, en extracto, de lo

siguiente:

"El Instituto Andaluz de Servicios Sociales, dentro del Plan de Servicios Sociales, aprobado por el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 9 de Marzo de 1993, ha elaborado un proyecto de Decreto que modifica el Decreto actualmente en vigor, Decreto 28/1990, de 6 de Febrero, en respuesta a las actuaciones que contempla el plan para lo sectores de personas mayores y personas con minusvalías.

El proyecto de Decreto contempla como requisito para ser beneficiario de una plaza en un Centro de atención especializada a personas con minusvalía el "no padecer enfermedad infecto-contagiosa que suponga un peligro grave para la salud de los residentes beneficiarios de las plazas"....

En conclusión, nos mostramos de acuerdo con la Recomendación en que bajo ningún concepto el período de adaptación, que suponga una discriminación en el ejercicio del derecho de un ciudadano, sino la garantía, para esa persona con discapacidad, del cumplimiento del artículo 49 de la Constitución Española, de obtener plaza en el centro en donde su tratamiento, rehabilitación y atención sean los más adecuados a su situación".

*** Concesión de licencia de obras para la construcción de un nuevo centro para la tercera edad (queja 93/556).**

Un pensionista que acude al centro para la tercera edad de Gran Plaza, en Sevilla, pide nuestra intervención para lograr que se reparen las graves deficiencias que existen en el mismo. Al existir un proyecto de construcción de un nuevo centro, aunque con unos retrasos que hacen poner en duda su realización, manifiesta que su mantenimiento no es atendido de forma adecuada.

Una vez admitida a trámite la queja, se pide informe al Director Gerente del IASS sobre las reparaciones y al Ayuntamiento para conocer las razones que bloquean la construcción del nuevo centro.

El informe que nos facilita el IASS, concluye que se encuentra en

fase de adjudicación el proyecto de obras de reparación.

En cuanto a la construcción del nuevo centro, se manifiestan las dificultades que encuentra la Gerencia de Urbanismo para ofrecer una ubicación adecuada a la asociación de vecinos y conceder la licencia de obras, lo que está motivando un retraso injustificado.

Del informe solicitado a la Gerencia Municipal de Urbanismo, se constata que ese Ayuntamiento, en Sesión de Pleno celebrada con fecha 31 de Enero de 1990, acordó autorizar la puesta a disposición y posterior cesión gratuita a la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía de un solar. En dicho acuerdo no se establecía condición alguna y a mayor abundamiento se pretendía, en breve plazo, poder conseguir la total liberación de la finca.

Con fecha 20 de Noviembre de 1991, le fue denegada al IASS la solicitud de licencia de obras presentada para edificar sobre el solar por incumplimiento de algunos artículos del PGOU, por lo que, tras hacer un reformado del proyecto, se presentó, sobre el mes de Enero de 1993, nueva solicitud de licencia de obras, que ignoramos si se ha resuelto y en qué sentido. Lo cierto es que en el informe de esa Gerencia que se nos remite, se manifiesta que la única solución viable a fin de conseguir la plena disponibilidad del suelo, sigue siendo la de reservar un espacio suficiente para la Asociación de Vecinos dentro del centro a construir, a cuyo fin se interesa al IASS que reconsidere esta propuesta como única alternativa posible para comenzar las obras correspondientes a la mayor brevedad.

A la vista de los hechos relatados, formulamos las siguientes consideraciones:

1ª.- El art. 51 de la 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dice que «los actos de las Entidades Locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley». En igual sentido se pronuncia el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales en su art. 208.

2ª.- En el presente caso, tras la resolución del Pleno de esa Corporación en la que se acuerda "*autorizar la puesta a disposición y posterior cesión gratuita a la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, de la parcela de 2.000 m² aproximadamente, sita entre las calles Simón de Pineda, Bautista Vázquez y Ronda del Tamarguillo ...*" ... y "*facultar ampliamente al Sr. Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo para la ejecución del acuerdo anterior ...*", no se ha dictado ninguna otra que suspenda su eficacia, al menos que conste a esta Institución, con las consecuencias patrimoniales que ello pueda conllevar, ni tampoco existe disposición legal alguna que establezca lo contrario. Por lo tanto, existiría un acuerdo de ese Ayuntamiento, plenamente ejecutivo, que obliga a la Gerencia Municipal de Urbanismo a realizar las actuaciones necesarias para proporcionar la plena disponibilidad del solar al IASS.

Lejos de eso, se está condicionando la eficacia del mencionado acuerdo utilizando la vía de negar, sin un fundamento válido que se haya manifestado, la correspondiente licencia de obras.

3ª.- Esta actuación supone desvirtuar la propia naturaleza jurídica de las licencias de urbanismo, cuyo otorgamiento es reglado y sin que quepa la discrecionalidad por parte del órgano competente. En Sentencia de 8 de Julio de 1989 (Ponente Reyes Monterreal. Ar. 5591) se señala: «La concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impiden el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el Ordenamiento, que en materia de Urbanismo viene determinado por los Planes Generales, Parciales, Normas Subsidiarias, Ordenanzas y en último caso por la Ley del Suelo, siendo una actividad absolutamente reglada de forma que como ya dijo la Sentencia del TS de fecha 31 de Octubre de 1978 debe entenderse reglada en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opondan a tales disposiciones, y tener que conceder las que a las mismas se acomoden».

4ª.- Como consecuencia obligada de lo anterior, esa Gerencia Municipal de Urbanismo debería otorgar la licencia solicitada si se ajusta al Planeamiento vigente, sin establecer ningún otro tipo de condicionante no previsto en el acuerdo de puesta a disposición y posterior cesión.

Por todo lo expuesto se procedió a formular las siguientes **Recomendaciones:**

"1ª.- Que se abran vías de diálogo conducentes a desbloquear la actual situación y hacer realidad la edificación en el solar cuestionado del Centro de Servicios Sociales para la tercera edad, dado su evidente interés público, y que ello no sea obstáculo para, entre todas las partes implicadas, encontrar una solución válida para la adecuada ubicación de la Asociación de Vecinos.

2ª.- En todo caso, y dado que entendemos que no resulta procedente retrasar indefinidamente la solución a la cuestión imponiendo condiciones para la concesión de una licencia de obras que van en contra del carácter reglado de su otorgamiento y que, en definitiva, pueden suponer un incumplimiento del Acuerdo adoptado por el Pleno Municipal, se proceda a la concesión de la licencia de obras si ésta se ajusta a las condiciones del planeamiento".

*** Déficit de plazas vacantes en guardería infantil en Estepona (Málaga), (queja 93/287).**

Compareció el interesado, manifestándonos que solicitó el ingreso de su hijo en la guardería de Estepona, pero no pudo acceder a ella.

Se quejaba del procedimiento seguido, con la elaboración de unos listados donde aparecían numerosos borrones y sustituciones, de la aplicación de un baremo que prima a los perceptores de dos rentas frente a otras personas de menor poder adquisitivo y, sobre todo, de que la falta de plazas con la suficiente calidad impida que el niño pueda integrarse en la comunidad escolar desde una edad temprana.

La administración nos envía un amplio dossier donde se contienen, entre otros documentos, la copia del acta de valoración y la lista de admitidos y espera en la señalada Guardería Infantil.

Del mero cómputo de los niños incluidos en el listado aportado, se extraen los siguientes datos, divididos por año de nacimiento:

1.989: Admitidos: 19 En lista de espera: 36

1.990: Admitidos: 14 En lista de espera: 38

Aunque de la lectura de estos datos no pueda colegirse directamente que estas magnitudes corresponden exactamente con el déficit de plazas de guardería en Estepona, por la posibilidad de que los pequeños se encuentren admitidos en alguna otra, no parece aventurado concluir que ese déficit existe.

Es más, observando lo elevado de las puntuaciones asignadas a aquellos que permanecen en los primeros lugares de la lista de espera, puede apreciarse cómo ese déficit está dejando sin atención claras necesidades sociales vividas por los solicitantes.

Tampoco hay que perder de vista que esa labor asistencial que tienen asignadas las guarderías infantiles dependientes de ese Instituto, se ve complementada, aunque no sea éste su objetivo específico, con la educativa, tan importante en estas primeras etapas de la vida.

Esa vertiente educativa de la prestación, aunque específicamente está atribuida a los centros de Educación Infantil, dependientes por ello de la Consejería de Educación y Ciencia, y dado el carácter voluntario con el que está reconocida en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y la progresiva y escalonada implantación de este nuevo sistema que puede llegar hasta el año 2.000, según la previsión de la Disposición Adicional Primera de esa Ley, añade un matiz que acentúa la gravedad del déficit destacado.

Por ello, procedimos a formular la siguiente **Recomendación**:

"Que por ese Instituto se intensifiquen los esfuerzos para aumentar la oferta de plazas para atender las necesidades sociales que demanda la población de Estepona, bien por medio de las Guarderías Infantiles vinculadas, o en coordinación con la Administración educativa."

La Gerencia Provincial del IASS aceptando la **Recomendación**, procede a aumentar el número de especialistas en Puericultura, elevándose así el número de plazas de la meritada Guardería.

2.5. La Gestión Administrativa del Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

En general, en relación a los Servicios Sociales, la mayor parte de las quejas siguen refiriendo disfuncionalidades en la gestión administrativa por parte del IASS. Las irregularidades detectadas en la actividad generada en torno a los procedimientos de las pensiones y ayudas asistenciales continúan motivando un número considerable de quejas de los ciudadanos.

Si bien el volumen de los expedientes pendientes de resolución ha descendido notablemente en el último año -excepto para las pensiones contributivas por invalidez, que aún mantienen demoras-, aún se siguen recibiendo quejas que ponen en evidencia prácticas administrativas excesivamente restrictivas y limitativas de los derechos de los ciudadanos peticionarios.

A continuación daremos cuenta de una serie de expedientes de quejas, en los cuales se ha acreditado algún tipo de disfuncionalidad o simplemente se ha recomendado una interpretación más flexible y abierta a la realidad de los interesados.

*** Le archivan la petición de la pensión por no aportar parte de la documentación a una persona que padece oligofrenia paranoide (queja 92/1982).**

En este caso un solicitante de pensión LISMI se muestra disconforme con el archivo de su expediente por no haber aportado cierta documentación, de la que afirma no habersele solicitado en forma legal.

El interesado nos expuso que en Enero de 1990 solicitó prestación de garantía de ingresos mínimos en la Gerencia Provincial del IASS de Córdoba. Posteriormente, en Junio del mismo año, se le reconoce un grado de minusvalía del 69% con carácter definitivo.

Con fecha 29 de Enero del siguiente año el interesado dirige un escrito a la Gerencia Provincial indicando no haber recibido resolución favorable a la solicitud, ni ningún otro escrito solicitando documentación complementaria. Ante la falta de respuesta a este escrito, según manifiesta el interesado, dirige

otros en fecha 8 de Mayo y 12 de Noviembre de 1991. A este último recibe contestación de la Gerencia Provincial del IASS de Córdoba, en el sentido de informarle del archivo de su expediente, según escritos de fecha 18 de Noviembre de 1991 y 29 de Abril de 1992, motivando la causa del archivo en la no remisión por parte del solicitante de documentación imprescindible para la resolución del mismo.

En contestación a este escrito de la Administración, el interesado afirma en nueva carta de Mayo del presente año estar disconforme con el archivo de su expediente, "*por entender no haberse cumplido por la Gerencia Provincial del IASS de Córdoba los requisitos legales para la tramitación de este asunto*", reiterando esta disconformidad en otro escrito de 4 de Agosto del mismo año.

La administración actuante nos confirma que el proceso seguido coincide, esencialmente, con lo ya dicho por el interesado. Además, se adjuntan copias de los escritos remitidos al mismo, primero pidiéndole el complemento de la documentación necesaria para resolver, notificándole después el archivo de su expediente por no haberlo hecho, y fotocopias de los acuses de recibo acreditativos de su recepción.

A todo ello, se añade un escrito de 13 de Octubre de 1992, donde se le vuelve a confirmar el archivo de su original petición y se le insta a que solicite una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, "*para no demorar más este proceso con la presentación sistemática de escritos de contenido análogo*".

Esta Institución presentó las siguientes consideraciones:

1.- En el escrito inicial de solicitud de prestaciones consta la avanzada edad del interesado y que padece una deficiencia mental, además de una cifosis dorsal, extremo éste que se acredita en el certificado de reconocimiento de minusvalía que adjunta.

2.- En el acuse de recibo del envío procedente de esa Gerencia en el que se le requiere documentación complementaria imprescindible para resolver, se observa que el nombre y firma del receptor no se corresponde con la del interesado, por lo que es posible que, aún cumpliéndose el requisito que para las notificaciones exige el art. 80.2 de la Ley de Procedimiento Adminis-

trativo de 17 de Julio de 1958, no conociera su contenido. Las reiteraciones en los escritos del interesado y de esa Gerencia Provincial podían haberse evitado, quizá, si se hubiera puesto en conocimiento de aquél el hecho de que la petición de ampliación de la documentación realizada el 30 de Marzo de 1990 había sido entregada a la persona que firmó el acuse de recibo.

3.- Entre las ideas motrices que deben presidir los procedimientos administrativos desarrollados para gestionar las prestaciones para colectivos con escasa formación, y, por ello, grandes dificultades de gestión y movilización de recursos, destacan las contenidas 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. En ella, 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.

4.- En el mismo lugar se recoge la idea, luego desarrollada en el articulado, 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 (éste es, por ejemplo, el contenido del artículo 3 del Decreto). Todo esto, por tanto, supone que, en la administración de pensiones y demás ayudas públicas de servicios sociales, debe abandonarse 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.

5.- 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.

En consecuencia, se procedió a formular a la Gerencia Provincial del IASS de Córdoba las siguientes **Sugerencias**:

- " 1ª.- Que se utilicen los Servicios Sociales Comunitarios para conocer la situación real en la que se encuentra el interesado con el objeto de ofrecerle la medida más adecuada a sus necesidades.*
- 2ª.- Que se evalúe la posibilidad de realizar una interpretación de las normas de procedimiento administrativo en el sentido antes apuntado, a fin de que, salvando las dificultades formales, la solicitud realizada por el interesado en Enero de 1990 de prestaciones reguladas en la LISMI, obtenga una respuesta ajustada a derecho sobre el fondo del asunto.*
- 3ª.- Que, en el caso de no atender la anterior, se ofrezca al interesado el apoyo administrativo necesario para que pueda llevar a cabo las gestiones necesarias para obtener las prestaciones a las que tenga derecho.*
- 4ª.- Que, en general, por esa Gerencia se realice una interpretación de las normas reguladoras de estas prestaciones, de carácter vital, más favorecedora de los derechos de los destinatarios, eludiendo las prácticas burocratizantes **que exigen unas gestiones de los interesados que su baja formación les hace dificultosa y que retrasan sobremanera su percepción; sustituyéndolas por otras que, sin merma de las garantías necesarias para evitar las posibles desviaciones de los fondos públicos destinados a ellas, respondan con eficacia a las perentorias necesidades de los posibles beneficiarios"**.*

* Retraso en el cobro de las pensiones asistenciales. La

participación ciudadana en el control de la gestión de las prestaciones no contributivas (queja 92/1438).

El interesado manifestaba el malestar del colectivo que representa, por el retraso en la percepción de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social por parte de sus beneficiarios.

Por la administración se nos decía que:

"... siendo el ordenante del pago de las pensiones no contributivas la Tesorería General de la Seguridad Social...se deduce que no es responsabilidad de la Consejería de Asuntos Sociales la demora en el abono de las susodichas pensiones."

A la vista del parco contenido del informe, esta Institución, con el fin de poder dar una adecuada respuesta al promotor de la queja, decidió recabar de la Dirección Gerencia del IASS una ampliación del citado informe en el que se contuvieran las respuestas a las siguientes cuestiones:

- "1ª.- Plazos en los que, normalmente, se realizan las gestiones encomendadas a ese Instituto en cada una de sus Gerencias Provinciales.*
- 2ª.- De acuerdo con lo establecido en el Art. 26.2 del R. D. 357/91, de 15 de Marzo, ¿Están establecidas, o se van a establecer, Comisiones de Seguimiento de la gestión de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en nuestra Comunidad Autónoma?.*
- 3ª.- En el caso de existir, ¿Cuál es su composición?. ¿Con qué periodicidad se reúnen?."*

En cumplimiento de esta segunda petición se nos remitió un informe que da cumplida respuesta a lo solicitado, adjuntando un amplio dossier explicativo de la evolución de la gestión de las pensiones encomendadas a ese organismo.

A la vista de los hechos expuestos, realizamos una serie de consideraciones para mejor fundamentar nuestras ulteriores resoluciones.

Para ello, entendemos clarificador separar los dos aspectos fundamentales de la queja, cuales son: el retraso en el percibo de las pensiones no contributivas por el colectivo beneficiario y la participación en el control de su gestión por parte de los interesados.

A. Retraso en el abono de estas pensiones.

1ª.- En los sucesivos Informes Anuales que esta Institución ha rendido al Parlamento Andaluz desde el año 1990, han tenido una presencia destacada las Recomendaciones y Sugerencias que fueron fruto de nuestra labor de supervisión de la gestión administrativa llevada a cabo, resaltando las demoras en substanciar los expedientes para la concesión de las pensiones y ayudas asistenciales.

2ª.- La situación en 1993 es, según el informe que da respuesta a nuestra pregunta sobre los plazos en que se realizan las gestiones encomendadas al IASS, la siguiente:

"... En el año en curso, el tiempo de gestión de un expediente de solicitud de pensión de jubilación viene siendo aproximadamente de dos o tres meses, mientras que el de un expediente de solicitud de pensión de Invalidez viene siendo de unos seis o siete meses, debido al hecho de la necesidad de exploración y valoración de la capacidad residual del solicitante para realizar tareas de tipo laboral y/o incluso de la vida diaria.

No obstante, estos tiempos de gestión se ven incrementados, si consideramos como último paso de la misma, el momento en que el beneficiario recibe el importe económico de la pensión, y ello debido a que el sistema de pago establece que el abono se realizará de forma centralizada, a nivel nacional, a través del INSERSO..."

3ª.- Por ello, y desde aquí, hemos de constatar que el tiempo que necesita nuestra Administración para dar respuesta a las necesidades

perentorias que acucian a los posibles beneficiarios de estas prestaciones, aunque ha disminuido en los últimos tiempos, está todavía lejos de ser el que se recogía en el art. 6 del Decreto 112/89, de 31 de Mayo, por el que se establecían diversas medidas de simplificación del procedimiento seguido para la concesión de ayudas periódicas individualizadas a favor de ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social. Es decir, no es aún, en el territorio andaluz, una realidad el hecho de que «el primer pago se realice no más tarde del mes siguiente al de la presentación de la solicitud debidamente cumplimentada».

Es importante tener presente como referencia temporal el plazo establecido en esta norma porque, aunque normativamente, como en seguida veremos, ha perdido vigencia, las razones de su establecimiento, en aras de un principio de eficacia en la paliación de necesidades sociales de inexcusable atención en un Estado Social, siguen presentes e, incluso, incrementándose.

4ª.- Las medidas legislativas adoptadas en los últimos tiempos en el campo asistencial han tenido como objetivo concentrar en un único instrumento (las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social), las diversas fórmulas que se fueron estableciendo para enfrentarse a necesidades en este campo.

Así, la disposición Adicional 9ª de la Ley 26/90, de 20 de Diciembre, por la que se establecen estas prestaciones, suprime el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y el subsidio por Ayuda de Tercera Persona previstos en la ley 13/82, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Su Disposición Transitoria Primera, no obstante, permite continuar percibiendo, conforme a su normativa, los mencionados subsidios a las personas que vinieran haciéndolo a la entrada en vigor de esta Ley, a no ser que opten, en su caso, por el percibo de la pensión no contributiva a que tuvieran derecho.

Por su parte, el apartado 1 de art. 7 del Real Decreto-Ley 5/92, de 21 de Julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, suprime las pensiones asistenciales reguladas en la Ley de 21 de Junio de 1960 y en el Real Decreto 2620/1981, de 24 de Julio, aunque el apartado 2 permite seguir percibiéndolas a aquellas personas que ya lo vinieran haciendo o hubieran solicitado su

reconocimiento con anterioridad a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley.

Ante este proceso de generalización del sistema de prestaciones no contributivas, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Asuntos Sociales, y explicitado en la exposición de motivos del Decreto 31/1993, se compromete a, además de asesorar a los actuales perceptores de las prestaciones derogadas, «implantar medidas necesarias para el impulso y agilización de los procedimientos dirigidos al reconocimiento del derecho a la percepción de dichas prestaciones no contributivas».

Este compromiso, aunque no se ha concretado con la expresión de un plazo de resolución determinado, sí entendemos que debe reconducirse al que se reflejó en el Decreto 112/89, ya que sigue existiendo la necesidad de «disminuir los períodos de tramitación de estas ayudas, debido a la urgencia con que deben remediarse las situaciones de desvalimiento que presenta el colectivo a que van dirigidas, de modo que se posibilite el reconocimiento y abono de la mismas dentro del mes siguiente al de la presentación de la solicitud, sin perjuicio de la adopción por el organismo gestor de aquellas medidas encaminadas a la reducción de este período en la tramitación de aquéllas que puedan resolverse con mayor rapidez, como singularmente ocurrirá con las que corresponden en caso de ancianidad».

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas hasta aquí sobre el retraso en el abono de estas prestaciones, esta Institución, procedió a formular la siguiente **Recomendación**:

"Que por parte de esa Administración se intensifiquen los esfuerzos dirigidos a hacer realidad en el ámbito territorial andaluz la previsión, que ya el art. 6 de Decreto 112/89 hizo, de que el primer pago de las prestaciones asistenciales (hoy sustituidas por las pensiones no contributivas) se realice no más tarde del mes siguiente al de la presentación de la solicitud debidamente cumplimentada".

B. Participación en el control de su gestión.

1ª.- Con la vista puesta fundamentalmente en el contenido de los artículos 20.5 de nuestro Estatuto de Autonomía («la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en materia de Sanidad y de Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos en que la ley establezca»), y 129 de la Constitución («La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general»), incluimos en nuestra petición de informe el extremo de la situación actual de la previsión del art. 26.2 del R. D. 357/91, de 15 de Marzo, de establecer Comisiones de Seguimiento de la gestión de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

2ª.- En la respuesta a dicha petición se nos dice que:

"Si bien aún no se han constituido formalmente las Comisiones de Seguimiento de la gestión de las pensiones no contributivas, esas funciones de control las desarrollan en la actualidad los Consejos Provinciales de la Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSASS), organismo antecesor de lo que más tarde sería el Instituto Andaluz de Servicios Sociales".

Estas funciones las cumplen *"hasta tanto se constituyan los Consejos de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma y las Comisiones de Seguimiento del Art. 26.2 del Real Decreto 357/91, de 15 de Marzo ..."*. Más adelante, se nos da noticia de la efectiva celebración de reuniones mensuales de aquel órgano y de la inclusión de información sobre la gestión de las pensiones no contributivas.

En la copia del escrito remitido a todas las Delegaciones Provinciales por parte del Director Gerente del IASS se dice que, a 17 de Febrero de 1.992, está próxima la aprobación de *"la norma de modificación del Decreto 103/89 por el que se actualizará la composición de los mencionados Consejos. Asimismo se establece la constitución de los órganos de participación y control de la gestión de las pensiones no contributivas que tendrán idéntica composición a la del Consejo General y las Comisiones Provinciales de la*

ASERSASS (Decreto 304/84, de 7 de Diciembre)."

3ª.- No es, en este momento, nuestra intención terciar en el amplio debate político, doctrinal y social sobre los contenidos y alcance de las expresiones «**social y democrático de Derecho**» contenidas en nuestro texto constitucional y, más concretamente, sobre el derecho a la participación. Pero sí entendemos necesario, a la vista de la concreta exigencia estatutaria de que el ejercicio de las competencias que asuma la Comunidad Autónoma en materia de Sanidad y de Seguridad Social siga criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, realizar un breve excurso sobre las normas constitucionales y legales de desarrollo, que intentan hacer realidad el principio democrático de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, para fundamentar el derecho a hacerlo en este tema.

4ª.- La proclamación de la voluntad de la Nación Española de establecer una sociedad democrática avanzada, recogida en el preámbulo de la Constitución Española de 1978, se ve luego reflejada a lo largo del articulado en un gran número de, en palabras del profesor Martín Retortillo, "*registros participativos*". Ello quiere decir que para dar pleno sentido a las previsiones constitucionales es necesario instaurar un sistema institucional abierto a una intensa participación ciudadana.

5ª.- El art. 23 reconoce como derecho fundamental de los ciudadanos el de participar en los «asuntos públicos». Aunque una primera jurisprudencia constitucional limitaba el sentido de este artículo a la participación política (S. de la Sala Primera del T.C. nº 23/84 de 20 de Febrero, dictada para resolver el recurso de amparo 356/83 y STC 51/84, de 25 de Abril, sala segunda, en el nº 520/83), la mayor parte de la doctrina se inclinaba por reconocer que, al diferenciar el párrafo primero la participación directa y la indirecta, para exigir que esta segunda sea a través de representantes elegidos de manera periódica por sufragio universal, se estaba refiriendo a todas las manifestaciones de participación directa, incluyendo, por tanto, la Administrativa.

6ª.- En este último sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Granada, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 3 de Diciembre de 1991, declara, en su fundamento jurídico tercero, que este art. 23.1 no es más que la vertiente subjetivizada del apartado

segundo del art. 9 de la CE, al decir que «Corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El hecho de ratificar este mandato en diversos preceptos constitucionales posteriores permite pensar que el ámbito de este derecho a participar se extiende a las modalidades que legislativamente se establezcan en la organización administrativa. Establecer normativamente esas modalidades de participación administrativa es, en palabras de la citada sentencia, «una directiva constitucional vinculante para todos los poderes».

7ª.- El mandato del art. 9.2 de la Constitución a todos los poderes públicos se reitera, para la Comunidad Autónoma Andaluza en el art. 12 del Estatuto de Autonomía. Este artículo le obliga, además de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, a facilitar «la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social».

8ª.- Por lo tanto, y resumiendo a los efectos que aquí interesan, nos encontramos con:

a).- Un derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

b).- Un deber de los poderes públicos de desarrollar normativamente los medios de participación en las Administraciones Públicas, reiterado para la Comunidad Autónoma Andaluza en el art. 12.1 de su Estatuto.

c).- Un mandato estatutario a la misma para ajustar el ejercicio de sus competencias en materia de Seguridad Social a criterios de participación democrática de los interesados, así como de las organizaciones sindicales y empresariales.

9ª.- Este mandato viene recogido en el artículo 20.4 del Estatuto de Autonomía, aunque difiera «... a la Ley» la fijación de los términos en que se producirá esa participación. A pesar de ello, es inevitable el hecho de que ese derecho a participar haya de reconocerse a los «interesados», y no sólo a los sindicatos y asociaciones de empresarios.

10ª.- El Real Decreto 357/91, de 15 de Marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/90, crea, a través de su art. 26.2, las Comisiones de Seguimiento de la gestión de las citadas pensiones. Estas Comisiones coexistirán con los órganos de participación institucional establecidos en el INSERSO o en las Comunidades Autónomas a quienes se les haya transferido las competencias del mismo. Los participantes en las mismas serán, de manera paritaria, los Sindicatos más representativos, Organizaciones Empresariales y la propia Administración. Esta es la plasmación de la opción legislativa estatal de dar contenido al mandato constitucional del art. 129 de establecer las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social.

11ª.- La Comunidad Autónoma Andaluza, puede, haciendo uso de la potestad de autoorganización que le reconoce el art. 13.1 de su Estatuto, establecer sus propios órganos de participación social.

12ª.- Por mandato del art. 20.4 del mismo Estatuto, el ejercicio de las competencias que haya asumido o asuma en materia de Seguridad Social, debe someterlo «a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca».

El concepto de «**interesado**» no puede quedarse anclado en el pasado del esquema liberal del Estado de Derecho, identificándolo como el portador de un interés individualizado, personal y directo.

Hoy, los ordenamientos jurídicos otorgan relevancia práctica a otros tipos de intereses sociales, catalogados por la doctrina como intereses difusos y colectivos. Aquéllos, según M. Nigro, son los que pertenecen por igual a una pluralidad más o menos amplia y más o menos determinada o determinable. Si esa pluralidad puede ser unificada en una colectividad, los intereses serán colectivos.

Si bien su reconocimiento constitucional otorga a los sindicatos y organizaciones empresariales un status especial de representatividad, no es menos cierto que esos intereses pueden ser también defendidos desde otras fórmulas organizativas.

13ª.- La necesidad de dar pleno sentido a las previsiones

constitucionales y estatutarias de instaurar un sistema institucional abierto a una intensa participación ciudadana, puede justificar que, aprovechando la oportunidad de establecer órganos de participación en el campo de los Servicios Sociales, se avance en ese sentido, haciendo un esfuerzo para dar contenido al término «interesados» que se recoge en el apartado 5 del art. 20 de nuestro estatuto.

Por todo ello, se presenta la siguiente **Sugerencia**:

"Se estudie la posibilidad de ampliar la composición de estas comisiones de control para dar entrada en las mismas a representantes de intereses de los principales colectivos destinatarios de las prestaciones, con el fin de ir completando la significación del término "interesados" del anteriormente citado art. 20.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía".

*** Paralización de solicitud de ingreso en una residencia de tercera edad (queja 93/145).**

La interesada decía haber solicitado un año antes su ingreso en una Residencia de Tercera Edad, debido a las especiales circunstancias familiares en las que se encontraba. Al no recibir respuesta se dirige de nuevo a dicho Centro, según manifiesta, donde tampoco consigue noticia cierta sobre la situación de su expediente.

La administración nos informó lo siguiente:

"La solicitante trajo parte de la documentación a finales de Mayo de 1992, pero no trajo la documentación completa y no ha vuelto a venir por este Centro hasta finales de Enero de 1993, a la que le recordé la documentación que aún le faltaba para poder dar curso a su solicitud, que no se le había dado por falta de datos y documentos.

Fue en esta fecha cuando se dio entrada en el Centro a la solicitud completa".

A la vista de lo actuado, esta Institución formuló las siguientes consideraciones:

* En base al Decreto 28/1990, por el que se establecen los requisitos para el ingreso en las residencias de tercera edad, la «presentación» de solicitudes puede hacerse en «las Gerencias Provinciales del IASS, **Centros de servicios sociales adscritos al mismo** y demás dependencias públicas habilitadas por la Ley de Procedimiento Administrativo» (art. 3 c), correspondiendo a las **Gerencias Provinciales** la «instrucción» de los expedientes de los solicitantes que tengan su domicilio habitual en el ámbito territorial de la misma (art. 6.1).

* De ello se desprende que el Centro de Día de Tercera Edad, funciona como mera oficina de recepción de tales solicitudes, sobre las que debe, en primer lugar, efectuar el correspondiente asiento, a efectos de acreditar la presentación, y cursar la misma ante el órgano encargado de su instrucción, en este caso, la Gerencia Provincial del IASS de Sevilla.

* Se reconoce en el informe, que a las Dependencias había llegado solicitud de la interesada en Mayo de 1992, a la que faltaba, no obstante, cierta documentación.

* A dicha solicitud, según se deduce del informe de la Asistente Social, ni se le da entrada en la fecha de presentación de la misma en dicho Centro, en Mayo de 1992, ni se la cursa al órgano instructor -Gerencia Provincial-, "*por falta de datos y documentos*", quedando la solicitud "*paralizada*" hasta Enero de 1993, cuando la solicitante, interesándose por su expediente, acude a dicho Centro, momento el cual se aprovecha para requerirle aporte la mencionada documentación.

Una vez completada la documentación, "*con todo lo que conlleva la solicitud de ingreso en residencia*" se le "*da entrada a la solicitud completa*" y días más tarde se remite a la Gerencia Provincial.

* Teniendo este Centro la función de la pura recepción de las solicitudes que se presenten, es claro que no puede rechazarlas o tenerlas por inexistentes por entender que adolecen del defecto de algún requisito, puesto que su función es exclusivamente la de trasladar las solicitudes recibidas a la Gerencia Provincial. Es la Gerencia, como órgano instructor del procedimiento,

quien, cuando observe que el acto de iniciación del interesado ha incurrido en algún defecto, debe poner en conocimiento del interesado la falta de datos o documentos, y concederle un plazo de diez días para subsanación (art. 54 y 71 de la LPA).

* Hemos de significar que el hecho de haber retrasado la entrada, y la consecuente acreditación de la solicitud hasta el momento en que se completó la misma, ha perjudicado significativamente el derecho de la solicitante a ingresar en una Residencia según el orden que le hubiera correspondido entonces, es decir, aproximadamente ocho meses antes. El Decreto 28/1990 antes mencionado, señala en su art. 7 que la tramitación de expedientes será efectuada por riguroso orden de presentación, lo que se reflejará, consecuentemente, en el lugar a ocupar en las listas de reservas de plazas que a tal efecto elabora el IASS trimestralmente en cada Centro, en donde se incluyen, «por **orden de prioridad** y baremo», las solicitudes aprobatorias (art. 10).

Teniendo en cuenta, pues, los hechos expuestos, esta Institución, procedió a formular un **Recordatorio** de los deberes legales infringidos.

XII.- AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

1. Introducción.

En este Capítulo se han tramitado durante 1993, un número de quejas bastante más elevado que las correspondientes al año 1992, como puede constatarse en el Anexo sobre datos estadísticos.

Dos consideraciones previas, queremos efectuar antes de reseñar el resumen estadístico del Capítulo. En primer lugar, que un gran número de quejas vienen suscritas por entidades representativas de intereses colectivos de diversa índole, tales como Comunidades de Propietarios, Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Consumidores y Usuarios, etc...En segundo lugar, que en la mayoría de estas denuncias los ciudadanos afectados son muchos, al tratarse principalmente de deficiencias o carencias en servicios municipales obligatorios o de problemas de contaminación acústica por funcionamiento irregular de establecimientos de hostelería (cafeterías, pubs, bares, restaurantes, discotecas, etc....). Asimismo se nos plantean bastantes quejas sobre procedimientos de selección de personal laboral o funcionario y procedimiento de embargo de bienes por deudas tributarios o impagos de multas.

El número total de quejas tratadas durante 1993 han sido 457; de éstas 261 se presentaron en 1993 y 196 son procedentes de años anteriores.

Respecto a las quejas concluidas, el número total ha sido de 178, de las que 46 son del año 1993 y 132 de años anteriores, restando 197 quejas en trámite y estudio, 50 de años anteriores y 147 del año 1993.

En cuanto a las quejas de oficio se han iniciado durante 1993, 11 expedientes sobre diversas materias tales como: contaminación acústica por ruidos de establecimientos de ocio y diversión, residuos sólidos urbanos, pruebas selectivas para funcionarios municipales, embargos de cuentas corrientes; transferencias de vehículos a efectos de pago del Impuesto Municipal de Circulación y prestación de determinados servicios municipales.

Del total de quejas presentadas durante 1993, fueron admitidas 178, estaban en estudio 16, no admitidas 65 y remitidas al Defensor del Pueblo Estatal 3.

Como innovación normativa en este Capítulo, que afecta a la iniciativa legislativa de la Consejería de Gobernación, destacamos la aprobación de la Ley 7/1993, de 27 de Julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. Esta Ley contempla las peculiaridades andaluzas en materia de demarcación municipal, siendo una de las facetas más controvertidas que afronta, la regulación de las alteraciones de términos municipales así como figuras como las Mancomunidades, Consorcios y Areas Metropolitanas; finalmente regula la constitución, régimen jurídico y económico, y extinción de las denominadas Entidades Locales Autónomas.

La idea básica de la Ley gravita sobre la necesidad de adecuar los diversos ámbitos territoriales a las prestaciones sociales y económicas que contienen los servicios municipales, de modo que éstos resulten eficientes y eficaces, sin merma de la autonomía y gestión propia de cada municipio.

A este respecto significamos que hemos incoado por propia iniciativa dos expedientes la **queja de oficio 93/911** sobre ampliación del término municipal de Garrucha (Almería), y la **queja de oficio 93/2522** sobre segregación de Villafranco del Guadalquivir, que se encuentran pendientes de conclusión, a la fecha de cierre del ejercicio

En cuanto al grado de colaboración demostrado podemos calificarlo en general de aceptable, salvo casos puntuales que reseñaremos más adelante.

Normalmente son los Ayuntamientos más pequeños los que tardan más tiempo en informarnos, y las Diputaciones Provinciales, las entidades que con mayor presteza remiten la información.

En relación con las dilaciones en contestar a nuestros escritos significamos, que se han tenido que dirigir a varias autoridades locales un total de 22 Recordatorios del deber de colaboración y auxilio a la Institución.

Debemos destacar el empecinamiento de algunas autoridades administrativas en no contestar a este Comisionado, lo que motivó la declaración de **actitud entorpecedora**, en los expedientes de queja que a continuación se indican:

- **queja 91/31**. En esta queja sobre silencio municipal ante recurso interpuesto contra actuaciones en procedimiento de selección, se declaró la actitud entorpecedora del Alcalde del Ayuntamiento de Castellar- Jaén, tras haber transcurrido 17 meses desde la petición inicial de información. Finalmente recibimos el informe municipal, que no justificaba la falta de resolución expresa, por lo que se confirmó con fecha 10 de mayo de 1993 la inclusión en el Informe Anual.

- **queja 92/617**; el asunto se refería a la falta de respuesta del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera-Cádiz, a las peticiones de información formuladas por una Asociación de Vecinos en base al Reglamento Municipal de Participación Ciudadana. La Alcaldía, respondió a los 15 meses, cuando se había incluido el expediente en el Informe Anual.

- **queja 92/899**. La Presidencia de la Diputación Provincial de Sevilla no respondió a nuestra petición de información sobre instalación de semáforo en carretera de su titularidad, solicitada por los vecinos y Ayuntamiento de Gines. Transcurridos 8 meses sin recibir la preceptiva información, la incluimos en el Informe Anual con declaración de actitud entorpecedora.

- **queja 92/1658**. En este expediente no recibimos una colaboración eficaz del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas - Sevilla, sobre ruidos por funcionamiento de bares; por lo que tras ocho meses sin comunicación municipal, incluimos la queja en el Informe Anual; posteriormente se recibió informe que no justificaba actuaciones para resolver el problema planteado.

- **queja 92/1771**. El asunto se refería a las molestias por ruidos y olores de una pescadería. El Alcalde del Ayuntamiento de las Cabezas de San Juan-Sevilla, nos informó inicialmente pero no abarcando todos los aspectos solicitados; tras dos ampliaciones de la información sin obtener una respuesta satisfactoria (más de tres meses, se declaró la actitud entorpecedora), continuando el expediente en trámite.

- **queja 92/1819**. En este expediente una Asociación de Vecinos se quejaba ante la Institución de la actitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Marbella, que instaba a los vecinos a que se efectuara una elección de los cargos directivos de dicha entidad asociativa. Solicitado el informe municipal, este no se recibió habiendo transcurrido un año, por lo que se procedió a incluir en el Informe Anual con declaración de actitud entorpecedora.

No obstante, valoramos positivamente el alto grado de aceptación de nuestras resoluciones, lo cual demuestra la colaboración eficaz en muchas quejas en las que se plantean cuestiones de gran trascendencia para la vida cotidiana de los vecinos: los ruidos del bar de vecino; la deficiente calidad del agua potable; las multas de tráfico impuestas; la falta de aparcamientos públicos; la limpieza de las calles, etc...

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.1. El control municipal de las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En lo referente a actividades clasificadas, un año más, la gran mayoría de las quejas obedecen a un mismo patrón, esto es, los vecinos de las viviendas cercanas a las actividades nos denuncian las molestias, básicamente por ruidos, y algunas por humos y olores, que se derivan del funcionamiento de establecimientos recreativos; principalmente son Discotecas, Pubs, etc, aunque también se percibe un aumento de quejas en las que denuncian molestias por otro tipo de actividades como supermercados, garages, talleres de diversa índole, etc.

La mayor parte de las denuncias inciden en las molestias causadas por los ruidos que se derivan de la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico que exige la normativa vigente.

Los focos productores de la contaminación acústica radican en dos:

- El exceso de decibelios que emiten los aparatos de música del local.
- El ruido que producen los clientes bien en el interior del local o en sus proximidades.

Un hecho que, en general, se observa en las quejas es que los ciudadanos se dirigen a esta Institución cuando ya han agotado, los cauces amistosos con los propietarios o empleados de los establecimientos y, la vía administrativa ante el Ayuntamiento y Agencia de Medio Ambiente. En sus escritos se denota, generalmente, una angustia por las graves molestias que

vienen padeciendo durante largo tiempo, y también la decepción por la inhibición o tolerancia municipal a veces, y otras por la escasa efectividad de las medidas municipales para solucionar el problema.

La situación generalizada en nuestra Comunidad Autónoma, ha motivado la tramitación de **quejas de Oficio** ante todos los Ayuntamientos capitales de provincia, y el inicio de varias quejas de **Oficio** ante otros municipios de gran importancia poblacional (Jerez, Algeciras, San Fernando, Linares, ...) para intentar analizar globalmente la problemática ya expuesta en informes anteriores.

Nuestra intervención, también se ha centrado en las competencias asignadas a los Delegados de Gobernación, en temas como: control de horarios de cierre (considerando que muchos de los ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de cierre), sustitución de actuaciones municipales, en caso de inactividad de los Ayuntamientos en sus funciones de vigilancia y sancionadoras, calificación de actividades como Presidentes de las Comisiones Provinciales de Calificación, etc. También hemos actuado ante la Dirección General de Política Interior por su competencia sobre la normativa de actividades recreativas y consumo de bebidas alcohólicas (**queja de oficio 93/2608**).

Asímismo, hemos intervenido ante la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente para sugerir la elaboración de normativa autonómica en materia de ruidos y confección de Mapas acústicos en municipios como medida complementaria de la ordenación urbanística (**queja de oficio 93/1431**).

Estas quejas, al cierre del ejercicio, están pendientes de valorar globalmente debido a la copiosa información y datos obtenidos de todas las Administraciones implicadas, al objeto de formular las correspondientes resoluciones, estimando que este problema se enmarca dentro de la protección a la salud, la calidad de vida y el medioambiente que la Constitución, en sus artsº 43 y 45, encomienda su salvaguarda a los poderes públicos; e incluso si el ruido es excesivo puede suponer una invasión e intromisión ilegítima en el ámbito de la privacidad que constituye el domicilio, así como un atentado contra los derechos a la intimidad personal y familiar reconocidos en el artº 18.1 de nuestra Carta Magna.

Creemos necesario, desde la experiencia que vamos acumulando en esta

Institución respecto a la alarma social "in crescendo" de las perturbaciones que está provocando la contaminación acústica, comunicar la Parlamento el deterioro grave y creciente de la calidad de vida provocada por el exceso de ruidos, máxime en las horas de descanso nocturno.

La claustrofobia favorable, la falta de un diseño urbanístico adecuado que contemple y ordene la concesión de licencias, la escasez de medios materiales y humanos en el control de este tipo de actividades, la tolerancia y pasividad de algunos Ayuntamientos, amparados en la aparente protección de las actividades y el empleo cuando no en motivos electorales, el incumplimiento y desobediencia a los precintos y órdenes de clausura de los locales, la lentitud y complejidad de los procesos judiciales y la descoordinación de los organismos competentes en la materia, dibujan un bloque de causas sustanciales que explícan y demandan las medidas elementales si hay conciencia del problema y voluntad política de afrontarlo.

Queremos advertir al Parlamento de la gravedad del problema y de las consecuencias que empiezan a surgir en el comportamiento de los ciudadanos, tales como actitudes violentas, riñas graves, denuncias constantes, ataques y desprestigio de la actividad de policía de la Administración, perturbaciones importantes en la salud y en el aspecto psíquico, etc.

Por nuestra parte, pues, vamos a seguir trabajando con empeño en este problema y a proponer, en el próximo Informe las propuestas y resoluciones necesarias para acometer con eficiencia sus posibles soluciones.

2.1.1. - Molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de ocio y diversión (bares, pubs, discotecas, etc ...)

En primer lugar reseñamos varias quejas afectantes al Ayuntamiento de Sevilla, que inciden en la problemática de ruidos y cuestiones colaterales (consumo bebidas alcohólicas por menores en vía pública, suciedad de calles y problemas de higiene, inseguridad ciudadana, etc.)

En la **queja 89/270**, la zona afectada era la Avenida de Reina Mercedes. Nuestra resolución final, tras reiteradas peticiones de informe que se demoraron bastante en ser atendidas, fue elevar a la Alcaldía la **Sugerencia** formulada, para que adoptara las siguientes medidas:

"-Declaración de zona saturada, conforme al Art. 39-bis de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente urbano contra la emisión de ruidos, en Avda. Reina Mercedes, C/ Dr. García González y C/ Monzón.

- *Incoación de expediente sancionador al titular del bar El Seto, por instalar veladores en la vía pública, sin licencia municipal.*
- *Control sobre el grado de cumplimiento de horarios por los establecimientos públicos en la zona y sobre el volumen de ruidos.*
- *Contestación expresa a los escritos del interesado, presentados 8ante la Alcaldía, con fecha 1 de Abril de 1989, 1 de Mayo de 1989, 13 de Junio de 1989 y 18 de Julio de 1989."*

Como respuesta, sólo recibimos de la Delegación Municipal de Medio Ambiente, Parques y Jardines, la confirmación de que se estaba estudiando la declaración de zona saturada por efectos aditivos en el sector de la ciudad antes referido, así como la confirmación de que habían precintado elementos musicales de algunos establecimientos.

Dado que no se había respondido a todas las medidas propuestas procedimos a incluir el expediente de queja en el Informe Anual.

En la queja **91/1470**, el asunto que motivó la admisión a trámite del escrito del interesado fue, la indefensión en que se encontraban al tener que soportar las molestias y el deterioro que les ocasionaban los bares existentes en la zona de la calle Virgen de la Cinta.

Trasladamos a la Concejalía de Medio Ambiente **Sugerencia** concretada en *"... el cumplimiento eficaz de la función de policía, cuando existiere perturbación grave de la tranquilidad y derecho al descanso de los ciudadanos, al objeto de restablecer o conservar la situación"*. La falta de respuesta motivó su elevación a la Alcaldía, que no contestó a nuestra resolución, si bien, se recibió información parcial de la Concejala citada. Finalmente decidimos incluir el expediente en el Informe Anual, aunque significándole que se había constatado, una reducción de las molestias derivadas del funcionamiento de bares y consumo de bebidas en la vía pública en dicha zona, debido a actuacio-

nes específicas de los servicios municipales correspondientes.

Mayor concreción en las respuestas se produjo en la **queja 92/1481**, en la que las Concejalías de Medio Ambiente y de Seguridad Ciudadana nos informaron con cierta demora, pero favorablemente al haberse adoptado medidas, anteriormente sugeridas en la tramitación de la **queja 90/1975**, para preservar el derecho de los vecinos de la zona aledaña a la C/ San Isidoro, a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en los términos establecidos en el artº. 45 de nuestra Constitución.

Asimismo, destacamos varias quejas sobre funcionamiento irregular de Discotecas, que han tenido una solución distinta. En la **queja 92/838** el Ayuntamiento de La Campana (Sevilla) no contestó a nuestra **Recomendación** sobre adopción de medidas de policía y control necesarias para impedir el funcionamiento de una Discoteca-Pub, mientras no se redujeran los niveles de inmisión de ruidos, a los mínimos reglamentariamente fijados, corrigiéndose los niveles señalados en el informe emitido por los Servicios Técnicos de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, conforme permiten el art. 38 y demás preceptos concordantes del Reglamento de Actividades Molestas.

Tampoco, recibimos respuesta a la **Sugerencia** formulada al objeto de que se iniciaran los trámites necesarios para llevar a cabo la declaración de zona saturada, en aplicación de lo establecido en el art. 11 del Reglamento de Actividades Molestas, no concediéndose más licencias de construcción y de apertura para locales de ocio y diversión, pues según se desprendía de la documentación remitida por la Alcaldía, había varias actividades de dicha naturaleza en la zona de Plaza Antonio Machado, que producían efectos aditivos en cuanto a las molestias que originaban. Por ello se incluyó la queja en el Informe Anual.

Igualmente en la **queja 91/966**, el Alcalde del Ayuntamiento de Badolatosa (Sevilla) no ha respondido a nuestras resoluciones sobre irregularidades en el funcionamiento de una Discoteca; por el contrario el Delegado de Gobernación si, y favorablemente, habiendo sido cerrado el expediente por estar en vías de solución.

Por su parte los expedientes de oficio iniciados ante el Ayuntamiento de Gojar en Granada (**queja de oficio 93/2198**) y ante el Ayuntamiento de Marbella

Málaga (**queja de oficio 93/2369**), se han cerrado al comprobarse que se efectuaron las actuaciones pertinentes para regularizar la situación de la actividad (Disco-bar) en el primer expediente, y para que cesara la misma al carecer de la preceptiva licencia, en el caso de una Discoteca al aire libre en San Pedro de Alcántara (Marbella).

En otros expedientes, nuestras resoluciones no encontraron la receptividad municipal esperada, al no responder a las mismas, y consiguientemente, procedimos a incluir las quejas en el Informe Anual. Se trata de la **queja 92/1885**, (Ayuntamiento de Dos Hermanas- Sevilla) y la **queja 92/1910** (Ayuntamiento de Palma del Río- Córdoba).

Ambas quejas fueron objeto de sendos **Recordatorios** de deberes legales sobre el cumplimiento de preceptos procedimentales y **Recomendaciones** sobre adecuación del funcionamiento de la actividad de café-bar de 4ª categoría a la licencia concedida (funcionaba una pista de baile con elementos musicales). Concretamente, en la **queja 92/1910**, la **Recomendación** se dirigió para el cumplimiento estricto por dicho Ayuntamiento de la comprobación urgente de los niveles acústicos de un Bar Especial B-1, 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, adoptándose las medidas precisas para garantizar la eficacia del procedimiento administrativo.

Al Sr. Alcalde le trasladamos, entre otros, los siguientes argumentos:

"Entendemos que de esa forma, además, se da un mayor y mejor cumplimiento a lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución, que impone a los Poderes Públicos la obligación de preservar la calidad medioambiental, para la efectiva realización del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, derecho fundamental reconocido en el Apartado 1º del antes citado precepto constitucional.

En todo caso, la intervención inmediata de esa Alcaldía viene justificada por la larga situación que vienen soportando el vecino afectado, y dado que V.S. 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 con 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".

Finalmente, en la **queja 92/1658**, tuvimos que declarar la actitud entorpecedora de la Alcaldía del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), ante la falta de colaboración, recibándose tras la inclusión en el Informe Anual un informe municipal que no aclaraba la obligación de controlar los ruidos por funcionamiento de establecimientos de hostelería.

En definitiva, se observa una incidencia especial en cuanto a la contaminación sonora de las discotecas y pubs, por falta de insonorización adecuada y comportamiento incívico de clientes. Ante la dificultad de garantizar el aislamiento acústico necesario con carácter general, las previsiones urbanísticas deberían restringir usos de este tipo en zonas residenciales, y exigir la construcción de edificios o locales especialmente diseñados para tales actividades.

2.1.2. Ruidos producidos por el funcionamiento de otras actividades comerciales.

En este subapartado reseñamos como exponente de los problemas generales por actividades del sector comercial (supermercados), la **queja 93/39**, industrial a escala pequeña (talleres de carpintería metálica y aluminio), la **queja 91/1705**.

En la **queja 91/1705**, se denunciaban las actividades molestas por ruidos que producían dos talleres, uno de carpintería metálica y otro de carpintería de aluminio, ambos situados en pleno casco urbano, y con licencias municipales concedidas, tras ser efectuada la calificación de las actividades por la Comisión Provincial.

Sin embargo, la pasividad y tolerancia del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla) en el asunto, permitía la continuidad de los ruidos, por no haberse efectuado el preceptivo trámite de comprobación por técnico municipal, pese al

requerimiento efectuado, por la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, a la que también recurrieron los afectados.

El Ayuntamiento nos argumentó que no había podido comprobar la adecuación de las actividades a las medidas correctoras impuestas por la Comisión, pues carecía de personal técnico, y la ayuda solicitada a la Agencia de Medio Ambiente había sido denegada.

Sin embargo, los hechos no sucedieron así, pues la Agencia nos comunicó que había emitido informe sobre deficiencias, y requerido al Ayuntamiento su subsanación.

Finalmente le trasladamos al Sr. Alcalde nuestra posición concreta ante las evasivas municipales para actuar con rigor, comunicándole "*...que ese Ayuntamiento debió dirigir su petición de colaboración técnica al Ente Público existente al efecto, que es la Diputación Provincial de Sevilla, Servicio de Asesoramiento a Municipios, y no específicamente a la Dirección Provincial de la AMA 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 cuanto a las actividades clasificadas que producían las molestias, denunciadas por el interesado, formulamos **Recomendación** constreñida "*... a 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, deberá solicitar de la Diputación Provincial de Sevilla la ayuda técnica correspondiente a la mayor brevedad posible, conforme prevé el art. 36-1-b de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 34, inciso último, del repetido Reglamento de Actividades*".

En cuanto a la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, le dirigimos **Sugerencia** para que se prestara la colaboración solicitada por el Ayuntamiento de La Algaba, en orden a la adopción de las medidas que procedan para subsanar las deficiencias existentes en la actividad denunciada; y ello aunque no se tengan asignadas competencias específicas de asistencia técnica a los municipios.

La respuesta vino de la Presidencia del Organismo medioambiental, de modo pormenorizado, reflejando la intervención precisa en el asunto, y finalizando del modo siguiente "*...Asímismo, quisiera manifestarle que con independencia de las competencias de la Diputación Provincial en base al artº. 36.1.b de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, la Agencia de Medio Ambiente mantiene en todas las provincias una posición de absoluta colaboración con entidades públicas y privadas que requieran los servicios de este Organismo. No obstante, en el caso que nos ocupa consideramos que no es éste el momento de realizar nuevas visitas técnicas ni repetir informes ya realizados, sino el momento de solicitar por la autoridad municipal la adopción de las medidas correctoras previstas o, en su defecto, aplicar el régimen sancionador previsto en el RAMINP*".

El expediente lo dimos por finalizado ante el Ayuntamiento incluyéndolo en el Informe Anual, y respecto a la AMA dimos por finalizadas las actuaciones al considerar adecuada la respuesta.

Por su parte, en la **queja 92/39**, el foco de molestias lo producía el funcionamiento de un supermercado, como consecuencia de las tareas de carga y descarga de la mercancía, y limpieza del local; nuestra actuación final se centró en un **Recordatorio** de deberes legales motivado por la falta de respuesta del Ayuntamiento de Cádiz a varios escritos del interesado sobre comprobación de ruidos, y denuncias ante la Policía Local sobre molestias.

Asímismo formulamos **Recomendación** en el sentido de que "*se resuelva expresamente el procedimiento que debió iniciarse en relación con los escritos ya citados y denuncias de los interesados, sobre las molestias que produce el funcionamiento del supermercado, efectuando las inspecciones y comprobaciones que sean necesarias para la determinación del nivel de emisión-inmisión de ruidos, debiendo dotar para ello a los funcionarios intervinientes de los correspondientes medios materiales y, si fuere el caso, apertura de los expedientes sancionadores al titular de la actividad, ello para evitar las molestias denunciadas, haciendo compatible el ejercicio de aquélla con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*".

Por último, dada la discrepancia entre los valores máximos de emisión-inmisión de ruidos y horarios contemplados en el texto de la Resolución de la Alcaldía, de fecha 27 de Mayo de 1991, por la que se concedió licencia

de instalación a la actividad y los contemplados en el texto de la Ordenanza Municipal aplicable, se formuló **Recomendación** a la Alcaldía, para que *"se iniciara el procedimiento para la elaboración y aprobación, por los órganos competentes, de modificación de la Ordenanza en aquellos aspectos relativos a los valores máximos-mínimos de ruidos y horarios, para adecuarla a lo establecido en las reglamentaciones estatales sobre la materia, evitando las discrepancias detectadas"*.

Toda vez que de la respuesta dada por la Alcaldía se desprendía la no aceptación del **Recordatorio** del deber legal de contestar expresamente a los escritos y denuncias presentados, así como la no aceptación de la **Recomendación** sobre la adaptación de la Ordenanza Municipal contra la emisión de ruidos y vibraciones, y considerando que la adecuación expresada era necesaria y contribuiría a una mayor eficacia de las actuaciones de vigilancia, control e inspección de los servicios municipales y, en consecuencia, redundaría en la mejor protección del derecho fundamental reconocido en el Art. 45 de la Constitución, resolvimos incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por lo que a esos aspectos se refería.

2.1.3. Molestias derivadas del funcionamiento de actividades ganaderas y pecuarias.

En este tipo de actividades se hace necesario compaginar los intereses de los vecinos de nuestros pequeños pueblos rurales, que desde siempre han desarrollado estas actividades, como medio de subsistencia o como complemento de recursos para sus escasas economías domésticas, con los intereses generales de aquellos vecinos que ven amenazados sus derechos a un medio ambiente adecuado, a la salubridad y comodidad ciudadana.

Pues bien, en la **queja 91/1222**, el Ayuntamiento de Frigiliana (Málaga) comprendió el razonamiento de nuestra **Recomendación**, ante la existencia de un corral en el casco urbano con aves y otros animales que generaban molestias por olores y riesgos para la salubridad de los vecinos. La Alcaldía ante la precariedad económica de la propietaria, asumió nuestra **Recomendación** para que *"... lleve a cabo la adopción de las medidas necesarias para garantizar y preservar el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ejecutando la Administración Municipal de forma subsidiaria, las operaciones que fuesen necesarias para ello y con la periodicidad*

que las circunstancias requieran".

Igualmente en la **queja 92/2098**, en otra población inferior a 10.000 habitantes y esencialmente agrícola y ganadera (y por tanto no aplicable la prohibición del art. 13 del RAMINP), la situación era que una cabreriza ubicada en suelo urbano y sin licencia, causaba problemas de insalubridad a los vecinos colindantes, incluso contrayendo el promovente de la queja una enfermedad contagiosa de estos animales. En definitiva manifestamos al Ayuntamiento de El Coronil (Sevilla), en síntesis, lo siguiente:

- En el caso de no contar con la preceptiva licencia municipal, es conocida la postura jurisprudencial de que debe considerarse clandestina la actividad y, por tanto, procederse a su clausura y traslado, en su caso, a un emplazamiento idóneo. Asimismo se tratan de actividades pecuarias que están sometidas a las prescripciones del RAMINP como actividad molesta, por los ruidos y olores de los animales e incluso como insalubre, por la posibilidad de transmisión de enfermedades infecto-contagiosas.

- Si no puede ser objeto de legalización, como se desprende del informe municipal, dada la incompatibilidad con el uso urbanístico de los terrenos, no queda otra solución para mantener la actividad económica que instalarla en otro lugar adecuado, y, sin que el hecho de que la actividad venga ejerciéndose desde hace años con la tolerancia municipal signifique su corrección.

- El derecho a la salud (art. 43) y a la protección del medio ambiente (Art. 45) deben observarse por los poderes públicos en sus actuaciones, pues los ciudadanos demandan un cambio de las condiciones de vida en localidades especialmente rurales, que les permita un mayor bienestar y comodidad en la convivencia.

- No obstante lo anterior, también ha de tenerse en cuenta que se trata de un municipio agrícola y ganadero fundamentalmente, por lo que la Alcaldía debe ponderar sus actuaciones para que el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica (derecho de libertad de empresa según el Art. 38 de la Constitución), no resulte limitado más que en base a la satisfacción del interés público, y sin perjuicio de promover soluciones alternativas para el mantenimiento de la actividad generadora de riqueza en el municipio.

Por tanto entendiendo que, en estos supuestos, las autoridades municipa-

les tienen que actuar con un criterio de flexibilidad, dada la proliferación de tales actividades en el pueblo; muchas de ellas, de escasa entidad, es por lo que dirigimos **Recomendación** *"concretada en que se agilicen las gestiones para la construcción del Polígono Ganadero en esa localidad, alejado adecuadamente del núcleo de población que solucione definitivamente los efectos negativos que producen en el vecindario las actividades pecuarias ubicadas en el casco urbano"*.

Por último, y dado que la medida definitiva para el traslado de estas actividades creíamos que no sería a corto plazo, recomendamos a la Alcaldía para que vigilara el cumplimiento de la normativa aplicable para mantener las cuadras, establos, y demás instalaciones de ganado en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas.

En este subapartado hay que destacar una lamentable situación que con el consentimiento y tolerancia del Ayuntamiento de Sevilla se viene produciendo como pone de manifiesto la **queja 92/714**. El lugar de los hechos son unos terrenos inicialmente previstos para la ubicación de las cocheras del ferrocarril metropolitano, circundados por varias Barriadas periféricas; en cuyo entorno exclusivamente urbano con bloques de viviendas cercanas y centros escolares se ubican servicios municipales (depósito de vehículos abandonados y cuadras de los caballos utilizados en los coches de caballo de uso público).

Los caballos se encuentran en estas caballerizas, desde Mayo de 1990, en que fueron desalojados de sus cocheras, situadas en el Charco de la Pava, con motivo de las obras de infraestructura para EXPO-92.

Pues bien, tras recabar informe de la Delegación Provincial de Salud sobre la situación higiénico-sanitaria de la zona afectada y de las Delegaciones Municipales competentes (Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana y Urbanismo) concluimos lo siguiente:

- No son ubicaciones adecuadas para las actividades que existen en dichos terrenos, por lo que deben buscarse emplazamientos correctos que no produzcan, además del negativo impacto visual, las molestias por ruidos, polvos y olores, así como insalubridad por la presencia de roedores e insectos vectores de enfermedades infecciosas, que pueden estar favorecidas, tanto por las basuras depositadas junto a las tapias, como por la existencia de las caballerizas.

- Tanto las instalaciones del Almacén Municipal, como las caballerizas, caben calificarse como actividades sujetas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de cuyo cumplimiento no está exento el Ayuntamiento como titular de las mismas.

- La situación descrita en el informe sanitario puede constituir un riesgo para la salud de las personas que viven en zonas afectadas y compromete el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, conforme reconocen respectivamente los arts. 43 y 45 de nuestra Constitución, por cuyo respeto todos los poderes públicos han de velar.

Por todo ello, formulamos a la Concejala de Medio Ambiente, **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** sobre cumplimiento de competencias asignadas en materia de salud, salubridad pública, medio ambiente (art. 25 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local) y Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (arts. 1.3 y 22), así como de los preceptos aplicables del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre (RAMINP); todo ello dirigido a solucionar los problemas sanitarios y medio ambientales que originan las actividades "*... preferentemente trasladándolas a un emplazamiento ajustado a las Ordenanzas municipales y planeamiento urbanístico debido a su proximidad al vecindario, y, hasta que dicha actuación se ejecute, se adopten las medidas correctoras necesarias para subsanar las deficiencias existentes.*"

La respuesta de la Delegación Municipal de Medio Ambiente, nos remitía a la Gerencia de Urbanismo como responsable del Convenio suscrito con los propietarios de los caballos.

Dado que no asumía sus competencias en el asunto planteado, elevamos el expediente a la Alcaldía, que no respondió a esta Institución por lo que se resolvió la inclusión de la queja en el Informe Anual.

2.2. Servicios Municipales Obligatorios.

En este epígrafe vamos exponer un muestrario de quejas que exponen los problemas más sobresalientes que los ciudadanos nos plantean en sus quejas contra las deficiencias en el funcionamiento de los servicios municipales

obligatorios.

2.2.1. Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales.

En el tema de Abastecimiento traemos a colación la **queja 91/1713**, ya reseñada ampliamente en el Informe de 1992, que exponía un conflicto de intereses sobre deficiencias en prestación del servicio (por calidad del agua, mayor precio, poca presión, ...etc) en el poblado de El Priorato perteneciente al Municipio de Lora del Río (Sevilla).

Tras las investigaciones pertinentes formulamos **Recomendación** en el sentido de que, para preservar el derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43.1 de la Constitución, la Alcaldía velara para que por GESTAGUA S.A., empresa gestora del servicio de suministro domiciliario de agua potable, se garantizara la potabilidad del agua. Igualmente, interesábamos que por la citada empresa gestora se llevaran a cabo los análisis tipo (mínimos, normales y ocasionales o iniciales) que fuesen necesarios de acuerdo con la Reglamentación vigente y se efectuara regularmente la lectura de los contadores de agua en la Barriada de El Priorato.

Asimismo, en nuestra Resolución antes aludida, de fecha 21 de Octubre de 1992, se incluía **Recomendación** en el sentido de que se procediera, por la Alcaldía-Presidencia, a agilizar la elaboración, aprobación y ejecución de los proyectos de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio en forma más efectiva y regular.

De otra parte, incluíamos en nuestra Resolución, la **Sugerencia** de que se iniciaran actuaciones para determinar, entre la Administración Municipal y los representantes de los vecinos de El Priorato, de un lado, la forma y condiciones de pago del periodo que mediaba entre Mayo de 1991 y la fecha en que regularmente comenzaran a liquidarse los recibos por el suministro; de otro lado, para determinar aquellos recibos en los que, por la existencia de averías o fugas, figuran cantidades excesivas, adoptando las medidas que procedieran.

Pues bien, pese al tiempo transcurrido, recibimos escrito de la Alcaldía-Presidencia, de 21 de Enero de 1993, en el que solamente se nos indicaba que el Pleno Municipal, el día 30 de Diciembre de 1992 aprobó por unanimidad dictamen de la Comisión de Urbanismo facultando a la misma para

llegar a un acuerdo con los usuarios del servicio en El Priorato, dándose cuenta al Pleno.

Aunque era alentador el hecho de que se iniciara tal vía de posible solución del problema, como sugeríamos, nada en cambio se indicaba sobre las **Recomendaciones**, incluidas en nuestra Resolución, pese al largo periodo de tiempo transcurrido.

Por ello, decidimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

El supuesto descrito, no es aislado, pues son muchos los municipios andaluces que carecen de un servicio municipal acorde con la calidad y potabilidad de las aguas que resultan exigibles. Ante ello, hay que adoptar medidas de inversión pública coordinadas entre las diversas Administraciones implicadas, estableciendo unas tarifas de los servicios suficientemente adecuadas a la prestación de este servicio.

El otro servicio municipal, tratamiento de aguas residuales, se engloba en la tendencia actual de efectuar una gestión integral de los servicios de abastecimiento y saneamiento, que se refiere a que los procesos de suministro de agua potable y de vertidos de estas aguas, una vez usadas, se efectuen por el Ayuntamiento de modo sucesivo y coordinado. En definitiva se trata de conseguir, la efectiva implantación de servicios esenciales para la vida cotidiana, a los que los vecinos tienen derecho.

En esta materia competencial significamos, entre otras quejas tramitadas (que se han examinado en el apdo. 2.5 del Capítulo de Medio Ambiente), la **queja de oficio 92/2493**, que tramitamos ante las deficiencias funcionales de la depuradora municipal del Ayuntamiento de Pulpí (Almería).

Su mal funcionamiento producía molestias por los fuertes olores de las aguas residuales vertidas directamente a una rambla, a escasos 200 metros de los anejos de población de los Antonos, la Estación y Las Casicas.

Las afirmaciones anteriores nos fueron confirmadas por la Delegación Provincial de Salud y la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente.

Finalmente tanto dichos organismos como el Ayuntamiento y la

Diputación Provincial de Almería, nos informaron que se ha construido una nueva estación depuradora, situada a 5 Km. del casco urbano, dentro del Plan de saneamiento, elaborado por la Dirección General de Obras Hidráulicas, y que entraría en funcionamiento en breve plazo.

Ante las noticias favorables sobre la implantación de dicho servicio municipal, se resolvió el cierre de la queja, al estar el asunto en vías de solución.

2.2.2. Limpieza viaria y recogida de basuras.

En este epígrafe reseñábamos varias quejas recibidas, entre otras muchas, sobre el funcionamiento de estos servicios municipales, que han tenido un grado de aceptación distinto.

Así en la **queja 92/1006** el Ayuntamiento de Albox (Almería), no respondió a nuestra **Sugerencia**, ceñida a que se considerase la posibilidad de atender la petición de los vecinos de instalar un nuevo contenedor de basuras en el camino de acceso a la casa o, al menos, se trasladase el contenedor existente más cerca del domicilio situado a las afueras del casco urbano.

Como quiera que la colaboración no se produjo, se incluyó la queja en el Informe Anual; pese a haber mantenido entrevista Asesores de la Institución con los interesados y autoridades municipales.

Sin embargo, en este mismo asunto (situación de contenedores de basuras) sí hubo respuesta favorable por parte del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) en la **queja 92/1664** y del Ayuntamiento de Sevilla (**queja 93/1310**).

Igualmente, se recibió una pronta colaboración por parte del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) en la **queja de oficio 93/571 y queja 93/387**, que afectaban a deficiencias en la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos en núcleos diseminados, e incluso se aceptó la **Sugerencia** formulada sobre aprobación de Ordenanza Municipal reguladora del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos.

2.2.3. Protección de la salubridad e higiene públicas.

En las tres primeras quejas que comentamos se obtuvo una colaboración efectiva de las autoridades municipales.

En primer lugar significamos la **queja 90/315**, que tuvo que reabrirse a finales de 1992, afectante al Ayuntamiento de Huévar (Sevilla), en la que un vecino había solicitado repetidas veces a la Corporación, que se efectuaran obras de adecentamiento, y urbanización de unos terrenos situados frente a su vivienda, que producían molestias y riesgos higienico-sanitarios, dada su utilización incontrolada.

Tras recabar información escrita del Ayuntamiento, efectuamos visitas, al lugar de los hechos, al interesado, y al secretario municipal, recabando información adicional.

Nuestro criterio de actuación en el asunto planteado, se contrajo a que la situación existente en el domicilio del interesado necesitaba que se actuara conforme a lo previsto en el art. 21 de la Ley 1/1992, de 26 de Junio de 1992, Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ordenando a la propietaria, por razones de seguridad y ornato público, instalar una cancela en el acceso a la servidumbre desde la calle Martín Arias, como ya acordó el Ayuntamiento el 9 de Noviembre de 1990, sin haberlo ejecutado, dado que la solución de asfaltar la zona y separar con un muro los terrenos colindantes a la servidumbre, al parecer, resultaba inviable momentáneamente, pues no había acuerdo de los propietarios afectados..

A tales efectos, se formuló **Sugerencia** concretada en que "*...se acuerde por esa Corporación la colocación de una cancela que impida el tránsito público desde la calle Martín Arias a los terrenos de referencia, evitándose con ello los problemas y molestias denunciadas por el interesado, sin perjuicio de que queden salvaguardados los derechos de los usuarios de las cocheras y propietarios de los terrenos al acceso por dicha cancela*".

La **queja 92/275**, también se tuvo que reiniciar ante la persistencia de los problemas denunciados, que consistían en molestias por ruidos y malos olores por la tenencia de unos perros en un solar contiguo a la vivienda del promovente de la queja.

Se solicitó nuevo informe al Ayuntamiento, efectuándose **Recordatorio** de

deberes legales, **Recomendación** y **Sugerencia** referidas a lo siguiente:

- 1.- *"Que se adopten las medidas oportunas para mantener la tranquilidad y derecho al descanso nocturno del vecino afectado, ordenando el desalojo de los perros causantes de la perturbación de la finca colindante.*
- 2.- *Que por esa Alcaldía se dicte un Bando, al que se de la máxima difusión posible, sobre el cumplimiento de las citadas Ordenes Ministeriales de 14 de Junio y 16 de Diciembre de 1976, sobre medidas higiénico-sanitarias de perros y gatos.*
- 3.- *Elaborar una Ordenanza Municipal sobre tenencia de animales en la que, entre otros extremos, se concreten medidas higiénico-sanitarias sobre animales domésticos, con especial atención a la población canina."*

La respuesta favorable de la Alcaldía del Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla) a los puntos 1 y 2 hizo que cerráramos el expediente como solucionado.

La **queja 93/203** entraba en el conflicto de intereses o bienes protegidos, el derecho a la salud y el derecho de protección de la naturaleza. El problema se centraba en la situación existente en el domicilio del interesado, tanto de insalubridad en general por las molestias que originan una colonia de quirópteros (murciélagos) como el riesgo sanitario para su hija por la posible transmisión de la rabia, sin que aquella pudiera ser vacunada.

Esta Institución entendió, y así lo trasladamos al Ayuntamiento de Pozoblanco (Córdoba), que el número elevado de ejemplares que existen en la colonia que anida en la estructura de revestimiento de la fachada trasera del edificio afectado, debía mover a la Corporación, para efectuar las comprobaciones pertinentes en el orden sanitario y urbanístico, en este caso tan unidos.

El nuevo informe recabado de los servicios sanitarios era concluyente sobre el riesgo de contagio de rabia tanto por mordedura como por la existencia de parásitos transmisores de enfermedades.

El Ayuntamiento ya había resuelto, con anterioridad al inicio de la queja,

requerir a los propietarios del edificio donde anidaban los murciélagos la realización de las obras de reparación necesarias, con las precauciones procedentes dada la protección legal de dichas especies; sin embargo habían hecho caso omiso a las ordenes de la Alcaldía sobre posible ejecución forzosa de las obras.

El tema, pues, presentaba connotaciones especiales; formulado la calificación de especie protegida de los murciélagos y de otro, el riesgo de la niña de no tener protección a un posible contagio aunque remoto (pues, de las numerosas especies existentes, solo una puede propagarlo). Ello hizo que la Institución realizara un mayor esfuerzo en la resolución del caso. Se efectuaron contactos permanentes de todo tipo con la familia interesada y se decidió por parte de la Institución realizar intervención "in situ" con las partes afectadas. Por ello, el Adjunto Primero y el Asesor Responsable del Area se llevaron a cabo reuniones con el Director Provincial de la Agencia de Medio Ambiente, el Alcalde, Técnico Municipal y la familia afectada, en las que se observaba la voluntad manifiesta de resolver la situación.

La respuesta favorable al **Recordatorio** y **Recomendación** formulados, tras haber realizado visitas al Ayuntamiento, interesado y Agencia de Medio Ambiente, hizo que consideráramos el asunto en vías de solución.

Por último, significamos la **queja 92/793**, que cuestionaba la sanción que le había sido impuesta por la Empresa Municipal de Saneamientos de Córdoba, gestora del Servicio de recogida de basuras, dado que no existían pruebas, según el interesado, para su inculpación y consideración como infractor de la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana.

Examinado el informe municipal, estimamos que no resultaba probado suficientemente la comisión de la infracción por el promovente de la queja; la Administración municipal alegaba que en base a la presunción de veracidad de las denuncias de los Inspectores de Servicio, la actuación administrativa había realizado adecuadamente la carga de la prueba, y que además ésta era suficiente para determinar la existencia no sólo del hecho punible, sino, en base a indicios, la autoría del mismo.

Pues bien, a nuestro entender, en la tramitación del expediente no se había acreditado la persona que cometió la infracción, ya que por el hecho de aparecer restos de embalaje de mercancía dirigida a una determinada persona,

en la bolsa depositada en un contenedor, fuera de la hora autorizada al efecto, no se podía, ni debía inferir, que dicho destinatario fuera el infractor, al menos sin detrimento y lesión del derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el art. 24.2 de la Constitución.

Formulados **Recordatorio** del deber legal y **Recomendación**, se obtuvo una respuesta que no aceptaba las resoluciones, por lo que se procedió a incluir el expediente de queja en el Informe Anual, entendiendo como inadecuada la justificación municipal. Un comentario más extenso de esta queja se efectúa en la Sección Primera del Informe.

2.2.4. Ordenación del Tráfico de Vehículos en las vías urbanas.

Se trata de una de las muchas competencias asignadas a los Municipios por la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las quejas recibidas en este sector competencial, gravitan sobre infracciones por el uso indebido de vías públicas (aparcamientos indebidos, tráfico de vehículos, etc.).

Así en la **queja 91/1408**, las infracciones eran por circulación de vehículos y estacionamiento de los mismos en una zona de calles peatonales. El Ayuntamiento de Córdoba nos comunicó que estaba actuando, por lo que interesamos se continuara con una especial vigilancia por la Policía Local. Hechos análogos sucedieron en la **queja 92/707**, en la que instamos al Ayuntamiento de Granada para que *"... se vigile por la Policía Local el itinerario de c/ Tablas y Plaza de la Trinidad hasta c/ Buensuceso, impidiendo los estacionamientos indebidos que parece dificultan el acceso, tanto del vehículo particular de ..., como de las ambulancias, que los Sábados han de recoger a su hijo minusválido"*.

En la **queja 92/818** efectuamos **Sugerencia** al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera para que sometiera a la consideración de los órganos municipales competentes la modificación y aprobación, si procedía, de las Ordenanzas aludidas, incluyendo entre las personas autorizadas para aparcar mediante tarjeta de residente, a aquéllas que residan, aunque sea temporalmente, en las zonas de aparcamiento regulado.

La propuesta municipal resultaba adecuada y razonable, por lo que dimos por concluida nuestra intervención, considerando la lógica preferencia de los residentes para obtener la tarjeta de aparcamiento.

Asimismo, el Ayuntamiento de Tocina (Sevilla) aceptó nuestra Recomendación que reseñamos a continuación, un motivo de la tramitación de la **queja 92/902**.

El asunto se contraía a los problemas de utilización del garaje de propiedad del interesado, para lo cual pagaba su correspondiente tasa municipal; sin embargo los coches aparcaban en la puerta de acceso al garaje o acera de enfrente, impidiendo el ejercicio del derecho reconocido.

En este asunto como en los anteriormente reseñados, los Ayuntamientos tienen competencias para la ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas según el art. 25.2b. de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local y el art. 7.a del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, que aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuyendo a los municipios «a) la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que cometan en dichas vías y la sanción de las mismas».

En base a dicha fundamentación se formuló **Recomendación** *"al objeto de garantizar, de modo más eficaz, el derecho del Sr. ... a usar el garaje de su propiedad, se dispongan las medidas de prohibición (señalización de bordillo de la acera opuesta a la del garaje), de vigilancia, y en su caso, sanción, de los infractores por la Policía Local"*.

Sin embargo, en el supuesto planteado en la **queja 92/899** no fue favorable la actitud administrativa.

El asunto que motivó la admisión a trámite del escrito del interesado fue la falta de señalización adecuada, en el paso de peatones existente, en la carretera Provincial Se-517, de Gines a Valencina, desde la Urbanización El Prado hasta el Colegio Público Ntra. Sra. de Belén.

Solicitado el preceptivo informe al Ayuntamiento de Gines, éste se recibió, entre otros, en los siguientes términos:

"(...) En dicho lugar en el que no puede actuar directamente el Ayuntamiento por tratarse de carretera bajo la administración de la Diputación Provincial existe y existía una señal de Zona Escolar y límite de velocidad, habiendo solicitado esta Alcaldía, en diversas ocasiones la instalación de un semáforo, petición que aún no ha sido atendida. Mientras tanto y en encomiable esfuerzo, dada la escasez de plantilla, está desde hace tiempo dispuesto un servicio de vigilancia por Agentes de la Policía Local limitado estrictamente al horario de entrada y salida de los niños al Colegio. Los retrasos de éstos no pueden ser controlados".

Trasladado dicho informe al interesado, éste nos comunica que continuaban los mismos problemas derivados de la falta de señalización de la citada carretera, por lo que, ante el posible "conflicto de intereses", se dirigió por escrito, de fecha 5 de Febrero de 1993, a la Diputación Provincial solicitando su intervención para la resolución definitiva del asunto planteado.

Ante esta situación, se solicitó informe de la Corporación Provincial, considerando que, siendo la titular de la vía, le correspondía la responsabilidad de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales (art. 57 de la Ley de Seguridad Vial).

No obstante, aunque resulta necesaria la autorización previa para la instalación del semáforo u otra señal de circulación; también es cierto que se trata de una travesía urbana, siendo el Ayuntamiento, la entidad encargada de la regulación y ordenación del tráfico.

Con las precisiones anteriores, se le dirigió Recomendación al Ayuntamiento de Gines (Sevilla) *"concretada en la necesidad de establecer un paso de peatones, regulado por semáforo, complementado con la señalización horizontal y vertical oportuna, a la altura de la urbanización El Prado, con el acceso al Colegio Público Ntra. Sra. de Belén en la carretera SE- 517, para garantizar la seguridad de los vecinos, y, en especial, la de los escolares de la zona en sus traslados al citado Centro de Enseñanza"*.

La falta de respuesta municipal motivó la inclusión de la queja en el Informe Anual.

En cuanto a la intervención de la Diputación Provincial de Sevilla, fue totalmente negativa; su persistente silencio a la petición de información, nos obligó a formular a la Presidencia **Recordatorio** del deber legal de auxiliar a la Institución, y finalmente ante la negativa a colaborar, nos vimos obligados a declarar la **actitud entorpecedora** mantenida, incluyendo tal calificación y el expediente en el Informe Anual.

Por último, en este epígrafe anotamos las quejas **92/1700**; **92/176**; **93/386**; y **93/399**. Todas cuestionaban los problemas derivados de la instalación de un aparcamiento de superficie en el Prado de San Sebastián, en Sevilla y consiguientes limitaciones de aparcamiento en dicha zona, que anteriormente estaba permitido.

En estos expedientes hemos realizado una extensa investigación ante las autoridades municipales hispalenses, y formulado resoluciones a finales de 1993, que se encuentran pendientes de respuestas. Tema que ha tenido una honda repercusión en los medios de comunicación social y que valoraremos y daremos cuenta en el próximo informe.

2.2.5. Situación lamentable de dejadez en la conservación y mantenimiento de parques y jardines públicos.

El estado de abandono y dejadez acusado de la mayoría de las zonas verdes de Sevilla, constatado por noticias de la prensa y observaciones de asesores de esta Institución, motivaron la iniciación de la **queja de oficio 92/980**.

Nuestras apreciaciones para investigar sobre el asunto fueron:

-Observamos, de un lado, que se habían llevado a cabo la realización de tareas de limpieza y mantenimiento en algunos parques, jardines y plazas de la ciudad, como por ejemplo en el Parque de Los Principes, en el Parque de María Luisa, Jardines de Murillo, etc.

-Existen zonas ajardinadas y parques en los que aún no se han efectuado las tareas de limpieza y mantenimiento necesarias para conservarlos en un estado acorde con su finalidad de constituir un lugar de esparcimiento y recreo, así como de ornato público.

-En algunas plazas céntricas, o en las zonas aceras del casco tradicional, el escaso cuidado de los árboles que hay plantados, origina en alguna ocasión su caída, con el consiguiente riesgo para personas y bienes.

-También se puso de manifiesto una cierta dejadez en el cuidado de los naranjos que, en gran número adornan las calles de Sevilla, hasta tal punto que no se ha efectuado, en muchas zonas, la recogida de las naranjas que producen, lo que ha originado su caída a los aceros y calzadas de las vías públicas, presentando un aspecto lamentable, en ocasiones, tales vías.

-De otro lado, se constató el grave deterioro que sufren las zonas ajardinadas y parques públicos de las nuevas zonas residenciales una vez se produce la cesión de las mismas a la Administración Municipal y dejan de ser mantenidas por los promotores de las urbanizaciones.

Tras recabar informe sobre la situación y medidas previstas por la Delegación Municipal competente le dirigimos **Recomendaciones** en aras de una mayor y mejor protección del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el art. 45 de la Constitución, con el siguiente tenor literal:

- "- Dotar de medios personales y materiales suficientes a los Servicios Municipales correspondientes encargados de la limpieza y mantenimiento de los parques, jardines y plaza pública.*
- Adoptar medidas con carácter urgente para la realización de tareas necesarias en orden a evitar la caída de árboles en los espacios públicos citados y los consiguientes riesgos y posibles daños para personas y bienes.*
- Efectuar con carácter urgente la recogida y retirada de las naranjas caídas en las zonas o calles donde aún no lo fueron.*
- Llevar a cabo la reposición, limpieza y mantenimiento de los parques y zonas ajardinadas de barrios residenciales, elaborando para ello un plan de actuación, evitando el progresivo deterioro y pérdida de los citados espacios.*

- *Entendemos que de esa forma se lleva a cabo de manera más adecuada el ejercicio de las competencias que en la materia de parques y jardines públicos, por otro lado servicio mínimo obligatorio para este Municipio, atribuyen a los Ayuntamiento con carácter general los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local."*

La respuesta municipal recibida, compartía nuestra posición; por ello finalizamos las actuaciones advirtiendo de la necesidad de adoptar las medidas de coordinación adecuadas con las restantes Areas y Delegaciones Municipales, principalmente la de Hacienda, a fin de contar con presupuesto suficiente para atender al cumplimiento de competencias atribuidas.

2.2.6. Ordenación de la venta ambulante.

En este subapartado traemos a colación una queja reveladora de un problema general detectado en otros expedientes tramitados, cual es, la falta de regulación de esta actividad económica en muchos municipios de nuestra Comunidad Autónoma, con los consiguientes perjuicios para los solicitantes de ejercer este tipo de comercio.

La queja en cuestión, es la **92/2696** afectante al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz). Los hechos acaecidos se refieren a la incautación de productos alimenticios y otros de ultramarinos, que transportaba en una furgoneta el interesado para la venta itinerante.

En este supuesto el Ayuntamiento de Chiclana le negaba la licencia habilitante para la actividad, por no contenerse regulación en la Ordenanza municipal de esta modalidad específica de venta ambulante.

Pues bien, entendiendo que este tipo de comercio de productos alimenticios y otros de primera necesidad, que se vendían a vecinos que habitaban en núcleos de población carecían de establecimientos permanentes, resultaba una mejora para calidad de vida, efectuamos **Recomendación** " *concretada en que se atempere la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante a la Ley 9/1988, de 25 de Noviembre, del Parlamento Andaluz, para incluir entre las modalidades de venta ambulante, la de comercio itinerante en camión o furgoneta, y se efectúen las necesarias adaptaciones a las normas vigentes.* "

Sin embargo la receptividad municipal no existió, no recibimos respuesta alguna, y por tanto, se incluyó la queja en el Informe Anual.

2.3. Hacienda Local.

2.3.1 Tasas y Precios Públicos por la prestación de Servicios Municipales.

En la **queja 92/2414** se denunció que el Ayuntamiento de Beas de Segura (Jaén) cobra la Tasa de Basura por los inmuebles destinados a " cocheras " y a los denominados " corrales " .

Del informe municipal recibido, que fue completado con la correspondiente Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa, se desprendía que, por el Ayuntamiento, se aplicaba de forma incorrecta la citada Ordenanza, efectuándose una interpretación errónea del artículo 2º de la misma.

El referido artículo 2º, de la Ordenanza, dice:

"1. Constituye el hecho imponible de la Tasa, la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos de viviendas, alojamientos y locales o establecimientos donde se ejercen actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas y de servicios."

Por su parte, la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de la Haciendas Locales, establece:

«Artículo 20.1: Constituye el hecho imponible de las tasas la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurren las circunstancias siguientes:

a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria.

b) Que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada, por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de autoridad, o bien se traten de servicios públicos en los que esté declarada la reserva en favor de las Entidades locales con arreglo a la normativa vigente.

Artículo 26: Las tasas se devengarán cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial ».

A la vista de dicha normativa, conveníamos que las tasas se establecen por la prestación de servicios que beneficien especialmente a personas determinadas, devengándose las mismas cuando se realice la actividad o prestación del servicio. No basta, pues, que el Ayuntamiento tuviera establecido un servicio obligado por razones generales de seguridad, salubridad, etc... para que se obligue a abonar tasas por la prestación de dicho servicio a quien no lo utiliza. Este criterio está fundamentado en reiterada jurisprudencia: Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de Abril de 1988, 26 de Septiembre de 1988, y 27 de Junio de 1990, entre otras.

En el caso que nos presentaba el promotor de esta queja, no procedía la liquidación de la tasa por recogida de basuras por el "corral" de su propiedad, por cuanto no se daban los presupuestos del " Hecho Imponible" a que se refiere el artículo 2º, de la Ordenanza Reguladora, con independencia de que dicho "corral" tuviera la consideración urbanística de "solar". Además, el mismo Ayuntamiento reconocía en su informe que, no sólo no se trata de una vivienda, sino que además, el corral, actualmente, no utiliza el servicio de recogida de basuras, si bien, en el futuro "*(...) también utilizará, o será susceptible de ser utilizado el servicio de recogida de basuras*".

En cuanto a la utilidad que se pudiera dar en el futuro al referido "corral", mantuvimos que no se debían hacer previsiones alguna por cuanto, igualmente, el destino del mismo podría ser, entre otros, cualquiera de las actividades que se reseñan en el artículo 3º de la Ordenanza, que, por su naturaleza, estarían excluidas de la recepción obligatoria del servicio y, consecuentemente, de la liquidación de la tasa.

En consecuencia, formulamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento

de Beas de Segura (Jaén) **Recordatorio** de deber legal de observar los preceptos anteriormente reseñados, y que, estimábamos, habían sido vulnerados.

Asimismo dictamos una **Recomendación** a la Alcaldía para que " *adoptara las medidas oportunas en orden a excluir del Padrón de Contribuyentes de la Tasa por Recogida de Basuras al promotor de esta queja, por el reiterado "corral" de su propiedad, así como la anulación de las liquidaciones practicadas hasta la fecha, y, en su caso, se procediera a la devolución de las cantidades ingresadas* ".

Una vez más, y habiendo transcurrido más de seis meses desde que formulásemos nuestras Resoluciones, la Corporación Municipal, no contestó a las mismas, lo que nos obligó a la inclusión del expediente de queja en este Informe Anual.

Cuando concluíamos la redacción de este Informe, se recibe la respuesta municipal por la que se acepta, íntegramente, las Resoluciones formuladas y, se accede, finalmente, a la pretensión por la que el afectado acudió a esta Institución.

2.3.2. Precio público del servicio de abastecimiento domiciliario de agua.

La promovente de la **queja 92/339**, denunciaba la subida de las tarifas de agua potable por la Compañía Elviria Aguas S.A. empresa suministradora en la Urbanización ELVIRIA de Marbella. Refería, además, que había solicitado por escrito, al Ayuntamiento de Marbella y a la Consejería de Economía y Hacienda, la revisión de dichas tarifas, sin obtener respuesta alguna.

De los informes recibidos (después de reiteradas peticiones) de la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, Departamento inicialmente con competencias sobre el asunto, y que posteriormente se asignaron a la Secretaría General de Economía, de la Consejería de Economía y Hacienda, se desprendía que, en la actuación administrativa de la Comisión Provincial de Precios de Málaga y de la Comisión Superior de Precios de Andalucía, existió una demora, no justificada, en el ejercicio de sus competencias. Si bien la modificación de tarifas que acordó el Pleno Municipal, con fecha 22 de Octubre de 1990, de conformidad con lo establecido en el art. 107 del

Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, al haber transcurrido tres meses sin una resolución del Organo de autorización, se entendía aprobada por silencio administrativo, esta Institución estimó que tales órganos no quedan exentos de actuar según los principios constitucionales establecidos en el Art.103.1 de la Constitución, especialmente, en este caso, conforme al principio de eficacia.

Por ello se formuló **Recordatorio** del deber legal de actuar conforme a tales principios constitucionales y de resolver, en forma expresa, como obligaciones que a las Administraciones Públicas imponen el art. 103.1 de la Constitución antes citado y el art. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, respectivamente; igualmente se dirigió **Recomendación** para que resolviera expresamente, en base al último precepto legal citado.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Marbella, del informe recibido, detectamos que su actuación en la tramitación procedimental de la modificación de la Ordenanza Fiscal del abastecimiento de agua a la Urbanización Elviria, no era ajustada a Derecho, por lo que formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de cumplir los preceptos legales que se citan:

- Art. 103.1 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».

- Art. 107.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local: «Las ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos locales comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, salvo que en las mismas se señale otra fecha».

- Art. 17 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas locales:

«1- Los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas

tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2- Las Entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la provincia, o en su caso, en el de la Comunidad Autónoma uniprovincial. Las Diputaciones Provinciales, los órganos de gobierno de las Entidades supramunicipales y los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la Comunidad Autónoma uniprovincial.

3- Finalizado el período de exposición pública, las Corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiere el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

4- En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto integrado de las Ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el Boletín Oficial de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5- Las Diputaciones Provinciales, Consejos, Cabildos Insulares y, en todo caso, las demás Entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto integro de las Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las Entidades locales habrán de expedir copias de las Ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demandan» .

Asímismo, debido a la falta de contestación al escrito presentado por los vecinos de la Urbanización Elviria, formulamos a la misma autoridad local **Recordatorio** del deber legal de contestar a los escritos que dirijieron los

interesados, conforme se desprende de los artículos 70.1 y 94.3 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958.

Igualmente, formulamos al Ayuntamiento **Recomendación**, del siguiente tenor literal:

" En el sentido de que, en cumplimiento de los principios de actuación a que deben ajustarse las Administraciones Públicas, establecidos en el Art. 103.1 de la Constitución y toda vez que no se ha seguido en la tramitación de la modificación de las tarifas para el suministro de agua, el procedimiento señalado en el Art. 17 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, anteriormente citada, se retrotraigan las actuaciones del referido expediente al momento de la aprobación provisional con exposición pública en debida forma. Elo por cuanto que de conformidad con lo establecido en el Art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya citada, los defectos de tramitación existentes podrían hacer nula de pleno derecho el acuerdo municipal de aprobación de modificación de tarifas del suministro de agua potable en la Urbanización de Elviria, adoptado el 22 de Octubre de 1990. Haciéndose extensiva la presente Recomendación, a la obligación de contestar en forma expresa el escrito de los interesados de fecha 22 de Enero de 1992 " .

Como quiera que no obtuvimos respuesta, del Ayuntamiento de Marbella, a las Recomendaciones y Recordatorio, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe.

De la Comisión Superior de Precios de Andalucía recibimos comunicación en la que nos justificaba la no aceptación de nuestra Recomendación por entender que, en aplicación del Art. 107.1. del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, la revisión de tarifas acordada por el Ayuntamiento Pleno, había sido autorizada por silencio administrativo positivo, no habiendo lugar, por tanto, a revisión de tal autorización.

En efecto, al haber transcurrido el plazo de 3 meses previsto en el art. 107.1, del Real Decreto Legislativo, la revisión de las tarifas quedó autorizada por el órgano autonómico competente.

En este sentido, comunicamos al Secretario General de Economía, que compartíamos la justificación contenida en el escrito aludido de la Vicepresidencia, en base a la cual no se estimaba nuestra Recomendación.

No obstante, le significábamos que no compartimos en cambio la afirmación de que *"no se dan circunstancias o hechos, en la tramitación del expediente de modificación de precios (tarifas), cuya aprobación se efectuó por el Pleno del Ayuntamiento de Marbella el 22 de Octubre de 1990, que pudieran hacer nulo aquél acuerdo"*.

Y así, le comunicábamos que *"(...) la tramitación seguida para la aprobación de las tarifas (revisadas o modificadas) no se ajusta a lo establecido en el art. 107.1, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ni a lo establecido en el art. 17 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales."*

Asimismo, considerábamos que *"(...) con el procedimiento seguido para la aprobación de la modificación de las tarifas por parte de la Corporación Municipal se ha podido colocar a los ciudadanos afectados en situación de indefensión (ha faltado la apertura de períodos de información pública y publicaciones oficiales, etc.)"*.

Con dichas irregularidades, al margen de no cumplirse con los principios de actuación administrativa que se establecen en el art. 103.1. de la Constitución, se podrían haber lesionado el derecho reconocido en el art. 31.1. de la Constitución y los principios que inspiran el sistema tributario de contribución a los gastos públicos. Pudiendo haberse incumplido, igualmente, los principios que establece el art. 9.2 y 3. de la Constitución, que vinculan a los Poderes Públicos, como los de facilitar la participación de los ciudadanos, publicidad de las normas y seguridad jurídica.

Finalmente, terminábamos indicado a la autoridad autonómica que:

"(...) ello podría haberse evitado si la Comisión de Precios de Andalucía hubiera formulado los reparos pertinentes al expediente que, con tales infracciones de normas procedimentales sometió, a su conocimiento y control de autorización, el Ayuntamiento de Marbella."

Por ese motivo, consideramos que si hubiera habido una resolución expresa y motivada, fundada en Derecho, por parte de la Comisión de Precios de Andalucía, no se hubiera llegado a una aprobación por silencio positivo del acto administrativo municipal referido."

Ahora bien, dado que entendimos que en la tramitación del expediente, hubo irregularidades cometidas por el Ayuntamiento de Marbella que afectaron a los principios de actuación administrativa establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y al derecho que reconoce el art. 31.1. de la misma, así como a principios contemplados en el art. 9.2 y 3. de nuestra Carta Magna, decidimos incluir en el Informe Anual el expediente de queja.

Por último significar que esperamos que, en el futuro, las autorizaciones de precios que, en ejercicio de competencias propias de la Comisión Superior de Precios de Andalucía, deba realizar o efectuar la misma, no se produzcan vía silencio administrativo positivo, sino que, con respeto a la autonomía de las Entidades Locales y demás Organos afectados por el ejercicio de aquéllas competencias, se lleven a cabo desde un completo control de legalidad de los actos que le sean sometidos, actuando de conformidad con lo establecido en el art. 65 y concordantes, de la Ley 7/1985, de 2 de Abril citada.

2.3.3 Acceso por un vecino al expediente administrativo de aprobación de Padrón de Contribuyentes por la Tasa de Basuras.

El asunto que motivó la admisión a trámite del expediente de **queja 91/1319** fue, en principio, la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe (Sevilla) a la petición formulada por un vecino por la que solicitaba información sobre el censo de contribuyentes afectados por la Tasa de Basuras en la localidad.

En la admisión a trámite de dicho expediente y petición de informe previo, se instaba a la Alcaldía sobre la necesidad de contestar expresamente, en tiempo y forma, la petición del vecino e interesándole la remisión a esta Institución de cuanta documentación considerase oportuno para el esclarecimiento del asunto planteado.

Recibida puntualmente la información solicitada (por cierto bien documentada, como en su día se agradeció), de su estudio entendimos procedente dar

por concluidas nuestras actuaciones. No obstante, en nuestro escrito comunicando al Ayuntamiento el cierre del expediente instábamos nuevamente a la primera autoridad municipal a que contestase al escrito formulado por el vecino y le facilitase el acceso a los documentos públicos (censo de contribuyentes) que debían figurar en el expediente administrativo correspondiente.

Analizada la respuesta municipal, recibida, cuatro meses después, formulamos a la Alcaldía-Presidencia un **Recordatorio**, de observar el contenido de los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo que estimábamos vulnerados, y **Recomendación** concretada " *en la obligación de que se contestase a la solicitud del vecino sobre el acceso a la información y contenido de los archivos donde figurase el expediente de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Basuras* " .

A las anteriores Resoluciones, se contesta por el Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe con la remisión de dos ejemplares de las Ordenanzas Fiscales y una simple nota sobre el número de contribuyentes de la Tasa de Basuras.

Transcurridos más de seis meses sin obtener respuesta municipal a las Resoluciones formuladas, ni tener constancia de que se hubiese dado respuesta correcta a la petición del vecino, esta Institución, resuelve incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía por entender que siendo posible una solución positiva a las pretensiones del afectado, no se produce en la medida adecuada o, en su caso, no se justificaban las razones para no adoptarlas, pese al alto grado de colaboración en cuanto a la información facilitada a la Institución.

Posteriormente, una vez que la Corporación Municipal recibe la resolución definitiva del expediente por parte nuestra, nos comunicó la Alcaldía que se había dado cumplimiento a nuestra **Recomendación**.

A pesar de encontrarse ya cerrado el expediente de queja, trasladamos la información al interesado (la recoge personalmente en esta Institución) y éste nos comunica que "*(...) el Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe no le había facilitado la información solicitada en su día*".

Como quiera que el último informe municipal no aportaba ningún dato

nuevo, ni circunstancia que motivara variar las consideradas en su día, comunicamos al Sr. Alcalde nuestra ratificación en la resolución por la que concluíamos la inclusión del expediente en el Informe Anual.

Meses más tarde, se recibe escrito de la Titular de la Secretaría del Ayuntamiento por el que informa de nuevo sobre su actuación en el expediente referenciado, en el que, entre otros, nos dice:

" 1º.- *Que previamente al escrito remitido por este Ayuntamiento de fecha 30-3-1993, D... se personó en las oficinas de este Ayuntamiento exigiendo le diesen copia ó fotocopia de la relación de contribuyentes de la Tasa del Servicio de Basuras para y según sus propias palabras, comprobar su sospecha de que había 20 contribuyentes que vivían en Sevilla y no pagaban.*

2º.- *La Secretaria de la Corporación le facilitó no sólo simples datos numéricos sino también la lista cobratoria de todos los contribuyentes para su examen y consulta en las oficinas del Ayuntamiento. D..., ante la negativa de la Secretaria a proporcionarle copia o fotocopia de la citada lista, respondió inesperada y airadamente manifestando que la consulta y examen en las oficinas no le servía de nada sino que le diera fotocopia,..."*

Sin perjuicio de que ya estaba adoptada la resolución de inclusión de esta queja en el presente Informe, por los motivos anteriormente reseñados, consideramos a modo de recapitulación, que nuestras actuaciones se han limitado a interesar del Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe (Sevilla) la resolución de las dos siguientes cuestiones:

a) Que por la Administración Municipal se diese respuesta expresa, en tiempo y forma, a la petición formulada por un vecino, por cuanto la información facilitada al mismo se había limitado a facilitarle simples datos numéricos de los contribuyentes de la Tasa de Basura.

b) **Recomendación** a la primera autoridad local para que se facilitase al afectado el acceso al expediente administrativo y censo de contribuyentes afectados por la Tasa de Basuras en el Municipio, al objeto de examinarlo personalmente.

A pesar de las peticiones y resoluciones formuladas, el Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe (Sevilla), y en su caso, el Sr. Alcalde-Presidente, como máxima autoridad municipal, no ha contestado formalmente a la petición del interesado ni ha facilitado al mismo el acceso al expediente administrativo correspondiente, según ha manifestado el vecino, en reiteradas ocasiones, en visitas a esta Institución.

Por último, comunicamos al Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal que, desde esta Institución, en ningún momento, y a los antecedentes nos remitimos, se había instado a la Alcaldía, ni Secretaría de la Corporación Municipal, a que se entregaran copias del censo de contribuyentes al promotor de la queja, dado que no resultaba procedente; con nuestras resoluciones pretendíamos que el Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe permitiera al vecino el acceso al expediente administrativo y se le respondiera, en debida forma, a la petición formulada.

Pues bien, a pesar de ser posible una solución favorable, las pretensiones del vecino no fueron atendidas, según nos ha comunicado; sin embargo la Secretaría del Ayuntamiento nos manifestó que se puso a su disposición la lista cobratoria de todos los contribuyentes para su examen y consulta en las dependencias municipales.

2.3.4. Demoras en las transferencias de las recaudaciones de Tributos a una Entidad Local.

En el Informe del año pasado reseñábamos la **queja 92/1051**, promovida por el Ayuntamiento de Villafranco del Guadalquivir (Sevilla) por la que manifestaba su disconformidad con el archivo del expediente de **queja 90/1393** (comentada en el mismo Informe), por cuanto consideraba que el problema de fondo, origen último del mismo, continuaba sin resolverse. En concreto recogíamos textualmente lo siguiente:

"(...) la falta de transferencias 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".

Terminábamos nuestro comentario indicando que, en aquellas fechas, cuando se redactaba el Informe de 1992, estábamos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento de La Puebla del Río a las Resoluciones formuladas por esta Institución:

a) - **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-Legislativo 781/1986, de 18 de Abril.

b) **Recomendación** ceñida a que se acordara, con la Entidad Local Menor de Villafranco del Guadalquivir, un sistema de reparto de los recursos locales.

Pues bien, lamentablemente, la respuesta no se produjo, por lo que procedimos a la inclusión del expediente de queja en el presente Informe Anual y consiguiente archivo del mismo.

2.3.5. Ingresos indebidos.

Las actuaciones en el expediente de queja **92/1432** puso de manifiesto la necesidad de una mejor coordinación de los servicios de Recaudación y de Administración de Rentas y Exacciones para que las Resoluciones estimatorias que adopten los órganos competentes, con incidencias en los Padrones de Contribuyentes, no demoren su ejecutividad y eviten molestias y perjuicios económicos a los contribuyentes. Así el promotor de esta queja vió embargadas sus cuentas bancarias con motivo de una deuda a la hacienda municipal que se le reclamaba por vía ejecutiva y posteriormente resultó, tras numerosas gestiones e intervención de esta Institución, que el afectado no debió ser embargado (había presentado en tiempo y forma la baja en los impuestos por

los que se le embargó).

Igualmente, en la **queja 92/1933**, se planteaba otra liquidación indebida por cuotas de varios años de la Contribución Territorial Urbana, incluidos sus correspondientes recargos; las cuotas reclamadas y abonadas por segunda vez, fueron pagadas en su momento y en período voluntario. Nuestra intervención ante el Servicio Provincial de Recaudación permitió que se contestasen a las reclamaciones de la interesada y se devolvieran las cantidades indebidamente abonadas, después de casi dos años de la primera reclamación.

2.3.6. Demora en el abono de factura por suministros y servicios.

En el Informe del año pasado, señalábamos que estábamos a la espera de recibir respuesta municipal en relación con **la queja 92/1542**, presentada por la demora del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) en el abono de una factura a un proveedor. Pues bien, recibida dicha respuesta resulta que por dicha factura, según comunica el Sr. Alcalde, *"(...) se ha interesado el Juzgado de lo Social num. 1 de Cádiz por el cual se embargaba dicha cantidad. No existiendo claridad sobre el embargo efectuado por el citado Juzgado, se ha remitido escrito a fin de que se esclarezca dicho embargo. El hecho de no haberse satisfecho aún dicha factura se debe fundamentalmente a la difícil situación económica por la que atraviesa esta Excma. Corporación, lo que no impide que en el momento en que se clarifique el embargo efectuado por el Juzgado de lo Social Num. 1 de Cádiz, se procederá inmediatamente al pago de la misma"*.

En consecuencia, dimos por finalizadas nuestras actuaciones sugiriendo al Sr. Alcalde que informase al interesado sobre los problemas que impiden en estos momentos la liquidación de la deuda pendiente, conforme a lo señalado en el informe municipal recibido en esta Institución.

2.3.7. Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica.

Los problemas derivados de las formalizaciones de las transferencias de vehículos ante las Jefaturas Provinciales de Tráfico, y sus consecuencias negativas para los transferentes, merecen nuestra consideración en el presente epígrafe, ya que ha motivado un laborioso y fructífero esfuerzo por parte de la

Institución, ante la complejidad del problema..

En la **queja 92/543**, reseñada en el último Informe Anual, comunicábamos a su promotor las actuaciones que debía seguir ante la Jefatura Provincial de Tráfico y el Ayuntamiento de Sevilla, respectivo, a fin de obtener el cambio de sujeto pasivo en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Del informe inicial emitido por la Administración Municipal dedujimos que no existía, en sentido propio y dentro de un estricto formalismo, irregularidad o ilegalidad alguna en la actuación municipal, dados los términos del artículo 95 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Si bien es cierto que la ambigua redacción del artículo 247 del Código de la Circulación, cuyo apartado I.3, establece que el transmitente seguirá siendo considerado como titular del vehículo transferido, en tanto no se inscriba este último a nombre de otra persona, en el caso de que hubiera incumplido las obligaciones señaladas en los párrafos I.1 y I.2, no es menos cierto que, como contrapartida, no prevé efecto alguno para el caso de que las obligaciones citadas se hubieran cumplido por el vendedor (notificar éste a la Jefatura de Tráfico esa transferencia operada), como es el caso que nos planteamos en esta queja.

Los hechos enjuiciados son:

Los titulares, en su momento, de vehículos notifican a las Jefaturas Provinciales de Tráfico, la venta de dichos vehículos, y consiguiente transferencias en favor de los adquirentes; sin embargo, los adquirentes se desentienden desde ese momento de la obligación que les impone el citado apartado III, del comentado artículo. Los vendedores, al serles pasados al cobro por la oficina de Recaudación de Tributos Municipales, el Impuesto de Circulación del vehículo correspondiente a los ejercicios que procedan, en todo caso, posteriores a la venta de los vehículos, comunican y justifican, sucesivamente, a dichas oficinas Recaudadoras aquellas transferencias operadas, sin que, pese a recurrir en el expediente de apremio seguido contra ellos, fuesen tomadas en consideración las expresadas transferencias y sus consiguientes efectos administrativos.

A esta situación, y en la queja concreta reseñada, formulamos

Sugerencia al Sr. Teniente de Alcalde-Delegado de Hacienda del Ayuntamiento de Sevilla, concretada en los siguientes términos:

" 1ª.- *Modificar, con carácter general y siguiendo la línea expuesta, el criterio hasta el presente mantenido por ese Ayuntamiento, Servicio de Recaudación, negociado de Vehículos, en el sentido de venir exigiendo el Impuesto de Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica al transmitente, y en su lugar, acreditada en forma por éste la transferencia, se proceda a su exacción frente al adquirente y verdadero titular del vehículo, quien, a su vez, causará alta en el Padrón para los sucesivos devengos del tributo.*

Tal sugerencia podría ser facilitada en esos supuestos, interesando de los referidos Servicios de Recaudación que se procediera, de manera preferente, a ejecutar los descubiertos por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica mediante las medidas ejecutorias pertinentes sobre los vehículos afectados, lo que incidiría en el patrimonio del adquirente y efectivo sujeto pasivo del impuesto.

2ª.- *Que en el caso concreto de la queja aquí tratada, y en aplicación del criterio general antes sugerido, se dejen sin efecto y anulen los recibos girados para las anualidades de 1991 y siguientes a nombre de D..., anterior propietario del vehículo y, en su caso, proceder a la devolución al mismo de aquellos que se hubieren hechos efectivos, dejando sin efecto la propuesta aprobada en 25 de octubre de 1991, en el expediente 73691 afectante al Sr....*

3ª.- *Alcanzar una mayor coordinación entre ese Ayuntamiento y la Jefatura Provincial de Tráfico, en relación con las transmisiones de Vehículos de Tracción Mecánica, con incidencias en el Padrón Municipal del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, todo ello con el fin de lograr una mejor y más rápida eficacia en esos supuestos objeto de la Sugerencia General contemplada en el apartado 1º precedente, evitando así molestias y perjuicios económicos al contribuyente "*

Puntualmente recibimos la respuesta municipal en los términos de aceptación de nuestra Resolución, por lo que dimos por finalizadas las actuaciones.

En los mismos términos señalados en la queja anterior, se resolvieron las **quejas 92/1737 y 92/2253**, promovidas igualmente ante el Ayuntamiento de Sevilla, y, en el caso de la queja **92/2253**, motivó la devolución de las cuotas ingresadas por varios ejercicios.

En el expediente **92/1790**, nos refería la afectada que el Ayuntamiento le había embargado una cuenta bancaria por débitos por el Impuesto de Circulación. Del informe municipal recibido se desprendía no existir fundamentos que justificaran continuar nuestras actuaciones por cuanto la interesada no había notificado a la Jefatura Provincial de Tráfico la baja de su vehículo por "venta para chatarra", según alegaba la propia afectada.

Nuestra posición en este asunto cabe resumirla con las siguientes conclusiones:

- La consecuencia que subyace en estas quejas es que, aquéllos que han sido diligentes y cumplido estrictamente sus obligaciones en orden a la notificación de las transferencias de los vehículos hasta entonces de su propiedad, ven recaer sobre sus patrimonios las consecuencias negativas de la inacción, desidia y aún negativa actitud de quienes, como los adquirentes, venían obligados a cumplir lo que el Código de la Circulación les imponían. De esta suerte, esas injustas consecuencias, que pugnan con la razón y una interpretación racional del precepto legal aplicable en la materia, puedan conducir a situaciones más graves y absurdas, y en el fondo arbitrarias en cuanto contrarias a principios elementales de justicia y de interdicción de indefensión, como serían, de mantenerse tal criterio, el verse de por vida abocados a tener que hacer frente a las consecuencias de otras responsabilidades ajenas a ellos; como pueden ser las multas por infracciones a la circulación, aparcamientos incorrectos, etc., que pudieran cometer los adquirentes y verdaderos titulares actuales de los vehículos, y desde luego al abono del Impuesto de Circulación, incluso en caso de ser dado de baja aquél en algún momento y su desguace y retirada de la circulación, manteniéndose la ficción de que aún sigue circulando algo ya inexistente. Bien entendido, pues, que partimos de la base, de que no basta la simple fianza de transmisión del vehículo al adquirente, que podría dar lugar a posibles pactos extraños, en un determinado momento, sino del cumplimiento de una "obligación de hacer", notificando a la Jefatura Provincial de Tráfico la transmisión y/o baja de su vehículo desde el primer momento.

- Por otra parte, y en aras de los principios de justicia tributaria y capacidad económica, contemplados en el artº 31 del Texto Constitucional, la ejecución de las deudas a la Hacienda Municipal por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica debería efectuarse, mediante las medidas ejecutorias pertinentes, sobre los vehículos afectados, lo que incidiría en el patrimonio del adquirente y efectivo sujeto pasivo del impuesto, en lugar de dirigirse sobre otros elementos patrimoniales que pueden provocar perjuicios económicos injustos sobre los transmitentes, quienes no deben soportar la carga tributaria cuando han advertido formalmente la expresada transferencia.

- En suma, la posición que desde esta Institución se viene a mantener en base a lo señalado anteriormente, en cuanto a la improcedencia de imputar el tributo municipal al anterior propietario que transfiere a un tercero su vehículo viene reforzada por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 3 de Febrero de 1992, la que, tras señalar en el Tercero de sus considerandos que «..... como deudor del impuesto (sobre Circulación de Vehículos) no puede aparecer otra persona que aquélla que esté en posesión de ese elemento patrimonial y que, normalmente, será la persona a cuyo nombre figure el vehículo en el correspondiente registro público, pero que no tiene siempre porqué resultar así, como sucede en el caso de autos», añade seguidamente que «.... si.... no era él el sujeto pasivo del Impuesto sobre Circulación de Vehículos en los períodos liquidados por el Ayuntamiento, por no ser ya titular de aquel elemento patrimonial sujeto a tributación, no es posible que hacia él se deriven las consecuencias jurídicas de un tributo que pretende gravar unos índices de capacidad económica que, en modo alguno, pueden ser imputables al, ahora, demandante; mantener lo contrario supondría un atentado al principio constitucional de justicia tributaria....». En términos similares en cuanto al criterio sustentado por esa sentencia, se expresa la de 27 de Enero de 1990 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Sevilla.

Pues bien, ante la problemática detectada, se decidió abrir un expediente como **queja de oficio 93/2360**, ante los municipios andaluces con más de 20.000 habitantes que tienen una entidad y representan a la mayoría de los ciudadanos que residen en Andalucía. En este momentos, no podemos considerar concluidas nuestras actuaciones al estar pendientes aún de recibir respuesta de numerosos Ayuntamientos. No obstante, y en una primera

valoración de las respuestas recibidas, podemos señalar que la mayoría de las Corporaciones Locales han estimado nuestras **Sugerencias**; de ello, daremos cuenta en el próximo Informe.

2.3.8. Doble imposición tributaria.-

En la **queja 92/1938**, el interesado nos comunicaba que el Ayuntamiento de Granada había desestimado un recurso de reposición formulado contra la liquidación de recibos del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos por los ejercicios 1988 y 1989, que él ya había hecho efectivo en el Ayuntamiento de Motril.

De la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Granada comprobamos que dicho recurso fue desestimado por tener el interesado su residencia habitual en el Municipio desde el 1º de Enero, por lo que, según la información municipal, dicha liquidación se ajustaba a la vigente Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto.

El art. 365 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, establece que el contribuyente podrá oponerse a la liquidación que le practique cualquier otro Ayuntamiento por el mismo concepto, acreditando el pago en cuestión.

En base al precepto anterior y tras nuestra intervención, la Administración municipal, finalmente, dos meses después de desestimar el recurso de reposición del interesado, reconsideró su decisión dejando sin efecto la resolución anterior, y procedió a la anulación de la liquidación derivada del Impuesto de Circulación de Vehículos, en los términos pretendidos por el interesado.

2.3.9. Embargo de cuenta abierta en entidad bancaria por sanción económica.

El interesado en la **queja 92/2051**, manifestaba que como consecuencia del impago de una sanción económica impuesta por la Agencia de Medio Ambiente, previa incoación de expediente sancionador por una infracción

cometida contra especies protegidas le fue embargada la cuenta corriente donde tenía domiciliada su nómina.

Informamos al afectado que, en esta materia, resultaba de aplicación la Circular 8/1988 de 16 de Diciembre, de la Dirección General de Recaudación, sobre «criterios de actuación en el embargo de dinero en cuentas abiertas en Entidades de Depósito», que establece entre otros criterios:

«2.8.-Limitaciones por el origen de las cantidades anotadas en cuenta: "El contrato de cuenta corriente se establece entre él o los titulares de la cuenta y la Entidad. El origen del dinero depositado en cuenta es anterior e indiferente en esta relación depositante-depositario. Por ello las limitaciones que pudieren 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 fijar limitaciones al embargo basadas en el origen de las cantidades ingresadas en cuenta».

En cuanto al fondo del asunto (embargo de las cuentas corrientes, y en definitiva del importe de su salario), no se observó actuación irregular del Servicio Provincial de Recaudación-Unidad Territorial de La Carolina (Jaén), organismo que tiene delegada la Recaudación ejecutiva de la Dirección Provincial de la Agencia de Medio Ambiente de Jaén, que motivara la continuación de nuestra investigación, y aunque resultara dudosa la interpretación y criterios contenidos al respecto en el punto 2.8 de la Circular 8/88, de la Dirección General de Recaudación.

En este sentido, nos remitimos a las argumentaciones, propuestas consideraciones y actuaciones realizadas en la **queja de oficio 92/1536**, reseñada en el Informe del pasado año, que concluíamos con su remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, por si estimase conveniente tomar en consideración las mismas.

Como consecuencia de nuestra intervención, el Comisionado Estatal promovió una actuación sobre el asunto planteado ante la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la cual *"... a la vista de la preocupación mostrada por esa Institución sobre este problema y dada la*

posibilidad de que se multipliquen estas situaciones, el Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, como centro directivo de la función recaudatoria, dictará instrucciones a los órganos que de él dependen para que se actúe, con la máxima diligencia, en el sentido anteriormente señalado. De tales instrucciones se remitirá una copia, inmediatamente, a esa Oficina ".

Al cierre de este Informe estamos a la espera de recibir copia de dichas instrucciones.

2.4. Función Pública.

En este apartado se han incrementado el número de quejas planteadas, sobre todo, en materia de irregularidades en la convocatoria y/o desarrollo de pruebas selectivas.

2.4.1. Pruebas selectivas.

2.4.1.1. Errores en la corrección de ejercicios.

El interesado de la **queja 92/1326** participó en unas oposiciones a Policía Local del Ayuntamiento de Montoro (Córdoba), habiendo quedado en quinto lugar en el orden de puntuación, siendo las plazas a cubrir solamente cuatro. En su escrito dirigido a la Institución nos planteó su desacuerdo con la calificación de los ejercicios 3º y 4º, y, básicamente con el 3º que, al desarrollarse por escrito, cabría revisar con objetividad.

Manifestaba que el tercer ejercicio comenzó a desarrollarlo reseñando las calles de Montoro que no eran circulables en su totalidad, así como las que lo eran en parte, indicando tal extremo. Posteriormente, al comienzo del ejercicio, transcurrido un tiempo hubo una aclaración del tribunal, ante lo cual finalizó precisando las calles que no eran aptas para circular en su totalidad.

Presentó dos escritos de impugnación ante el Ayuntamiento para la revisión del tercer ejercicio, con fechas 7 y 8 de Abril, dirigidos al Sr. Alcalde y

al Presidente del Tribunal Calificador. Ambos escritos se desestimaron, en tiempo y forma, mediante Resolución de la propia Alcaldía.

Del informe municipal recibido pudimos deducir la existencia de un error en la corrección del 3º ejercicio, tal como nos había señalado el afectado.

Si bien existe reiterada jurisprudencia que señala que 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, en cambio, y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Abril de 1986, «...no dispone de aquéllas -pudiendo, en consecuencia ser fiscalizado y revisado su proceder en toda su extensión- cuando se trata de la estimación de méritos y de aplicar el baremo correspondiente...».

En este sentido, consideramos que cabía la revisión del ejercicio del aspirante, por cuanto se constataba la existencia de un error en la aplicación de los propios criterios establecidos por el Tribunal Calificador, acreditado suficientemente, dado que la calle Antón de Montoro considerada como "omitida" por el Tribunal, sí había sido incluida por el afectado como "calle no circulable por turismos".

En consecuencia, entendimos que procedía la corrección de la puntuación asignada en su día por el Tribunal Calificador, en el apartado de "calles" del tercer ejercicio del aspirante.

En base a lo investigado, **Recomendamos** a la Alcaldía de Montoro (Córdoba), la adopción de las medidas oportunas en orden a que *"... por el Tribunal Calificador, se procediera a subsanar el error padecido en la corrección del 3º ejercicio, primera parte "*, y, en su caso, elaborase nueva relación definitiva de aprobados que obtuviesen las plazas de Policía Local, en la que, entendíamos, debía figurar el interesado. Todo ello, en orden a garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública reconocidos en los artículos 23.2 y 103.3 del Texto Constitucional.

Recibida puntualmente la contestación del Ayuntamiento de Montoro, se comunica la no aceptación de la Recomendación formulada basándose en que el Tribunal *"...valorando conjuntamente las dos contestaciones dadas*

observando que de su corrección resulta una puntuación que no le hace acreedor a superar al aspirante que le antecede en la calificación final, toda vez que entiende que en este caso la calificación conjunta ha de tomarse en consideración tanto los fallos como las omisiones producidas en las dos respuestas " .

Del estudio de las consideraciones en que se fundamentaba la no aceptación, trasladamos a la primera autoridad local, las siguientes matizaciones:

- "1.- En el acta de la sesión celebrada el día 26 de marzo de 1992 por el Tribunal calificador no se reseña apartado alguno respecto a las calles transitables parcialmente.*
- 2.- En ninguna de las copias de actas del tribunal que nos ha remitido, existe constancia de los "criterios de baremación " para calificar los ejercicios de las pruebas selectivas.*
- 3.- La puntuación establecida por el Tribunal para calificar el ejercicio sobre el callejero de la localidad, que se contiene en el Decreto de la Alcaldía de fecha 21/4/1993 por el que se resuelve el recurso presentado por el afectado, no considera penalizable las calles repetidas.*
- 4.- La corrección del ejercicio sobre el callejero debió efectuarse valorando conjuntamente las dos contestaciones dadas por el afectado, considerándose únicamente los fallos y omisiones para su calificación sin penalizar las calles repetidas".*

A la vista de lo actuado, entendimos que no se justificaba adecuadamente la no aceptación de la Recomendación formulada por esta Institución, por lo que, procedimos a incluir la queja en el Informe Anual, por considerar que era posible una solución positiva, y ésta no se había conseguido, según determina el art. 29.2 de nuestra Ley reguladora.

2.4.1.2. Incremento de plazas incluidas en convocatoria.

El promotor de la queja **92/2106** manifestaba que participó en las pruebas selectivas de acceso para la provisión de plazas de la Policía Local del Ayuntamiento de Carmona (Sevilla) resultando suspenso en el tercer ejercicio de las mismas, al no haber obtenido la calificación mínima de 5 puntos. El recurso de alzada interpuesto ante el Sr. Alcalde-Presidente se fundamentaba en diversos motivos y, de manera especial, en las dos irregularidades siguientes:

1.- La decisión municipal de ampliar el número de plazas convocadas una vez finalizadas las pruebas.

2.- La propuesta formulada por el Tribunal a favor de un candidato, superando el número de plazas vacantes que conformaban la convocatoria, por lo que la misma, vulneraba el art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto.

Con la documentación e información que nos envió el Ayuntamiento, basamos nuestra posición en el asunto, en las siguientes consideraciones:

- Es reiterada la Jurisprudencia existente que señala que las Bases publicadas para regir las pruebas selectivas constituyen la llamada "*ley de la oposición o concurso*", consagrada a nivel de doctrina de los Tribunales -Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de fechas 28 de Noviembre de 1970, 11 de Octubre de 1971 y 14 de Enero de 1984, y normativo - artículo 13 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de Diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, de aplicación en la Administración Local, de manera que vinculan a la Administración. Y, también, a los que participan en dichas pruebas.

- La Base final de las reguladoras de la convocatoria, a que se contrae la queja señala:

" El número de plazas convocadas, que figuran en los anexos de las presentes Bases Generales, podrá incrementarse con aquellas que, pertenecientes a una misma categoría y clase, queden vacantes, por cualquier circunstancia, antes del inicio de las pruebas selectivas".

- Es evidente, pues, que, en todo caso, el acuerdo municipal adoptando el incremento de las plazas a cubrir solamente debía efectuarse antes del inicio de las pruebas selectivas y notificado al propio Tribunal Calificador.

- No constaba, fehacientemente, que dicho procedimiento hubiese sido el seguido para la ampliación en una plaza más las ofertadas en la convocatoria, ni que el Tribunal pudiera incluir en la relación de aprobados a más de un aspirante.

- El artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se declara por el artículo 1.3 como una de las bases del Régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución - en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones Públicas-, dice en su penúltimo párrafo y bajo la rúbrica < La oferta de empleo público> , *«Los Tribunales o las Comisiones de Selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas respectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. Cualquier propuesta de aprobados que contravenga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho»*.

El precepto transcrito, conduce a la siguiente interpretación:

1º. Cualquier propuesta de aprobados que supere el número de plazas convocadas, resultará nula de pleno derecho.

2º. El aprobar o declarar que han aprobado las pruebas respectivas un número de aspirantes superior al de plazas, constituye una actividad irregular que no origina tal nulidad plena, salvo en el caso -que antes hemos expuesto- de que se incluyan en la propuesta que se haga.

3º. Los que podemos definir como "aprobados sin plaza" no tienen derecho alguno a ocupar en su día plaza funcional que pudiera quedar vacante, pero, en el supuesto de que algunos de los propuestos por el Tribunal o Comisión de Selección no reúna los requisitos legales establecidos en la base de la convocatoria, podrían ocupar su lugar por orden de mayor a menor puntuación.

4º. La misma regla se recoge en el artículo 20 del Real Decreto 2223/84, de 19 de Diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado y cuya aplicación en la Administración Local deriva de la previsión contenida en el artículo 5º de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y cuyo artículo 20.1,

dice así.

«Una vez terminada la calificación de los aspirantes las Comisiones Permanentes de Selección o los Tribunales harán pública, en lugar o lugares de celebración del último ejercicio la relación de aprobados, por orden de puntuación, no pudiendo rebasar éstos el número de plazas convocadas y elevarán dicha relación a la autoridad competente. Cualquier propuesta de aprobados que contravenga lo anteriormente establecido, será nula de pleno derecho».

5º. Que, a juicio de esta Institución, tal precepto es fácilmente cohonestable con el artículo 23 del mismo Real Decreto, de 19 de Diciembre de 1984, cuyo párrafo segundo declara:

«Aquellos otros que, habiendo superado todos los requisitos del proceso selectivo no puedan ser nombrados funcionarios de carrera por falta de vacante presupuestaria, quedarán en situación de expectativa de nombramiento y serán nombrados funcionarios de carrera con ocasión de vacante».

Decimos que la interrelación de ambos preceptos es absoluta, considerando que cualquier propuesta que contenga un número mayor de aprobados que el de plazas, es nula de pleno derecho; razón por la cual el precepto que ahora hemos transcrito no puede referirse más que a aquellos opositores propuestos por el Tribunal para ocupar una plaza porque ya han superado todos los ejercicios, y no está dotada presupuestariamente. Obviamente, no es éste, pues, el supuesto planteado por el promovente de la queja.

6º.- La propia convocatoria, en su Base Decimotercera, ratifica nuestras consideraciones, al establecer lo siguiente:

" Concluidas las pruebas, el Tribunal publicará en el tablón de edictos de la Corporación la relación de aspirantes por orden de puntuación, precisándose que el número de seleccionados no podrá rebasar el número de plazas convocadas. Seguidamente, el Tribunal elevará dicha relación, junto con el acta de la última sesión, que deberá hacer concreta referencia al aspirante o aspirantes seleccionados, a la Presidencia de la Corporación, quien, a su vez, formulará la correspondiente propuesta de nombramiento a la Comisión de Gobierno de la misma".

4.- En la misma línea de las consideraciones anteriores, se pronuncia la doctrina del Tribunal Supremo. (Sentencia de 31 de Enero de 1990).

En definitiva, de conformidad con la Base anteriormente reseñada, el Tribunal Calificador debió incluir en la relación de aprobados tan sólo a uno de los aspirantes, que cubriría, en su caso, la única plaza convocada.

A la vista de lo actuado, estimamos oportuno formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento **Recordatorio** de deberes legales de los preceptos anteriormente reseñados que, entendíamos, habían sido vulnerados.

Asimismo, **Recomendamos** a dicha Alcaldía "*... dispusiera cuanto fuera preciso para retrotraer el procedimiento selectivo al momento en el que el Tribunal elevó propuesta de aprobados, la cual, en todo caso, deberá adecuarse a lo dispuesto en la Base decimotercera de la Resolución de la convocatoria, toda vez que, la acumulación de la nueva vacante se produce durante el desarrollo de las pruebas selectivas, incumpliendo, pues, lo dispuesto por la propia convocatoria (Base final). Y, consecuentemente con ello, el Tribunal Calificador debería formular propuesta de nombramiento de funcionario de carrera a favor de un sólo aspirante para cubrir la única plaza convocada; y, respecto a la otra vacante, el Ayuntamiento debería iniciar, en su caso, nuevo proceso selectivo para su provisión definitiva, una vez efectuada la revisión de oficio procedente "*.

Recibida la respuesta municipal a nuestras Resoluciones dedujimos que las mismas no habían sido aceptadas, en sus propios términos.

Asimismo, dicha contestación vino a confirmar los hechos contenidos en la denuncia presentada por el interesado, en cuanto a la ausencia de acuerdo o Resolución municipal incrementando el número de plazas a cubrir en la oposición de referencia, con anterioridad al inicio de las pruebas selectivas, así como la extralimitación en sus competencias del Tribunal Calificador al proponer más aspirantes seleccionados que plazas convocadas.

A la vista de lo actuado, entendimos que por parte del Ayuntamiento, y del Tribunal Calificador (dependiente de la autoridad que nombró a su Presidente, art. 122.1 Ley de Procedimiento Administrativo), se habían conculcado los principios de legalidad y seguridad jurídica señalados en el artículo 9.3 de la

Constitución Española.

En consecuencia, decidimos incluir en el Informe Anual el expediente de queja, al considerar que con la actitud de la Corporación Municipal de Carmona no se ha conseguido una solución positiva, que era posible, a la cuestión de fondo, objeto del mismo.

2.4.1.3. Irregularidades en el desarrollo de pruebas selectivas.

Sobre presuntas irregularidades en el desarrollo de pruebas selectivas para acceso a la función pública local se presentaron varias quejas durante 1993.

Así, en la **queja 93/1848**, que no fue admitida por no haber recurrido previamente ante la Administración, se nos manifestaba la disconformidad con las puntuaciones asignadas en los ejercicios para seleccionar una plaza de Auxiliar Administrativo en un Ayuntamiento jienense. Igualmente, la interesada en la **93/2076**, alegaba ciertas irregularidades en las pruebas de acceso a una plaza de Técnico de una Corporación Local, no siendo admitida al no existir demora en la resolución del recurso que había interpuesto.

En la **queja 93/1998**, tras recibir la información municipal, se comprobó la no existencia de fundamentos que justificaran nuestra intervención, al haberse aplicado correctamente, por el Tribunal Calificador, las bases que reguló la convocatoria para cubrir plazas de Policía Local en un Ayuntamiento.

La **queja de oficio 93/1880**, fue incoada por la propia Institución ante las noticias publicadas en la prensa andaluza sobre convocatoria restringida para cubrir plazas de Administrativos en un Ayuntamiento almeriense; de la documentación aportada por la Corporación Municipal se puso de manifiesto que la información publicada, no se ajustaba a la realidad, por lo que concluimos nuestras actuaciones por no observar irregularidad alguna.

La interesada en la **queja 93/1359** comunicó diversas irregularidades en las pruebas realizadas por el Ayuntamiento de Málaga, para cubrir una plaza de Veterinario. Entre las posibles irregularidades señalaba, entre otras, la admisión al tercer ejercicio de un aspirante que no había superado, inicialmente, el segundo ejercicio de la oposición; realización de un examen práctico sobre

funciones no propias de la plaza convocada, y fijar el tribunal un tiempo insuficiente para el examen práctico.

Recibido el informe municipal, en principio incompleto, debió ser reiterada el resto de la documentación.

Finalmente, (después de más tres meses) y tras haberle efectuado un **Recordatorio** del deber de auxiliar al Sr. Alcalde, se recibió el resto de la documentación que faltaba.

Del estudio de la documentación aportada, comprobamos que el tiempo fijado por el Tribunal, para resolver los dos casos prácticos, de cierta dificultad como debe corresponder con el nivel exigido para acceder a una plaza de titulado superior, resultaba cuando menos muy escaso y ajustado, en comparación con el habilitado usualmente para otros ejercicios prácticos.

Por lo que se refiere a la inadecuación de los contenidos del tercer ejercicio, era un tema suficientemente explicado por el propio tribunal en contestación a las reclamaciones efectuadas y compartimos el criterio con el Ayuntamiento, pues entraba en las tareas soberanas del Tribunal que tiene discrecionalidad técnica para decidir dentro de un margen razonable que, a nuestro entender, no se había superado.

Respecto a la composición del Tribunal, se observó que quedó constituido con tres vocales, y resultando que dos de ellos, contaban con la titulación exigida, no existía irregularidad; otra situación se hubiera producido si asiste el cuarto vocal, en representación de la Junta de Personal, y no hubiera tenido la titulación exigida; pero éste no era el caso.

Por último, respecto a la cuestión principal, esto es, a la revisión del acto deministrativo, como se contiene en el Acta nº 3 del Tribunal, conforme al art. 105 de la nueva Ley 30/92, de 26 de Noviembre, se trataría a nuestro entender, de una rectificación de un error material o aritmético, no de una revocación del acto del tribunal; pues lo que se hizo, según se expone en el Acta nº 3 citada, fue corregir "*.... un error aritmético en la confección de la media de todas las puntuaciones otorgadas por los distintos vocales del tribunal....*". En consecuencia, la única finalidad del procedimiento fue eliminar el error de simple cuenta, con el fin de evitar cualquier posible equívoco, sin que se produjera por el Tribunal un nuevo juicio valorativo sobre el examen del

aspirante y, en definitiva, en las actas del tribunal se explicaba suficientemente en que consistió el error.

No obstante lo anterior, ya sea aplicable el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo o el art. 106.2 de la nueva Ley 30/92, lo cierto es que, el ejercicio de esta potestad de rectificación, está sujeta a los principios generales del derecho, y concretamente a dos principios jurídicos básicos, el de legalidad y de seguridad jurídica.

A este respecto creemos que dichos principios quedaron garantizados en el procedimiento aplicado, según consta en las actuaciones del expediente administrativo investigadas por esta Institución.

En líneas generales, los fundamentos y argumentaciones esgrimidas por el Ayuntamiento resultaron suficientes para convenir que no existieron fundamentos que permitieran continuar las actuaciones investigadoras, en la medida en que no pudo acreditarse una infracción en el procedimiento de selección, sino suposiciones carentes de fundamentos sólidos.

Sin perjuicio de lo anterior, instamos a la primera autoridad municipal malagueña la necesidad de utilizar la potestad de revisión de los actos administrativos, con carácter restrictivo; pues su ejercicio exige una gran ponderación y cautela a la hora de fijar el punto de equilibrio que evite el riesgo de consagrar situaciones ilegítimas y afectar, con ello, a derechos preexistentes; todo ello conforme ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado (S.T.S. 20 de Mayo de 1987 y dictamen de 12 de Marzo de 1982, respectivamente).

2.4.1.4. Otras irregularidades

El procedimiento utilizado para la selección y posterior contratación de un asesor/a jurídico/a para el Centro Municipal de Información a la Mujer, del Ayuntamiento de Almonte (Huelva) dio origen a la **queja 92/1789**, presentada por uno de los aspirantes al puesto.

En nuestra opinión, dicho procedimiento adoleció de diversas irregularidades que, de conformidad con lo establecido en el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958, vigente en el momento de la

sustanciación y tramitación del expediente administrativo, harían nula de pleno derecho la convocatoria y los subsiguientes actos que integraron el procedimiento seguido.

En primer lugar, al tratarse de un puesto de trabajo no incluido en el cuadro funcionarial, ni en el laboral de la plantilla del Ayuntamiento, la forma de contratación a seguir, al tratarse de trabajos o tareas específicas y concretas, no habituales en la Administración Municipal, habría de ser la determinada para este tipo de contratos en la legislación de contratos del Estado, por expresa remisión a tal normativa efectuada por el art. 112.1 y 2.2ª), del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril.

Para la Administración del Estado y por tanto, en base al citado precepto, también para la Administración Local, la contratación para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales se ha de regir por lo establecido en el Real Decreto 1465/85, de 17 de Julio.

Del informe remitido por la Alcaldía de Almonte a esta Institución, no se desprendía que se hubiese dado cumplimiento a las prescripciones que establece o determina el citado Real Decreto.

El incumplimiento de tales prescripciones se hace más patente si se observa el contrato suscrito al efecto con la persona adjudicataria.

Por ello, entendimos que al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legal y reglamentariamente establecido para efectuar este tipo de contratación, los actos administrativos de convocatoria, selección y contratación eran nulos de pleno derecho.

A parecida conclusión, cuando menos a la de que existen vicios que harían anulables aquellos actos, llegaríamos si la convocatoria se hubiera efectuado para contratar el desempeño de las funciones o tareas de un puesto de trabajo que pudiera, por su naturaleza, ser considerado funcionarial o laboral, pues toda selección de personal, funcionario o laboral, ha de realizarse de acuerdo con la Oferta de Empleo Público. Así lo determina el art. 91 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen local.

Por lo anterior, consideramos que los incumplimientos constatados suponían una inadecuación de la actuación administrativa municipal a los

principios de actuación que establece el art. 103.1 de la Constitución, concretamente al de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

En consecuencia, formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** de deberes legales, por incumplimiento de lo establecido en el art. 112.1 y 2,2ª) del Real Decreto Legislativo 781/1986 dichos preceptos determinan:

«Art. 112.1. Los contratos de las Entidades Locales se rigen por la legislación del Estado, y, en su caso, por las de las Comunidades Autónomas en los términos del Art. 149.18 de la Constitución, y por las Ordenanzas de cada Entidad.

En los términos de la presente Ley, los contratos de las Entidades Locales se regirán por principios comunes a la contratación del Estado y, en cualquier caso, por los del Derecho de las Comunidades Europeas relativos a la contratación administrativa.

2. El régimen jurídico de los contratos que celebren las Entidades locales se ajustará a las siguientes reglas:

(...)

2ª) Los contratos distintos de los anteriores, de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, sociedad y cualesquiera otros que tengan carácter administrativo por declararlo así una Ley, por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato, se regirán por sus normas administrativas específicas, en su defecto, y por analogía, por las disposiciones de la presente Ley y restante legislación sobre contratos del Estado y, finalmente, por las demás normas del Derecho administrativo; y en defecto de estas últimas, serán aplicables las el Derecho privado».

Igualmente, el **Recordatorio** lo hicimos extensivo al deber de cumplir las prescripciones que respecto a la contratación para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, se establecen en el Real Decreto 1465/85, de 17 de Julio, ya citado.

La Alcaldía-Presidencia contestó aceptando la Resolución formulada, y, así lo comunicaba:

"(...) Por último señalar que esta Alcaldía ha iniciado el trámite para rescindir el contrato con D..., e iniciar, si hay dinero suficiente, el procedimiento establecido en el Real Decreto 1465/85, de 17 de Julio".

Finalmente, comunicamos a la Alcaldía que en el futuro, sí consigue dotación económica, el procedimiento para seleccionar y contratar al profesional correspondiente, que vaya a prestar sus servicios en el referido Centro, sea ajustado a Derecho.

2.4.2. Derechos económicos.

2.4.2.1. Retribuciones complementarias.

Un funcionario del Ayuntamiento de Almería, promovió el expediente de **queja 93/530**. Tras la previa reclamación formulada a la Corporación Municipal, decidió presentar queja ante esta Institución al no recibir respuesta de la Administración municipal. El interesado nos comunicaba que había sufrido una reducción en la cuantía del complemento específico que tenía asignado en sus retribuciones, reducción que, en todo caso, *"... no ha repercutido en todo el personal de su mismo nivel y grupo de clasificación, ni en otro tipo de personal, que al igual que el suscribiente no tenga régimen de dedicación exclusiva..."*.

Con motivo de la visita al Ayuntamiento de Almería por Asesores de esta Institución, se entrevistaron con el Sr. Capitular-Responsable de Personal y Régimen Interior y varios técnicos, a quienes reiteraron la emisión del informe solicitado y la necesidad de contestar expresamente la petición del afectado. El citado Concejal facilitó, a los Asesores, fotocopia de la documentación requerida al efecto.

Del estudio de dicha documentación, resultaban los siguientes supuestos de hechos:

1.- Con fecha 5 de Febrero de 1986, por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Almería, se concedió al funcionario la autorización de compatibilidad para el ejercicio de actividad privada, de carácter profesional, de conformidad

con lo previsto en la Ley 53/1984, de 16 de Diciembre.

2.- El funcionario se encuentra adscrito al Area de Servicios Urbanos y Mantenimiento, desempeñando el puesto de Aparejador.

3.- Dicho puesto de trabajo, según el Catálogo de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Almería, aprobado por acuerdo plenario de fecha 15 de Mayo de 1992, está adscrito indistintamente a personal funcionario o laboral del Grupo B, con nivel 22 de Complemento de Destino y dotado con un Complemento Específico anual de 821.472 pts.

4.- El complemento específico asignado a dicho puesto de trabajo retribuye las condiciones particulares que concurren en él en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad y penosidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 96 del vigente Pacto de Funcionarios del Ayuntamiento de Almería. Igualmente, queda constatado que no se retribuye el puesto por el factor "incompatibilidad", pues, en su caso, y siguiendo lo dispuesto en el anteriormente citado artículo 96 del Pacto, se retribuiría (la incompatibilidad) la que se tenga para el desempeño de un segundo puesto o actividad en el sector público, el ejercicio, por sí o mediante sustitución, de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia, por sí o persona interpuesta, o bajo la dependencia o al servicio de entidades públicas o privadas.

5.- De conformidad con la Resolución dictada por el Concejal-Delegado del Area de Personal y Régimen Interior, con fecha 29 de Septiembre de 1992, al interesado se le reduce el Complemento Específico al 30 % de su retribución básica, excluida antigüedad, por tener concedida la compatibilidad para el ejercicio de actividad privada y no haber renunciado a la misma, ni haber cambiado de puesto de trabajo.

Esta Resolución, según consta en la misma, se dicta en aplicación del artículo 34 de la Ley 31/1991, de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que adiciona un apartado cuatro al artículo 16 de la Ley 53/194, de 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

6.- No se había contestado a la petición presentada por el afectado y a la denuncia de la mora efectuada.

En base a la investigación efectuada trasladamos a la Alcaldía diversas consideraciones jurídicas; así como la transcripción de distintos preceptos aplicables:

El artículo 23.3.b) de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de aplicación al personal de todas las Administraciones Públicas (art.1.3), señala:

«El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo».

El Real Decreto 861/1986, de 25 de Abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, en el artículo 4.1. dice:

«El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo».

El artículo 16.4 de la ley 53/1984, de 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (añadido por el artículo 34 de la Ley 31/1991, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992) dice:

«Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1.3, 11, 12 y 13 de la presente Ley, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 % de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad».

El criterio, observado en los anteriores preceptos, de diferenciación de factores del complemento específico, que ha sido asumido igualmente por el Ayuntamiento de Almería en su Catálogo de Puestos de Trabajo, nos justifica que el legislador pretende facilitar o permitir una interpretación espiritualista del artículo 16.1, de la Ley de Incompatibilidades, en el sentido de que si el factor "incompatibilidad" no se tiene en cuenta al fijar el complemento específico, resulta lógico concluir que los demás factores particulares del artículo 23.3.b), de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tampoco incompatibilizan.

El puesto de Aparejador que desempeña el interesado, no comporta la percepción de complemento específico por el factor de Incompatibilidad (I), lo que posibilita el ejercicio de actividad privada, sin reducción alguna de dicho complemento, y, en todo caso, no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia, o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Ayuntamiento de Almería, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1.3 y 11.1 de la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre, así como de la aplicación supletoria del Decreto 174/1989, de 18 de Julio, por el que se regula el procedimiento para los reconocimientos específicos de compatibilidad de proyectos y trabajos técnicos en la Junta de Andalucía.

Este mismo criterio es el que se viene aplicando, tanto por la Administración de la Junta de Andalucía, como por la Administración del Estado, la primera de ellas, conforme a lo previsto por el Decreto 390/1986, de 10 de Diciembre, por el que se regula la elaboración y aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo y la Administración estatal, en aplicación de lo regulado por las Ordenes Ministeriales de 2 de Diciembre de 1988 y 6 de Febrero de 1989, sobre Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado y por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado, de Hacienda y, para la Administración Pública que aprueba el modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo de Personal Funcionario y se dictan normas para su elaboración.

Asimismo, estimamos, en base a lo argumentado anteriormente, que a los funcionarios cuyos puestos lleven incorporado el concepto de "incompatibilidad" en el complemento específico, no puede autorizárseles, en ningún caso, la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas, por

cuanto dicho concepto "incompatibilidad" está destinado a retribuir aquellos puestos cuyo desempeño, debido a sus peculiares condiciones y en aras del interés público, no se considera conveniente simultanear con el ejercicio de otras actividades públicas o privadas.

En este sentido, el propio Ayuntamiento de Almería, viene aplicando un mismo criterio para supuestos distintos, pues reduce el complemento específico del personal que solicita la compatibilidad, para el ejercicio de actividades privadas, con independencia de que el puesto que ocupe tenga o no asignado el factor "incompatibilidad".

En consecuencia, decidimos formular al Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los artículos 70.1 y 94.3, de la Ley de Procedimiento Administrativo (vigente en este procedimiento por aplicación de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y que estimamos habían sido vulnerados.

Asimismo, formulamos a dicha Autoridad, las siguientes Resoluciones:

- **Recomendación** concretada en que *"se contestase expresa y motivadamente a la petición inicial presentada por el interesado con fecha 21 de Octubre de 1992 "*.

- **Sugerencia** para que *" se abonase al interesado el 100% del Complemento específico del puesto de trabajo que desempeña actualmente, al no valorarse en el mismo el factor de "incompatibilidad", y con efectos retroactivos al 1º de septiembre de 1992 "*.

Transcurrido más de tres meses sin obtener respuesta a nuestras Resoluciones, esta Institución decidió la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual, procediendo al archivo del mismo e informando de todo ello al interesado.

2.4.2.2. Demoras abono retribuciones del personal.

Los miembros de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Bailén (Jaén) fueron los promotores del expediente de **queja 93/251**, en la que denunciaban

que la Corporación Municipal estaba efectuando pagos distintos de los destinados al personal que presta servicios en el Ayuntamiento, sin que las nóminas del referido personal estuviesen abonadas en relación con la fecha de devengo de las últimas.

En el informe municipal que recibimos, se nos indicaba que se estaban activando las gestiones para conseguir el pago de lo adeudado al personal en el plazo más breve posible. Se adjuntaba con la información referida fotocopia de hojas del libro de Caja de la Corporación e informe de la Intervención de Fondos, en el que se exponía la necesidad de que se elaborase un Plan de Disposición de Fondos.

En aras de la pronta solución del problema que subyacía en la queja promovida por los representantes del personal, obviamos el darle traslado a los mismos para alegaciones de la información y documentación que la Administración Municipal nos había remitido; al margen de ello, también, por cuanto creímos contar ya con los suficientes elementos de juicio, como para formular nuestra Resolución.

No podíamos compartir, decíamos en nuestra comunicación al Sr. Alcalde, la afirmación contenida en el Ordinal 3º del informe remitido, que señalaba:

"3º- Que, de haberse aprobado el mencionado Plan, la legitimación de la expedición de las ordenes de pago habría estado supeditada a lo que aquél hubiera dispuesto.

Sin embargo, al carecerse del mismo, y al no recogerse en la Ley de Haciendas Locales precepto alguno de prelación de ordenes de pago -Fuera del Plan de Disposición de Fondos- considera el informante que no se ha producido vulneración legal respecto de la prelación a la hora de expedir mandamientos de pago.

Si que se ha vulnerado, según el criterio del informante, la obligación legal de establecer un Plan de Disposición de Fondos al que adoptar los pagos".

Nuestra interpretación se basó en que, si bien, el art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, establece

la necesaria acomodación, en la prelación o preferencia de órdenes de pago, al Plan de Disposición de Fondos que establezca la Presidencia de cada Entidad Local, lo cierto es que tal precepto, además, exige que el referido Plan respete una prioridad ya secular y tradicional, por otra parte, en el régimen jurídico local, esto es, la preferencia en la ordenación de pago de los gastos de personal.

A mayor abundamiento, y de forma tan palmaria que no deja lugar a dudas, el art. 154.3 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, establece la absoluta preferencia que parece quedar en entredicho, según la contestación dada por esa Administración Municipal.

Por lo demás, se detectaron otros pagos no preferentes en la documentación anexa remitida por la Alcaldía, sin respetar aquella prioridad.

En base a lo anterior, nos vimos en la obligación, de formular a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber legal de observar los siguientes preceptos:

-art. 154.3, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen local; que establece:

«La ordenación del pago de gastos de personal tendrá preferencia sobre cualquier otro que deba realizarse con cargo a los fondos de la respectiva Entidad».

-art. 168, de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que debe ser interpretado de forma concordante con el anteriormente citado precepto y que establece:

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

Se formuló el anterior **Recordatorio** de deberes legales por considerar que el respeto y cumplimiento de lo establecido en los preceptos expresados hace y permite considerar como más acorde la actuación de la Administración

Municipal con los principios de actuación administrativa, consagrados y contemplados en los arts. 9.3 y 103.1, de la Constitución; esto es, de los principios de legalidad, seguridad jurídica, jerarquía normativa, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, entre otros.

Igualmente, formulamos a la misma autoridad municipal **Recomendación** concretada a que, *"... en ejercicio de las facultades y atribuciones que a los Alcaldes atribuye el Art. 21.1 f), de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispusiera y ordenase el pago de las nóminas devengadas y pendientes de cobro por el personal dependiente de del Ayuntamiento, con la preferencia señalada en aquellos preceptos "*.

Por último trasladamos **Sugerencia** en el sentido de que *"... se procediera a establecer el Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería, al que se acomode la expedición de órdenes de pago que la misma efectúe, teniendo en cuenta la prioridad de los gastos de personal, activando las gestiones para una pronta solución al problema que motivó la admisión de este expediente de queja "*.

La respuesta municipal nos comunicó la aceptación del **Recordatorio** y **Recomendación** formuladas; y, en cuanto a la **Sugerencia** nos confirmó que el referido Plan estaba en fase de estudio y preparación por los servicios técnicos de este Ayuntamiento, por lo que, entendimos igualmente, que la misma se aceptaba.

Puesto que de la contestación recibida se desprendía que el asunto por el que acudieron a nosotros los representantes del personal municipal había entrado en fase de solución, dimos por finalizadas nuestras actuaciones, archi-vando el expediente de queja.

2.5. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.

En este apartado comentamos quejas referentes a participación ciudadana a través de órganos municipales y acceso a los archivos y registros públicos por los ciudadanos.

2.5.1. Participación de los ciudadanos en la vida local.

La participación en la vida política, económica, cultural y social se establece como obligación de los poderes públicos, a los que les corresponden adoptar medidas para facilitarla, según establece el art. 9.2 de la Constitución.

En la **queja 90/551**, se plantea por el representante de una Asociación Ecologista la falta de funcionamiento del Consejo Municipal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Málaga; se trata de un órgano municipal creado por el Pleno para la coordinación, asesoramiento, información, propuesta y consulta sobre asuntos medioambientales; igualmente se denunciaba el silencio municipal respecto a las peticiones interesando la convocatoria de reuniones.

Efectuado **Recordatorio** del deber legal de contestar por escrito a lo solicitado, el Ayuntamiento no informó sobre la falta de respuesta expresa; aunque la Concejala de Medio Ambiente significaba que en la última reunión celebrada se planteó por un representante ecologista que uno de los puntos del orden del día se votara y elevara posteriormente al Pleno; añadiendo literalmente *"Ante esta petición, la Presidenta del Consejo Municipal de Medio Ambiente manifestó que los únicos miembros con derecho a voto y a elevar propuesta son los representantes del Ayuntamiento de Málaga, es decir, el Presidente y los Concejales-vocales, y que el resto de los miembros del Consejo sólo pueden participar en las deliberaciones"*.

A la vista de la información concluimos, sobre el fondo del asunto, lo siguiente:

-El Reglamento Interno del Consejo Municipal de Medio Ambiente, aprobado en la sesión del Consejo Municipal de 17 de Mayo de 1986, aunque declara su carácter consultivo en el art. 1, dispone en el art. 2 que dicho Consejo ejercerá las funciones de coordinación, asesoramiento, información, propuesta y consulta, señalándose por su parte como función del Consejo, en su art. 11, la de promover iniciativas y elevar propuesta al Ayuntamiento, teniendo derecho los miembros del Consejo, según dispone en su art. 12, a «formular propuestas que deberán ser recogidas en acta y estudiadas por el Consejo».

-Si un miembro del Consejo tiene derecho a formular propuestas que deberán ser estudiadas por el Consejo, es patente que, si cuenta con dicho derecho, es para que sea discutido y posteriormente elevado al Ayuntamiento,

en el caso de que se aprobara, como propuesta del Consejo.

-Hay que tener en cuenta que el Reglamento de Régimen Interno del Consejo Municipal de Medio Ambiente se dicta en desarrollo de lo establecido en el Reglamento Orgánico Municipal, que en su art. 175 dice que «los Consejos de Sector son órganos de información y propuesta de actuación en los que el Ayuntamiento tiene competencias». Si en el Reglamento Orgánico se reconoce a los Consejos de Sector la facultad de formular propuestas, lo lógico es que éstas partan de los miembros del Consejo, aunque tenga carácter consultivo, cuando así viene recogido expresamente a través de todo su articulado y se deduce de la propia naturaleza del Consejo.

-Entendemos que está dentro de la legalidad la formulación de propuestas por parte de los miembros del Consejo de Medio Ambiente al objeto de que, discutidas por el mismo, se eleven posteriormente al Pleno.

En consecuencia formulamos, **Recordatorio** de deberes legales, *"...que tiene como fundamento el incumplimiento por esa Administración Municipal del art. 69.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de los Reglamentos Orgánico Municipal y Régimen Interno del Consejo Municipal de Medio Ambiente de ese Ayuntamiento y del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales"*.

Asimismo, trasladamos **Sugerencia** a la Alcaldía *"en el sentido de que sí, como se desprende de su informe, las funciones del mismo han sido asumidas por el Consejo Provincial de Medio Ambiente, y el continuar con su funcionamiento supondría "una duplicidad de competencias con los mismos representantes", se adopte el acuerdo municipal pertinente, suprimiéndose el citado Consejo Municipal de Medio Ambiente, aunque, en todo caso, entendemos que el ámbito territorial de actuación de ambos Consejos son distintos, uno municipal y otro Provincial, por lo que V.E. deberá valorar la necesidad de su continuidad, antes de adoptar la iniciativa correspondiente"*.

Dado que con la respuesta obtenida no se contestaba a la resolución formulada, interesamos a la Alcaldía que en caso de mantenerse el Consejo Municipal se procediera a la aprobación de un nuevo Reglamento, en el cual se deberán fijar los derechos y deberes de los miembros del mismo, efectuándose regularmente las convocatorias, conforme a las previsiones contenidas en su

Reglamento.

La nueva respuesta municipal nos comunicaba que "*.... en el momento actual se está tramitando simultáneamente la modificación del Reglamento Orgánico Municipal y en consecuencia aquellos otros que lo desarrollan, que en breve estarán aprobados por el Pleno de la Corporación Municipal*". No obstante, aunque el asunto se encontraba en vías de solución, pues se había iniciado el procedimiento para la aprobación del Reglamento del Consejo Municipal de Medio Ambiente, consideramos oportuno interesar se nos comunicara la fecha de entrada en vigor de la normativa citada.

De igual forma, efectuamos **Recomendación** para que "*en aras del principio y del derecho fundamental establecido en el art. 9.3 y 23.1 de la Constitución, en virtud de los cuales se plasma a nivel de norma suprema de nuestro Ordenamiento Jurídico la participación ciudadana en los asuntos públicos, el Consejo Municipal de Medio Ambiente celebre reuniones periódica y regularmente, en los términos que fije el vigente Reglamento, haciéndose operativos en su seno tales principios y derecho de participación, para una mayor y mejor consecución de la plena efectividad del derecho, también constitucionalmente establecido, en el art. 45, de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*".

Pues bien, ante la falta de respuesta municipal a esta última **Recomendación**, y en cualquier caso, las excesivas dilaciones en contestar a las anteriores resoluciones, decidimos incluir la queja en el Informe Anual.

La falta de sensibilidad municipal a la participación ciudadana en los asuntos municipales, resulta patente en la **queja 92/617**, en la que una Asociación Vecinal nos denunciaba el silencio administrativo mantenido por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz), sobre varios escritos que contenían peticiones de diversa índole, formuladas al amparo del Reglamento municipal de Participación Ciudadana.

La reiterada falta de colaboración municipal nos obligó a declarar la **actitud entorpecedora** de la Alcaldía, aunque posteriormente recibimos una información nada aportaba sobre el cumplimiento de los deberes legales de resolver expresamente los escritos que a las Administraciones dirijan los interesados, contemplada tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, como en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por tanto consideramos justificado el mantenimiento de la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual.

Lamentamos que el derecho a participar en la gestión municipal reconocido expresamente en el art. 18 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las bases del Régimen Local y el incumplimiento de lo preceptuado en su art. 69.1, esto es, facilitar la más amplia información sobre la actividad municipal y la participación de los ciudadanos en la vida local, no se hicieran efectivas. A este respecto consideramos que las Asociaciones, deben encauzar la participación vecinal en la solución de los problemas que afecten a la vida municipal.

2.5.2. Acceso a los Archivos y Registros Públicos.

En esta materia significamos la **queja 92/1239**, en la que el interesado cuestiona la falta de respuesta expresa por parte de la Diputación Provincial de Sevilla en relación con una petición, por la que solicitaba consultar los libros de Actos de Plenos de los años 1987, 1988 y 1989 de la Corporación Provincial.

De la respuesta de la Corporación Provincial, se desprendía una interpretación, un tanto restrictiva, del derecho a obtener información de la Administración.

A este respecto se aducían tres argumentos:

-inexistencia de legislación de desarrollo del art. 70 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL); nosotros añadimos del art. 69 de la citada Ley de Bases, y mantenemos que el art. 105.6 de la Constitución, es un principio general inspirador de todo el ordenamiento, y no una simple norma programática.

-La exhibición de actas no entra en el contenido previsto en el art. 70.1 de la LRBRL. A este respecto valoramos que el derecho a obtener copias y certificaciones de Acuerdos Locales y el derecho a consultar archivos y registros engloba lo solicitado por el promovente de la queja, que consideramos

un trámite previo y necesario para su efectividad.

-La petición de información debe ser precisa y con un contenido concreto.

Estamos de acuerdo con este argumento, si se utiliza correctamente para que no se paralice la Administración, ante la falta de medios, que no creemos que sea el caso de la Diputación; en definitiva la negativa a la petición de información del ciudadano se justificaría solamente si se demuestra la pretensión de hacer un uso abusivo del ejercicio del derecho de información.

Ante la falta de respuesta expresa a la petición del interesado, formulamos **Recordatorio** de deberes legales por incumplimiento de preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo vigente en el momento de iniciarse el procedimiento iniciado (art. 70.1, 94.3 y 61.1).

El incumplimiento del art. 61.1 de la mencionada Ley procedimental, supone una lesión de los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, establecidos en el art. 103.1 de la Constitución, al que igual que en el caso de incumplimiento de la obligación de contestar expresamente, motivaron el **Recordatorio** formulado.

No obstante, en cuanto al fondo del asunto, esto es, la falta de información solicitada, no encontramos fundamentos para formular **Recordatorio** o **Recomendación** en relación a la posición mantenida por la Presidencia de la Diputación Provincial, en cuanto que la intención de la misma era la de denegar la pretensión o petición del interesado; máxime cuando la nueva Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, en su art. 37, establece, delimita y perfila, el alcance y contenido del derecho reconocido en el art. 105.b), de la Constitución, coincidiendo tal delimitación básicamente con los criterios manifestados por dicha Autoridad Provincial como fundamentadores de la denegación a notificar al interesado.

Sin embargo, como la fecha de la petición fue anterior a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, estando en aquella fecha el régimen jurídico regulador del derecho al acceso a los Archivos y Registros, integrado por los principios y determinaciones contenidos al respecto en el art. 105. b) de la Constitución y en el art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de

Régimen Local y en el art. 207 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; entendimos que no habría habido ningún inconveniente en facilitar lo solicitado, dejando a salvo o excepción hecha, de aquellos acuerdos plenarios que afectaran a cualquiera de las materias excluidas del ámbito, contenido o alcance del derecho reconocido en el art. 105 b) de la Constitución.

Por ello le formulamos **Sugerencia** constreñida en primer lugar, *"...a que en atención a la fecha de petición del interesado y siempre que no se atente contra alguna de las limitaciones a que antes se ha aludido, con las debidas garantías y sin detrimento de la eficacia del servicio, se pongan a disposición del solicitante los Libros de actas de sesiones plenarios que interesa, en lugar o dependencia de esa Excm. Diputación y bajo la supervisión del Sr. Secretario General o funcionario con delegación de este."*

-En segundo lugar nuestra **Sugerencia** se concretó *"a que por los Organos competentes se elabore y apruebe, si procediera, proyecto de reglamento donde se regule y complemente, a nivel de esa Administración Local el derecho de acceso a los Archivos y Registros de la misma, con criterios que respetando la normativa fundamental y básica, sean lo más acorde posible con el derecho reconocido a los vecinos en el art. 18.1. y con el principio contenido en el art. 69.1, ambos de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que «1. Las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad».*

La contestación obviaba la obligación de responder expresamente diciéndonos que, conociendo que esta Institución había trasladado la respuesta al interesado, fue *"por lo que no se llevó a cabo desde aquí"*. Ante ello le significamos *"que el hecho de que por esta Institución, informando al interesado en el expediente de queja, se le dé traslado de comunicaciones o escritos que hayamos recibido de la Administración, no exime a ésta del deber de contestar expresamente al mismo. Por ello, esperamos que en el futuro esa Excm. Diputación Provincial lleve a cabo el cumplimiento de tal obligación, conforme a lo dispuesto en el Art. 42 y siguientes de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."*

Respecto a la **Sugerencia**, se aceptó con las debidas limitaciones y

garantías; específicamente nos decían "*... se pedirá al Sr..... que concrete de modo individualizado los documentos y partes de los mismos que se desea consultar, petición que será atendida, en su caso, de la forma que menos afecte a la eficacia de los Servicios Administrativos correspondientes y con el respeto a los restantes derechos tutelados por las Leyes*".

En cuanto a la **Sugerencia** de elaboración de un proyecto de Reglamento sobre esta materia, nos manifestaba "*...que compartía nuestro interés y preocupación y que la Corporación se encontraba inmersa en un estudio sobre la cuestión*".

2.6. Aspectos procedimentales.

En este apartado examinamos varios supuestos de irregularidades por parte de Ayuntamientos en sus relaciones con los ciudadanos ante peticiones sobre prestación de servicios o reconocimiento de derechos en los que la tónica general ha sido las graves dilaciones en contestar a sus solicitudes e incluso el silencio absoluto, pese haber intervenido esta Institución interesando la respuesta.

No obstante, en algunos expedientes nuestra intervención ha servido para activar la respuesta municipal, rompiendo esa práctica abusiva que constituye el silencio administrativo; pero en otros se ha aducido por la Administración, como justificación de su silencio, la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir a los tribunales.

2.6.1. Falta de respuesta a peticiones de información

En las **quejas 91/1831** (Ayuntamiento de Santiponce-Sevilla) **92/1232** (Ayuntamiento de Mairena del Alcor-Sevilla), **92/1447** (Ayuntamiento de Nerja-Málaga), **92/2121** (Ayuntamiento de San Fernando-Cádiz), **92/2154** (Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache- Sevilla), no se aceptaron nuestros **Recordatorios** y **Recomendaciones**, sobre la obligación de responder expresamente a los interesados, procediéndose a su inclusión en el Informe Anual. Sin embargo, tanto en la **queja 91/257**, el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), como en la **queja 91/1408**, el Ayuntamiento de Córdoba nos aceptaron las resoluciones formuladas, informando a los ciudadanos sobre lo

que interesaban.

Igualmente, la **queja 92/1983**, se ha incluido en el Informe Anual, pues aunque nos informaron la Gerencia Municipal y la Delegación Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, que la cuestión de fondo (falta de alumbrado público en el sector 8 del Polígono Aeropuerto) se había subsanado, no se informó expresamente al interesado, incluso tras haberse elevado el asunto a la Alcaldía.

En el expediente de **queja 92/818**, la actitud del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), en relación con las peticiones de un ciudadano que solicitaba la expedición de tarjeta de aparcamiento en zona controlada, provocó que formulásemos **Recordatorio** del deber legal y **Recomendación** para que resolviera expresamente. El Ayuntamiento nos argumentó considerando que el silencio administrativo se institucionaliza en la Ley de Procedimiento Administrativo como instrumento de desestimación presunta de la petición, por lo que la Administración queda relevada del deber de hacerlo expresamente, y fundamentándolo en una sentencia del Tribunal Supremo de 19 de Mayo de 1992, que puntualiza dicha posición pero «... dentro del plazo que legalmente se le fija».

Ante esta actitud de pasividad municipal; y, por tanto, inadecuada, decidimos incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento, significándole al Ayuntamiento lo siguiente:

«1. El art. 70, aptod.1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 establecía que «toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia, que estarán obligados a resolverlas», estableciendo el art. 94, aptdo.3, del citado texto legal, después de regular la institución del silencio administrativo, que «en uno y otro caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa».

2. Respecto de la resolución presunta que, según su escrito, de hecho se ha adoptado, al no darse respuesta expresa al interesado, queremos hacer llegar a Vd. la disconformidad con la interpretación dada de la figura del silencio administrativo. En este sentido, queremos resaltar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 11 de Julio de 1984, Sala 4ª. de lo Contencioso-Administrativo (R.A.J. 4089), aceptaba los considerandos de la sentencia apelada, que manifestaba en el primero de estos que: "concebido el

silencio negativo como simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados a abrir la vía del recurso, facilitando, en definitiva, al interesado el acceso a una revisión ulterior en cuanto al fondo de su pretensión (...)" . Por tanto, el silencio administrativo es simplemente una garantía procesal, que no se debe considerar como una de las formas de determinación del procedimiento, ya que, por un lado ,éstos no son sino los establecidos en el art. 92 del anteriormente citado Texto Regulador del Procedimiento Administrativo y, por otro, del propio tenor literal del art. 94 se desprende que era una mera presunción que no excluía el deber, antes mencionado, de dictar una resolución expresa.

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

También hemos procedido a incluir en este Informe la **queja 92/2175**, tras efectuar ante el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) **Recordatorio** sobre uso indebido del silencio administrativo y **Recomendación** para que se informase a lo solicitado por el vecino; la respuesta municipal ha venido con posterioridad a la inclusión, y aceptamos sus explicaciones al entenderlas adecuadas en parte, aunque no la remisión al artº 43 de la Ley 30/1992, de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y, del Procedimiento Administrativo Común, puesto que no resulta aplicable al procedimiento en cuestión que se inició con anterioridad.

En definitiva, las valoraciones que cabe efectuar al comentar estas quejas son las siguientes:

- El silencio de la Administración, ante la petición del ciudadano, no debe ser un medio para que eluda su obligación de responder trasladando la obligación al particular.

- El silencio, tanto positivo como negativo, es una institución establecida en beneficio del interesado para evitarle las perniciosas consecuencias que pueden seguirsele a aquél por incumplir la Administración el deber que tiene de resolver.

- El hecho de que se conteste verbalmente al ciudadano sobre lo solicitado no exime de efectuar respuesta por escrito.

- El silencio en sentido negativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoó un procedimiento administrativo para que pueda entender desestimada su petición, reclamación o recurso, y en su caso, deducir la impugnación en vía jurisdiccional.

-El derecho de petición recogido en el artº. 29 de la Constitución, no resulta vulnerado por la tardanza de la Administración en contestar, salvo que se impida formular con coacciones, amenazas o con rechazo material del escrito.

Aunque en las quejas reseñadas se aplicaba la Ley de Procedimiento Administrativo, debemos significar que la repetida Ley 30/1992, en su artº. 42, con toda claridad impone a la Administración la obligación de dictar resolución expresa, y fortalece la posición del ciudadano, al considerar la inactividad como acto presunto, exigiendo una certificación para su eficacia (artº 44.2), y para su producción como acto administrativo; no obstante aún no hemos tenido oportunidad de pronunciarnos sobre quejas, que versen sobre la nueva regulación de ésta materia.

2.6.2. Incumplimiento del deber de resolver expresamente recursos.

En primer lugar se resalta la **queja 91/31**, en la que, se declaró la **actitud entorpecedora** del Alcalde del Ayuntamiento de Castellar (Jaén), ante la reiterada falta de colaboración y respuesta a nuestros escritos solicitando la resolución del recurso interpuesto por la afectada en unas pruebas selectivas.

Tras la inclusión del expediente en el Informe Anual, se recibió informe municipal, alegando la utilización del silencio administrativo negativo y la renovación del equipo de gobierno municipal para no contestar expresamente; razones que no compartimos, pues el incumplimiento del deber que la Ley impone, había perjudicado a la interesada. A este respecto le debimos significar al Ayuntamiento que *"la tardía información municipal trata de justificar lo que no tiene justificación. La Administración no debe usar el silencio, sino resolver en el sentido que sea, conforme prescribe el art. 94 de la Ley de Procedimiento*

Administrativo aplicable a dicho expediente".

Un caso de falta de respuesta municipal, en no resolver una reclamación, se planteó en la **queja 91/364**, en la que no se logró romper el silencio administrativo, arguyendo el Ayuntamiento de Sevilla una falta de claridad en las interpretaciones Jurisprudenciales sobre la cuestión de fondo, (legalidad de las normas de reparcelación discontinua en la adaptación del P.G.O.U.). En consecuencia, se resolvió la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, por considerar que los argumentos formulados por la Gerencia Municipal de Urbanismo para no llevar a cabo la devolución de lo ingresado por el interesado en concepto de reparcelación discontinua, no constituyen impedimento para la resolución expresa y fundada de la petición inicialmente efectuada, en base al **Recordatorio** efectuado.

Asímismo hubo de incluirse en el Informe Anual la **queja 91/397**, ante la falta de resolución expresa por parte del Ayuntamiento de Gerena (Sevilla), de un recurso de reposición interpuesto contra las bases reguladoras de una convocatoria para cubrir plazas de la Policía Local, sin que el **Recordatorio** y **Recomendación** formulado se contestara.

Supuesto análogo, se contiene en la **queja 92/2033**, en la que el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera no aceptó el **Recordatorio** ni la **Recomendación** formuladas sobre reclamación de facturación por consumo de agua efectuada por la Empresa Municipal de Aguas. Ante ello resolvimos la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, considerando que hubiera sido posible, con la actuación administrativa que le habíamos recomendado, una solución positiva al incumplimiento de la obligación de resolver expresamente por parte de ese Ayuntamiento la reclamación formulada por los miembros de la Comunidad de Propietarios, trasladando la disconformidad con la interpretación dada a la figura del silencio administrativo por la Alcaldía.

2.6.3. Un caso de inejecución de Acuerdo Plenario municipal.

La **queja 92/1082**, se inició con la intención, de un lado, de contemplar la adecuación de la actuación municipal, en relación con los principios a que la misma debe estar sometida por imperativo constitucional y, de otra parte, de lograr que se contestara expresamente a las peticiones que se habían formulado

por el interesado sobre la implantación de las tarjetas de residentes en las zonas reguladas por la O.R.A. (normativa municipal de ordenación de aparcamientos).

Examinado el informe municipal se formuló al Ayuntamiento de Jaén, **Recordatorio** del deber de cumplir determinados principios y preceptos procedimentales, por cuanto que desde la adopción de acuerdo por el Pleno con fecha 9 de Febrero de 1989, no se había llevado a cabo la ejecución del mismo y porque no se había dado contestación expresa a los escritos presentados por el interesado con fechas 20 de Abril de 1988, 9 de Enero de 1989, 17 de Agosto de 1989 y 23 de Octubre de 1991.

Igualmente dirigimos a la Alcaldía **Recomendación** en el sentido de que se llevara a cabo la ejecución del Acuerdo Plenario adoptado, realizando los tramites necesarios con la mayor prontitud posible y que se contestase a las peticiones formuladas, en forma expresa.

La falta de colaboración a nuestra resolución nos obligo a incluir la queja en el Informe Anual.

**SECCION TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y
SUS CAUSAS.**

SECCIÓN TERCERA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

Con esta Sección del Informe pretendemos ofrecer una visión complementaria de las causas de no admisión de las quejas sobre la ya ofrecida en la Sección anterior y la meramente numérica que contiene el Anexo estadístico.

Efectivamente la Sección Segunda de este Informe, estructurada por áreas de actuación y materias, constituye la parte más voluminosa y técnica del Informe Anual al Parlamento y es en ella donde se analizan las principales cuestiones que las quejas nos plantean. Por tanto es dentro de esta Sección donde se destacan los supuestos de rechazo o de colaboración con otras instituciones similares más significativos. Pero en esta parte del informe nada se dice sobre múltiples escritos de queja en los que se nos plantean desde peticiones informativas hasta la búsqueda de un puesto de trabajo o una vivienda, pasando por protestas generalizadas contra determinadas situaciones y pretensiones de toda naturaleza.

Por sí solos, los fríos números de una estadística tampoco añaden nada a los problemas que aquejan a los ciudadanos y que no han podido ser tramitados por esta Institución.

Por ello, y a fin de conseguir un mejor cumplimiento del artículo 32.1 de la Ley que nos regula, en esta Sección del Informe realizaremos unos comentarios que no caben en el Anexo estadístico y trataremos de poner de manifiesto ante la Cámara un aspecto importante de la labor de esta Institución que no ha sido reflejado en la Sección anterior.

Nos estamos refiriendo, en definitiva, a la primera actuación en nuestro procedimiento consistente en el estudio inicial y valoración de un escrito de queja, en la que se examina primero nuestra competencia y después si la queja reúne los mínimos requisitos formales que la Ley exige para que pueda ser admitida y si de la misma pueden deducirse indicios racionales de una hipotética irregularidad administrativa que motiven la decisión por el Defensor de admitirla a trámite.

La importancia de este proceso de admisión deriva de que, con el rechazo o remisión de las quejas, el Defensor del Pueblo Andaluz está causando

un impacto directo en los ciudadanos interesados y otro indirecto en las Administraciones afectadas.

Es evidente que la forma más clara de impacto directo de la actuación del Defensor se da cuando la Administración rectifica su actividad como consecuencia de nuestra intervención, pero cuando el Defensor ha de rechazar una queja por injustificada el impacto directo, pretendido como favorable para esta Institución, únicamente puede lograrse a base de intentar conseguir que el reclamante en queja se sienta escuchado, en que obtenga una opinión imparcial y en que el fondo de la situación que nos exponga le haya sido explicado.

Con las quejas rechazadas se contribuye a mentalizar al ciudadano sobre la naturaleza y fines de la institución del "ombudsman" al propio tiempo que se le proporciona una información, otra más que nunca sobra, sobre la manera y los organismos públicos ante los que plantear su problema. En este sentido venimos detectando que son muy numerosos los ciudadanos que acuden a nuestra Oficina porque simplemente no han podido acceder de un modo más fácil a otras instancias de información administrativa o éstas le han proporcionado una información insuficiente. Sólo en tres ocasiones los que han visto rechazadas sus quejas se han dirigido al Defensor para manifestarle su disconformidad y desaprobación de la actuación de sus colaboradores.

Por otro lado, queremos poner igualmente de manifiesto el esfuerzo que esta Institución ha de realizar en el estudio inicial de las quejas procurando que temas que no hayan sido suficientemente valorados provoquen una inútil sobrecarga de trabajo en la Administración destinataria de nuestra petición de informe, lo que en alguna ocasión ha sido causa de protestas en este sentido o de justificación de la tardanza con que nos sea enviada una respuesta. En cualquier caso, tanto si se trata de rechazo inicial como si se observa que no existe irregularidad tras la tramitación, se refuerza la objetividad del Defensor en su actuación supervisora de la Administración en tanto que se favorece el que el organismo administrativo supervisado pierda un natural recelo que provoca el simple hecho de que le pidamos una explicación sobre cualesquiera de sus actuaciones.

Esta Sección, además, constituye el lugar adecuado en el que valorar el grado de conocimiento que los ciudadanos tienen de esta Institución y del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por ello, el desarrollo que hacemos en los dos apartados que vienen a continuación tienen por finalidad: el primero -sobre remisiones a otras Instituciones similares- en poner de manifiesto que tipo de problemas plantea a los andaluces la actuación de las Administraciones y organismos públicos no sujetos a nuestra supervisión; y el segundo -relativo a las causas de rechazo- en el que se comentan especialmente las quejas que han sido rechazadas por apreciarse "ab initio" la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa que nos ha sido denunciada.

I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de nuestra Ley reguladora en relación con el régimen de colaboración, y coordinación establecido en la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (art. 2.3), en este apartado damos cuenta de las quejas que siendo de competencia de un "ombudsman" exceden del ámbito territorial del Defensor del Pueblo Andaluz y, por tanto, hemos estimado procedente su envío a la Institución similar correspondiente.

Hay que advertir que estas remisiones no son automáticas de toda queja que se presenta y sobre las que no tenemos competencia territorial, sino que únicamente solicitamos la colaboración de otras instituciones similares cuando, reuniendo los requisitos formales para ser admitidas, estimamos que existen indicios racionales de irregularidad en las cuestiones de fondo que se nos plantean. Esto es, las quejas remitidas han de ser sometidas al mismo proceso de estudio que las quejas que admitiríamos por ser de nuestra competencia. Y en la remisión, en su caso, no solo aportamos ese estudio inicial de nuestros asesores sino que, según el tema, incorporamos actuaciones urgentes en vía de colaboración; tal es el caso de las quejas relativas a órdenes de expulsión de extranjeros, a las que nos hemos referido ampliamente en el apartado de los "Derechos y Libertades de los extranjeros en España", de la Sección Primera.

La remisión conlleva, además, un posterior seguimiento de la actuación y resultados del Comisionado Parlamentario requerido de colaboración en cada queja concreta.

Tras esta breve introducción, entramos sin más en el examen de los datos estadísticos que se ofrecen en el anexo para, a continuación, dar cuenta de los temas o cuestiones concretas que nos plantean los andaluces y para los que solicitamos la colaboración de otros defensores

Han sido 316 las quejas que en total han sido remitidas. De ellas, 23 corresponden a quejas procedentes del año anterior y 293 son de 1993.

Del referido total, la inmensa mayoría han tenido lógicamente como destinatario el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales; en concreto han sido 313 las quejas que se han remitido al Defensor constitucional. Para las tres restantes se ha solicitado la colaboración, respectivamente, del Sindic de Greuges catalán (**quejas 93/1787 y 93/2633**) y del Diputado del Común canario (**queja 93/2779**).

Por áreas internas de actuación, siguen siendo las de Justicia y Trabajo las que acaparan el mayor número de remisiones, con mas de un treinta y siete por ciento de las mismas (en concreto 88 quejas en Justicia y 31 en Trabajo), pues si bien es el área de Obras Públicas y Transportes la que aparece numéricamente con mayor número de quejas remitidas, ello se debe a que del total de 99 quejas, 62 se refieren a un mismo tema (el planteado por los radioaficionados que, a continuación, se verá) en el que los ciudadanos interesados han insistido con planteamientos individuales. Las áreas de Economía y Hacienda y Educación, por este orden, son las que siguen con remisiones de 55 y 22 quejas respectivamente.

Para el desarrollo de los temas o cuestiones que se nos plantean en este tipo de quejas y de las Administraciones Públicas afectadas, acudiremos al mismo esquema con que se estructura la Sección Segunda de este Informe a fin de mantener una elemental coherencia con el método expositivo que venimos usando.

1. AREA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

De las 99 remisiones que se han producido en este área comentábamos que 62 peticiones individualizadas se referían al tema planteado por radioaficionados, quiénes nos manifestaban su absoluta disconformidad con la

cuantía del canon por reserva de dominio público radio-eléctrico establecido por la Orden Ministerial de 17 de Noviembre de 1992.

Sobre esta cuestión se estimó oportuno hacer llegar al Comisionado de las Cortes Generales nuestro criterio de que:

"... Sin perjuicio de ello, queremos hacer llegar a VE que esta Institución comprende la preocupación de los interesados ante la modificación introducida por la Orden de 17 de Noviembre de 1992, en la que se fija la cuantía del canon por reserva del dominio público radio-eléctrico. Dicha Orden, al determinar el período de cobertura del uso especial del dominio público radioeléctrico, señala que la cuantía del canon que corresponda satisfacer, constituirá la contraprestación quinquenal e indivisible que el titular de la reserva del dominio público radioeléctrico deberá abonar por la misma. Elo obliga a un importante desembolso, que anteriormente se encontraba fraccionado por años y que puede exceder a las posibilidades económicas de muchos radio-aficionados que, en ocasiones, han prestado importantes servicios a la Sociedad. Esta Institución no ha podido advertir, en principio, importantes razones que desaconsejen el pago anual del citado canon, con lo que se verían atendidas las peticiones de un importante número de afectados en nuestra Comunidad Autónoma".

En cuanto a la tipología de estas quejas, al igual que viene ocurriendo en ejercicios anteriores, los problemas que plantean los ciudadanos son, en la mayoría de los casos, repetitivos. Así, por el mal funcionamiento del servicio de correos en la localidad de Dos Hermanas (Sevilla) se presentó la **queja 93/2824**, o el caso de la **queja 93/1868**, sobre análogo problema en Los Barrios (Cádiz); asimismo, todavía se continúan presentando quejas por los daños causados con motivo de las obras de la Autovía del 92, tal ocurrió con la **queja 93/2352**, presentada por los vecinos de la Barriada del Viso de Níjar (Almería). Por los perjuicios que se le pueden causar en su gasolinera con motivo del nuevo trazado de la carretera Badajoz-Granada, ya que estimaba que ésta iba a quedar aislada a la altura de Berlanga, se presentó la **queja 93/1809**. Asimismo, por los retrasos en la ejecución de la Autovía Rincón de la Victoria-Nerja, en la provincia de Málaga, se presentó la **queja 93/2271**. Por disconformidad con el trazado de esta Autovía a su paso por la sección noroeste de La Herradura (Granada) se presentó la **queja 93/696**. Por su

disconformidad con que no se construyera un puente que, según los interesados, estaba previsto inicialmente se presentó por vecinos de El Chaparral (Granada) la **queja 93/1985**.

Por considerar una Comunidad de regantes que se habían usurpado sus derechos por otros usuarios del agua, se presentó la **queja 93/1830** dirigida contra la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. También referente a este Organismo era la **queja 93/1298** en la que el interesado mostraba su disconformidad con la tramitación de un expediente sancionador que se le estaba siguiendo por vertidos contaminantes al río Guadalquivir, alegando el reclamante prescripción de la sanción y que, aunque él era el titular de los terrenos, no lo era de la explotación que provocaba el vertido.

Oponiéndose a la eliminación del paso a nivel situado en el Km. 56,370 de la línea de ferrocarril Almorchón-Córdoba, por el cual accedían a la barriada donde tienen su vivienda se presentó la **queja 93/2333**, ya que los habitantes de esta barriada se veían obligados a realizar una gran cantidad de kilómetros para acceder al mismo. Por incumplimiento del horario de la Compañía Naviera Transmediterránea se presentó la **queja 93/2052**, siendo así que, además, nos decían los interesados que cuando fueron a presentar reclamación se les dijo que al ser una compañía de transportes, debían de retirarla de la oficina de Correos y Telecomunicaciones, hecho que no era posible por la hora en la que acudieron a comprar los billetes.

Por disconformidad con los planes de RENFE en lo que algunos municipios consideran que es un desmantelamiento del ferrocarril en las zonas por las que hasta ahora se venía prestando servicios, se han presentado algunas quejas como la **93/2663** en la que el Pleno del Ayuntamiento de Linares (Jaén) acordaba hacer, en síntesis, las siguientes reivindicaciones y que fueron remitidas por esta Institución al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales:

- Desdoblamiento de la línea Santa Cruz de Mudela-Córdoba al paso por Despeñaperros.

- Mantenimiento y garantía de actividad de las Estaciones y Servicios en funcionamiento.

- Mantenimiento de las comunicaciones ferroviarias con Madrid, Levante y resto de Andalucía.

- Facilitar el tráfico de mercancías estableciendo una amplia red en la provincia, con la inclusión de la apertura de la estación de Mengibar.

- Concretar la línea de nueva apertura Granada- Madrid-Levante, por su inadecuado trazado actual.

En el mismo sentido se presentó la **queja 93/207**, en la que la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tíjola (Almería) nos daba cuenta del acuerdo del Pleno, por el que, entre otros extremos, se rechazaba enérgicamente la iniciativa de dismantelar la vía férrea Guadix-Almendricos; al mismo tiempo que pedían la reapertura de esta línea, solicitaban que se iniciaran los estudios para una futura planificación para el corredor entre Andalucía y Levante por la Costa, destinándose para ello los fondos de cohesión de la Unión Europea.

En el mismo sentido dirigieron escrito a esta Institución la denominada plataforma "Pro-Tren" de Guadalcanal (Sevilla) que solicitaba que se reconsiderara la supresión de algunos trenes que llegaban a aquella localidad, dando pie a la **queja 92/2262**, presentada a finales del mes de Diciembre de 1992.

En la **queja 93/282**, el reclamante pedía la intervención de la Institución con objeto de que se prohibiera completamente fumar en los autobuses. Como quiera que ésta es una cuestión que venía regulada en el Real Decreto 192/88, de 4 de Marzo, que lo que establecía era una reserva para fumadores en una zona agrupada de menos del 50% de los asientos, situada en la parte posterior de los transporte colectivos de viajeros, se estimó que en el caso de que se asumiera la petición del reclamante, sería necesario proceder a la modificación del Decreto mencionado aprobado por el Consejo de Ministros, razón por la cual se optó por remitir el expediente al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

2. ECONOMÍA Y HACIENDA.

La mayoría de las quejas remitidas por no ser la materia planteada objeto de supervisión por esta Institución, se refieren a cuestiones referentes a la disconformidad de los ciudadanos, ya sean con la propia normativa del

Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF), ya, las más numerosas, con la aplicación de esta normativa al supuesto de hecho concreto que plantea el reclamante y, en no pocas ocasiones, a cuestiones meramente procedimentales, como son las dilaciones, retrasos que se producen en las devoluciones de las declaraciones negativas, etc.

El segundo motivo por el que se presentan un número importante de quejas es la disconformidad con los recibos girados por la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) a los usuarios. Esta circunstancia ha motivado el que, sin un ánimo de supervisión que correspondería, sin perjuicio de las vías de colaboración y coordinación, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, se interesen una serie de informes con objeto de conocer si, tal y como ocurre en otros ámbitos competenciales de la Institución, el hecho de que se detecte un tipo de problema (Vgr. en el caso que nos ocupa, un aumento de las quejas ante la Institución por facturación) es un hecho casual o, por el contrario, cualquiera que sea la causa concreta, se ha producido también un aumento de reclamaciones en la propia CTNE y las Oficinas Municipales de Consumidores (OMIC). Pese a que este hecho no se ha podido constatar completamente ante la reticencia de la Compañía a cumplir con su deber de información, con independencia de a quien corresponda supervisar a esta Compañía, motivo por el cual se ha dado cuenta del posicionamiento de esta Institución ante el Delegado del Gobierno en Telefónica hemos podido observar que, efectivamente, en 1992 se produjo un inusual aumento de reclamaciones de los usuarios. Esperemos que finalmente podamos ofrecer un resultado de esta actuación una vez que la tan citada entidad nos envíe, finalmente y sin mas trabas, la información requerida.

A continuación vamos a resaltar algunas quejas como representativas de la tipología de cuestiones que dentro de este ámbito son planteadas por los ciudadanos y remitidas a la mencionada Institución Estatal. En primer lugar podemos citar como queja producida por disfunciones en el procedimiento administrativo la **queja 93/2767** en la que el reclamante nos manifestaba como, habiéndose dictado resolución favorable por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía de 29 de Mayo de 1991, más de dos años después (la queja se registraba en esta Institución el 18 de Noviembre de 1993) la resolución por la que se acordaba la cancelación de los embargos de las cuentas de los reclamantes y de otros familiares de los mismos no se ejecutaba. Tras solicitar la ejecución de la resolución, el mencionado Tribunal manifestó que, en Noviembre de 1991 y en Julio de 1992, la secretaría

del mismo se había dirigido al Órgano Gestor interesando el cumplimiento estricto de la resolución sin que tampoco hubiera obtenido respuesta de éste.

En el caso de la **queja 93/2755** se dirigía contra el propio Tribunal Económico Administrativo que no había resuelto unas reclamaciones interpuestas por los interesados en 1990, reclamación que, además, no había suspendido el procedimiento de apremio que estaba en curso.

Finalmente, como queja ejemplo de disconformidad con el modo de tramitarse el procedimiento administrativo, podemos citar la **queja 93/2699** en la que el reclamante nos decía, a modo de resumen, que había estado viviendo en una casa alquilada hasta que le entregaron la vivienda que había adquirido, por lo que no pudo recibir las notificaciones que, según la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, le había enviado. A finales de Febrero de 1992 recibió en su domicilio una cédula de notificación de apremio emitida por la Recaudación Ejecutiva de la Consejería de Economía y Hacienda, conminándole al pago con un recargo del 20% de una deuda en concepto de Transmisiones Patrimoniales que desconocía por completo. Al parecer la liquidación efectuada había sido notificada en su antiguo domicilio y contra la misma se interpuso recurso por tercera persona que ignora quién sería. En consecuencia, formuló recurso alegando falta de notificación reglamentaria de la liquidación objeto de la certificación de descubierto, que fue desestimado alegándose la existencia de un recurso anterior que probaba el conocimiento de la liquidación efectuada. Ante ello presentó recurso ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, que se encuentra pendiente de resolución.

La **queja 93/52** se remitió también al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por entender que afectaba al Ministerio de Economía y Hacienda, pero los motivos de la misma eran bien distintos de los hasta ahora comentados, por cuanto el problema que planteaba la reclamante no era otro que el que su esposo, ya fallecido, había estado 6 años en la Prisión Central de Burgos y que pese a ello no se le reconocía el derecho a indemnización por "tiempos de prisión" al no tener cumplidos los 65 años al 31 de Diciembre de 1990, mientras que otros que habían estado menos tiempo sí tenían derecho a la misma. Manifestaba que ese tecnicismo de la ley 4/990, de 24 de Junio, era completamente injusto.

En este ejercicio no comentaremos ninguna queja de las presentadas con motivo de la tardanza en la devolución de ingresos con

motivo de las declaraciones del IRPF que daban un resultado negativo por haberlo hecho en otros ejercicios. Únicamente diremos que continúan presentándose quejas por este motivo (Vgr. la **queja 93/1371**) que son, lógicamente, remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Un tipo de quejas que van tomando cada vez más relevancia son las que se refieren al mal funcionamiento o a la forma abusiva con que actúan las Entidades Bancarias. Como representativa de éstas podemos citar la **queja 93/2540** en la que el reclamante nos exponía que había adquirido una vivienda que estaba gravada con un préstamo hipotecario de un Banco, a nombre de la persona a la que le adquirió dicha vivienda. Su intención desde un principio, era liquidar esta carga, por lo que se dirigió a la Entidad a mediados de Julio de 1993, antes de que venciera la letra del 31 de dicho mes. Se le informó que si liquidaba antes de que venciese la letra, tendría que pagar un 3% de indemnización y que los meses en que podía pagar sin indemnización eran los dos posteriores a los vencimientos y que para liquidar bastaba con pagar en ventanilla más 125.000.- ptas. de escritura de cancelación y que esto lo podría hacer el día que quisiese. A la vista de esta información, y siempre según el reclamante, pagó la letra de Julio y se preparó para liquidar en Septiembre, personándose el 29 de dicho mes. Pero, entonces se le indica que tiene que rellenar un impreso de solicitud que tarda un mes, con lo cual pasaba de los dos meses de plazo y tendría que pagar el 3% de indemnización más un mes de intereses, como así ha ocurrido, por lo que considera que se le han estafado 180.000.-ptas.

También dentro de esta tipología de quejas podemos citar la **queja 93/563** en la que el reclamante nos decía que poseía una vivienda sobre la cual pesa una hipoteca cuyos pagos realiza a través de una Caja de Ahorros. Al parecer, durante algún tiempo esta entidad ha realizado las transferencias a su nombre al Banco sin especificar el número del préstamo. En los meses de Julio y Agosto de 1981, dichas transferencias se remitieron a la Confederación de Cajas de Ahorros, así como en Febrero, Marzo y Abril de 1986 que se ingresaron en un número de préstamo equivocado. Por todo ello, el Banco Hipotecario le ha avisado en varias ocasiones de la deuda contraída y le amenaza con embargar la vivienda, habiéndole dado un plazo de cinco días para hacer efectiva la deuda que, según la interesada, en ningún momento ha tenido puesto que puede demostrar que por su parte el dinero ha sido ingresado.

A veces las quejas presentadas son simples sugerencias que,

según su naturaleza o alcance, reciben distinto tratamiento por los Comisionados Parlamentarios. A título de ejemplo se podría citar la **queja 93/1808** en la que el padre de un alumno que estudiaba en un colegio mayor solicitaba que los gastos que se originaran por esta causa fueran deducibles en el IRPF cuando se resida en una localidad en la que no existan centros universitarios. En la **queja 93/76** el interesado exponía que con fecha 20 de Septiembre de 1991 reclamó ante un Banco de Torremolinos (Málaga) su imposibilidad de disponer de cierta cantidad de dinero a través del cajero automático y que no excedía del límite establecido, aunque si lo hacía por ventanilla le cobraban una comisión con cargo a la cuenta que poseía en dicho Banco. Al no recibir contestación, reclamó nuevamente a la Dirección Territorial de dicho Banco en Andalucía (21 de Octubre de 1991) y a la OMIC de Málaga (16 de Diciembre de 1991), que le informó que no tenía competencias en dicha materia y debía dirigir el escrito al Servicio de Reclamaciones del Banco de España, lo que hizo con fecha 20 de Enero de 1992, que acusó recibo de dicho escrito con fecha 10 de Marzo de 1992, sin que hasta aquél momento hubiera vuelto a recibir nueva información sobre su reclamación.

En cuanto a las quejas a las que hemos hecho referencia presentadas contra la CTNE, sobre todo en lo que se refiere a problemas de facturación, citaremos algunas de las recibidas con los comentarios textuales de los reclamantes -insistimos en que se trata de un tipo de quejas que, en un momento determinado (cuando se incoó el expediente de oficio) eran muy numerosas-. En la **queja 93/2070** el reclamante nos decía que siendo abonado de Telefónica desde hacía varios años, nunca había tenido problemas con la facturación emitida por la misma, pero en el caso presente y dado que las facturaciones anteriores apenas si excedían de la suma de 5.000 ptas. al bimestre, le pareció excesiva la de 33.859 ptas. y aunque la Compañía había procedido al corte en el servicio, desde entonces había realizado todo tipo de gestiones para aclarar la factura que originaba su escrito de queja. Cuantas consultas verbales y por escrito había dirigido, siempre terminaban en las mismas respuestas: no se ha detectado ninguna anomalía, pero tampoco le determinaban el destino de la llamada. En el caso de la **queja 93/1949**, el reclamante nos decía lo siguiente:

"Desde hace muchos años soy titular del teléfono, establecido en mi domicilio, abonando puntualmente sus facturas, del orden de 8 a 10.000 ptas. mensuales. La facturación de Enero y Febrero de 1993, fue de 54.466 ptas. totalmente injustificadas, por lo que

formulé reclamación que fue desatendida. Los meses posteriores, han vuelto a ser normales en cuanto a consumo. Sin previo aviso y como medida coactiva, se me ha cortado el teléfono el sábado 19 del actual, por lo que considero ser víctima de un abuso monopolístico."

En definitiva, solicitaba el restablecimiento del servicio y que se le justificara la realidad de aquella factura.

Especialmente elevadas eran las cifras de facturación en el supuesto de la **queja 93/464**, en la que la reclamante nos decía que nunca había satisfecho más de 10.000 ptas. por el abono de su teléfono (dos mil pasos aproximadamente), pero que se había visto sorprendida cuando a partir de Octubre de 1992 habían comenzado a enviársele facturas por importes elevadísimos, citando concretamente tres por importe de 73.233, 649.378 y 265.000 ptas. Según la interesada no se le daban explicaciones de estas facturaciones, indicando finalmente que el problema era gravísimo en su caso, toda vez que se encontraba divorciada con dos niñas pequeñas sin ayuda de su esposo y que sólo disponía de unos ingresos mensuales de 80.000 ptas., que tampoco eran fijas por cuanto tenía un contrato temporal por seis meses.

3. AREA DE JUSTICIA.

Se mantiene sustancialmente el número de quejas que se remiten y se repiten los temas que motivan dicha remisión.

La indemnización por permanencia en prisión por motivos políticos sigue siendo una cuestión que atrae numerosas quejas que nos plantean los ciudadanos ante las dilaciones y retrasos que sufren los expedientes de reconocimiento correspondientes, ocasionados a su vez por la demora que, con carácter general, padece la remisión por parte de los Ministerios de Defensa y Cultura al de Justicia de las certificaciones a que se refiere la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Tal es el supuesto paradigmático que se nos presenta en la **queja 702/93**, en la que la Institución Estatal del Defensor del Pueblo informa al reclamante que ya ha elaborado dos Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Defensa, a fin de que por dichos organismos se adopten las medidas necesarias para agilizar esa fase de tramitación de los

expedientes, así como que, no obstante lo anterior, el retraso en la remisión de los certificados está motivado en numerosos casos por la dificultad para localizar los archivos, alguno de los cuales se ha perdido o se ha destruido por el transcurso del tiempo, así como por la peculiaridad de muchos de los edificios que fueron habilitados como prisión.

El retraso en dictarse resolución ejecutiva por juzgados situados fuera del territorio andaluz nos ha hecho pedir la colaboración del Sindic de Greuges catalán en la **queja 93/1787**, en la que el interesado nos manifestaba que, como consecuencia de un accidente de circulación en el que resultó una muerte, se siguió juicio en un Juzgado de Amposta (Tarragona) que dictó sentencia absolutoria en 1989 pero que, sin embargo, hasta el momento no había dictado el correspondiente Auto ejecutivo. El 30 de Julio de 1993 el Sindic nos comunica que, realizadas las oportunas gestiones, el auto ejecutivo ha sido dictado el uno de Junio y notificado al procurador el 14 del mismo mes.

La ejecución de sentencias por organismos estatales es otro motivo de peticiones de colaboración al Defensor de las Cortes Generales. Tal es el caso que se nos plantea, por ejemplo, en la **queja 93/1385**, en la que la interesada, viuda de un policía local, nos manifiesta que tras cinco años de peticiones infructuosas de una pensión de viudedad y orfandad y tener que plantear su caso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, éste dictó sentencia a su favor en Octubre de 1992 que aún no había sido ejecutada por la MUNPAL.

Entre los numerosos problemas que se nos plantean sobre la incorporación a filas resulta peculiar el presentado en la **queja 93/2894** por la que el interesado pide nuestra intervención para que el Ministerio de Defensa le determine la fecha en que ha de iniciar la prestación del servicio militar, pues debiéndose haber incorporado en 1992 y no habiéndolo hecho por haber sido sometido a largas y numerosas pruebas de aptitud, termina siendo declarado útil para el servicio, pero no ha sido llamado en 1993 y no sabe cuándo lo será, lo que le está ocasionando un considerable perjuicio al no poder planificar su futuro inmediato.

La excesiva demora de un Gobierno Civil en expedir la tarjeta de residencia de la CEE ha provocado la **queja 93/2455** en la que un ciudadano comunitario que lleva residiendo cinco años en España nos denuncia esta lentitud de trámites.

Por ser competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores hemos solicitado la colaboración del Defensor del Pueblo en quejas como la **93/2658** por la que una ciudadana marroquí, residente en España, se lamenta de que el referido departamento ministerial deniegue a su madre el visado para que pueda visitarla.

Los temas de personal al servicio de la Administración de Justicia constituyen otro motivo frecuente de quejas de los funcionarios, como la que nos presenta una Auxiliar (**queja 93/1745**) que denuncia que no se ofertan plazas ocupadas por interinos.

4. AREA DE EDUCACIÓN

De las quejas remitidas al Defensor Estatal, hay que destacar especialmente que 14 de ellas se corresponden con cuestiones relacionadas con problemas en la concesión de Becas y Ayudas al estudios, tales como denegaciones, disconformidad con las cuantías concedidas, etc., en las que no pudimos actuar, por ser de ámbito competencial estatal, concretamente de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa, del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

Las quejas restantes, remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, se corresponden con los siguientes temas:

- Traslado de Expediente Académico de la Universidad de Jaén a la de Granada, **queja 93/450**.

- Devolución de tasas de matrícula de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, **queja 93/568**.

- Retraso en la entrega del Título de Ingeniero Técnico Industrial, a pesar de haber transcurrido más de 5 años desde su solicitud, **queja 93/1934**. Al hilo de esta queja, participamos al Defensor del Pueblo estatal nuestra preocupación por las quejas recibidas todos los años denunciando el retraso en la expedición de títulos académicos, y le sugerimos la posibilidad de interesar al Ministerio de Educación y Ciencia la descentralización de esta competencia en las Comunidades Autónomas, en lo referente a la gestión puramente administrativa de la

expedición de titulaciones, a efectos de agilizar su tramitación.

- Reconocimiento de los servicios prestados en Edimburgo (Escocia), por un profesor interino, al servicio de la Administración española, dando clases a los hijos de emigrantes y a emigrantes adultos, **queja 93/2848**.

En su escrito este ciudadano manifestaba que, aún cuando tenía solicitado, desde el año 1.990, y ante diversos organismos, -MEC, Instituto Español de Emigración, Seguridad Social, Delegación de Educación y Ciencia de Cádiz-, un Certificado que acreditase la referida relación laboral, a fin de aportarlo a efectos de antigüedad en las listas de interinos, y como experiencia docente para participar en las Oposiciones al Cuerpo de Maestros, no había obtenido respuesta alguna.

A pesar de que la cuestión de fondo era especialmente interesante, tuvimos que remitir al Defensor del Pueblo estatal la queja, dado que, según lo expuesto por el interesado, parecía deducirse que los servicios prestados por éste constituían una relación laboral dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia o de Asuntos Exteriores.

Para concluir, hemos de destacar la **queja 93/2779**, que fue remitida al Comisionado de Canarias, dado que en la misma se planteaba un problema derivado de la inadmisión de un estudiante en la Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, asunto cuyo contenido no entraba en el ámbito específico de las competencias que le vienen atribuidas por la Ley de 1 de Diciembre de 1.983, del Defensor del Pueblo Andaluz.

5. AREA DE GOBERNACIÓN.

Se reducen nuevamente las quejas remitidas (11 en total, 42 %, respecto al año pasado), planteándose en las mismas asuntos reiterados anteriormente.

Referente a derechos pasivos de los funcionarios de Administración Local (MUNPAL, extinguida este mismo año) se remitieron las **quejas 92/872, 93/594, 93/1819 y 93/2754**.

Las dificultades en localizar la publicación del nombramiento como funcionaria Administrativa del Cuerpo de Carabineros, efectuado en el año 1938, motivó la **queja 92/2143**, donde la afectada cuestionaba las escasas formalidades en la respuesta obtenida de la Hemeroteca Municipal de Madrid así como la falta de colaboración encontrada en la Dirección de la Hemeroteca Nacional al no contestar a una petición formulada sobre la publicación interesada.

La Comisión Pro-Defensa del Municipio de Bélmez de la Moraleda (Jaén) planteó en la **queja 93/2748** su oposición a la posible supresión de la Casa Cuartel de la Guardia Civil de la localidad.

En la **queja 93/376**, varios funcionarios del Cuerpo de Técnicos Mecánicos de Señales Marítimas denunciaban los perjuicios económicos y laborales que le producen la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de Noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, al tener que optar entre permanecer como funcionarios del Cuerpo al que pertenecen (y declarado a extinguir) o integrarse como personal laboral del nuevo Ente Público Puertos del Estado que se crea por dicha Ley.

En la **queja 92/2250**, su promotora manifestaba que por causas ajenas a su voluntad se estaba demorando la incorporación a un puesto de Auxiliar Administrativo en el Ente Público RTVE S.A., para el que fue seleccionada tras superar las correspondientes pruebas y formalizar su contratación (en el Centro de RTVE en Sevilla) hacía más de dos años.

Por los mismos motivos que las anteriores, y afectar al Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente y al Instituto Nacional de la Seguridad Social, se trasladaron al Defensor del Pueblo estatal los expedientes de **queja 93/2328** y **92/1835**.

6. AREA DE AYUNTAMIENTOS.

Las **quejas 93/2077** y **93/2341**, se remitieron al Defensor del Pueblo estatal. En la primera el asunto se concretaba en la sanción impuesta a un vecino de Santiponce (Sevilla) por la Policía Local, por aparcamiento en zona prohibida. El expediente sancionador fue tramitado por la Jefatura Provincial de Tráfico de Sevilla.

En la segunda queja, un vecino de Adra (Almería) denunciaba la demora en la tramitación de sendos expedientes relativos al deslinde de una finca de su propiedad respecto a una rambla y otro en relación con un convenio de riego del pozo del Campillo.

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y LAS CAUSAS DE NO ADMISIÓN.

La necesidad de este apartado viene impuesta por el art. 32.1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, por la que nos regimos, en el que se establece que «El Defensor del Pueblo Andaluz dará cuenta en su Informe anual del número y tipo de quejas presentadas, **de aquéllas que hubiesen sido rechazadas y sus causas...**»

El desarrollo de este apartado lo haremos atendiendo a la causa de rechazo, para dentro de ella comentar por áreas de actuación los temas que nos han planteado los ciudadanos y que no han podido ser admitidos.

1. No irregularidad.

El mayor número de quejas rechazadas lo ha sido porque, una vez estudiadas las pretensiones deducidas en las mismas, no se ha estimado la existencia de irregularidad en la actuación administrativa.

Por esta causa no hemos podido admitir a trámite 164 quejas, lo que representa un 24 por ciento del total de las rechazadas.

Por áreas internas de actuación, **Obras Públicas y Transportes** es la que mas ha rechazado por esta causa

La mayoría de las quejas que no han sido admitidas a trámite han tenido como causa de tal decisión, tal y como ha quedado dicho al principio de este escrito, el hecho de que no se observara, en principio, actuación irregular por parte de la Administración contra la que se dirigía la queja.

Tal fue el caso de la **queja 93/57**, en la que los interesados

manifestaban su oposición al proyecto de ejecución del Parque Reina Sofía (Unidad urbanística nº 10 del Plan General de Ordenación Urbana) de la Línea de la Concepción (Cádiz). La queja se presentaba con objeto de defender el carácter forestal y público del parque actual, defendiendo el respeto al perímetro inicial y oponiéndose a cuantas intervenciones fueran a restringir los límites del parque, modificar o alterar su contenido y equilibrio ecológico, o privatizar su utilización. Los reclamantes denunciaban que al ser terrenos cedidos, en su día, por el Estado para usos forestales y deportivos, su utilización para otros fines distintos posibilitaba el ejercicio del derecho de reversión. Así mismo indicaban que no se habían consignado las partidas presupuestarias para los compromisos a asumir por el Ayuntamiento. Por parte de esta Institución se envió escrito en el que se comunicaba a los interesados que esta Institución ya había tramitado la queja 89/550, relativa igualmente a la disconformidad de un Presidente de una Asociación con el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción por el que se aprobaba provisionalmente la modificación del PGOU de ese Municipio, alterando el uso del parque Reina Sofía y zona deportiva, cuyos terrenos fueron cedidos por el Estado para este fin y que eran las únicas zonas verdes, según el reclamante de esta queja, existentes en ese Municipio, para destinar parte de estos terrenos a suelo para un hipermercado y hotel.

En la **queja 93/1475**, el interesado, recluso de la prisión provincial de Córdoba, nos manifestaba que su familia vivía en una chabola al lado del río, que él mismo construyó, en situación infrahumana. Al parecer, iban a trazar y poner en dichos terrenos unos jardines, por lo que había solicitado, ante los diversos organismos competentes en materia de vivienda, una ayuda económica para resolver el problema, ya que se encontraba sin ningún recurso económico. Dado que no había obtenido ningún resultado se dirigía a esta Institución solicitando nuestra intervención ante la autoridad u organismo que procediera para que se pudiera resolver su situación. Esta Institución, en su respuesta, además de informarle de nuestras competencias, le comunicaba la no admisión a trámite de la queja, dado que no observábamos ninguna infracción al ordenamiento jurídico por parte de los organismos públicos que habían actuado en la misma y, además de informarle de que carecíamos de medios económicos para poder ayudarle, le informábamos de los organismos concretos donde debía dirigirse en solicitud de vivienda de promoción pública.

La **queja 93/1756** fue presentada por un reclamante que había acudido exponiendo que había solicitado una de las 29 viviendas construidas por la Junta de Andalucía de su localidad, pero que el Alcalde le había

comunicado que lo más probable fuera que a él no se le adjudicara ninguna, toda vez que, según la normativa de adjudicación de viviendas, sobrepasaba el límite de ingresos establecido para ser adjudicatario de una vivienda de promoción pública. A la vista del contenido del escrito, comunicamos al interesado que, en primer lugar, no observamos infracción alguna por parte del Ayuntamiento del contenido del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, siendo así que el hecho de que un solicitante resulte excluido de la lista de adjudicatarios, pese a que se encuentre en una situación económica muy precaria, puede ser consecuencia del enorme déficit de viviendas de este carácter existente en la Comunidad Autónoma, además de que, por otro lado, no se deducía, de los hechos expuestos en su escrito, que el baremo recogido en el anexo del Decreto citado se hubiera aplicado de forma incorrecta en su caso, dado que el art. 7.1, del Decreto 413/90, de 26 de Diciembre, dispone lo siguiente: «podrán solicitar viviendas de promoción pública los titulares de unidades familiares ..., en quienes concurren, entre otros, los requisitos siguientes:

* Acreditar unos ingresos familiares totales, iguales o inferiores a 2,5 veces el Salario Mínimo interprofesional y además que estos ingresos familiares resultantes por miembros, sean iguales o inferiores a 0,70 veces el Salario Mínimo interprofesional».

En el supuesto que planteaba la **queja 93/1877**, la interesada nos decía que había entregado una solicitud de vivienda al Patronato Municipal de la Vivienda de Cádiz, pero que se le exigía que aportara copia de la declaración de la renta correspondiente a 1992, manifestando que ello no era posible por cuanto no se incorporó a su puesto de trabajo hasta el 7 de Enero de 1993. Tras estudiar el contenido de esta queja se decidió su no admisión a trámite informando, al mismo tiempo, de las razones por las cuales estimábamos que no se había producido actuación irregular. En este sentido, le comunicábamos nuestro parecer por cuanto el Real Decreto 1932/91, de 20 de Diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995, después de exigir para ser beneficiario de la financiación cualificada, que no se superen por el beneficiario los ingresos que para cada tipo de actuación se prevén, establece en su art. 10 que «Los ingresos determinados del derecho al acceso a financiación cualificada, vendrán referidos a los ingresos ponderados que se determinarán, en función de:

a) La cuantía de la base o bases imponibles, en número de veces el

salario mínimo interprofesional, del período impositivo que una vez vencido el plazo de presentación de la declaración o declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que correspondan a la Unidad Familiar, o al sujeto pasivo no integrado en ésta, sean inmediatamente anteriores al momento en que se solicite el reconocimiento del derecho a la financiación cualificada por parte de la Comunidad Autónoma.

Dicha cuantía deberá venir acreditada mediante certificación de la Delegación de Hacienda correspondiente».

Por su parte, la Orden de 12 de Marzo de 1991, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, sobre Desarrollo y Tramitación de medidas de financiación de actuaciones protegibles establecidas en el Real Decreto 1932/91, de 20 de Diciembre, ya citado, en cuanto a la documentación a presentar para las solicitudes de Ayudas Económicas Directas, como financiación cualificada, consistentes en subvenciones y subsidiaciones de intereses, exige, en su art. 5.2.f), lo siguiente:

«(...) copia de la declaración o declaraciones del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que corresponda a la unidad familiar del período impositivo que, vencido el plazo de presentación, sea anterior al momento de solicitar la subvención. Dicha declaración vendrá acompañada de certificado de la Delegación de Hacienda respectiva, acreditando la cuantía de la base o bases imponibles en los términos que establece el art. 10.1.a) del R.D. 1932/991 de 20 de Diciembre.

Los solicitantes que, de acuerdo con la normativa del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no vinieran obligados a presentar la correspondiente declaración, habrán de formularla a los solos efectos del presente Decreto».

Por último, y en cuanto a la demanda de información, referente a las condiciones de la promoción de viviendas aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento, comunicábamos a la interesada que podía dirigirse por escrito, interesando la misma, a su Ayuntamiento (en este caso, el de Cádiz) y si transcurrido un tiempo prudencial, no obtuviera respuesta a su petición o se produjese algún retraso u otra irregularidad, podía entonces dirigirse nuevamente a nosotros expresándonos esa circunstancia, en cuyo caso, si procediere, se admitiría a trámite la queja.

Por disconformidad con la normativa urbanística se presentó la **queja 93/2238**, en la que el interesado manifestaba que había solicitado licencia para realizar una construcción en terrenos de su propiedad, pero que se encontró con el problema de que, con carácter previo, el Ayuntamiento le exigía que la parcela contara con todos los servicios establecidos en la Ley del Suelo. Continuaba manifestando que al no poder asumir estos gastos, había optado por dividir la parcela en tres partes, vendiendo dos de ellas con objeto de hacer frente a los gastos; sin embargo, tampoco podía construir porque el Ayuntamiento le exigía, según nos comunicaba, una cesión de 463 m². Tras estudiar el escrito de queja, se le comunicó que no podíamos proceder a la admisión a trámite de la queja toda vez que no apreciábamos suficientes razones que nos permitieran tramitar el correspondiente expediente de queja, comunicándole, literalmente, lo siguiente:

"... Efectivamente, según el art. 8 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, «la utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión a ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios».

En consecuencia, entendemos que las objeciones que le viene poniendo el Ayuntamiento para autorizar la edificación de su parcela, le vienen impuestas por la legislación urbanística y por el Planeamiento urbanístico vigente en el Municipio, por lo que, en principio, no podemos apreciar ninguna concreta irregularidad en la actuación de dicha Administración Local. No obstante, también es cierto que la acción urbanística sobre el régimen del suelo debe tender a impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos. Por tanto, una vez desarrollado el planeamiento, si Vd. se viera en la obligación de ceder terrenos para una vía pública, ello le debería ser compensado con los beneficios urbanísticos que procedan"

También por disconformidad con la normativa urbanística se presentó la **queja 93/2452** en la que la interesada nos decía que poseía una

vivienda de 212 m² en una calle del barrio del Perchel, de Málaga; habiendo solicitado una licencia de obras para arreglar la misma, se le denegó manifestando el Ayuntamiento que se encontraba "en situación de expropiación". Una vez que estudiamos la documentación aportada en el expediente, le comunicamos lo siguiente:

" que la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga había tomado el acuerdo de Delimitación y Ampliación de Polígonos de Expropiación en el ámbito del P.E.R.I. "Trinidad Perchel", promovido de oficio. Dicho acuerdo fue sometido al trámite de alegaciones, por plazo de 15 días, que le fue notificado personalmente. Tras dicho trámite, el Ayuntamiento Pleno, con fecha 26 de Febrero de 1993 y una vez estudiadas las alegaciones presentadas, prestó su aprobación a la propuesta del Consejo de Administración de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Por lo demás, la ejecución del planeamiento se puede desarrollar por el sistema de expropiación, si el Ayuntamiento lo estima oportuno o conveniente, estando facultado para ello por la legislación urbanística. Por todas estas causas, no encontramos razones que nos permitan tramitar el correspondiente expediente de queja, dado que el Ayuntamiento está actuando de acuerdo con lo que, al respecto, le permite la legislación urbanística vigente".

En el caso de la **queja 93/2659**, la interesada nos decía que dos hermanas suyas, con gran esfuerzo, habían comenzado a construir una vivienda sin que se hubiera otorgado licencia por el Ayuntamiento aunque antes de comenzar el Alcalde le dijo que las ayudaría, pero lo cierto era que una vez que estaban realizando las obras se les incoó expediente por infracción urbanística, habiéndoseles impuesto una sanción, que ante su impago había pasado a la vía de apremio. A la vista de los hechos, se les comunicó que no observábamos actuación de la Administración que implicara una infracción del Ordenamiento Jurídico o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabara el ejercicio de un derecho o legitimara la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz. Asimismo, se le comunicó a la interesada lo siguiente:

" Examinado el asunto que ha tenido la deferencia de confiarnos, así como las normas legales aplicables al mismo, observamos que sus familiares acometieron obras de edificación sin contar con la preceptiva licencia de obras. Como consecuencia de ello, el

Ayuntamiento, tras incoar el correspondiente expediente sancionador, les ha impuesto una sanción por la citada infracción urbanística, habiéndoseles notificado providencia de apremio. A la vista de la documentación aportada, entendemos que el Ayuntamiento está actuando de acuerdo con lo establecido en la actual legislación urbanística y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales".

El reclamante de la **queja 93/932** nos manifestaba, como ya había hecho en otra ocasión, su disconformidad con que con objeto de obtener la oportuna licencia se le exigiera proyecto técnico, dadas las circunstancias económicas en las que se encontraba y cuando, además y según ya había manifestado en otra queja, en su municipio se habían realizado numerosas construcciones sin la preceptiva licencia. En relación con el contenido de este nuevo escrito del interesado, no pudimos sino ratificarnos en nuestras anteriores consideraciones que ya habíamos realizado en el sentido de que de no apreciara actuación irregular, por cuanto, como se le comunicó al interesado, según lo dispuesto en el art. 9, aptdo. 1.1º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de Junio de 1955, «las solicitudes de licencias si se refieren a ejecución de obras e instalaciones, deberán acompañarse de proyecto técnico»; en consecuencia, el Ayuntamiento se veía en la obligación de exigir dicho proyecto en cumplimiento del citado Reglamento, sin que, por tanto, pudiéramos apreciar ninguna concreta irregularidad en su actuación. En cuanto a la denuncia que hacía de que habían construido varias viviendas sin el proyecto técnico, informábamos al interesado de lo siguiente:

" Por lo demás, el hecho de que se hubieran podido construir seiscientas viviendas de nueva planta en ese Municipio, sin que a la solicitud de licencia se acompañara el correspondiente proyecto técnico, no justifica que le sea concedida a Vd. en este caso, por cuanto el principio de igualdad ante la Administración debe entenderse como igualdad en la legalidad, sin que pueda llegarse a la consecuencia de que, posibles omisiones de la Administración en el mantenimiento de la disciplina urbanística, autoricen o avalen la tolerancia frente a otras.

Así, según sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Mayo de 1983 «(...) el principio de igualdad jurídica de los administrados debe ceder siempre frente al de legalidad que rige la actuación

administrativa, sin que pueda servir en ningún caso para que, a su amparo, se puedan legitimar infracciones urbanísticas».

Asimismo, abunda reiterada jurisprudencia en que «La Administración no puede quedar vinculada por posibles actuaciones precedentes que infrinjan las normas, porque ello equivaldría a sancionar la posibilidad de la real derogación de estas a través de actos ilícitos de aplicación singular».

En el caso de la **queja 93/1239**, el interesado nos planteaba el problema de que él y varias familias más en Agosto de 1991, compraron una Vivienda de Protección Oficial, Promoción Privada, en Puente Genil (Córdoba) a una promotora y que, al parecer la obra sólo le faltaban los sanitarios porque la promotora no había pagado todo el dinero a la constructora. Pusieron denuncia al Ministerio y *"todo lo más que han podido ponerles es una sanción, la cual no nos arregla nada"*. Tan sólo tienen en su poder opción de compra y recibo de cantidad entregada a dicha promotora, más quince letras aceptadas de 35.000.- ptas. cada una, que hace un total de 1.125.000.- ptas. Asimismo, nos manifiesta que el plazo para la calificación definitiva cumple en Diciembre de este año, siendo la entidad bancaria que aceptó las hipotecas el Banco ..., lo cual quiere decir, que si se cumple el plazo, las viviendas dejaran de ser de VPO y pasaran a ser propiedad del Banco.

Ante estos hechos, esta Institución, después de informarles de nuestras competencias y de considerar que no se había vulnerado el Ordenamiento Jurídico, les comunicaba lo siguiente:

" Por ello, estudiado atentamente el contenido de su escrito, no podemos proceder a la admisión a trámite de su queja, toda vez que no observamos se haya producido una concreta infracción de ningún Órgano de la Administración Autonómica; siendo así, que el hecho de que las obras estén paradas por la constructora, al no recibir pago de cantidad alguna por parte del promotor de las obras, no puede ser imputable a la Administración.

En cuanto a sus problemas con la empresa ... y por tratarse de un asunto jurídico-privado, no tenemos competencia sobre el mismo, pudiendo Vd. ejercitar las acciones judiciales que consideren oportunas previo agotamiento de los cauces amistosos para

solucionarlo.

Por último, y por lo que respecta al temor que nos manifiesta de que una vez cumplido el plazo de la calificación provisional, pasen las viviendas a ser del Banco ..., perdiendo su calificación de Protección Oficial, a título informativo, indicarle, que el Art. 86 del Decreto 2114/1968 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, prevé que: "Las calificaciones provisionales caducadas o anuladas podrán ser rehabilitadas por el Instituto Nacional de la Vivienda a favor de los acreedores del promotor por préstamos hipotecarios concedidos para la financiación de las viviendas cuando se les hayan adjudicado en pago de sus créditos en cualquier procedimiento judicial o en el extrajudicial regulado en el artículo 129 de la Ley Hipotecaria y siempre que las obras hubiesen sido iniciadas dentro del plazo concedido en la calificación provisional y estén ejecutadas en el momento de presentar la solicitud de rehabilitación al menos en un 10 por 100 del importe del presupuesto de ejecución material.

En consecuencia los acreedores adjudicatarios pueden solicitar la rehabilitación en el plazo de tres meses desde que sea firme la adjudicación, expresando el plazo que consideren necesario para la terminación de las obras, las condiciones de la construcción y las modificaciones que pretendieren introducir en el proyecto aprobado".

A la vista de ello, pueden dirigirse a la Entidad Bancaria referida, para el caso de que se diera el supuesto contemplado en el precepto citado e intentar una vía de negociación para solventar el problema que les afecta".

En el **Area de Educación**, las quejas rechazadas por esta causa se concentran en cuestiones tales como: reclamaciones de interinos y de participantes en pruebas de acceso a la Función Pública docente, que se ven desplazados de las listas de seleccionados al resolverse los recursos formulados por otros aspirantes; discrepancias con los criterios aplicados para la admisión de alumnos -renta familiar, lejanía del domicilio, etc-; y solicitudes de revisión de

calificaciones.

De entre estas quejas podemos resumir las mas significativas:

En la **queja 93/103**, el interesado manifestaba su disconformidad con el hecho de que las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años únicamente contemplasen la existencia de una convocatoria anual para la superación de las mismas.

Manifestaba el interesado que ello significaba una discriminación para los que optaban por otras vías de acceso, en las cuales existían dos convocatorias, -en Junio y en Septiembre-, considerando que esta circunstancia atentaba contra el principio de igualdad, recogido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Tras comprobar que, en efecto, la normativa que regulaba el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, recogida en la Orden de 26 de Mayo de 1971, había sido modificada por otra Orden posterior de 24 de Febrero de 1.981, en la que se modificaba el art. 2.1 de la primera, -que regulaba la existencia de dos convocatorias de exámenes-, suprimiendo una de ellas, por lo que en la actualidad, efectivamente, solo existía una convocatoria, que se efectuaba entre el 1 de Febrero y el 31 de Marzo, realizamos al interesado las siguientes consideraciones:

"No obstante, no podemos olvidar que las normativas existentes de acceso a la Universidad, parten de situaciones distintas: las condiciones de acceso para los mayores de 25 años son más "relajadas" que para el resto de los aspirantes, tanto a nivel de pruebas de aptitud, como de requisitos académicos exigidos a los interesados, puesto que en cuanto a las primeras se componen de un ejercicio para valorar la madurez e idoneidad del candidato, sobre la base de su currículum vitae, materializado en dos pruebas, a los efectos de determinar, por un lado, la posesión de una cultura básica, adquirida mediante las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación colectiva de la sociedad actual, y por otro, para ponderar su capacidad de razonamiento. Y en cuanto a los requisitos académicos, únicamente se les exige tener más de 25 años.

Sin embargo, el resto de aspirantes, necesitan estar en posesión de la titulación del Bachillerato, así como haber superado el COU, para poder realizar las pruebas de acceso a la Universidad, -cuyo contenido viene regulado en la Ley 30/74, de 24 de Julio, desarrollado en el Real Decreto 406/88, de 29 de abril y en la Orden de 3-9-87-, que constan de dos ejercicios, perfectamente reglados, divididos en dos bloques de materias, relacionadas con los estudios que han ido desarrollando, y además de lo anterior, la calificación global de las pruebas, es la nota media resultante de la suma de las calificaciones de los cursos de bachillerato y COU y la de selectividad.

Además de lo anterior, a los aspirantes a las pruebas de acceso para mayores de 25 años, no les afectaría el numerus clausus, puesto que una vez superadas las mismas, únicamente tienen que realizar un curso de iniciación y orientación de 6 semanas de duración, en el Centro Universitario donde quieran continuar sus estudios, a fin de conseguir conocimientos y técnicas de trabajo, relacionados con aquellos.

En consecuencia, analizada la alegación de discriminación que Ud. formula, entendemos que ésta carece de fundamentación jurídica, ya que las normativas existentes de acceso a la Universidad, como hemos analizado, parten de situaciones distintas, por lo que no cabe alegar discriminación cuando las características de los supuestos que contemplan son bien diferentes, antes al contrario, sería de todo punto injustificable que ante situaciones de desigualdad nos encontráramos con unos requisitos idénticos de acceso a la Universidad. porque ésto significaría, sin lugar a dudas, que se estaría perjudicando a algunos, o bien, favoreciendo a otros."

En la **queja 93/1040**, se planteaba la problemática derivada del hecho de que en un Instituto de Málaga se habían celebrado elecciones para representantes en el Consejo Escolar por el "sector padres", y entre los candidatos que se presentaron lo hizo el padre de un alumno que tenía cumplidos los 18 años antes de la votación.

Manifestaba el reclamante que como miembro de la Mesa, se

opuso a la presentación de esa candidatura, por considerar que el referido señor no representaba a nadie, al ser su hijo mayor de edad y emancipado, aunque fuese alumno del Centro, y que, aunque por votación salió elegido, entendía que dicho nombramiento no era válido.

Analizada la pretensión aducida por el interesado, así como la normativa de aplicación al caso, consideramos que no existía irregularidad alguna en la admisión de esa candidatura y en el posterior nombramiento del referido padre como miembro del Consejo Escolar del Centro, habida cuenta de que el Real Decreto 2376/85, de 18 de Diciembre, en sus arts. 39 y 40, y la Orden de 2 de Octubre de 1.992, punto tercero, que regulan la cuestión, establecen que los padres o tutores ostentan el derecho a elegir y ser elegidos representantes, con la única condición de que sus hijos estén escolarizados en el Centro, y sin establecer limitación alguna por razón de edad del alumno, y por lo tanto, no procedía admitir a trámite la queja.

Igualmente, en la **queja 93/1042**, los interesados, profesores con destino definitivo en un municipio de Huelva, exponían que habían recibido notificación del Ayuntamiento correspondiente en la que se les comunicaba que había quedado desocupada una vivienda propiedad de dicho Ayuntamiento, destinada al magisterio, indicándoles el plazo de presentación de instancias.

Los interesados presentaron la solicitud porque carecían de vivienda en propiedad, pero manifestaban que dicha vivienda le ha sido adjudicada a dos maestros consortes, basándose en el art. 185 del Estatuto de Magisterio, a pesar de que los mismos disponían de una vivienda de su propiedad en la localidad, por lo que, disconformes con tal adjudicación, formularon Recurso ante el Ayuntamiento.

De la documentación aportada se deducía que en la adjudicación de la vivienda se había seguido el orden de prelación establecido en el art. 185 del Estatuto del Magisterio, por lo que no podíamos considerar que hubiese existido irregularidad alguna en la actuación de la Administración.

No obstante, esta correcta aplicación del procedimiento tenía como consecuencia una solución legal pero injusta. Sin embargo, entendimos que la justicia o injusticia de la decisión, sólo podía ser ponderada correctamente por los órganos jurisdiccionales, y por ello, no se consideró procedente admitir a trámite la queja, si bien informamos a los interesados de la existencia

de una Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Diciembre de 1.987, sobre un caso similar, por si les pudiera ser de utilidad, caso de que optaran por recurrir a la vía judicial.

La **queja 93/1220** es representativa de otras similares que se reciben en esta Institución, en las que participantes en oposiciones nos exponen la problemática que se les plantea cuando, al estimar la Administración las reclamaciones formuladas por algunos de aquéllos, se modifican, consecuentemente las baremaciones provisionales, quedando excluidos de la lista de aprobados con plaza. En ésta concreta, la interesada nos manifestaba que había participado en las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Maestros en la convocatoria de 1.991, habiendo superado dichas pruebas, ocupando el último lugar de la lista de aprobados del Tribunal donde le correspondió opositar.

Que posteriormente había recibido comunicación de la Consejería de Educación y Ciencia, en la que se le notificaba la existencia de una reclamación por parte de un opositor, que impugnaba la puntuación que el Tribunal le había otorgado, ante lo cual se personó en la Delegación Provincial de Almería, a fin de informarse sobre las puntuaciones de dicho reclamante, quedando tranquila al comprobar que lo superaba en puntuación por unas décimas.

Sin embargo, tres meses después recibió otra comunicación de la Administración, en la que le manifestaban que se había concedido a esa persona un punto por servicios prestados en un Colegio privado, comprobando la interesada que fue excluida de las listas definitivas de aprobados, publicadas el pasado 30 de Enero de 1.993.

Estudiada la cuestión, consideramos que no existía irregularidad en la conducta de la Administración educativa, ya que la misma se había limitado a aplicar la normativa vigente reguladora del procedimiento de impugnación, cuya consecuencia, al producirse la estimación de una reclamación, formulada en tiempo y forma, no podía ser otra que la modificación de las listas provisionales de aprobados, con la consiguiente exclusión de otros participantes que, con ese carácter de provisionalidad, las habían ocupado hasta entonces, y en consecuencia, la queja no fue admisible a trámite.

Entre todas las quejas rechazadas por no irregularidad, también nos encontramos con una serie de quejas en las que las cuestiones planteadas tienen como punto de coincidencia la disconformidad de los interesados con los

criterios de admisión de alumnos en los Centros escolares, sostenidos con fondos públicos, si bien con matices diferentes. Como ejemplo de este tipo de quejas podemos citar las siguientes: **quejas 93/1317, 93/2074 y 93/2343.**

En cuanto a la primera de ellas (**queja 93/1317**), el interesado discrepaba con la decisión de la Administración educativa, al no haber admitido a su hija en un Centro que se encontraba a unos cien metros de su domicilio, siendo escolarizada en uno que estaba a más de un kilómetro de su casa.

El problema subyacente era que éste hubiera preferido escolarizar a la niña en un Centro más cercano a su domicilio, como quedaba claramente de manifiesto del propio escrito presentado por el interesado ante la Comisión de Escolarización de su localidad, en el que se limitaba a dejar constancia de su disconformidad, sin formular alegación alguna que fundamentase su reclamación.

Una vez estudiada la cuestión, se consideró que la reclamación del interesado carecía de fundamentación jurídica, y así se lo hicimos saber al mismo, recordándole que la normativa que regulaba el procedimiento de escolarización y matriculación de alumnos en los Centros docentes dependientes de la Junta de Andalucía sostenidos con fondos públicos para el curso 93-94, se recogía en la Orden de 26 de Enero de 1993, dictada en desarrollo del Real Decreto 115/87, de 29 de Abril, indicándole que el punto 5º del mencionado Apartado VI establecía que, en caso de empate con la aplicación conjunta del baremo de admisión, se dilucidaría el mismo mediante la selección de aquellos alumnos que obtuviesen mayor puntuación aplicando uno a uno, y con carácter excluyente, los criterios prioritarios en el siguiente orden: en primer lugar, la proximidad al domicilio; en segundo lugar, tener hermanos en el Centro; y por último, la Renta anual de la unidad familiar.

En la segunda queja referenciada (**queja 93/2074**), la interesada, madre de una niña minusválida, planteaba su deseo de que ésta estuviese matriculada en un Centro concreto de su barrio, en el que cursaban estudios sus dos hijos mayores, uno de los cuales también padecía una minusvalía, creyendo que la niña tenía preferencia, con respecto a otros admitidos, por el hecho de tener hermanos en el Centro, pertenecer a la zona y su condición de minusvalía, pero que aunque lo habían intentado en años anteriores, le habían vuelto a denegar la plaza para su hija para 1º de Educación Primaria, alegándole que el Colegio no disponía de medios necesarios para atender a la hija con garantías.

La reclamación formulada por el interesado fue desestimada, al considerar la Administración que se habían respetado las garantías jurídicas del recurrente, habida cuenta que se había ofertado al mismo la escolarización de su hija en varios centros cercanos de "integración", y le habían concedido ayuda de transporte. Por todo ello, consideramos que no existía irregularidad en la actuación administrativa, y así se lo manifestamos a la interesada, en un escrito, del cual detallamos un párrafo que resulta muy significativo:

"(...) En todo caso, quisiéramos trasladarle nuestra comprensión por la preocupación que expresa en su escrito de queja ante la posibilidad de una separación de la pequeña del entorno social y afectivo de su barrio y de sus hermanos. Sin embargo, creemos conveniente que reflexione sobre las ventajas que, por el contrario, pueden derivarse de la escolarización de su hija en un Centro dotado con personal especializado para atender situaciones de minusvalía como la de su hija. En efecto, en este Centro podrán facilitarle una educación acorde a sus necesidades, que la capacite para un mejor desenvolvimiento futuro en la sociedad".

Por último y en lo que respecta a este apartado, vamos a detenernos en la **queja 93/2343**, en la que el interesado manifestaba su discrepancia con la no admisión de su hijo en un determinado Centro escolar, basando su reclamación en que consideraba discriminatorio establecer como criterio prioritario para la admisión de los niños la renta familiar, cuando no hay plazas suficientes.

La queja fue rechazada porque no había irregularidad en la actuación de la Administración educativa, dado que ésta, había cumplido con rigor la normativa de escolarización de alumnos, informando al interesado sobre la constitucionalidad del criterio de la renta para la adjudicación de plazas escolares en los siguientes términos:

"(...) Es la propia Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en sus arts. 20.2 y 53, la que establece como criterios prioritarios, precisamente para garantizar el derecho a la libre elección de Centro, las rentas anuales de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el Centro, cuando no existan plazas suficientes.

- En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 115/1987, de 29 de Abril, y la Orden de 26 de enero de 1993, establecen los mismos criterios prioritarios ya mencionados.

- Sobre dicha cuestión se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, (STC, 77/85, de 27 de Junio, B.O.E nº 170, de 17-Julio-1985), en el sentido de considerar ajustados al Texto de la Constitución Española los preceptos citados de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación".

El expediente de **queja 93/1885** es igualmente significativo de un gran número de quejas recibidas en esta Institución, en las que los interesados, estudiantes todos ellos, solicitaban la revisión de las calificaciones otorgadas por los Tribunales examinadores, tanto en el caso de pruebas de acceso a la Universidad, como de exámenes ordinarios de todos los niveles educativos. Concretamente en esta queja, podemos observar la disconformidad de una estudiante con la calificación de 3,77 puntos que le habían asignado en las pruebas de selectividad, y alegaba que en COU había obtenido una media de 6.57, por lo que había solicitado la revisión de las pruebas realizadas, y que, caso de no modificarse su nota, la dejaran ver sus exámenes.

A la vista de la petición de la interesada, nos vimos en la obligación de indicarle que esta Institución no podía convertirse en una nueva instancia revisora de las calificaciones otorgadas por las autoridades académicas, y que en este caso debíamos ceñir nuestra actuación a la comprobación de que se respetasen los cauces de reclamación legalmente previstos.

Para concluir con el presente apartado de quejas no admitidas por no apreciar la existencia de irregularidad en la conducta de la Administración educativa, destacaremos la **queja 93/2688**, en la que el interesado, de nacionalidad alemana, que en el año 1991 realizó la Selectividad para extranjeros a través de la UNED en Bonn (RFA), con la finalidad de poder cursar estudios superiores en España, correspondiendo, según la vigente norma, una reserva del 5% de las plazas en los Centros Universitarios, para el cupo de extranjeros, se encontraba con la problemática de su no admisión en la Universidad.

Entendía el reclamante que el sentido de aquella normativa era facilitar a extranjeros el acceso a la Universidad española, para asegurar un intercambio científico-cultural entre los países, consideradas las diferencias en cuanto a la homologación de estudios previos y al idioma, incluso para los extranjeros de la CEE, ya que aún teniendo otro sistema de enseñanza secundaria, teniendo otro idioma y exigiéndoseles una Selectividad para extranjeros, se integraban ahora en el cupo general con los nacionales españoles a efectos del acceso a la Universidad. Sin embargo, dada la situación de acceso a la Universidad en nuestro país, esta integración resultaba más perjudicial que beneficiosa, disminuyendo así sus posibilidades de cursar una Carrera en la que se exigiese "numerus clausus".

El interesado entendía que se producía una cierta irretroactividad negativa ilícita con la nueva norma, ya que en el año 1991 (cuando aprobó la Selectividad) pudo haber accedido a cualquier carrera universitaria, y ahora en Julio de 1993 no ha podido acceder a la Facultad de Medicina de la Universidad de Málaga.

No obstante lo anterior, concluíamos estimando que la exclusión era una lógica consecuencia del proceso de integración de España en las Comunidades Europeas, al garantizarse un trato igualitario y unos mismos derechos a cualquier ciudadano comunitario en nuestro país, y por lo tanto, no podíamos considerar la existencia de irregularidad alguna. En todo caso, esta queja es especialmente significativa de cómo una normativa creada con un fin de integración e igualdad entre alumnos de diferentes países, puede originar serios perjuicios para estos alumnos de países comunitarios. En efecto, actualmente, el acceso a los Centros Universitarios está regulado por medio del R.D. 1005/91, de 14 de Junio, que derogó los RR.DD. 943/86, de 9 de Mayo, y 557/88, de 3 de Junio.

El R.D. 1005/91, vigente, en su art. 7.1.c) establece una reserva de un 5% de las plazas de los Centros Universitarios en los que la demanda sea superior a su capacidad, para alumnos de nacionalidad extranjera que hayan superado el curso anterior las pruebas de acceso a las Universidades españolas, y procedan de países que apliquen el principio de reciprocidad en esta materia a los alumnos españoles, excluidos expresamente los nacionales de los estados miembros de las Comunidades Europeas.

Esa exclusión es una lógica consecuencia del proceso de integra-

ción de España en las Comunidades Europeas, que garantiza un trato igualitario y unos mismos derechos a cualquier ciudadano comunitario en nuestro país, aun cuando, en la práctica, esto pueda devenir en un perjuicio para esos estudiantes, al encontrarse imposibilitados para acceder a las Universidades Españolas, dada la problemática existente en éstas para la admisión de alumnos.

En el **Area de Justicia** son los retrasos o dilaciones judiciales los que acaparan un mayor número de quejas que han sido rechazadas por esta causa. Aunque ha existido un número importante de quejas en las que no apreciamos irregularidad, vamos a señalar aquel caso más paradigmático, en aras a una mayor brevedad y claridad expositiva de este apartado.

Sirva de ejemplo la **queja 93/2696** en la que la interesada, debido a los malos tratos recibidos de su marido, tuvo que abandonar el hogar conyugal en Abril de 1.992. A fin de acceder a la separación, solicitó nombramiento de abogado de oficio, que le fue concedido, formulando éste, en Mayo del mismo año, con carácter previo a la demanda, solicitud de adopción de medidas provisionalísimas (suponemos que atendiendo a la urgencia del problema) ante el Juzgado de Primera Instancia correspondiente.

En el ínterin, la interesada se traslada a otra localidad, donde actualmente reside, desde donde se trasladó a la anterior para "*ratificar escrito*" en Diciembre del mismo año 1.992.

Desde entonces -manifiesta la interesada- no vuelve a tener noticias del asunto, hasta que en el mes de Octubre pasado se traslada a la primera localidad y se entera que el 9 de Febrero del presente año se dictó Auto de Medidas Provisionalísimas, que, por su carácter de tales, han quedado sin efecto, al no haberse interpuesto, en los 30 días siguientes a su dictado, demanda de separación, por lo que su situación actual es la misma que cuando tuvo que abandonar el domicilio conyugal, y de nada le sirve lo ya hecho; mientras tanto, su marido sigue ocupando el domicilio conyugal (cuyo uso y disfrute fue otorgado a la esposa por el Auto de Medidas) y no contribuye en modo alguno a las cargas del matrimonio (contribución que dicho Auto también contemplaba), al haberse producido la caducidad de las medidas adoptadas en su día.

La respuesta e información que proporcionamos a la reclamante en queja fue la siguiente:

" Estudiado con todo detenimiento y atención el asunto que ha tenido la deferencia de someter a nuestra consideración, hemos de comunicarle que no apreciamos ninguna actuación irregular en la tramitación del expediente judicial al que su escrito se refiere, que permita nuestra intervención, y ello por los motivos que a continuación pasamos a referirle.

De la documentación que a su escrito acompaña, se desprende que, con carácter previo a cualquier actuación judicial, usted solicitó, y le fue concedido, el nombramiento de abogado y procurador de oficio para iniciar los trámites de su separación matrimonial. Al parecer, el abogado que le fue designado, previsiblemente debido a la urgencia que su situación matrimonial planteaba, optó por presentar, previamente a la demanda de separación, solicitud de adopción de las medidas provisionales contempladas en los artículos 102 y 103 de nuestro Código Civil. Dichas medidas fueron adoptadas -cierto es que transcurrido largo tiempo- mediante Auto de fecha 19 de febrero del presente año, que suponemos fue debidamente notificado a su procurador, que debió dar cuenta del mismo a su abogado.

A partir de ese momento, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 del Código Civil, los efectos y medidas adoptados sólo subsisten si dentro de los treinta días siguientes se presenta la correspondiente demanda de separación, lo que, al parecer, en su caso no se hizo, no sabemos por qué razón, aunque podemos aventurar que pudo ser debido a su traslado de residencia, que pudo provocar la desconexión con su abogado.

En cualquier caso, podemos sugerirle que se ponga en contacto con dicho abogado para que le explique las razones por las cuales no llegó a su conocimiento la existencia del Auto de Medidas dictado en su día, y los motivos por los que no fue formulada demanda de separación dentro de los treinta días siguientes, pudiéndole, igualmente, indicar que, si las explicaciones ofrecidas no fueran satisfactorias, habría de poner los hechos en

conocimiento del Colegio de Abogados de ..., al que pertenece el letrado en cuestión, ya que son los Colegios de Abogados los que tienen las competencias de ordenar la actividad profesional de sus colegiados, velando por la dignidad y la ética profesional y de ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.

Por último, en cuanto a los trámites judiciales necesarios para obtener su pretendida separación matrimonial y las medidas inherentes a la misma, al haber caducado las adoptadas en su día, deberá necesariamente recomenzarlos, formulando la correspondiente demanda de separación y solicitando la adopción de medidas provisionales, que devendrán en definitivas, manteniéndose las provisionalmente adoptadas o modificándose éstas, una vez se produzca sentencia firme".

En lo que respecta al **Area de Ayuntamientos** -y siguiendo con algunos ejemplos de las quejas rechazadas por no apreciarse irregularidad- citamos, en primer lugar, la **queja 93/1732**, por la que una vecina de Loja (Granada) denunciaba irregularidades planteadas genéricamente sobre falta de publicidad en procedimientos de selección para cubrir plazas de Asistentes Sociales en varias Corporaciones Locales de Andalucía. Asimismo afirmaba la interesada que la mayoría de los organismos oficiales, (SAS, Ayuntamientos, Consejería de Gobernación, etc) no anuncian las interinidades a cubrir ni la constitución de bolsas de trabajo.

Pues bien, a la vista de las afirmaciones, que no están exentas de razón para expresar su protesta, de ser ciertas la falta de publicidad manifestada, le requerimos que concretara en que procedimientos de selección se ha producido la irregularidad, y si sus reclamaciones, habían tenido contestación o no. No obtuvimos respuesta alguna de la afectada.

El cese como funcionaria interina del Cuerpo General Administrativo de la Junta de Andalucía, motivó la **queja 92/2512**. De la documentación que nos remitió la afectada, resultó que dicho cese había sido motivado por la ocupación del puesto que desempeñaba por un funcionario de carrera, por lo que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 29.3 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, la Administración estaba obligada a dictar dicha Resolución.

Asimismo, como quiera que su nombramiento como funcionaria interina del Cuerpo General de Administrativos, inició sus efectos el día 16 de Noviembre de 1990, entendimos que, la Administración Autonómica, no pudo aplicarle lo establecido en el art. 6 del Capítulo IV del Acuerdo de Modernización de 3 de noviembre de 1992, sobre el denominado "Pacto de Estabilidad en el Empleo" suscrito entre dicha Administración y las Centrales Sindicales con fecha 5 de noviembre de 1990.

Respecto a los servicios prestados con anterioridad al 16-11-1990, y que alegaba la interesada para acogerse a dicho "pacto", fueron realizados como personal Estatutario de Instituciones Sanitarias (Personal No Sanitario), dentro del ámbito del Estatuto aprobado por Orden Ministerial de 5 de Julio de 1971, y, por tanto, a dichos servicios, no le es de aplicación la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En el caso de la **queja 93/2545**, el interesado manifestaba su disconformidad por el embargo de cuenta abierta en entidad bancaria efectuado por los Servicios de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla, por deudas a la Hacienda Municipal por el concepto de Tasa de Basura. Dicha actuación la entendimos correcta en aplicación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa de Basura ya que el afectado no había comunicado al Ayuntamiento el cese de la actividad que generó la liquidación.

El promotor de la **queja 93/2413** cuestionaba el contenido de las notificaciones practicadas por el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación Provincial de Sevilla, por el concepto del Impuesto sobre Actividades Económicas. La normativa de gestión del Impuesto prevista por el Real Decreto 1172/1991, de 26 de Julio, así como lo establecido por el Reglamento General de Recaudación de 20 de Diciembre de 1990, entendimos que no fue vulnerada por la actuación del Organismo Provincial, ya que, como se establece en dichas disposiciones, entendimos que la interposición de los recursos que procedan contra las liquidaciones practicadas, no suspende la obligación al pago durante el período voluntario, so pena de incurrir en el recargo correspondiente y, en su caso, en la incoación de expediente de apremio.

En otro caso, un zamameño preocupado por su pueblo, Zalamea la Real (Huelva) promueve la **queja 93/1945**, y solicitaba una investigación de esta

Institución en relación con la situación de los ejidos del término municipal, en los cuales, según señalaba, se estaban realizando "... en detrimento de los vecinos, presuntas concesiones de uso a vecinos privilegiados, posibles permuta por otros terrenos, etc...". De la documentación que aportaba observamos que la Alcaldía de Zalamea la Real había contestado a sus peticiones y estaba pendiente de facilitarle la información que tenía solicitada. Asimismo, se desprendía de la respuesta municipal que, de una manera más concreta y puntual y con la colaboración del interesado sería posible acceder a la información solicitada dada las carencias de personal, medios informáticos y trabajo acumulado en el Ayuntamiento. Reiterándole su colaboración con las autoridades municipales para una más eficaz solución del asunto, concluimos nuestra actuación por no existir, de momento, irregularidad alguna en la actuación municipal.

En el **Area de Economía y Hacienda**, por no observarse irregularidad en la actuación administrativa, no fue admitida a trámite la **queja 93/2281** en la que el interesado, representante de una Asociación de Consumidores, nos daba cuenta que ante las continuas reclamaciones que presentaban los contribuyentes con motivo de las comprobaciones de valores realizadas por la Administración de Hacienda sobre las autoliquidaciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, al entender los afectados que las valoraciones realizadas eran superiores a los valores declarados, solicitaron de la Delegación de Hacienda información sobre los valores catastrales de la localidad a fin de informar a sus asociados. Aunque la Delegación de Hacienda contestó, la citada Asociación manifestó su disconformidad con el contenido de la respuesta solicitando que se le facilitaran estos valores.

Esta Institución, tras valorar tanto el escrito del interesado como la contestación de la citada Delegación, comunicó al interesado que no encontrábamos motivos suficientes que nos permitieran tramitar el correspondiente expediente. Entendíamos que la respuesta facilitada por la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Jaén se ajustaba a la cuestión planteada por la Asociación y se atenia a lo dispuesto en la Legislación Tributaria, por lo que no apreciábamos ninguna concreta irregularidad en su actuación. Y ello, por cuanto la comprobación de valores se puede efectuar por distintos medios y los valores que se pudieran facilitar tienen un carácter efímero. La comprobación se debe efectuar sobre los valores vigentes y reales en el momento de la transmisión. Igualmente, se añadía por la

Delegación Provincial citada que no existía inconveniente en informar al ciudadano, de modo aproximado, sobre el valor que la Administración asigna al inmueble objeto de adquisición futura. En consecuencia, no cabía informar sobre los valores patrimoniales de una localidad, por cuanto estas valoraciones sólo se efectuaban en casos concretos y determinados de comprobación en las transmisiones patrimoniales, que se estimaban procedentes, siendo así que, por otro lado, se prestaban a facilitar la información que necesitaran los ciudadanos sobre los valores que, según la Administración, se le iban a aplicar a las adquisiciones de inmuebles.

Por otro lado, es conveniente resaltar que todavía continúan, aunque en menor medida, recibándose quejas por el aumento de las cuotas en los recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Tal fue el caso de la **queja 93/2269**, en la que el reclamante exponía que en el año 1989 su vivienda tenía un valor catastral de 189.819 pts., girándosele una contribución por importe de 1.062 pts. Tras la entrada en vigor del IBI y como consecuencia de la revisión catastral de su vivienda, ésta ha pasado a tener un valor catastral de 3.030.169 pts., resultando una cuota de 24.241 pts., que el interesado consideraba del todo punto excesiva. A la vista de ello y tras comunicarle que, a nuestro juicio, no se observaba actuación irregular alguna por parte de la Administración, se le informó del contenido del art. 37, aptdo. 6, de la Ley de Haciendas Locales, al amparo del cual, al parecer, había actuado el Ayuntamiento. No obstante, también se le dijo que si entendía que existía irregularidad en dicha actuación, debería efectuar la oportuna reclamación ante el Órgano Administrativo competente, que no era otro que el propio Ayuntamiento. Si su desacuerdo se centraba en el valor catastral asignado a su inmueble, el Organismo afectado era la Gerencia Territorial de Almería, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, del que, asimismo, le dábamos la dirección y teléfono. Si no obtenía respuesta, o entendía que ésta no se ajustaba a derecho, se podía dirigir de nuevo a nosotros planteándonos la cuestión a fin de tramitar, si procedía, el correspondiente expediente de queja.

También referente al problemas relacionados con el pago de este tributo se presentó la **queja 93/1465** en la que el interesado nos exponía que había adquirido un inmueble calificado como vivienda de protección oficial, pero el Ayuntamiento le había requerido para el pago de la "contribución urbana", requerimiento con el que estaba en desacuerdo al entender que estas viviendas estaban exentas de pago del mencionado tributo. Tras procederse al examen de la documentación aportada por el interesado, finalmente se le comunicó que la

Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en su Disposición Adicional Novena suprime, a partir del 31 de Diciembre de 1989, cuantos beneficios fiscales estuvieran establecidos en los tributos locales, que tuvieran como base disposiciones legales distintas a las de Régimen Local. La bonificación del 90 % de la cuota correspondiente a la antigua Contribución Territorial Urbana de las Viviendas de Protección Oficial, se llevó a cabo por una Disposición normativa distinta a las del Régimen Local (Decreto 2114/1968, de 24 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial), por lo que había que entender que dicha bonificación quedó suprimida a la entrada en vigor de la mencionada Disposición Adicional Novena de la Ley 39/1988. No obstante ello, la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, de la citada Ley 39/1988, establece que: «quienes a la fecha de comienzo de aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (1 de Enero de 1990), gocen de cualquier clase de beneficio fiscal en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria o en la contribución Territorial Urbana, continuarán disfrutando de los mismos, en el impuesto citado en primer lugar, hasta la fecha de su extinción, y si no tuvieran término de disfrute, hasta el 31 de Diciembre de 1992, inclusive. Los edificios construidos hasta el 31 de Diciembre de 1992, al amparo de la legislación de vivienda de Protección Oficial, gozarán de una bonificación del 50 por 100 de la cuota del impuesto sobre Bienes Inmuebles, durante tres años contados a partir de la fecha de terminación de la construcción». Por ello, estimábamos, al amparo de la Disposición Transitoria 2ª. 2, citada, que hasta tanto duren los beneficios fiscales otorgados en la contribución territorial urbana, por adquisición de vivienda de Protección Oficial, siempre y cuando, tengan aquella fecha de extinción, será de aplicación al Impuesto de Bienes Inmuebles, los beneficios fiscales concedidos en su día, al amparo de la normativa de viviendas de Protección Oficial.

A tales efectos -seguíamos informando al interesado-, los arts. 38 y 47 del Decreto 2114/68, por el que aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley de viviendas de Protección Oficial, establecen que: «durante un plazo de 20 años, a partir de la fecha de terminación de la construcción, las viviendas de Protección Oficial, gozarán de una bonificación del 90 por 100 de la Base Imponible de la Contribución Territorial Urbana». En caso de que los beneficios fiscales concedidos, no tuvieran término de disfrute, sólo se continuará disfrutando de los mismos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, hasta el 31 de Diciembre de 1992.

En consecuencia y a la vista de todo ello, le comunicábamos al interesado que hasta tanto no le fuera girada la liquidación correspondiente al IBI por su Ayuntamiento, no podríamos saber si la misma era ajustada a derecho, por lo que le participábamos, que una vez reciba la notificación que se le efectuara a tales efectos, y en caso de que considerara que la misma lesionara sus intereses, podría, previo recurso ante los organismos citados, dirigirse de nuevo a nosotros, expresándonos dicha circunstancia, para que esta Institución llevara a cabo las actuaciones que creyera convenientes.

Un ejemplo lo encontramos en la **queja 93/1028**, ya que la causa de inadmisibilidad fue el no tener competencia para facilitar la ayuda que nos pedía la interesada para su pequeño negocio de ropa, motivada por el pésimo ejercicio económico que había tenido y por el hecho de que no encontraba fiadores al tener hipotecada su vivienda.

Por no observarse irregularidad en la actuación administrativa, no fue admitida a trámite la **queja 93/2281** en la que el interesado, representante de una Asociación de Consumidores, nos daba cuenta de que, ante las continuas reclamaciones que presentaban los contribuyentes con motivo de las comprobaciones de valores realizadas por la Administración de Hacienda sobre las autoliquidaciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, al entender los afectados que las valoraciones realizadas eran superiores a los valores declarados, solicitaron de la Delegación de Hacienda información sobre los valores catastrales de la localidad a fin de informar a sus asociados. Aunque la Delegación de Hacienda contestó, la citada Asociación manifestó su disconformidad con el contenido de la respuesta solicitando que se le facilitaran estos valores. Esta Institución, tras valorar tanto el escrito del interesado como la contestación de la citada Delegación, comunicó al interesado que no podíamos proceder a la admisión a trámite de su queja por cuanto no encontrábamos motivos suficientes que nos permitieran tramitar el correspondiente expediente. Entendíamos que la respuesta facilitada por la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Jaén se ajustaba a la cuestión planteada por la Asociación y se atenía a lo dispuesto en la Legislación Tributaria, por lo que no apreciábamos ninguna concreta irregularidad en su actuación. Y ello, por cuanto la comprobación de valores se puede efectuar por distintos medios y los valores que se pudieran facilitar tienen un carácter efímero. La comprobación se debe efectuar sobre los valores vigentes y reales en el momento de la transmisión. Igualmente, se añadía por la Delegación Provincial citada que no existía inconveniente en informar al

ciudadano, de modo aproximado, sobre el valor que la Administración asigna al inmueble objeto de adquisición futura. En consecuencia, no cabía informar sobre los valores patrimoniales de una localidad, por cuanto estas valoraciones sólo se efectuaban en casos concretos y determinados de comprobación en las transmisiones patrimoniales, que se estimaban procedentes, siendo así que, por otro lado, se prestaban a facilitar la información que necesitaran los ciudadanos sobre los valores que, según la Administración, se le iban a aplicar a las adquisiciones de inmuebles.

En el **Area de Servicios Sociales**, hay que destacar la **queja 93/256**, en la que un minusválido en grado de un 60 % reclamaba ayuda económica y al que se le proporcionaba la siguiente respuesta:

" A este fin le informamos que el Instituto Andaluz de Servicios Sociales gestiona pensiones de invalidez no contributivas, así como otras ayudas económicas individuales, donde puede dirigirse (Av. Manuel Agustín Heredia, 26-4º de Málaga) para obtener la información necesaria sobre las mismas.

Le adelantamos que uno de los requisitos para ser beneficiario de las pensiones consiste en estar afectado por una minusvalía o por una enfermedad crónica igual o superior al 65%. Según el certificado que nos adjuntó en su carta, el 24 de Marzo de 1987 le fue reconocido una minusvalía de un 60% que, a pesar de superar el 33% para el reconocimiento de la condición de minusválido, no alcanza el mínimo previsto por la ley para ser reconocido beneficiario de dichas pensiones.

No obstante, el grado de minusvalía puede ser revisado si se apreciara una agravación del mismo, lo cual puede haber sucedido teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la fecha en que fue valorado por primera vez (24-3-87). Estas revisiones pueden instarse por el mismo interesado una vez que hayan transcurrido dos años desde la fecha en que se haya reconocido dicho grado. Las posteriores revisiones pueden instarse después de transcurrido un año desde la fecha de la resolución que haya resuelto la petición de la revisión anterior. Estos plazos descritos no son, sin embargo, de aplicación cuando se acredite suficientemente la

variación de los factores personales o sociales valorados.

Por último, también puede dirigirse al Ayuntamiento de su localidad en solicitud de otras ayudas que pudieran corresponderle. Una vez haya Ud solicitado alguna de estas ayudas o pensiones, y si no obtuviera Vd. respuesta o se produjese algún retraso u otra irregularidad en la actuación de la Administración, puede entonces dirigirse nuevamente a nosotros expresándonos esa circunstancia para poder prestarle nuestra colaboración".

El supuesto que nos plantea la **queja 93/404** es el de los acogedores de una niña de ocho años (con edad mental de 18 meses), que al poco tiempo, solicitaban la adopción. A los tres meses del acogimiento, entendemos que finalizado el trámite administrativo de la propuesta previa de adopción, se inicia el procedimiento judicial. A la fecha de recepción de esta queja, llevaban esperando siete meses sin que se hubiera producido aún la resolución judicial de adopción y denunciaban la lentitud del procedimiento de adopción, en sus dos fases, administrativa y, sobre todo, judicial, cuyo malestar ya han hecho saber a la Fiscalía de Menores y a la Dirección General de Atención al Niño.

La respuesta que se le facilitó por esta Institución fue la siguiente:

" En dicho escrito Ud. nos denunciaba la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en resolver la adopción de la menor que tienen en acogimiento desde el 20 de Abril de 1992.

*Como conocerá, el procedimiento de adopción de un menor consta de dos fases: una **fase administrativa**, competencia de la Administración andaluza, a través de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales, que puede finalizar con una propuesta de adopción, y una **fase judicial**, al final de la cual, y a la vista de dicha propuesta, el Juez puede atribuir la adopción de una forma definitiva.*

Respecto de los trámites administrativos, entendemos que no se ha producido en este caso una dilación excesiva, si tenemos en cuenta que en estos procedimientos se hace necesario, ex lege, que con anterioridad a la propuesta previa de adopción, el menor

se halle plenamente integrado en el ámbito familiar de los futuros adoptantes, exigiendo para ello una convivencia mínima de tres meses.

En cuanto a la lentitud referida por Ud. en el procedimiento judicial, entendemos asimismo que no tiene que responder, en principio, a un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, sino que puede deberse a una necesaria comprobación de ciertas garantías que este procedimiento conlleva, en base a la protección del interés del menor.

En cualquier caso, esta Institución, por imperativo de los art. 1 y 15 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, que la regula, tiene como cometido la defensa de los derechos y libertades del Título Primero de la Constitución, a cuyo efecto supervisa la actividad de la Administración Autonómica, no pudiendo entrar en el análisis concreto de las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia. En este caso, por tanto, nuestra actividad se limitaría a dirigir su queja al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, actividad que ya ha sido llevada a cabo acertadamente de su parte, al dirigirse a la Fiscalía de Menores, en orden a remover las posibles dilaciones innecesarias que pudieran darse en el procedimiento de adopción que han iniciado".

En el **Area de Salud** podríamos destacar la **queja 93/306**, donde el interesado era un médico que, a pesar de no poseer el título de especialista, ha venido prestando servicios como psiquiatra en distintos dispositivos y con distintos grados de responsabilidad dentro de ellos. Con la incorporación de titulados procedentes del MIR le han desplazado de los puestos de trabajo que antes estuvo desempeñando. Se queja de la Administración " *aprovechase*" su trabajo cuando no disponía de especialistas suficientes y ahora lo rechace.

A la vista de dicho escrito, se rechazó por no considerar infringido ningún derecho fundamental. Le comunicamos al interesado lo siguiente:

" De la lectura de la misma se puede comprobar que, efectivamente, usted ha adquirido una apreciable experiencia en psiquiatría, pero,

es preciso tenerlo presente, sin que esté refrendada por la posesión de un título de especialista que así lo acredite.

Califica como "injusta" la preferencia que la Administración realiza por las personas que sí lo poseen a través de su formación como Médicos Internos Residentes o de la recibida en el extranjero, pero reconoce que las medidas adoptadas se han tomado en aplicación de la legalidad vigente, que, fundamentalmente, se encuentra en el Real Decreto 127/84, de 11 de Enero, (BOE nº 26, de 31 de Enero). En su art. 1º se establece que " El título de Médico Especialista, expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las facultades que asisten a los Licenciados en Medicina y Cirugía, será **obligatorio** para utilizar de modo expreso, la denominación de Médico especialista, para ejercer la profesión con este carácter y para **ocupar un puesto de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con esta denominación** ".

Una vez sentado lo anterior, importa recordar que, según el art. 46 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 9/83, de 1 de diciembre, por la que nos regimos, nuestra competencia se ciñe a la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración Autonómica Andaluza, a la que debemos supervisar, dando cuenta de ello al Parlamento.

Desde esa obligada perspectiva para nosotros, y teniendo en cuenta que:

a).- El artículo 1º de la Constitución dice que "España se constituye en un Estado Social y Democrático de **Derecho**... ".

b).- El apartado 1 del art. 103 de la misma exige a la Administración Pública actuar "con sometimiento pleno a la **ley y al derecho**".

c).- El artículo 36, también de la Constitución, situado dentro de la sección segunda (De los Derechos y deberes de los ciudadanos) del capítulo segundo (Derechos y libertades) del título primero (De

*los derechos y deberes fundamentales), exige que la ley regule "el ejercicio de las **profesiones tituladas**".*

Hemos de concluir que no observamos que en la actuación llevada a cabo exista una infracción de alguno de los mencionados derechos y libertades que nos permita la admisión a trámite de esta queja".

También se puede citar como ejemplo otra queja en la que el interesado exponía que se encontraba en lista de espera desde Julio de 1.991 para realizarle una vitrectomía.

Aunque un tanto extensa, queremos transcribir la contestación que ofrecimos al interesado íntegramente, como ejemplo del tipo de respuestas que procuramos brindar a los interesados en unas quejas que, aunque no presentan alegaciones con un fundamento jurídico suficiente, sí merecen una orientación o una información técnica sobre la naturaleza del problema que plantea y sobre las vías mas adecuadas para presentar sus posibles reclamaciones. La respuesta por parte de esta Institución fue la siguiente:

"Una vez estudiada la abundante información que consta en el expediente, lo alegado por usted en los escritos que nos ha dirigido, así como las normas legales aplicables al caso, importa recordar que, según el art. 46 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 9/83, de 1 de diciembre, por la que nos regimos, nuestra competencia se ciñe a la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración Autonómica Andaluza, a la que debemos supervisar, dando cuenta de ello al Parlamento.

Desde esa obligada perspectiva para nosotros, no observamos que en la actuación llevada a cabo por el Servicio de Oftalmología del citado Hospital Universitario exista una infracción de alguno de los mencionados derechos y libertades que nos permita la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

No obstante lo anterior, y por si usted estima que se le han

causado unos daños por los servicios médicos públicos que le han asistido, 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 período 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, siguiendo o no las pautas de tratamiento prescritas, 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 encontrarnos 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 indisolubles:

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, no puede realizarse desde

esta Institución, sino que, dependiendo de su carácter, hay que acudir a unas vías diferentes:

1ª.- Si se pretende depurar la civil o penal de los profesionales que han actuado, ha de someterse a un órgano judicial, ya que, además de que es en un proceso de esa índole 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, según 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, ...".

2ª.- Si lo que se pretende es el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento del servicio público sanitario, es preciso utilizar los procedimientos administrativos que en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas establece la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, reguladora de su Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (B.O.E nº 285, de 27 de Noviembre), en sus arts. 142 y 143 y el Reglamento que los desarrolla, aprobado por Real Decreto 429/1.993, de 26 de Marzo (B.O.E nº 106, de 4 de Mayo). De ellos, y como una mera información general que debe ser completada para cada caso concreto, destacamos los siguientes puntos.

- a).- La reclamación puede dirigirse a la Consejería de Salud.*
- b).- El Derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho dañoso o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo.*
- c).- En general, para tener derecho al resarcimiento de los daños alegados, hay que demostrar:*
 - Que el daño fue producido por un funcionamiento normal o anormal del servicio público, sin que hayan intervenido factores que puedan considerarse como de fuerza mayor.*

- Que ese daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

d).- Una vez resuelta expresamente la petición en un sentido negativo, o si transcurren seis meses, o treinta días si se utiliza el procedimiento abreviado, sin que se haya llegado a la terminación del proceso, podrá acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para interponer el correspondiente recurso.

De acuerdo con todo ello, puede usted recabar asesoramiento jurídico de un abogado en ejercicio para evaluar la conveniencia de hacer uso de las acciones legales oportunas. En el caso de no contar con recursos económicos suficientes, puede solicitar del Juzgado o Tribunal competente el reconocimiento del beneficio de justicia gratuita, con la posibilidad de que se le asigne un letrado por el turno de oficio".

2. No completar datos.

Cuando del escrito inicial de queja no se deduce toda la información necesaria para analizar con un mínimo de objetividad el problema que se nos plantea, procedemos a solicitar al interesado una ampliación de la información para lo que damos un amplio plazo. Transcurrido un mes desde la petición de nuevos datos sin que éstos hayan sido recibidos, nos volvemos a poner en contacto con el interesado para comunicarle que nos vemos en la necesidad de cerrar su queja. No obstante ello, no tenemos inconveniente en seguir el trámite de estas quejas cuando, después de notificado el cierre por este motivo, el interesado termina aportando los datos o documentación que le solicitábamos.

Por esta causa, que también podríamos denominar de tácito desistimiento, han resultado inadmitidas 108 quejas.

Un alto porcentaje de estas quejas se refiere a temas de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

3. Sin competencia.

Denominamos así a la causa de no admisión de aquellas quejas en las que el problema que se nos plantea no entra dentro de las competencias de un "ombudsman" o, lo que es igual, que no entran dentro de las misiones institucionales del Defensor del Pueblo Andaluz, ni de ningún otro Comisionado Parlamentario.

Más de la mitad de las quejas rechazadas por esta causa (en concreto 57 de las 106) siguen siendo del **Area de Justicia** y las cuestiones que más frecuentemente se nos plantean también siguen siendo las relativas a revisión de resoluciones judiciales firmes, mediaciones ante las Administraciones y solicitudes de interposición de recursos administrativos y judiciales.

4. Jurídico-Privada.

Ser la cuestión planteada de tal naturaleza ha sido la causa de rechazo de otro bloque de 61 quejas.

El **Area de Justicia**, con 35 quejas, continua siendo la que mayor número de inadmisiones realiza por este motivo. Se repiten igualmente las peticiones de asesoramiento en temas relativos al derecho de familia y sucesorio, arrendamientos, procesos laborales y de Seguridad Social, etc..., todo ello dentro de litigios entre partes en la que una de ellas pretende nuestro apoyo.

5. "Sub-iudice".

Han disminuido considerablemente las quejas que se han rechazado por causa de encontrarse el asunto planteado pendiente de resolución judicial. Frente a las 73 del pasado año, en 1993 sólo se han rechazado 43 por este motivo.

La pretensión de los interesados en que intervengamos en su favor en la función judicial sigue constituyendo el trasunto que late en este tipo de

quejas y es el motivo de que en su mayoría (25 en concreto) correspondan al área de Justicia.

6. Más de un año.

En la **queja 93/1211**, el interesado, un empresario, había realizado unas inversiones confiando en que, tal y como le había dicho un ingeniero que le había asesorado, recibiría un subvención del Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía, que una vez realizada la inversión le fue denegada. En nuestro escrito comunicando la inadmisibilidad de la queja, se le decía, además, que del escrito remitido, se deducía que había efectuado unas inversiones confiando en unas promesas de una persona ajena a la Administración, que le aseguraba la obtención de unas subvenciones de Organismos Oficiales. Ignorábamos los motivos por los cuales le fueron denegadas dichas subvenciones, por lo que no podíamos constatar que se hubiera producido irregularidad en dicha denegación. En todo caso, el acogerse a una solicitud, no suponía necesariamente su reconocimiento, pues resultaba necesario presentar la documentación necesaria y cumplir los requisitos establecidos a tal efecto. Esta circunstancia nos impedía poder admitir a trámite la queja. Sin embargo y como motivo establecido por la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, de no admisión de la queja, del escrito se deducía que la resolución desestimatoria de su solicitud data de 26 de Junio de 1987, lo que de conformidad con lo establecido en el aptdo. 1, del art. 16, de nuestra Ley reguladora, igualmente nos impedía poder admitir a trámite su queja, toda vez que el plazo máximo para ello, de acuerdo con el citado precepto, es de un año, contado a partir del momento en que se tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

El aumento de quejas **anónimas** (40) y la totalidad de las que han sido rechazadas por venir **sin dirección o domicilio** (19) al que enviar una respuesta se deben a las quejas individualizadas que sobre un mismo tema se han planteado en el **Area de Economía y Hacienda**, normalmente realizadas sobre documento normalizado o tipo en que el interesado a olvidado identificarse o rellenar el espacio destinado al domicilio.

El resto de las causas de inadmisión no precisa de más comentarios que los que se deducen de la propia estadística que figura en el anexo correspondiente.

**SECCION CUARTA: LA COLABORACION DE LAS
ADMINISTRACIONES PUBLICAS CON LA
INSTITUCION.**

SECCIÓN CUARTA: LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.

Esta Sección del Informe Anual al Parlamento de Andalucía está dedicada a ofrecer a la Cámara la necesaria valoración del grado de colaboración que la Administración ofrece al Defensor del Pueblo Andaluz, en el curso de las actuaciones que lleva a cabo conforme a las funciones que la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre le atribuye, en desarrollo del artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

Para desarrollar la tarea asignada de la «defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución» (art.1.1), 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. Para ello, la Ley 9/1983 dispone un mandato diáfano:

«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.

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 1993.

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 iniciado a lo largo del ejercicio (3.010 expedientes) y la pluralidad de organismos, instancias y autoridades a las que se ha requerido su colaboración. 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.

No parece aquí oportuno describir, una vez más, los procedimientos y fórmulas especiales que establece la Ley 9/1983 ante supuestos en los que se conculca esta obligación especialmente singular de colaboración con el Defensor, para no incurrir en reiteraciones sobre lo ya explicado en Informes anteriores.

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 para estos supuestos de falta de colaboración previstos en los artículos 18.2, 23 y 29.2 «destacando en el Informe Anual tal actitud», -y a pesar de insistir en que los casos relacionados más adelante se refieren a las quejas y expedientes concretos que se reseñan- resulta oportuno añadir una valoración general 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, acentúen 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, y relativos a las quejas específicas que se reflejan, son los siguientes:

| <u>ADMINISTRACIÓN LOCAL</u> | <u>QUEJAS</u> |
|--|----------------------|
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Castellar (Jaén) | 91/31. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) | 92/617. |
| - Presidente de la Diputación Provincial de Sevilla | 92/899. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla)..... | 92/1658. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan (Sevilla)..... | 92/1771. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) | 92/1819. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga) | 91/1097. |
| - Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga)..... | 92/2501. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla)..... | 92/2029. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Archez (Málaga) | 92/1092. |
| - Alcalde-Presidente del Ayuntamiento | |

de Ronda (Málaga)93/283.

ADMINISTRACION AUTONOMICA..... QUEJAS

- Director General de la Función Pública92/1458,
92/1827 a 92/1830,
y 92/1858 a 92/1860.
- Director General de Trabajo y Seguridad Social..... 92/1141.
- Delegado Provincial de Salud de Sevilla92/1849.
- Secretario Provincial de la Delegación
de Salud de Cádiz91/1301.
- Director-Gerente del Hospital
"Virgen del Rocío", de Sevilla93/1771,
93/914,
93/64 y
93/491.
- Director General de Infraestructura
y Servicios del Transporte 92/1408 y
92/1412

**SECCION QUINTA: RELACIONES
INSTITUCIONALES.**

SECCIÓN QUINTA: RELACIONES INSTITUCIONALES

I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.

Venimos reiterando en los últimos Informes que la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se ha marcado una serie de objetivos a cumplir y desarrollar a lo largo de este mandato, que tiene como eje principal la consolidación de esta Institución dentro del marco político-jurídico del Estatuto de Autonomía de Andalucía a fin de ayudar a la profundización del sistema democrático y responder a las exigencias demandadas por la realidad diaria que viven los ciudadanos andaluces.

De entre las líneas de actuación marcadas, hacemos mención, en este punto, de la conveniencia, expresada en el año precedente, de una mayor y más profunda relación de la Institución con el órgano natural en el que se enraiza, esto es, el Parlamento de Andalucía.

Cualitativamente, al ir intensificando un mayor contacto con todos los Grupos Parlamentarios, está resultando más fluida la comunicación y presentación de problemas y quejas de los ciudadanos, a través de los Diputados, que debemos recoger en base al artículo 10.2 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por otra parte, valoramos la intención de solicitar una mayor presencia del Defensor del Pueblo Andaluz y de sus Adjuntos, en las distintas Comisiones Parlamentarias, como ha sido solicitada por los distintos Grupos, para exponer y debatir los temas y problemas propios de nuestras actuaciones y aquéllos que los Señores Diputados estimen necesarios. Quedamos, pues, atentos a las iniciativas de los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria para responder, en la medida de nuestras posibilidades, a este tipo de comparencias *sectoriales* que, sin duda, enriquecerán las relaciones de la Cámara con su Comisionado.

En el marco de las relaciones ordinarias con el Parlamento, tan sólo señalar la fecha del 9 de Junio de 1993 en la que se realizó la entrega formal al Excmo. Sr. Presidente del Informe correspondiente a 1992, que fue presentado ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones el día 23 del mismo mes.

Posteriormente, y conforme determina el artículo 32.4 de la Ley 9/1983, se presentó un resumen del citado Informe de 1992 ante el Pleno de la Cámara el día 9 de Noviembre de 1993, como punto primero del orden del día del pleno convocado para dicha fecha.

Al margen de estas comparecencias ordinarias, destacamos, en la línea expresada anteriormente de enriquecer las actuaciones de la Institución ante la Cámara, el acto de presentación ante la citada Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, del trabajo específico realizado sobre "*Las listas de espera de prótesis de cadera*", el día 15 de Abril de 1993, cuyo contenido ya fue anticipado en el Informe del año 1992.

Por último, conviene sistemáticamente reseñar en este apartado, dedicado a las actividades del Comisionado con la Cámara, los actos, de marcado carácter parlamentario, que fueron organizados por esta Institución con motivo del décimo aniversario de su Ley reguladora 9/1983, de 1 de Diciembre.

Quisimos además añadir al evento un sentido académico, organizando este modesto aniversario con sendas conferencias ofrecidas a personalidades comprometidas con la defensa y protección de los derechos y libertades. El día 16 de Diciembre, en la propia sede de la Institución disertó el Excmo. Sr. Don Joaquín Ruíz-Giménez Cortés, primer Defensor del Pueblo, sobre "Ayer y hoy del Defensor del Pueblo". Al día siguiente, en los Reales Alcázares de Sevilla -sede de la constitución histórica del Parlamento de Andalucía-, y con la presencia del Excmo. Sr. Presidente de la Cámara, pronunció la conferencia titulada "El Defensor del Pueblo en la Constitución", el Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente del Tribunal Constitucional.

II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.

La Ley 36/1985, de 26 de Noviembre, reguladora de los mecanismos de coordinación y colaboración del Defensor nacional con las figuras y Comisionados autonómicos, establece el marco de relaciones entre el Alto

Comisionado de las Cortes Generales con aquéllos.

Esta Ley, además de aportar mecanismos especiales que convenían fórmulas expresas de coordinación y colaboración, reitera la necesidad de compaginar las actuaciones de unos y otros, evitando duplicidades y ofreciendo eficacia y agilidad en las intervenciones concurrentes que pudieran producirse.

Los mecanismos de mutua remisión de quejas y de coordinación en la tramitación ordinaria de los expedientes se viene desarrollando con normalidad. Así, como queda expresado con más detalle en el Anexo estadístico, se han remitido al Defensor de las Cortes Generales a lo largo de 1993, 313 expedientes, así como dos quejas ante el Sindic de Greuges catalán y otra ante el Diputado del Común canario.

Pero, junto a estos procedimientos regulares y reglados, se han continuado los encuentros formales entre cuantos Comisionados existen en el marco del Estado para potenciar sus mecanismos de relación y mutuos contactos. En este sentido, ya es un elemento acuñado en las relaciones entre Defensores, la reunión anual que se celebra para preparar trabajos en común e intercambio de ideas y planificación de tareas. En esta ocasión, la reunión anual se celebró en Madrid, organizada por el Defensor estatal, durante los días 23 y 24 de Septiembre. La propia realidad y complejidad de algunos problemas e investigaciones, que cada año surgen, pone de manifiesto la necesidad de una más profunda relación y una mejor coordinación.

En esta reunión se debatieron temas relativos a la situación de las personas de edad avanzada y los problemas relativos a la situación jurídico-asistencial del menor de edad.

Igualmente, se continúan fomentando las relaciones con los restantes Comisionados Autonómicos, intercambiando con frecuencia informaciones, experiencias y nuevos proyectos que pueden ser útiles para el buen funcionamiento de este tipo de Instituciones. Así, hemos asistido a significativos actos de distintos Comisionados como la toma de posesión del Sindic de Greuges catalán, o la firma del convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Diputado del Común canario. Sirvan estas líneas para destacar la puesta en marcha de la Institución valenciana del Sindic de Greuges y la aprobación por Ley 2/1994, de 9 de Marzo, de la figura del Procurador del Común de las Cortes de Castilla-León.

En este sentido, deseamos primar la puesta en marcha de reuniones y jornadas, entre los Comisionados, para planificar trabajos sobre temas cuya problemática y cuestiones sean comunes o análogas y permitan unas vías de solución satisfactoria en la necesaria coordinación con las competencias atribuidas al Defensor del Pueblo estatal.

III.- RELACIONES INTERNACIONALES.

El Defensor del Pueblo Andaluz participa en las reuniones y encuentros que se realizan entre los Ombudsmen o figuras similares existentes en todo el mundo. En particular, los contactos más regulares se celebran entre las instituciones afines de nuestro entorno y que se integran en distintos foros de encuentro de ámbito europeo.

Así, participamos en las Jornadas celebradas en Bonn, durante los días 26 al 29 de Junio en el seno del Instituto Europeo del Ombudsman. Igualmente, intervenimos en las sesiones del Instituto Europeo de Administraciones Públicas que se desarrollaron para estudiar "El Ombudsman europeo: aspectos legales y perspectivas futuras", en Luxemburgo el 18 y 19 de Octubre.

También, la Institución andaluza fue ponente en la III Conferencia Europea de Ombudsmen, dedicada a "La importancia del Ombudsman regional", celebrada en Vitoria los días 27 al 29 de Octubre, en la que el Comisionado andaluz aportó sus consideraciones sobre "Las relaciones entre los defensores nacionales, regionales y locales".

Conviene señalar las relaciones que se mantienen con representantes diplomáticos y consulares destacados en el territorio de la Comunidad Autónoma, que se dirigen a la Institución para recabar nuestra intervención en asuntos o quejas que les presentan ciudadanos de sus respectivos países; tal es el caso de los representantes del Reino Unido, Francia o Alemania.

Por último, reseñar brevemente los contactos mantenidos con miembros de la Fiscalía Federal de la República de Venezuela -órgano en el que

se integran las funciones análogas al Defensor del Pueblo- que nos giraron una visita para conocer los modelos y sistemas de organización y de medios del Comisionado andaluz.

IV.- OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN.

Prescindimos, en buena parte, de reseñar las diversas y crecientes actividades de la Institución en distintos campos como el de las relaciones públicas, de formación de colectivos a través de conferencias, participación en Congresos y Jornadas especializadas de Derecho, organizadas por las Universidades andaluzas, atención a los medios de comunicación social o colaboración con los encuentros, organizados por la Administración Pública en temas de especial interés para la Institución.

Sólo queremos destacar algunas actividades particularmente significativas que van incorporándose paulatinamente al quehacer diario de la Institución.

Así, la presencia del Defensor del Pueblo Andaluz en los medios de comunicación, en los que, tanto a través de la prensa y radio, como de la televisión, se ha incrementado la información a los ciudadanos sobre los diversos temas, más significativos, que le afectan y sobre los que han solicitado la intervención de la Institución.

Para ello, y recogiendo parte de esa demanda de los propios Grupos Parlamentarios y de otras instancias interesadas en las actividades del Defensor, creímos oportuno ofrecer una presentación del Informe Anual de 1992 ante los medios de comunicación, una vez que, con anterioridad, fue entregado a todos y cada uno de los miembros de la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones. Dicho acto fue celebrado en Granada y pretendemos continuar con la iniciativa con éste y próximos Informes en sucesivas presentaciones por todas las provincias andaluzas.

Comentábamos en otros Informes la necesidad de incrementar la presencia efectiva de la Institución en el conjunto del territorio andaluz. Justo es reconocer que los desplazamientos a cualquier punto de la geografía andaluza para tratar cualquier queja o investigar directamente las circunstancias de los problemas que se presentan ante la Institución, son una actuación

absolutamente cotidiana en las tareas habituales de gestión de las quejas.

Pero también es necesario asumir que esas actuaciones escapan del conocimiento general de la sociedad o, cuando menos, pasan desapercibidas. Ello puede contribuir a crear una cierta idea de que la Institución resulta excesivamente estática o atada a la dependencia de la ubicación de su sede. Nada más lejos de la realidad, al menos ésta no ha sido la línea seguida en nuestro trabajo.

De esta manera, hemos emprendido una serie de viajes a todas las provincias con un contenido general, en los que se abordan los distintos temas que necesitan de un especial seguimiento por parte de los distintos asesores y equipos que integran las áreas en las que se organiza la Institución.

Continuamos, pues, con la línea emprendida a finales de 1992 con el desplazamiento realizado a Jaén los días 21 y 22 de Diciembre en el que tratamos diferentes asuntos en Andújar, Porcuna, Mancha Real, Arjona, Santiago de la Espada y la propia ciudad de Jaén,

En esta ocasión, los días 19, 20 y 21 de Mayo realizamos un desplazamiento a las Alpujarras granadinas y a la provincia de Almería para tratar distintas quejas.

Estos encuentros permitieron analizar, con especial detenimiento, quejas en Bubión, Capileira, Bérchules, Cóbdar, Cantoria, Albox, Adra, El Ejido y la propia Almería. Las entrevistas permitieron contactar con la mayoría de Alcaldes y responsables municipales y de la Diputación Provincial almeriense, así como con el Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial y Decano del Colegio de Abogados.

El contenido con el que se planificó el viaje resultó muy variado ya que se abordaron temas que afectaban a distintas quejas relativas a construcciones ilegales en el barranco del Poqueira, vertidos incontrolados, canteras, contaminación acústica, integración social y laboral de los inmigrantes, situación de los juzgados almerienses, etc.

El eco de estos desplazamientos y, sobre todo, el impulso que logramos en la tramitación de las distintas quejas, aconsejan perseverar en esta modalidad de visitas y contactos.

SECCION SEXTA: OFICINA DE INFORMACION.

SECCIÓN SEXTA: OFICINA DE INFORMACIÓN

I.- INTRODUCCIÓN.

Como ya se ha venido exponiendo en anteriores Informes Anuales, constituye objetivo prioritario para esta Institución aumentar los niveles de información ante los ciudadanos, de tal manera que todos nuestros esfuerzos se encaminan a alcanzar una presencia efectiva en el conjunto del territorio andaluz, mediante una adecuada divulgación de nuestras competencias.

El punto de partida básico en esta labor divulgativa viene constituido por las actividades que desarrolla la Oficina de Información, consistentes, según prevé el apartado tercero, del artículo 22, de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, en atender a cuantas personas lo soliciten en relación con las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz y orientarlas sobre la forma y medio de interponer una queja ante el mismo.

Esta definición no debe confundir a este Servicio con una simple Oficina de suministro de información. Muy al contrario, en cada una de las consultas atendidas se produce un intercambio de información en doble sentido: por un lado, del ciudadano a la Institución, y por otro, de la Institución al ciudadano. El flujo informativo generado a través del intercambio, permite llevar a cabo una serie de actuaciones tendentes a garantizar nuestra presencia permanente entre los asuntos que más preocupan a los ciudadanos, y que han sido manifestados por éstos en las diferentes entrevistas, independientemente de que existan o no competencias para intervenir en la solución de los mismos.

1. La Oficina de Información como primer contacto de los ciudadanos con la Institución.

Desde este punto de vista, la Oficina de Información refleja la imagen de la Institución en cuanto a las funciones que ofrecemos en la tarea de informar y resolver las consultas que en un primer momento nos formulan los ciudadanos. A ella acuden los interesados, personalmente o mediante llamada telefónica, para poner en conocimiento del Defensor del Pueblo Andaluz la cuestión que les preocupa, esperando recibir información sobre las posibilidades de intervención y la forma de solicitarla.

Se trata de una vía de acceso ágil y directa, que permite conocer de forma inmediata, casi simultánea a su producción, las preocupaciones de los ciudadanos, tanto las individuales, como las que afectan a toda una generalidad. En relación a estas últimas, a lo largo de 1993 esta Oficina ha informado sobre nuestras competencias en asuntos que afectaban al conjunto de los ciudadanos y que estaban referidas, entre otros, al proceso electoral general celebrado en el mes de Junio, a los inconvenientes que están provocando las obras de construcción de la Autovía en las provincias de Andalucía Oriental, disconformidad con algunas fases de las distintas convocatorias públicas que se han sucedido a lo largo del año (promociones de viviendas de protección oficial, apertura de plazos de escolarización en centros públicos docentes, solicitud de Cursos de Formación Ocupacional, Ofertas de Empleo Público...), y por último, las confusiones creadas entre los ciudadanos tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Son también los propios interesados quienes, en cada caso, nos ponen de manifiesto el grado de intervención que demandan de esta Institución. Por lo general, los ciudadanos confían en que el Defensor del Pueblo Andaluz comprenderá la gravedad de su situación y aceptará actuar como intermediario válido para volver a exponerla ante el organismo público afectado, con el fin de que éste reconsidere determinada decisión. Cuando no procede dicha reconsideración, por tratarse de una resolución administrativa ajustada a derecho, esperan del Defensor del Pueblo Andaluz un análisis de su problema desde una perspectiva diferente a la puramente formalista, a fin de que le proporcionemos cualquier otra vía de solución del problema.

Otro dato interesante, aportado por los ciudadanos en cada una de las entrevistas, se refiere al nivel de implantación de esta Institución en la sociedad andaluza.

En unos casos manifiestan haber tenido conocimiento de la existencia del Defensor del Pueblo Andaluz a través de determinados organismos de información ciudadana, bien porque en ellos se les informa sobre nuestras competencias, o porque se les hace entrega de los dípticos informativos que esta Institución previamente distribuye entre las Oficinas de Información Municipales, Asociaciones de Consumidores, Oficinas de Información administrativas, etc.

En otras ocasiones, han contactado con la Institución siguiendo la orientación de determinados profesionales, como es el caso de las personas que han planteado su consulta en esta Oficina por consejo del Abogado, Asistente Social o incluso Funcionario Público que les haya atendido previamente.

Por último, hemos de destacar todos aquellos supuestos en los que los interesados declaran haber conocido las funciones de la Institución a través de las actividades que Defensor del Pueblo Andaluz lleva a cabo en sus diferentes intervenciones públicas, y que normalmente son recogidas por los medios de comunicación.

2. La Oficina de Información como punto de partida en nuestras actividades divulgativas.

Tras la exposición, el interesado recibe la información solicitada al nivel demandado. Cualquiera que sea el asunto planteado, conocerá las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz, los límites que la normativa vigente impone a sus actuaciones por razón de la materia, la forma de presentar escrito de queja o aquellas otras vías de solución que, a nuestro juicio, puede tener su problema.

En otras ocasiones, puede ocurrir que esta Institución se haya pronunciado con anterioridad sobre el mismo o parecido asunto, con lo cual se facilita al interesado información sobre el contenido exacto de dicho pronunciamiento.

Por otra parte, las entrevistas personales y telefónicas permiten analizar las diferentes reacciones de los ciudadanos ante la información suministrada y, en consecuencia, escoger en cada caso los niveles de comunicación adecuados, con el fin de que en todos ellos se comprendan perfectamente nuestras competencias, lo que ocurre en la mayoría de los casos, si bien existen supuestos en los que, el nivel educativo de los interesados, requiere un lenguaje más sencillo, tanto en este primer contacto, como en los posteriores, sobre todo cuando han presentado escrito de queja.

Ésta y otras razones motivaron que desde la Oficina de Información se presentara una propuesta para la modificación del actual díptico explicativo de nuestras competencias. En el texto elaborado se proponía la

inclusión de aquella información que, con más insistencia, demandan los ciudadanos, tales como los rasgos definitorios de esta Institución y que la diferencia de otros medios de defensa previstos por el ordenamiento jurídico, aclaraciones acerca del sentido y eficacia de nuestras resoluciones etc, utilizando para ello un lenguaje ágil, claro y directo, de acuerdo con el requerido por los colectivos sociales, potenciales destinatarios de esta publicación.

3. Destino de la información generada en la Oficina.

Desde finales de 1993, el registro de consultas personales y telefónicas atendidas en la Oficina cuenta con una aplicación informática integrada en la red general del sistema informático. Dicho registro recoge todas las consultas atendidas, con indicación del asunto planteado y la información suministrada en cada una de ellas.

Con la informatización de estos datos, se ha pretendido intensificar el grado de coordinación precisa entre las diferentes áreas internas en que se organiza esta Institución, con el fin de que exista disponibilidad permanente y actualizada de todos los asuntos planteados y de la información ofrecida en cada uno, a efectos de garantizar la necesaria unificación de criterios en el tratamiento de los asuntos.

4. Medios personales al servicio de la Oficina.

Tras la última reestructuración de personal, la Oficina de Información ha quedado integrada por una Asesora Técnica y una Asistente Social, medios personales con los que se pretende alcanzar una mayor especialización en el tratamiento de las consultas, atendiendo a la diferente tipología de las mismas. Resulta lógico comprender que el grado de atención que requieren las personas que acceden al Defensor del Pueblo Andaluz variará en función de la situación en la que se encuentren. Al mismo tiempo, un alto porcentaje de consultas se caracterizan porque, en ellas, los ciudadanos ponen de manifiesto problemáticas con un fuerte contenido social. Con la incorporación de un Trabajador Social a este servicio se pretende dar una orientación social en todos estos supuestos, a la vez que se introducen elementos de gestión socioasistencial, para una atención óptima de los ciudadanos que acuden a esta Oficina. El fin último es conseguir que en todas ellas se cumpla nuestro principal objetivo, es decir, que los ciudadanos conozcan nuestras competencias y limitaciones, utilizando en cada caso, el

nivel de comunicación adecuado.

II.- DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS ATENDIDAS.

1. Número total de consultas atendidas.

Durante 1993, la Oficina de Información ha atendido un total de 1.497 consultas, de las cuales 696 han sido planteadas mediante llamada telefónica, y 801 a través de visitas personales de los interesados.

NUMERO TOTAL DE CONSULTAS

| | Consultas Telefónicas | Consultas Personales | Totales por mes / año |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Enero | 62 | 67 | 129 |
| Febrero | 72 | 61 | 133 |
| Marzo | 53 | 60 | 113 |
| Abril | 66 | 78 | 144 |
| Mayo | 56 | 39 | 95 |
| Junio | 60 | 74 | 134 |
| Julio | 68 | 89 | 157 |
| Agosto | 25 | 32 | 57 |
| Septiembre | 52 | 91 | 143 |
| Octubre | 62 | 72 | 134 |
| Noviembre | 67 | 90 | 157 |
| Diciembre | 53 | 48 | 101 |
| Total 1993 | 696 | 801 | 1497 |
| Total 1992 | 676 | 814 | 1490 |
| Total 1991 | 624 | 765 | 1389 |

Si comparamos estos datos con los correspondientes a los años

1991 y 1992, se observa una evolución creciente en el número de llamadas atendidas en esta Oficina, mientras que las visitas recibidas siguen una evolución más inestable. Asimismo, la frecuencia mensual de llamadas durante 1993 permanece constante dentro de márgenes estrechos, en torno a la media de 58 llamadas al mes, mientras que las visitas personales de cada mes aportan valores mucho más variables teniendo en cuenta que la media se sitúa en torno a las 66 visitas.

Esta tendencia de los ciudadanos a contactar con la Oficina de Información mediante llamadas telefónicas, adquiere una importancia vital para la Institución, más aún si tenemos en cuenta que las llamadas proceden de todas las provincias andaluzas, y especialmente de las que se encuentran más alejadas de la sede de la Institución. Por este motivo, el tratamiento que se aplica a las consultas personales difiere del que reciben las telefónicas. La información presencial permite la utilización de una amplia gama de recursos expresivos que contribuyen a la comunicación y al entendimiento. La información telefónica, al carecer de esta inmediatez, ha de ser compensada con otros recursos que permitan alcanzar idénticos grados de calidad informativa.

Durante el presente año, y partiendo del incremento apreciado, se han adoptado una serie de medidas tendentes a perfeccionar las consultas telefónicas, y dirigidas a apoyar la información suministrada por este medio, con otro tipo de recursos.

Cabe destacar, entre las medidas adoptadas, aquéllas consistentes en completar la consulta telefónica con información documental referida al asunto consultado, y que se remite al interesado mediante fax o correo ordinario, según requiera el caso.

En otras ocasiones, el interesado encuentra dificultades para exponer con claridad algún asunto complejo, mediante la llamada telefónica. Si, como consecuencia de su exposición, se deduce que esta Institución no puede intervenir por razón de la materia, se orienta al ciudadano sobre otras vías de solución del problema, tal y como prevé el artículo 17.1 de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre. Estas otras vías de solución incluyen, a veces, el personarse ante organismos de su municipio, competentes para atender su problema. Con el fin de facilitar la ulterior exposición, contactamos con el organismo concreto para confirmar que la consulta podrá ser atendida o, en caso contrario, ofrecer al interesado otra solución, sin perjuicio de que pueda utilizar otras vías que

considere más pertinentes. El fin que se persigue no es otro que evitar remisiones innecesarias, que sólo contribuirían al desánimo de los ciudadanos.

Este tipo de actuaciones está permitiendo equilibrar la calidad de la información suministrada en todas las consultas recibidas, con independencia del medio de acceso utilizado por los interesados. No son las únicas que se van a emprender desde la Oficina de Información, ya que se irán adaptando a las necesidades de información que se demanden en cada uno de los supuestos. En cualquier caso, los resultados de éstas y otras, podrán ser reflejados en el próximo Informe Anual.

Por último, nos parece interesante destacar el grado de comunicación que mantiene la Oficina de Información con los distintos organismos de información y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma Andaluza, considerados, en algunos casos, el enlace entre los interesados y esta Institución. A través de estos contactos, se intentan alcanzar los niveles de comunicación y cooperación necesarios para un mejor servicio de atención a los ciudadanos.

2. Procedencia geográfica de las consultas.

El hecho de que la sede de esta Institución se ubique en la ciudad de Sevilla, unido al alto índice de población residente en la misma, hace que un gran número de consultas procedan de esta provincia y sus alrededores. Este hecho se vuelve a confirmar en el presente año. Sin embargo, comparados estos datos con los registrados en los dos últimos años, se pueden observar algunos cambios en la evolución de las consultas procedentes de las distintas provincias andaluzas.

PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS CONSULTAS

| PROVINCIAS | TELEFÓNICAS | PERSONALES | TOTAL | | |
|------------|-------------|------------|-------|------|------|
| | | | 1993 | 1992 | 1991 |
| ALMERÍA | 44 | 4 | 48 | 37 | 20 |
| CÁDIZ | 74 | 43 | 117 | 77 | 76 |
| CÓRDOBA | 36 | 9 | 45 | 61 | 56 |
| GRANADA | 55 | 13 | 68 | 31 | 39 |

| | | | | | |
|--------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| HUELVA | 57 | 36 | 93 | 82 | 68 |
| JAEN | 54 | 5 | 59 | 37 | 39 |
| MALAGA | 139 | 18 | 157 | 105 | 102 |
| SEVILLA | 235 | 670 | 905 | 1060 | 989 |
| OTRAS PROV. | 2 | 3 | 5 | - | - |
| TOTAL | 696 | 801 | 1497 | 1389 | 1490 |

Efectivamente, entre 1991 y 1993 se produce un incremento generalizado en el número de consultas procedentes de toda Andalucía, tendencia que se manifiesta con más fuerza en el número de consultas telefónicas atendidas, tal y como se expuso anteriormente.

Sin embargo, las consultas procedentes de Sevilla y su provincia han experimentado un descenso respecto a las atendidas en 1992, descenso que ha sido más pronunciado entre las llamadas telefónicas y menos acusado entre las visitas efectuadas por ciudadanos de esta provincia.

Por otro lado, Córdoba y su provincia reduce también el número total de consultas planteadas ante la Oficina de Información, en relación a las efectuadas en años anteriores. Por tratarse de datos muy recientes, desconocemos si existen causas objetivas que motiven el descenso. En cualquier caso, esta Oficina ha intensificado los contactos con los organismos de información y participación ciudadana en la provincia de Córdoba, a fin de conocer la demanda de información existente y compararla con los datos de que disponemos.

3. Areas administrativas afectadas por las consultas.

Para una exposición más clarificadora hemos agrupado las diferentes áreas administrativas en cinco bloques, distinguiendo al mismo tiempo entre asuntos en los que podíamos intervenir, según nuestra normativa reguladora, y aquellos otros que quedaban fuera del nuestro ámbito de competencias.

1. Competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. Son, en total, 1132 consultas, que supone un 75,61 % del total de consultas recibidas.

| AREAS ADMINISTRATIVAS | TOTAL | % |
|-----------------------------------|--------------|--------------|
| SALUD Y SERVICIOS SOCIALES | 274 | 24,20 |
| EDUCACIÓN Y CULTURA | 121 | 10,68 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 223 | 19,69 |
| JUSTICIA Y TRABAJO | 189 | 16,69 |
| OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO | 302 | 26,67 |
| FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL D.P.A. | 23 | 2,00 |
| TOTAL | 1132 | 99,93 |

2. Competencias del Defensor del Pueblo estatal y otros Comisionados Autonómicos.

| <u>TOTAL</u> | <u>%</u> |
|--------------|----------|
| 175 | 11'69 |

3. Ausencia de competencias de ésta y otras Instituciones análogas.

| <u>TOTAL</u> | <u>%</u> |
|--------------|----------|
| 190 | 12'69 |

3.1. Análisis de las consultas cuyo asunto de fondo afectaba a las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz.

En todas ellas, los interesados pusieron de manifiesto cuestiones en las que aparecía implicada alguna de las Administraciones Públicas sobre las que esta Institución asume competencias de supervisión, según prevé el artículo 13 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre.

De las 1.132 consultas incluidas en este apartado, 123 (es decir, el 10'8%) tuvieron como resultado la presentación de escrito de queja por parte de los interesados.

Los temas planteados coinciden por lo general con los asuntos

tratados en los diferentes expedientes de queja tramitados a lo largo del año, si bien en determinadas consultas se nos han planteado temas novedosos para la Institución, por no existir denuncias similares que se hubiesen materializado en escrito de queja.

A continuación exponemos algunos de los asuntos que más han preocupado a los andaluces, a tenor del elevado número de consultas solicitándonos información sobre nuestras competencias para intervenir en la solución de los mismos.

a) Salud: destacan aquellas consultas en las que se pone de manifiesto la disconformidad con el funcionamiento de los Centros sanitarios andaluces, y en las que hemos orientado a los interesados a que presenten la correspondiente reclamación ante los organismos competentes.

b) Servicios Sociales: sobresalen por el número de consultas, los servicios sociales municipales. En su gran mayoría planteaban situaciones objeto de inclusión en el ámbito de actuación del Plan Concertado de Servicios Sociales, como prestaciones básicas dirigidas a la prevención e inserción social de personas o colectivos en situaciones de riesgo o marginación.

c) Ayuntamientos y Diputaciones: los asuntos que más han preocupado son, por este orden, las molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de diversión y de actividades industriales, la escasa y deficiente información sobre recursos sociales existentes y acceso a los mismos, y por último, el silencio administrativo como respuesta a las peticiones y denuncias de los ciudadanos.

d) Justicia: en este área destacan, principalmente, las supuestas dilaciones en la tramitación de los expedientes judiciales, y los conflictos entre los interesados y sus representantes legales por la deficiente información que éstos últimos facilitan sobre el desarrollo del correspondiente proceso.

e) Educación: la escolarización de los alumnos y las reclamaciones exigiendo un adecuado nivel en la calidad de la enseñanza, han sido los temas sobre los que más se han interesado los ciudadanos en relación con este área administrativa.

f) Vivienda: la necesidad de vivienda ha sido puesta de manifiesto a

través de las diferentes entrevistas, por personas que han declarado encontrarse en situaciones de precariedad extrema, a pesar de lo cual no han obtenido suficiente puntuación para ser adjudicatarios de vivienda de protección oficial. Hemos atendido a personas que afirmaron carecer de hogar, o que estaban a la espera de que se ejecutase una orden judicial para ser desahuciados de la vivienda que ocupaban. Hemos de reconocer que en estos casos disponemos de escasa información para orientar a estos ciudadanos sobre otras vías de solución de sus problemas, ya que también son escasos los recursos sociales previstos para paliar, con ese carácter de urgencia, este tipo de situaciones.

3.2. Análisis de las consultas cuyo asunto de fondo afectaba a las competencias de otras Instituciones análogas.

El principal cometido de la Oficina de Información radica en facilitar el acceso de los ciudadanos a la Institución cuando ésta puede intervenir en la solución de los asuntos, y facilitarles información sobre otros medios de defensa cuando, de acuerdo con los límites materiales marcados por la normativa vigente, el Defensor del Pueblo Andaluz no pueda intervenir.

Esta labor de orientación enlaza con el deber de colaboración que impone la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, en los artículos 13 y 14, aplicables en este caso a las funciones informativas que asume esta Oficina. Se pretende, en todo caso, agilizar los trámites para la solución de los conflictos que se nos plantean.

Del total de personas atendidas durante el pasado año, en 175 ocasiones, es decir el 11'69%, fueron remitidas e informadas sobre las competencias del Defensor del Pueblo estatal. Entre los temas más consultados destacan cuestiones relacionadas con las prestaciones de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Empleo, Becas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, convalidación de títulos académicos, prisiones, y cuestiones de naturaleza tributaria de la Hacienda estatal.

En todos estos casos, tras anunciar a los interesados la falta de competencia del Defensor del Pueblo Andaluz por razón de la materia, informamos a los interesados sobre las competencias del Defensor del Pueblo estatal, la forma de presentar escrito de queja ante el mismo, de los documentos que sería aconsejable adjuntar al escrito, así como del procedimiento de tramitación que

seguiría su asunto, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, reguladora de esa Institución. Esta actuación se lleva a cabo en estrecha colaboración con las distintas Areas internas de la Institución, dado que sobre estos mismos asuntos se reciben escritos de queja, enviados por aquellos interesados que, al no haber sido informados previamente, desconocen nuestras limitaciones.

3.3 Análisis de los asuntos que quedaron fuera del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Andaluz.

En 190 ocasiones se nos han planteado cuestiones en las que esta Institución no podía intervenir, por quedar fuera del campo de actuación previsto por nuestra normativa reguladora. Esta cifra supone un 12'69% del total de consultas atendidas.

Entre otros, los asuntos más consultados ante esta Oficina hacían referencia a los problemas surgidos como consecuencia del impago de préstamos hipotecarios, embargos y desahucios, asuntos jurídicos-privados entre particulares, conflictos con entidades bancarias en operaciones de crédito concertadas, o aquellos casos en los que los interesados realizaban un planteamiento directo a esta Institución sin haber recurrido previamente a la Administración: todas las consultas en las que los ciudadanos instan de esta Institución su pretensión de derecho, en lugar de hacerlo ante el órgano competente. Finalmente, destacan, por el elevado número de consultas realizadas, aquéllas en las que se pretendía del Defensor del Pueblo Andaluz la revisión de resoluciones judiciales. En pocas ocasiones se nos han presentado supuestos de falta de pretensión, ya que, aunque algunos ciudadanos hayan denunciado en sus consultas temas generales y ambiguos, las entrevistas han permitido al interesado el concretarlos.

Nuestra labor informativa en este bloque de consultas se extiende, en todo caso, a orientar a los interesados sobre los organismos, entidades o profesionales que, a nuestro juicio, resultaban competentes para conocer del asunto. Cuando este tipo de cuestiones están directamente relacionadas con los asuntos que gestionan los diferentes organismos administrativos de la Junta de Andalucía, orientamos a los interesados para que sometan su consulta a la Oficina de Información Administrativa al Ciudadano, dependiente de la Consejería de Gobernación, o a las Oficinas de Información de los correspondientes organismos.

III.- CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN ATENDIDA EN LA OFICINA DE INFORMACIÓN.

Una vez expuestos los asuntos que han sido planteados en esta Oficina por los ciudadanos durante 1993, pasamos al análisis de ciertas variables que, de algún modo, definen las características de la población atendida en la Oficina de Información y que están relacionadas con los diversos ámbitos de la vida personal y social.

Para ello, establecemos una serie de tablas-síntesis que recogen la distribución de la población atendida, en base a los criterios de edad, sexo, nivel de estudios y nivel económico. Los datos que exponemos a continuación han sido obtenidos a lo largo de las entrevistas mantenidas con los ciudadanos en cada consulta. Se trata, por tanto, de datos aproximados que permiten obtener una idea sobre el perfil medio del ciudadano que acude a esta Institución a través de la Oficina de Información.

1.1. Sexo del consultante.

Existe una relación proporcional entre la cantidad de consultas efectuadas por hombres y por mujeres. También señalamos las consultas en las que los interesados representaban un colectivo de afectados.

| SEXO DEL CONSULTANTE | TOTAL | % |
|----------------------|-------------|--------------|
| HOMBRE | 769 | 51,30 |
| MUJER | 685 | 45,70 |
| COLECTIVOS | 43 | 2,80 |
| TOTAL | 1497 | 99,80 |

1.2. Edad de los consultantes.

Las personas que han acudido a la Oficina de Información de esta Institución tienen una edad que oscila entre los 20 y los 75 años, si bien el

grupo de edades que más personas aglutina son los comprendidos entre los 36 y 50 años, estableciendo un porcentaje más reducido para las personas de edades más avanzadas. Una relación de la cantidad total expresada en tantos por ciento se muestra en el siguiente cuadro:

| EDAD DEL CONSULTANTE | % |
|-----------------------------|--------------|
| DE 20 A 35 AÑOS | 25,76 |
| DE 36 A 50 AÑOS | 39,26 |
| DE 51 A 65 AÑOS | 23,31 |
| MAS DE 66 AÑOS | 11,65 |
| TOTAL | 99,98 |

1.3. Nivel de Instrucción.

Un 10'55% de las personas recibidas no tienen estudios, lo que significa que estamos ante unas personas que apenas si saben leer y escribir, y que en general expresan sus problemas con cierta dificultad. A éstos hay que añadir un contingente de poco más de la mitad (53,21%), que tan sólo alcanzan un nivel elemental, asimilables a personas que han realizado los estudios primarios.

Esta proporción nos refleja que en la mayoría de los casos estamos ante una persona con escaso nivel de instrucción.

| NIVEL DE ESTUDIOS DEL CONSULTANTE | % |
|--|--------------|
| SIN ESTUDIOS | 10,55 |
| ELEMENTAL | 53,21 |
| MEDIO | 26,60 |
| SUPERIOR | 9,63 |
| TOTAL | 99,99 |

Existe una clara asociación entre el nivel de instrucción que presentan los consultantes y el contenido de las materias que les preocupan y, en definitiva, les traen a esta Oficina: son los ciudadanos con niveles más bajos de instrucción los que plantean problemas relacionados con la Vivienda y los Servicios Sociales; por contra, los ciudadanos con niveles medios y superiores plantean por lo general conflictos relacionados con las competencias municipales, ejercicio del derecho a la educación, ejecución de obras públicas y los perjuicios que éstas ocasionan sobre la propiedad privada, etc.

Se puede pensar que el nivel de estudio formal no se puede equiparar siempre a los niveles de educación y cultura, ya que éstos tienen otras connotaciones. Sin embargo, creemos que el nivel de estudio es un indicador válido del nivel de capacitación de la persona, para obtener diversos grados de información.

1.4. Nivel económico.

En cuanto a la situación económica de estos ciudadanos, a continuación presentamos un cuadro donde queda reflejado el nivel económico que alcanzan, en función de una serie de variables que se expresan en el mismo. Para aplicar estas variables, hemos tenido en cuenta el baremo que se acompaña junto a cada porcentaje, referido a cantidad de pesetas por persona y mes.

| NIVEL DE INGRESOS | % | INGRESOS PERSONA/MES |
|--------------------------|----------|-----------------------------|
| ALTO | 5,50 | MAS DE 150.000 PTS |
| MEDIO-ALTO | 7,44 | DE 91.000 A 149.000 PTS. |
| MEDIO-BAJO | 27,05 | DE 41.000 A 90.000 PTS. |
| BAJO-UMBRAL DE POBREZA | 60,01 | MENOS DE 40.000 PTS. |

Como podemos observar, el montante de personas agrupadas en los niveles inferiores es superior al resto, ya que supone más de la mitad de la población atendida (60,01 %). Estos ciudadanos, en su mayoría, son personas que pertenecen a las clases sociales más "populares", no llegan al salario mínimo interprofesional, y sus ingresos suelen proceder del desempeño de

actividades esporádicas, ayudas sociales, pensiones no contributivas etc, por lo que pertenecen a los grupos de población más desfavorecidos.

Ante estos tres caracteres que hemos destacados como los más significativos para describir de una forma aproximada el perfil del ciudadano que se dirige al Defensor del Pueblo Andaluz, no mediante escrito de queja, sino a través de la Oficina de Información, podemos establecer que el perfil con que nos encontramos corresponde a una persona de 36 a 50 años de edad, con un nivel de instrucción elemental o de estudios primarios, con unos recursos económicos escasos y, en ocasiones, en situación de pobreza, marginación o exclusión social. Con lo cual, se pone de manifiesto que a esta Oficina acuden un alto porcentaje de personas que pertenecen a las escalas sociales más bajas, ya que existe una clara asociación, como norma general, entre el nivel de estudio formal alcanzado, el mundo del trabajo y el nivel de ingresos.

Ante estos tres caracteres que hemos destacados como los más significativos para describir de una forma aproximada el perfil del ciudadano que se dirige al Defensor del Pueblo Andaluz, no mediante escrito de queja, sino a través de la Oficina de Información, podemos establecer que el perfil con que nos encontramos corresponde a una persona de 36 a 50 años de edad, con un nivel de instrucción elemental o de estudios primarios, con unos recursos económicos escasos y, en ocasiones, en situación de pobreza, marginación o exclusión social. Con lo cual, se pone de manifiesto que a esta Oficina acuden un alto porcentaje de personas que pertenecen a las escalas sociales más bajas, ya que existe una clara asociación, como norma general, entre el nivel de estudio formal alcanzado, el mundo del trabajo y el nivel de ingresos.

Obviamente, el perfil aproximado que acabamos de describir sobre las personas tratadas específicamente por la Oficina de Información ha de completarse con las notas y características que presentan los demás ciudadanos que se dirigen directamente en queja ante la Institución.

ANEXO: DATOS ESTADISTICOS.

CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS TRAMITADAS EN 1.993

| Causas de Cierre | Quejas procedentes de años anteriores | Quejas presentadas en el año 1.993 | Total quejas cerradas en 1.993 | Porcentaje % |
|--------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------|
| - Administración acepta - | 355 | 170 | 525 | 17.99 % |
| Admón. acepta pretensión | 113 | 78 | 191 | 6.55 |
| Admón. acepta resolución | 100 | 7 | 107 | 3.67 |
| Admón. acepta silencio | 29 | 17 | 46 | 1.58 |
| Acepta recordat.sobre silencio | 6 | 0 | 6 | 0.21 |
| En vías de solución | 107 | 68 | 175 | 6.00 |
| - Colaboración otro Defensor - | 23 | 293 | 316 | 10.83 % |
| Remitida a otros Defensores | 0 | 3 | 3 | 0.10 |
| Remitida DPE | 23 | 290 | 313 | 10.73 |
| - Informe anual - | 131 | 24 | 155 | 5.31 % |
| Artículo 15 | 47 | 20 | 67 | 2.30 |
| Artículo 18 | 4 | 0 | 4 | 0.14 |
| Artículo 29 | 80 | 4 | 84 | 2.88 |
| - No Admitidas a Trámite - | 98 | 597 | 695 | 23.82 % |
| Anónima | 1 | 39 | 40 | 1.37 |
| Sin dirección/domicilio | 0 | 19 | 19 | 0.65 |
| No completa datos | 34 | 74 | 108 | 3.70 |
| Duplicidad | 0 | 25 | 25 | 0.86 |
| No existe irregularidad | 14 | 150 | 164 | 5.62 |
| Jurídico-Privada | 9 | 52 | 61 | 2.09 |
| Más de un año | 0 | 10 | 10 | 0.34 |
| Otras causas | 4 | 32 | 36 | 1.23 |
| No ratifica | 0 | 1 | 1 | 0.03 |
| Sin competencia | 17 | 89 | 106 | 3.63 |
| Sub-Iudice | 8 | 35 | 43 | 1.47 |
| Sin interés legítimo | 0 | 1 | 1 | 0.03 |
| Sin pretensión | 7 | 22 | 29 | 0.99 |
| Sin recurrir a la Admón. | 4 | 48 | 52 | 1.78 |
| - Finalizadas tras tramitación | 537 | 690 | 1,227 | 42.05 % |
| Anulada | 2 | 1 | 3 | 0.10 |
| Desiste | 13 | 12 | 25 | 0.86 |
| Duplicidad | 1 | 1 | 2 | 0.07 |
| Jurídico-Privada | 3 | 9 | 12 | 0.41 |
| No existe irregularidad | 141 | 438 | 579 | 19.84 |
| Otras resoluciones | 360 | 210 | 570 | 19.53 |
| Perjuicios a terceros | 1 | 0 | 1 | 0.03 |
| Sin competencia | 0 | 6 | 6 | 0.21 |

| | | | | |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Sub-Iudice | 15 | 9 | 24 | 0.82 |
| Sin recurrir a la Admón. | 1 | 4 | 5 | 0.17 |
| TOTALES | 1,144 | 1,774 | 2,918 | 100.00 % |

PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS, AÑO 93
 NUMERO DE QUEJAS POR CADA 100.000 HABITANTES

| Procedencia de las quejas | Capitales | Pueblos | Nº total de quejas | Porcentaje | Población d.derecho | Quejas ponderada |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------------|-----------------|---------------------|------------------|
| ALMERIA | 62 | 75 | 137 | 4.55 % | 475,062 | 29 |
| CADIZ | 69 | 376 | 445 | 14.78 % | 1,104,254 | 40 |
| CORDOBA | 183 | 139 | 322 | 10.70 % | 772,018 | 42 |
| GRANADA | 77 | 106 | 183 | 6.08 % | 817,005 | 22 |
| HUELVA | 86 | 87 | 173 | 5.75 % | 450,758 | 38 |
| JAEN | 103 | 119 | 222 | 7.38 % | 656,093 | 34 |
| MALAGA | 136 | 263 | 399 | 13.26 % | 1,191,995 | 33 |
| SEVILLA | 495 | 593 | 1,088 | 36.15 % | 1,678,168 | 65 |
| OTRAS PROVINCIAS | 21 | 16 | 37 | 1.23 % | - | - |
| EXTRANJERO | 4 | | 4 | 0.13 % | - | - |
| TOTAL | 1,236 | 1,774 | 3,010 | 100.00 % | 7,145,353 | 42 |

DISTRIBUCION DE QUEJAS Y FIRMANTES POR AREAS DE ACTUACION, AÑO 93

| Porcent. % | AREAS DE ACTUACION | Quejas de Oficio | Quejas no repetidas | Quejas repetidas | Nº total de Quejas | Porcent. % | Nº de firmantes |
|------------|---|------------------|---------------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|
| 0.36 | AGRICULTURA Y PESCA | | 20 | 6 | 26 | 0.86 | 26 |
| 0.14 | CULTURA | 4 | 4 | 2 | 10 | 0.33 | 10 |
| 5.28 | AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 11 | 249 | 1 | 261 | 8.67 | 380 |
| 36.98 | EDUCACION | 5 | 179 | 430 | 614 | 20.40 | 2,661 |
| 0.22 | FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 14 | | 16 | 0.53 | 16 |
| | GOBERNACION | 9 | 70 | | 79 | 2.62 | 96 |

| | | | | | | | |
|--------|------------------------------|-----|-------|-------|---------|--------|-------|
| 1.33 | ECONOMIA Y HACIENDA | | 103 | 178 | 281 | 9.34 | 281 |
| 3.90 | JUSTICIA | 6 | 380 | | 386 | 12.82 | 736 |
| 10.23 | AMA | 7 | 23 | | 30 | 1.00 | 32 |
| 0.44 | OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 30 | 298 | 276 | 604 | 20.07 | 756 |
| 10.51 | PRESIDENCIA | | 3 | | 3 | 0.10 | 3 |
| 0.04 | SERVICIOS SOCIALES | 1 | 103 | 6 | 110 | 3.65 | 114 |
| 1.58 | SALUD | 4 | 188 | 287 | 479 | 15.91 | 573 |
| 7.96 | TRABAJO | 2 | 109 | | 111 | 3.69 | 1,512 |
| 21.01 | | | | | | | |
| | TOTAL | 81 | 1,743 | 1,186 | 3,010 | 100.00 | 7,196 |
| 100.00 | | | | | | | |
| | | (a) | (b) | (c) | (a+b+c) | | |

DISTRIBUCION DE QUEJAS Y FIRMANTES POR PROVINCIAS , AÑO 93

| PROVINCIAS | Quejas de Oficio | Quejas no repetidas | Quejas repetidas | Nº total de Quejas | Porcent. % | Nº de firmantes |
|------------|---------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|---------------|--------------------|
| Almería | 5 | 110 | 22 | 137 | 4.55 | 190 |
| Cádiz | 15 | 247 | 183 | 445 | 14.78 | 799 |
| Córdoba | 5 | 149 | 168 | 322 | 10.70 | 368 |

| | | | | | | | | |
|---------|--|----|-------|-------|-------|--------|-------|--|
| 5.11 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Granada | \| | 7 | \| 150 | \| 26 | \| 183 | \| 6.08 | \| 349 | \| |
| 4.85 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Huelva | \| | 3 | \| 95 | \| 75 | \| 173 | \| 5.75 | \| 180 | \| |
| 2.50 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Jaén | \| | 3 | \| 127 | \| 92 | \| 222 | \| 7.38 | \| 262 | \| |
| 3.64 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Málaga | \| | 4 | \| 263 | \| 132 | \| 399 | \| 13.26 | \| 554 | \| |
| 7.70 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Sevilla | \| | 39 | \| 564 | \| 485 | \| 1,088 | \| 36.15 | \| 4,452 | \| |
| 61.87 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| \| Otras | \| |  | \| 38 | \| 3 | \| 41 | \| 1.36 | \| 42 | \| |
| 0.58 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| ----- | | | | | | | | |
| \| TOTAL | \| | 81 | \| 1,743 | \| 1,186 | \| 3,010 | \| 100.00 | \| 7,196 | \| |
| 100.00 | \| |  |  |  |  |  |  |  |
| ----- | | | | | | | | |

(a) (b) (c) (a+b+c)

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION EN 1.993

| Areas de Actuación | Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla | Otras | Total |
|---|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|--------------|
| AGRICULTURA Y PESCA | 5 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 16 |
| CULTURA | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 8 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 14 | 26 | 14 | 8 | 8 | 10 | 34 | 61 | 2 | 177 |
| EDUCACION | 8 | 56 | 19 | 13 | 12 | 13 | 105 | 269 | 1 | 496 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 3 | 0 | 10 |
| GOBERNACION | 5 | 6 | 3 | 6 | 3 | 1 | 10 | 22 | 0 | 56 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 0 | 90 | 4 | 1 | 0 | 3 | 2 | 61 | 0 | 161 |
| JUSTICIA | 9 | 19 | 10 | 4 | 5 | 2 | 12 | 35 | 2 | 98 |
| AMA | 4 | 3 | 2 | 5 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 24 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 12 | 25 | 109 | 10 | 12 | 20 | 16 | 197 | 3 | 404 |
| PRESIDENCIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| SERVICIOS SOCIALES | 6 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 8 | 35 | 2 | 64 |
| SALUD | 25 | 25 | 83 | 29 | 18 | 94 | 44 | 79 | 1 | 398 |
| TRABAJO | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 11 | 0 | 20 |
| TOTALES | 90 | 256 | 249 | 85 | 65 | 150 | 240 | 784 | 15 | 1,934 |
| NO ADMITIDAS | 21 | 119 | 39 | 53 | 31 | 43 | 86 | 191 | 14 | 597 |
| REMITIDAS OTROS DEFENSORES | 15 | 35 | 16 | 28 | 68 | 12 | 53 | 60 | 6 | 293 |

| | | | | | | | | | | |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|----|-------|
| EN ESTUDIO | 11 | 35 | 18 | 17 | 9 | 17 | 20 | 53 | 6 | 186 |
| TOTALES | 137 | 445 | 322 | 183 | 173 | 222 | 399 | 1,088 | 41 | 3,010 |

DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION, AÑO 93

| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |
|-----------------------------------|----------|----------|---------|
| AGRICULTURA Y PESCA | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 2 | 0 | 2 |
| Agricultura | 5 | 6 | 11 |
| I.A.R.A | 5 | 4 | 9 |
| Personal laboral | 1 | 1 | 2 |
| Otros | 1 | 1 | 2 |
| Total Area | 14 | 12 | 26 |
| CULTURA | | | |
| Bienes culturales | 5 | 4 | 9 |
| Promoción cultural | 0 | 1 | 1 |
| Total Area | 5 | 5 | 10 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 5 | 4 | 9 |
| Contratación | 3 | 1 | 4 |
| Serv. municipales y competenci | 111 | 65 | 176 |
| Personal | 8 | 15 | 23 |
| Haciendas Locales | 11 | 19 | 30 |
| Organización Funcionamineto y | 5 | 1 | 6 |
| Patrimonio y bienes | 2 | 2 | 4 |
| Otras materias | 2 | 7 | 9 |
| Total Area | 147 | 114 | 261 |
| EDUCACION | | | |
| EDUCACION | 16 | 3 | 19 |
| Ordenación Educativa | 20 | 70 | 90 |
| Construcciones y equipamiento | 7 | 7 | 14 |
| Universidades | 10 | 62 | 72 |
| Comunidad educativa | 321 | 96 | 417 |
| Silencio. | 1 | 1 | 2 |
| Total Area | 375 | 239 | 614 |
| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENER | | | |
| Turismo | 2 | 2 | 4 |
| Industria | 2 | 2 | 4 |
| Energía | 2 | 4 | 6 |

| | | | | |
|--------------------------------|----|----------|----------|---------|
| Minas | 0 | 1 | 1 | |
| Otras materias | 1 | 0 | 1 | |
| Total Area | 7 | 9 | 16 | |
| GOBERNACION | | | | |
| COORDINACION Y RECURSOS ADMINI | 1 | 0 | 1 | |
| PERSONAL FUNCIONARIO | 18 | 21 | 39 | |
| PERSONAL LABORAL | 3 | 0 | 3 | |
| Selección y Formación de Perso | 1 | 3 | 4 | |
| POLITICA INTERIOR | 6 | 2 | 8 | |
| ADMINISTRACION LOCAL | 2 | 0 | 2 | |
| SILENCIO | 4 | 2 | 6 | |
| COMPETENCIAS ESTATALES | 1 | 10 | 11 | |
| OTRAS MATERIAS | 3 | 2 | 5 | |
| Total Area | 39 | 40 | 79 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | | | |
| Tributos | 1 | 25 | 26 | |
| Centro de Gestión Catastral y | 2 | 3 | 5 | |
| Expedientes de devolución de i | 4 | 6 | 10 | |
| Reclamaciones económico/admini | 3 | 14 | 17 | |
| Silencio y dilaciones | 3 | 5 | 8 | |
| C.T.N.E. | 2 | 13 | 15 | |
| Otros. | 1 | 199 | 200 | |
| Total Area | 16 | 265 | 281 | |
| JUSTICIA | | | | |
| JUSTICIA | 9 | 0 | 9 | |
| Dilaciones Singulares | 39 | 32 | 71 | |
| Auxilio Judicial | 2 | 1 | 3 | |
| Estructurales | 6 | 1 | 7 | |
| Areas de actuación | | Abiertas | Cerradas | Totales |
| Supuestos de indefensión | 1 | 3 | | 4 |
| Ejecución Admón. | 5 | 6 | | 11 |
| Falta colaboración de la Admón | 1 | 0 | | 1 |
| Abogados | 7 | 9 | | 16 |
| Procuradores | 0 | 1 | | 1 |
| Familia | 1 | 2 | | 3 |
| Arrendaminetos | 1 | 3 | | 4 |
| Juridico/privadas | 4 | 32 | | 36 |
| Función jurisdiccional | 8 | 64 | | 72 |
| Sin pretensión | 0 | 4 | | 4 |
| Extranjeros | 0 | 14 | | 14 |
| Sanciones de tráfico | 2 | 6 | | 8 |
| Armas y Caza | 0 | 1 | | 1 |
| Personal y policía | 2 | 8 | | 10 |

| | | | |
|------------------------|----|-----|-----|
| Malos tratos | 0 | 1 | 1 |
| Servicio militar | 3 | 5 | 8 |
| Pensiones de guerra | 2 | 5 | 7 |
| Prisiones | 0 | 16 | 16 |
| Objeción de conciencia | 1 | 1 | 2 |
| Jurisdicción nacional | 0 | 2 | 2 |
| Indulto | 0 | 5 | 5 |
| Otras | 5 | 65 | 70 |
| Total Area | 99 | 287 | 386 |

AMA

| | | | |
|--------------------------------|----------|----------|---------|
| PRESIDENCIA | 1 | 0 | 1 |
| ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS | 1 | 0 | 1 |
| PROTECCION Y CONSERVACION DE L | 3 | 2 | 5 |
| CALIDAD AMBIENTAL | 8 | 0 | 8 |
| PROTECCION AMBIENTAL | 6 | 5 | 11 |
| SILENCIO | 1 | 0 | 1 |
| OTRAS MATERIAS | 1 | 2 | 3 |
| Total Area | 21 | 9 | 30 |
| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |

OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

| | | | |
|------------------------------|-----|-----|-----|
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 9 | 0 | 9 |
| Vivienda | 146 | 247 | 393 |
| Urbanismo | 40 | 34 | 74 |
| Obras Públicas. | 16 | 12 | 28 |
| Expropiaciones. | 8 | 11 | 19 |
| Transportes. | 1 | 80 | 81 |
| Total Area | 220 | 384 | 604 |

PRESIDENCIA

| | | | |
|--------------------------|---|---|---|
| D.G. Comunicación Social | 1 | 0 | 1 |
| Competencias Estatales | 0 | 1 | 1 |
| Otras | 1 | 0 | 1 |
| Total Area | 2 | 1 | 3 |

SERVICIOS SOCIALES

| | | | |
|--------------------------------|----|----|----|
| SERVICIOS SOCIALES | 1 | 0 | 1 |
| Menores | 12 | 11 | 23 |
| Jóvenes | 1 | 1 | 2 |
| Ancianos | 4 | 4 | 8 |
| Disminuidos psíquicos y físico | 4 | 14 | 18 |
| Colectivos sociales desprotegi | 0 | 4 | 4 |
| Ayudas económicas | 6 | 5 | 11 |
| Pensiones asistenciales | 12 | 18 | 30 |

| | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| Drogas | 1 | 2 | 3 |
| asuntos administrativos | 2 | 3 | 5 |
| Otras | 0 | 5 | 5 |
| Total Area | 43 | 67 | 110 |
| SALUD | | | |
| SALUD | 45 | 5 | 50 |
| Salud Pública | 4 | 1 | 5 |
| Atención Primaria | 8 | 190 | 198 |
| Asistencia Especializada | 19 | 10 | 29 |
| Áreas de actuación | | | |
| Abiertas | | | |
| Cerradas | | | |
| Totales | | | |
| Salud Mental | 4 | 3 | 7 |
| Listas de espera | 12 | 9 | 21 |
| Servicios de urgencia y emerge | 4 | 4 | 8 |
| Gestión administrativa | 9 | 4 | 13 |
| Derecho de los usuarios | 2 | 0 | 2 |
| Consumo | 4 | 9 | 13 |
| Personal | 110 | 19 | 129 |
| Promoción Profesional | 0 | 1 | 1 |
| Información y consideraciones | 0 | 3 | 3 |
| Total Area | 221 | 258 | 479 |
| TRABAJO | | | |
| TRABAJO | 2 | 0 | 2 |
| Cooperativas | 1 | 2 | 3 |
| Fomento de empleo | 3 | 1 | 4 |
| Tiempo libre | 1 | 0 | 1 |
| Seguridad e higiene | 2 | 0 | 2 |
| Programa de solidaridad | 5 | 5 | 10 |
| Agrarios | 0 | 4 | 4 |
| Inspección de trabajo | 1 | 3 | 4 |
| Autónomos | 0 | 4 | 4 |
| Viudedad y familiares | 1 | 7 | 8 |
| Invalidez | 3 | 12 | 15 |
| Convenios internacionales | 2 | 0 | 2 |
| Jubilación | 2 | 4 | 6 |
| Cotizaciones | 0 | 6 | 6 |
| Desempleo | 1 | 11 | 12 |
| PETICIONES DE TRABAJO | 2 | 6 | 8 |
| conflicto laboral | 0 | 2 | 2 |
| Otras | 1 | 17 | 18 |
| Total Area | 27 | 84 | 111 |
| TOTAL | 1,236 | 1,774 | 3,010 |

PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS

| | N° de Quejas ----- | N° de firmantes ----- |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>PROVINCIA DE ALMERIA</i> | | |
| Abrucena | 1 | 1 |
| Adra | 11 | 13 |
| Aguadulce | 2 | 2 |
| Albox | 1 | 1 |
| ALMERIA | 62 | 75 |
| Balanegra | 1 | 1 |
| Balerma | 2 | 2 |
| Berja | 5 | 5 |
| Campohermoso | 1 | 1 |
| Cantoria | 2 | 2 |
| Cóbdar | 1 | 1 |
| Cuevas del Almanzora | 3 | 3 |
| El Ejido | 9 | 9 |
| Garrucha | 2 | 2 |
| Gergal | 2 | 2 |
| Guardias Viejas | 1 | 1 |
| Huércal de Almería | 1 | 1 |
| Huércal-Overa | 3 | 3 |
| La Mojonera (Roquetas de Mar) | 1 | 1 |
| Laujar de Andarax | 2 | 2 |
| Lubrín | 1 | 1 |
| Macael | 2 | 2 |
| Mojácar | 1 | 6 |
| Níjar | 1 | 1 |
| Olula del Río | 2 | 2 |
| Pampanico | 1 | 1 |
| Parador de las Hortichuel | 2 | 2 |
| Pulpi | 2 | 3 |
| Roquetas de Mar | 6 | 38 |
| Santa María del Aguila | 1 | 1 |
| Tíjola | 1 | 1 |
| Turre | 1 | 1 |
| Vera | 1 | 1 |
| Viator | 1 | 1 |
| Vícar | 1 | 1 |
| TOTAL ALMERIA | 137 | 190 |
| <i>PROVINCIA DE CADIZ</i> | | |
| Alcalá de los Gazules | 1 | 1 |
| Algeciras | 20 | 20 |

| | | |
|--------------------------------|--------------|-----------------|
| Algodonales | 1 | 1 |
| Arcos de la Frontera | 5 | 5 |
| Barbate | 5 | 5 |
| Benalup de Sidonia | 1 | 1 |
| Bolonia | 1 | 1 |
| Bornos | 3 | 3 |
| CADIZ | 69 | 377 |
| Castellar de la Frontera | 2 | 4 |
| Ceuta | 1 | 1 |
| Chiclana de la Frontera | 59 | 59 |
| Chipiona | 2 | 2 |
| Conil de la Frontera | 3 | 3 |
| El Bosque | 1 | 1 |
| El Puerto de Santa María | 21 | 21 |
| Estación Jimena de la Frontera | 1 | 1 |
| Estella del Marqués | 1 | 1 |
| Grazalema | 1 | 1 |
| Jerez de la Frontera | 43 | 48 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Jimena de la Frontera | 2 | 2 |
| La Florida | 2 | 2 |
| La Línea de la Concepción | 17 | 17 |
| La Muela de Vejer | 1 | 1 |
| Los Barrios | 8 | 8 |
| Los Naveros | 1 | 1 |
| Medina Sidonia | 7 | 7 |
| Olvera | 1 | 1 |
| Prado del Rey | 1 | 1 |
| Puerto Real | 18 | 18 |
| Puerto Serrano | 4 | 4 |
| Rota | 12 | 12 |
| Rota Naval | 7 | 7 |
| San Fernando | 50 | 50 |
| San Martín del Tesorillo | 1 | 1 |
| San Pablo de Buceite | 1 | 1 |
| Sanlúcar de Barrameda | 42 | 81 |
| Setenil de las Bodegas | 2 | 2 |
| Tahivilla | 1 | 1 |
| Tarifa | 5 | 5 |
| Torre Alhaquime | 4 | 4 |
| Trebujena | 2 | 2 |
| Ubrique | 5 | 5 |
| Vejer de la Frontera | 5 | 5 |
| Villamartín | 5 | 5 |
| TOTAL CADIZ | 445 | 799 |

PROVINCIA DE CORDOBA

| | | |
|--------------------------|--------------|-----------------|
| Aguilar de la Frontera | 1 | 1 |
| Baena | 5 | 5 |
| Benamejí | 5 | 5 |
| Bélmez | 4 | 4 |
| Bujalance | 1 | 1 |
| Cabra | 4 | 4 |
| Cañada del Rabadán | 1 | 1 |
| Carcabuey | 1 | 1 |
| Cardeña | 1 | 1 |
| Castro del Río | 1 | 1 |
| CORDOBA | 172 | 190 |
| El Viso | 1 | 1 |
| Espejo | 1 | 1 |
| Fernán Núñez | 2 | 2 |
| Fuente Carreteros | 1 | 1 |
| Fuente Obejuna | 2 | 2 |
| Fuente Palmera | 2 | 2 |
| Hinojosa del Duque | 4 | 4 |
| Iznájar | 1 | 1 |
| La Rambla | 3 | 3 |
| La Victoria | 1 | 2 |
| Las Quemadas | 10 | 10 |
| Los Morales | 1 | 1 |
| Lucena | 24 | 24 |
| Luque | 1 | 1 |
| Marbella | 1 | 1 |
| Montalbán de Córdoba | 1 | 1 |
| Montemayor | 1 | 1 |
| Montilla | 6 | 6 |
| Montoro | 2 | 2 |
| Monturque | 1 | 1 |
| Moriles | 1 | 1 |
| Navas del Selpillar | 1 | 1 |
| Nueva Carteya | 1 | 1 |
| Obejo | 1 | 1 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Palma del Río | 2 | 2 |
| Peñarroya-Pueblonuevo | 6 | 6 |
| Porvenir de la Industria | 1 | 1 |
| Posadas | 5 | 5 |
| Pozoblanco | 9 | 9 |
| Priego de Córdoba | 8 | 18 |
| Puente Genil | 9 | 26 |

| | | |
|-------------------------|-----|-----|
| Rivero de Posadas | 1 | 1 |
| Rute | 2 | 2 |
| Santa Cruz | 1 | 1 |
| Torrecampo | 1 | 1 |
| Villa del Río | 3 | 3 |
| Villanueva de Córdoba | 1 | 1 |
| Villanueva del Duque | 2 | 2 |
| Villaralto | 1 | 1 |
| Villaviciosa de Córdoba | 3 | 3 |
| Zuheros | 1 | 1 |
| TOTAL CORDOBA | 322 | 368 |

PROVINCIA DE GRANADA

| | | |
|----------------------|----|-----|
| Albolote | 2 | 3 |
| Alfacar | 1 | 1 |
| Almuñécar | 6 | 6 |
| Armillá | 1 | 1 |
| Atarfe | 2 | 2 |
| Baza | 6 | 18 |
| Benalúa de Guadix | 1 | 1 |
| Bubión | 1 | 1 |
| Caniles de Baza | 2 | 2 |
| Capileira | 1 | 1 |
| Castell de Ferro | 1 | 1 |
| Churriana de la Vega | 1 | 1 |
| Cogollos de la Vega | 1 | 1 |
| Cojayar | 2 | 2 |
| Cortes de Baza | 2 | 2 |
| Dehesas Viejas | 1 | 1 |
| Diezma | 2 | 2 |
| Dúrcal | 3 | 3 |
| El Bejarín | 1 | 6 |
| El Chaparral | 1 | 1 |
| Galera | 2 | 2 |
| Gójar | 2 | 2 |
| GRANADA | 77 | 189 |
| Guadahortuna | 1 | 1 |
| Guadix | 5 | 5 |
| Guajar Faragüit | 1 | 1 |
| Guajar Fondón | 1 | 1 |
| Hernán Valle | 1 | 1 |
| Hueneja | 2 | 2 |
| Huetor Vega | 1 | 1 |
| Huélago | 1 | 1 |
| Huésca | 2 | 2 |
| Iznalloz | 1 | 1 |

| | | |
|----------------------|--------------|-----------------|
| Jayena | 1 | 1 |
| Jerez del Marquesado | 1 | 1 |
| La Calahorra | 2 | 2 |
| La Herradura | 1 | 1 |
| La Peza | 1 | 1 |
| La Zubia | 1 | 1 |
| Láchar | 1 | 1 |
| Las Gabias | 1 | 37 |
| Las Vertientes | 1 | 1 |
| Loja | 3 | 3 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |

| | | |
|---------------------|-----|-----|
| Maracena | 2 | 2 |
| Monachil | 1 | 1 |
| Motril | 8 | 8 |
| Murtas | 2 | 2 |
| Ogíjares | 1 | 1 |
| Olivares | 1 | 1 |
| Orgiva | 1 | 1 |
| Otura | 1 | 1 |
| Padul | 2 | 2 |
| Pampaneira | 1 | 1 |
| Peligros | 1 | 1 |
| Peñuelas | 1 | 1 |
| Puebla Don Fadrique | 1 | 1 |
| Pulianas | 1 | 1 |
| Salobreña | 4 | 4 |
| Santa Fe | 1 | 1 |
| Tiena | 1 | 1 |
| Ugíjar | 1 | 1 |
| Valderrubio | 2 | 2 |
| Yegen | 1 | 1 |
| Zújar | 1 | 1 |
| TOTAL GRANADA | 183 | 349 |

PROVINCIA DE HUELVA

| | | |
|----------------|---|---|
| Aljaraque | 3 | 3 |
| Almonte | 3 | 3 |
| Aracena | 3 | 3 |
| Ayamonte | 3 | 3 |
| Beas | 1 | 1 |
| Bellavista | 5 | 5 |
| Berrocal | 2 | 2 |
| Cabezas Rubias | 1 | 1 |
| Calañas | 1 | 1 |
| Campofrío | 1 | 1 |

| | | |
|---------------------------|--------------|-----------------|
| Corrales | 1 | 1 |
| Cortegana | 1 | 1 |
| El Cerro de Andévalo | 1 | 1 |
| El Repilado | 1 | 1 |
| Galaroza | 1 | 1 |
| Gibraleón | 3 | 3 |
| Higuera de la Sierra | 1 | 1 |
| Hinojales | 1 | 1 |
| Hinojos | 1 | 1 |
| HUELVA | 86 | 89 |
| Isla Cristina | 3 | 3 |
| La Palma del Condado | 4 | 4 |
| La Redondela | 1 | 1 |
| Lepe | 1 | 1 |
| Linares de la Sierra | 1 | 1 |
| Matalascañas | 5 | 5 |
| Minas de Riotinto | 10 | 12 |
| Minas de Silos de Calañas | 1 | 1 |
| Moguer | 3 | 5 |
| Palos de la Frontera | 1 | 1 |
| Paterna del Campo | 2 | 2 |
| Pozo del Camino | 1 | 1 |
| Puebla de Guzmán | 1 | 1 |
| Punta Umbría | 4 | 4 |
| Rociana del Condado | 1 | 1 |
| San Juan del Puerto | 6 | 6 |
| Santa Bárbara de Casa | 1 | 1 |
| Trigueros | 3 | 3 |
| Valverde del Camino | 1 | 1 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Zalamea la Real | 2 | 2 |
| Zufre | 1 | 1 |
| TOTAL HUELVA | 173 | 180 |
| PROVINCIA DE JAEN | | |
| Alcalá la Real | 1 | 14 |
| Andújar | 20 | 36 |
| Baeza | 1 | 1 |
| Bailén | 5 | 9 |
| Beas de Segura | 1 | 1 |
| Begíjar | 3 | 3 |
| Bélmez de la Moraleda | 2 | 2 |
| Cabra de Santo Cristo | 1 | 1 |
| Cambil | 1 | 1 |
| Campillo del Río | 1 | 1 |

| | | |
|--------------------------|-----|-----|
| Castellar de Santisteban | 1 | 1 |
| Cazorla | 7 | 7 |
| Espeluy Pueblo | 1 | 1 |
| Hinojares | 1 | 1 |
| Huelma | 2 | 2 |
| Ibros | 1 | 1 |
| JAEN | 103 | 108 |
| Jódar | 1 | 1 |
| La Carolina | 3 | 3 |
| Linares | 25 | 26 |
| Marmolejo | 4 | 5 |
| Martos | 2 | 2 |
| Mengíbar | 2 | 2 |
| Peal de Becerro | 2 | 2 |
| Pegalajar | 1 | 1 |
| Porcuna | 3 | 3 |
| Rus | 2 | 2 |
| Santisteban del Puerto | 3 | 3 |
| Sorihuela de Guadalimar | 1 | 1 |
| Torredonjimeno | 2 | 2 |
| Torreperogil | 2 | 2 |
| Ubeda | 11 | 11 |
| Venta de los Santos | 1 | 1 |
| Vilches | 1 | 1 |
| Villacarrillo | 2 | 2 |
| Villanueva del Arzobispo | 2 | 2 |
| TOTAL JAEN | 222 | 262 |
| PROVINCIA DE MALAGA | | |
| Alameda | 2 | 2 |
| Algarrobo Costa | 1 | 1 |
| Alhaurín de la Torre | 16 | 16 |
| Alhaurín el Grande | 6 | 6 |
| Almargen | 4 | 33 |
| Almayate Alto | 1 | 1 |
| Alora | 5 | 5 |
| Antequera | 9 | 9 |
| Archidona | 1 | 1 |
| Ardales | 1 | 1 |
| Arriate | 2 | 2 |
| Arroyo de la Miel | 5 | 5 |
| Benagalbón | 1 | 1 |
| Benalmadena Costa | 2 | 2 |
| Benalmadena Pueblo | 3 | 3 |
| Benaojan | 1 | 1 |
| Cajiz | 1 | 1 |

| | | |
|---------------------------------|--------------|-----------------|
| Campanillas | 1 | 1 |
| Campillos | 2 | 2 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Cártama | 2 | 2 |
| Casarabonela | 3 | 3 |
| Churriana | 4 | 4 |
| Coín | 9 | 9 |
| Competa | 3 | 3 |
| Cortes de la Frontera | 3 | 3 |
| Cortes de la Frontera (Estació) | 2 | 2 |
| El Morche | 1 | 1 |
| Estación de Cartama | 38 | 38 |
| Estepona | 23 | 23 |
| Fuengirola | 19 | 19 |
| Fuente Piedra | 1 | 1 |
| Gaucin | 1 | 1 |
| Igualeja | 1 | 1 |
| Istan | 2 | 93 |
| Jimera de Libar | 1 | 1 |
| La cala de Mijas | 1 | 1 |
| Macharaviaya | 2 | 2 |
| MALAGA | 136 | 154 |
| Manilva | 3 | 3 |
| Marbella | 17 | 17 |
| MELILLA | 2 | 2 |
| Mijas | 4 | 13 |
| Montecorto | 1 | 1 |
| Nerja | 2 | 2 |
| Pizarra | 1 | 1 |
| Rincón de la Victoria | 7 | 7 |
| Ronda | 11 | 14 |
| San Luis de Sabinillas | 1 | 1 |
| San Pedro de Alcántara | 5 | 5 |
| Sierra de Yeguas | 1 | 1 |
| Tolox | 1 | 1 |
| Torre del Mar | 5 | 10 |
| Torremolinos | 10 | 10 |
| Torrox | 2 | 2 |
| Triana | 1 | 1 |
| Valle de Abdalajis | 2 | 2 |
| Vélez Málaga | 4 | 4 |
| Villanueva del Trabuco | 1 | 1 |
| Viñuela | 1 | 1 |
| Zalea | 1 | 1 |
| TOTAL MALAGA | 399 | 554 |

PROVINCIA DE SEVILLA

| | | |
|----------------------------|--------------|-----------------|
| Alanis | 1 | 1 |
| Alcalá de Guadaira | 115 | 117 |
| Alcalá del Río | 4 | 4 |
| Alcolea del Río | 5 | 5 |
| Aznalcóllar | 3 | 3 |
| Bollullos de la Mitación | 4 | 4 |
| Bormujos | 3 | 4 |
| Brenes | 4 | 1,747 |
| Camas | 26 | 26 |
| Cantillana | 1 | 1 |
| Carmona | 10 | 10 |
| Castilleja de la Cuesta | 8 | 8 |
| Castillo de las Guardas | 1 | 1 |
| Cazalla de la Sierra | 6 | 6 |
| Constantina | 1 | 1 |
| Coria del Río | 11 | 11 |
| Coripe | 2 | 2 |
| Dos Hermanas | 230 | 233 |
| Ecija | 7 | 7 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| El Carambolo | 1 | 1 |
| El Coronil | 2 | 2 |
| El Cuervo | 1 | 1 |
| El Priorato | 1 | 1 |
| El Real de la Jara | 1 | 1 |
| Espartinas | 2 | 2 |
| Estepa | 1 | 1 |
| Fuentes de Andalucía | 2 | 2 |
| Gelves | 2 | 2 |
| Gilena | 1 | 1 |
| Gines | 2 | 2 |
| Guadajoz | 1 | 1 |
| Guadalcanal | 1 | 1 |
| Guillena | 2 | 2 |
| Herrera | 1 | 1 |
| La Algaba | 2 | 2 |
| La Puebla de Cazalla | 2 | 5 |
| La Puebla del Río | 1 | 1 |
| Las Alcantarillas | 1 | 1 |
| Las Cabezas de San Juan | 4 | 4 |
| Lebrija | 1 | 1 |
| Lora del Río | 3 | 3 |
| Los Palacios y Villafranca | 6 | 6 |

| | | |
|----------------------------|--------------|-----------------|
| Mairena del Alcor | 3 | 3 |
| Mairena del Aljarafe | 6 | 6 |
| Marchena | 2 | 2 |
| Marinaleda | 1 | 1,400 |
| Martín de la Jara | 1 | 1 |
| Montellano | 1 | 1 |
| Morón de la Frontera | 8 | 9 |
| Olivares | 2 | 2 |
| Osuna | 2 | 2 |
| Palomares del Río | 2 | 2 |
| Paradas | 1 | 1 |
| Pilas | 5 | 5 |
| Pruna | 4 | 4 |
| Salteras | 1 | 1 |
| San José de la Rinconada | 6 | 6 |
| San Juan de Aznalfarache | 18 | 18 |
| Sanlúcar la Mayor | 6 | 7 |
| Santiponce | 4 | 4 |
| SEVILLA | 493 | 704 |
| Tomares | 10 | 10 |
| Umbrete | 2 | 2 |
| Utrera | 14 | 14 |
| Valdezorras | 2 | 2 |
| Valencina de la Concepción | 2 | 2 |
| Villanueva del Ariscal | 3 | 3 |
| Villanueva del Río y Minas | 2 | 2 |
| Villaverde del Río | 1 | 1 |
| Viso del Alcor | 3 | 3 |
| TOTAL SEVILLA | 1,088 | 4,452 |
| OTRAS PROVINCIAS | | |
| ALAVA | 1 | 1 |
| NANCLARES DE LA OCA | 1 | 1 |
| BALEARES | 3 | 3 |
| BARCELONA | 6 | 7 |
| BURGOS | 1 | 1 |
| CASTELLON | 1 | 1 |
| CIUDAD REAL | 1 | 1 |
| GUIPUZCUA | 2 | 2 |
| MADRID | 9 | 9 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| MURCIA | 3 | 3 |
| ASTURIAS | 1 | 1 |
| LAS PALMAS | 1 | 1 |
| SALAMANCA | 1 | 1 |

| | | |
|------------------------|-------|-------|
| Santa Cruz de la Palma | 1 | 1 |
| TARRAGONA | 1 | 1 |
| VALENCIA | 2 | 2 |
| ZARAGOZA | 2 | 2 |
| TOTAL OTRAS PROVINCIAS | 37 | 38 |
| OTROS PAISES | | |
| Alemania | 2 | 2 |
| Francia | 1 | 1 |
| CHILE | 1 | 1 |
| TOTAL OTROS PAISES | 4 | 4 |
| QUEJAS TOTALES | 3,010 | 7,196 |

DISTRIBUCION MENSUAL DE QUEJAS, AÑO 93

| MES | Nº Quejas | Porcentaje |
|--------------|--------------|-----------------|
| Enero | 289 | 9.60 % |
| Febrero | 254 | 8.44 % |
| Marzo | 477 | 15.85 % |
| Abril | 271 | 9.00 % |
| Mayo | 208 | 6.91 % |
| Junio | 399 | 13.26 % |
| Julio | 299 | 9.93 % |
| Agosto | 126 | 4.19 % |
| Septiembre | 172 | 5.71 % |
| Octubre | 141 | 4.68 % |
| Noviembre | 210 | 6.98 % |
| Diciembre | 164 | 5.45 % |
| TOTAL | 3,010 | 100.00 % |

PORCENTAJE DE QUEJAS SEGUN SEXO Y SUJETOS INTERESADOS, AÑO 93

| Sujeto | Sexo | Nº de quejas | Porcentaje |
|-------------------|----------------|--------------|-----------------|
| Individuales | Varon | 1,777 | 59.04 % |
| | Mujer | 872 | 28.97 % |
| | Sin determinar | 85 | 2.82 % |
| | Total | 2,734 | 90.83 % |
| Quejas colectivas | | 195 | 6.48 % |
| Quejas de Oficio | | 81 | 2.69 % |
| TOTALES | | 3,010 | 100.00 % |

QUEJAS SEGUN EL Nº DE HABITANTES DEL MUNICIPIO PRESENTADAS EN 1.993

| Tipo de Municipio | Nº quejas | Porcentaje |
|-----------------------------|--------------|-----------------|
| Menores de 2.000 habitantes | 233 | 7.74 % |
| Entre 2.000 y 10.000 | 310 | 10.30 % |
| Entre 10.001 y 20.000 | 215 | 7.14 % |
| Entre 20.001 y 50.000 | 429 | 14.25 % |
| Entre 50.001 y 70.000 | 224 | 7.44 % |
| Entre 70.001 y 100.000 | 297 | 9.87 % |
| Más de 100.000 habitantes | 1,261 | 41.89 % |
| Sin determinar | 41 | 1.36 % |
| TOTALES | 3,010 | 100.00 % |

DISTRIBUCION POR MATERIAS DE LAS QUEJAS TRATADAS EN 1.993

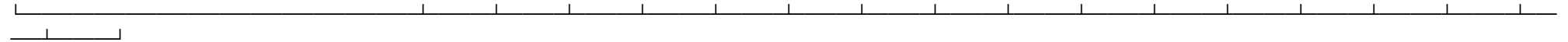
| MATERIAS | Quejas procedentes de años anteriores | | | | | | | Quejas presentadas en el año 1.993 | | | | | | | |
|---|---------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------|---------|----------------------|----------------|------------------------------------|-------------|---------------|----------------------------|---------------------|-------------------|----------------|----|
| | Admitidas | | | No tramitadas | | | | Admitidas | | | No tramitadas | | | | |
| | Abier- tas | Rea- biertas | En trámite | Concluí- das | estudio | En admi- tidas | Remiti- das | Quejas A Oficio | de parte | de trámite | En de instan- das | Concluí- estudio | No admi- tidas | Remiti- das | En |
| AGRICULTURA Y PESCA | | 7 | 1 | 3 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 26 | 12 | 4 | 2 | 6 | 2 |
| CULTURA | 13 | 0 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 4 | 6 | 5 | 3 | 0 | 2 | 0 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | 182 | 14 | 50 | 132 | 0 | 14 | 0 | 11 | 250 | 131 | 46 | 16 | 65 | 3 |
| EDUCACION | 101 | 12 | 17 | 91 | 0 | 2 | 3 | 5 | 609 | 357 | 139 | 18 | 81 | 19 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | | 10 | 1 | 3 | 5 | 0 | 3 | 0 | 2 | 14 | 5 | 5 | 2 | 4 | 0 |
| GOBERNACION | 59 | 5 | 13 | 44 | 0 | 4 | 3 | 9 | 70 | 37 | 19 | 2 | 13 | 8 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | 345 | 3 | 6 | 336 | 0 | 3 | 3 | 0 | 281 | 15 | 146 | 1 | 67 | 52 |
| JUSTICIA | 107 | 6 | 7 | 64 | 0 | 37 | 5 | 6 | 380 | 48 | 50 | 51 | 154 | 83 | |
| AMA | 43 | 0 | 10 | 33 | 0 | 0 | 0 | 7 | 23 | 20 | 4 | 1 | 5 | 0 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | 167 | 15 | 44 | 130 | 0 | 5 | 3 | 30 | 574 | 202 | 202 | 18 | 86 | 96 |
| PRESIDENCIA | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | |
| SERVICIOS SOCIALES | | 74 | 4 | 10 | 56 | 0 | 11 | 1 | 1 | 109 | 31 | 33 | 12 | 34 | 0 |

RECORDATORIOS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN 1.993
Y CAUSA DE CONCLUSION DE LOS MISMOS

| Areas de Actuación | Resoluciones efectuadas durante el 1.993 | | | | | Causas de conclusión de las quejas | | | | | | | |
|---|--|----------|----------|----------|-------|------------------------------------|---------|---------|----|------|----------|----------|-------|
| | Recomen- | Recorda- | Advert./ | Otras | Total | trámite | cluidas | Acepta- | En | Con- | Artículo | Artículo | Otras |
| | daciones | torios | Sugeren. | resoluc. | | | | das | 15 | 18 | 29 | causas | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CULTURA | 1 | 3 | 1 | 0 | 5 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 8 | 48 | 44 | 3 | 103 | 46 | 57 | 24 | 0 | 0 | 2 | 27 | 4 |
| EDUCACION | 14 | 16 | 8 | 0 | 38 | 24 | 14 | 12 | 0 | 0 | 0 | 2 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 1 | 2 | 0 | 5 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| GOBERNACION | 3 | 4 | 13 | 7 | 27 | 20 | 7 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 1 | 11 | 1 | 0 | 13 | 6 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| JUSTICIA | 7 | 3 | 0 | 0 | 10 | 5 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | |
| AMA | 4 | 19 | 10 | 1 | 34 | 9 | 25 | 18 | 0 | 0 | 7 | 0 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 21 | 58 | 7 | 0 | 86 | 47 | 39 | 19 | 0 | 0 | 1 | 13 | 6 |
| PRESIDENCIA | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| SERVICIOS SOCIALES | 7 | 3 | 2 | 0 | 12 | 9 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| SALUD | 8 | 2 | 19 | 0 | 29 | 17 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| TRABAJO | 2 | 3 | 1 | 1 | 7 | 5 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | |

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS PRESENTADAS EN EL AÑO 1.993

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT | Total |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| AGRICULTURA Y PESCA | | | | | | | | | | 1 | | | | 5 | | 6 | |
| CULTURA | | | | | 2 | | | | | | | | | | | 2 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | 1 | | 13 | | 11 | 1 | 1 | 20 | | | 3 | 2 | | 3 | 10 | 65 |
| EDUCACION | 9 | | 19 | 13 | 19 | 1 | | 1 | | 1 | 5 | 1 | | 4 | 8 | | 81 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | | | | 1 | | | | | | | | | | | | 3 | 4 |
| GOBERNACION | | | 2 | | 3 | | | | | 3 | 2 | | | | 3 | | 13 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | 24 | 19 | | 10 | 6 | | 2 | | | 1 | 2 | 1 | 2 | | | 67 |
| JUSTICIA | 4 | | 19 | 8 | 13 | 30 | 2 | 3 | | 47 | 19 | | 7 | 2 | | | 154 |
| AMA | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | 2 | | | 5 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | | | 10 | | 60 | 7 | 2 | | | | | 3 | | 1 | 3 | 86 |
| PRESIDENCIA | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 3 | | 7 | 2 | 1 | 1 | | | 9 | 3 | | 1 | 7 | | 34 |
| SALUD | 1 | | 2 | | 7 | 3 | 3 | 2 | | 4 | 3 | | 4 | 5 | | | 34 |
| TRABAJO | | | 4 | 4 | 18 | 2 | 1 | 1 | | 15 | | | | | | | 45 |
| TOTALES | 39 | 19 | 74 | 25 | 150 | 52 | 10 | 32 | | 1 | 89 | 35 | 1 | 22 | 48 | | 597 |



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.- Perjuicios a terceros
- NRA.- No ratifica
- NSC.- Sin competencia
- NSI.- Sub-ludice
- NSL.- Sin interés legítimo
- NSP.- Sin pretensión
- NSR.- Sin recurrir a la Admón.
- NTT.- Finalizada, tema tratado

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS PROCEDENTES DE AÑOS ANTERIORES

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT | Total |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | | | 11 | | 1 | | 1 | | | 1 | | | | | | 14 |
| EDUCACION | | | 1 | | | | | | | | | | 1 | | 2 | | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | | | | 1 | | | 1 | | | | 1 | | | | | | 3 |
| GOBERNACION | | | | | 2 | | | | | 1 | | | | 1 | | | 4 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | | | 2 | | 1 | | | | | | | | | | | 3 |
| JUSTICIA | | | 13 | | 2 | 5 | | | | 10 | 6 | | | 1 | | | 37 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | | | 1 | | 3 | | | | | | | | 1 | | | 5 |
| PRESIDENCIA | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 3 | | 3 | | | 1 | | | | | 3 | 1 | | | 11 |
| SALUD | 1 | | 1 | | 1 | 1 | | 2 | | 2 | 1 | | 3 | | | | 12 |
| TRABAJO | | | 1 | | 2 | 1 | | | | 1 | 1 | | | | | | 6 |
| TOTALES | 1 | | 34 | | 14 | 9 | | 4 | | 17 | 8 | | 7 | 4 | | | 98 |

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.- Perjuicios a terceros

NRA.- No ratifica

NSC.- Sin competencia

NSI.- Sub-ludice

NSL.- Sin interés legítimo

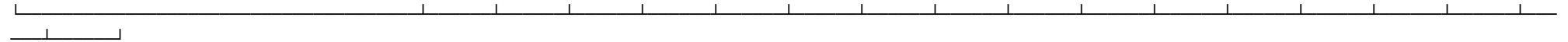
NSP.- Sin pretensión

NSR.- Sin recurrir a la Admón.

NTT.- Finalizada, tema tratado

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS TRATADAS EN EL AÑO 1.993

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT | Total |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| AGRICULTURA Y PESCA | | | | | | | | | | 1 | | | | 5 | | 6 | |
| CULTURA | | | | | 2 | | | | | | | | | | | 2 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | 1 | | 24 | | 12 | 1 | 1 | 21 | | | 4 | 2 | | 3 | 10 | 79 |
| EDUCACION | 9 | | 20 | 13 | 19 | 1 | | 1 | | 5 | 1 | | 4 | 9 | | 83 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | | | | 2 | | | 1 | | | | | | | | 3 | | 7 |
| GOBERNACION | | | 2 | | 5 | | | | | 4 | 2 | | | 4 | | 17 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | 24 | 19 | 2 | | 10 | 7 | | 2 | | 1 | 2 | 1 | 2 | | | 70 |
| JUSTICIA | 4 | | 32 | 8 | 15 | 35 | 2 | 3 | | 57 | 25 | | 7 | 3 | | 191 | |
| AMA | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | 2 | | 5 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | | | 11 | | 63 | 7 | 2 | | | | | 3 | | 2 | 3 | 91 |
| PRESIDENCIA | | | | | | | | | | 2 | | | | | | 2 | |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 6 | | 10 | 2 | 1 | 2 | | | 9 | 3 | | 4 | 8 | | 45 |
| SALUD | 2 | | 3 | | 8 | 4 | 3 | 4 | | 6 | 4 | | 7 | 5 | | 46 | |
| TRABAJO | | | 5 | 4 | 20 | 3 | 1 | 1 | | 16 | 1 | | | | | 51 | |
| TOTALES | 40 | 19 | 108 | 25 | 164 | 61 | 10 | 36 | | 1 | 106 | 43 | 1 | 29 | 52 | | 695 |



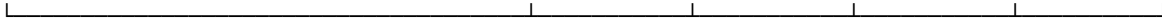
Leyenda de las causas de no Admisión:

- 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.- Perjuicios a terceros
- NRA.- No ratifica
- NSC.- Sin competencia
- NSI.- Sub-ludice
- NSL.- Sin interés legítimo
- NSP.- Sin pretensión
- NSR.- Sin recurrir a la Admón.
- NTT.- Finalizada, tema tratado

CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS TRAMITADAS EN 1.993

| Causas de Cierre | Quejas procedentes de años anteriores | Quejas presentadas en el año 1.993 | Total quejas cerradas en 1.993 | Porcentaje % |
|--------------------------------|--|---|---|-----------------|
| - Administración acepta - | 355 | 170 | 525 | 17.99 % |
| Admón. acepta pretensión | 113 | 78 | 191 | 6.55 |
| Admón. acepta resolución | 100 | 7 | 107 | 3.67 |
| Admón. acepta silencio | 29 | 17 | 46 | 1.58 |
| Acepta recordat.sobre silencio | 6 | 0 | 6 | 0.21 |
| En vías de solución | 107 | 68 | 175 | 6.00 |
| - Colaboración otro Defensor - | 23 | 293 | 316 | 10.83 % |
| Remitida a otros Defensores | 0 | 3 | 3 | 0.10 |
| Remitida DPE | 23 | 290 | 313 | 10.73 |
| - Informe anual - | 131 | 24 | 155 | 5.31 % |
| Artículo 15 | 47 | 20 | 67 | 2.30 |
| Artículo 18 | 4 | 0 | 4 | 0.14 |
| Artículo 29 | 80 | 4 | 84 | 2.88 |
| - No Admitidas a Trámite - | 98 | 597 | 695 | 23.82 % |
| Anónima | 1 | 39 | 40 | 1.37 |
| Sin dirección/domicilio | 0 | 19 | 19 | 0.65 |

| | | | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| No completa datos | 34 | 74 | 108 | 3.70 |
| Duplicidad | 0 | 25 | 25 | 0.86 |
| No existe irregularidad | 14 | 150 | 164 | 5.62 |
| Jurídico-Privada | 9 | 52 | 61 | 2.09 |
| Más de un año | 0 | 10 | 10 | 0.34 |
| Otras causas | 4 | 32 | 36 | 1.23 |
| No ratifica | 0 | 1 | 1 | 0.03 |
| Sin competencia | 17 | 89 | 106 | 3.63 |
| Sub-ludice | 8 | 35 | 43 | 1.47 |
| Sin interés legítimo | 0 | 1 | 1 | 0.03 |
| Sin pretensión | 7 | 22 | 29 | 0.99 |
| Sin recurrir a la Admón. | 4 | 48 | 52 | 1.78 |
| - Finalizadas tras tramitación | 537 | 690 | 1,227 | 42.05 % |
| Anulada | 2 | 1 | 3 | 0.10 |
| Desiste | 13 | 12 | 25 | 0.86 |
| Duplicidad | 1 | 1 | 2 | 0.07 |
| Jurídico-Privada | 3 | 9 | 12 | 0.41 |
| No existe irregularidad | 141 | 438 | 579 | 19.84 |
| Otras resoluciones | 360 | 210 | 570 | 19.53 |
| Perjuicios a terceros | 1 | 0 | 1 | 0.03 |
| Sin competencia | 0 | 6 | 6 | 0.21 |
| Sub-ludice | 15 | 9 | 24 | 0.82 |
| Sin recurrir a la Admón. | 1 | 4 | 5 | 0.17 |
| TOTALES | 1,144 | 1,774 | 2,918 | 100.00 % |



PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS, AÑO 93
 NUMERO DE QUEJAS POR CADA 100.000 HABITANTES

| Procedencia de las quejas | Capitales | Pueblos | Nº total de quejas | Porcen- taje | Población d.derecho | Quejas ponderada |
|---------------------------|-----------|---------|--------------------|--------------|---------------------|------------------|
| ALMERIA | 62 | 75 | 137 | 4.55 % | 475,062 | 29 |
| CADIZ | 69 | 376 | 445 | 14.78 % | 1,104,254 | 40 |
| CORDOBA | 183 | 139 | 322 | 10.70 % | 772,018 | 42 |
| GRANADA | 77 | 106 | 183 | 6.08 % | 817,005 | 22 |
| HUELVA | 86 | 87 | 173 | 5.75 % | 450,758 | 38 |
| JAEN | 103 | 119 | 222 | 7.38 % | 656,093 | 34 |
| MALAGA | 136 | 263 | 399 | 13.26 % | 1,191,995 | 33 |
| SEVILLA | 495 | 593 | 1,088 | 36.15 % | 1,678,168 | 65 |
| OTRAS PROVINCIAS | 21 | 16 | 37 | 1.23 % | - | - |
| EXTRANJERO | 4 | | 4 | 0.13 % | - | - |
| TOTAL | 1,236 | 1,774 | 3,010 | 100.00 % | 7,145,353 | 42 |

DISTRIBUCION DE QUEJAS Y FIRMANTES POR AREAS DE ACTUACION, AÑO 93

| AREAS DE ACTUACION | Quejas de Oficio | Quejas no repetidas | Quejas repetidas | Nº total de Quejas | Porcent. % | Nº de firmantes | Porcent. % | |
|---|------------------|---------------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|------------|-------|
| AGRICULTURA Y PESCA | | 20 | 6 | 26 | 0.86 | 26 | 0.36 | |
| CULTURA | 4 | 4 | 2 | 10 | 0.33 | 10 | 0.14 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 11 | 249 | 1 | 261 | 8.67 | 380 | 5.28 | |
| EDUCACION | 5 | 179 | 430 | 614 | 20.40 | 2,661 | 36.98 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 14 | | 16 | 0.53 | 16 | 0.22 | |
| GOBERNACION | 9 | 70 | | 79 | 2.62 | 96 | 1.33 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | 103 | 178 | 281 | 9.34 | 281 | 3.90 | |
| JUSTICIA | 6 | 380 | | 386 | 12.82 | 736 | 10.23 | |
| AMA | 7 | 23 | | 30 | 1.00 | 32 | 0.44 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | 30 | 298 | 276 | 604 | 20.07 | 756 | 10.51 |
| PRESIDENCIA | | 3 | | 3 | 0.10 | 3 | 0.04 | |
| SERVICIOS SOCIALES | 1 | 103 | 6 | 110 | 3.65 | 114 | 1.58 | |
| SALUD | 4 | 188 | 287 | 479 | 15.91 | 573 | 7.96 | |
| TRABAJO | 2 | 109 | | 111 | 3.69 | 1,512 | 21.01 | |
| TOTAL | 81 | 1,743 | 1,186 | 3,010 | 100.00 | 7,196 | 100.00 | |

(a) (b) (c) (a+b+c)

DISTRIBUCION DE QUEJAS Y FIRMANTES POR PROVINCIAS , AÑO 93

| PROVINCIAS | Quejas de Oficio | Quejas no repetidas | Quejas repetidas | Nº total de Quejas | Porcent. % | Nº de firmantes | Porcent. % |
|------------|------------------|---------------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|------------|
| Almería | 5 | 110 | 22 | 137 | 4.55 | 190 | 2.64 |
| Cádiz | 15 | 247 | 183 | 445 | 14.78 | 799 | 11.10 |
| Córdoba | 5 | 149 | 168 | 322 | 10.70 | 368 | 5.11 |
| Granada | 7 | 150 | 26 | 183 | 6.08 | 349 | 4.85 |
| Huelva | 3 | 95 | 75 | 173 | 5.75 | 180 | 2.50 |
| Jaén | 3 | 127 | 92 | 222 | 7.38 | 262 | 3.64 |
| Málaga | 4 | 263 | 132 | 399 | 13.26 | 554 | 7.70 |
| Sevilla | 39 | 564 | 485 | 1,088 | 36.15 | 4,452 | 61.87 |
| Otras | | 38 | 3 | 41 | 1.36 | 42 | 0.58 |
| TOTAL | 81 | 1,743 | 1,186 | 3,010 | 100.00 | 7,196 | 100.00 |

(a) (b) (c) (a+b+c)

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION EN 1.993

| Areas de Actuación | Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla | Otras | Total |
|-------------------------------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|--------------|
| AGRICULTURA Y PESCA | 5 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 16 |
| CULTURA | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 8 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 14 | 26 | 14 | 8 | 8 | 10 | 34 | 61 | 2 | 177 |
| EDUCACION | 8 | 56 | 19 | 13 | 12 | 13 | 105 | 269 | 1 | 496 |
| FOMENTO,TURISMO,INDUSTRIA,ENERGIA,M | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 3 | 0 | 10 |
| GOBERNACION | 5 | 6 | 3 | 6 | 3 | 1 | 10 | 22 | 0 | 56 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 0 | 90 | 4 | 1 | 0 | 3 | 2 | 61 | 0 | 161 |
| JUSTICIA | 9 | 19 | 10 | 4 | 5 | 2 | 12 | 35 | 2 | 98 |
| AMA | 4 | 3 | 2 | 5 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 24 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 12 | 25 | 109 | 10 | 12 | 20 | 16 | 197 | 3 | 404 |
| PRESIDENCIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| SERVICIOS SOCIALES | 6 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 8 | 35 | 2 | 64 |
| SALUD | 25 | 25 | 83 | 29 | 18 | 94 | 44 | 79 | 1 | 398 |
| TRABAJO | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 11 | 0 | 20 |
| TOTALES | 90 | 256 | 249 | 85 | 65 | 150 | 240 | 784 | 15 | 1,934 |
| NO ADMITIDAS | 21 | 119 | 39 | 53 | 31 | 43 | 86 | 191 | 14 | 597 |
| REMITIDAS OTROS DEFENSORES | 15 | 35 | 16 | 28 | 68 | 12 | 53 | 60 | 6 | 293 |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|----|-------|--|--|--|--|--|
| EN ESTUDIO | 11 | 35 | 18 | 17 | 9 | 17 | 20 | 53 | 6 | 186 | | | | | |
| TOTALES | 137 | 445 | 322 | 183 | 173 | 222 | 399 | 1,088 | 41 | 3,010 | | | | | |

DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR AREAS DE ACTUACION, AÑO 93

| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |
|-----------------------------------|----------|----------|---------|
| AGRICULTURA Y PESCA | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 2 | 0 | 2 |
| Agricultura | 5 | 6 | 11 |
| I.A.R.A | 5 | 4 | 9 |
| Personal laboral | 1 | 1 | 2 |
| Otros | 1 | 1 | 2 |
| Total Area | 14 | 12 | 26 |
| CULTURA | | | |
| Bienes culturales | 5 | 4 | 9 |
| Promoción cultural | 0 | 1 | 1 |
| Total Area | 5 | 5 | 10 |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 5 | 4 | 9 |
| Contratación | 3 | 1 | 4 |
| Serv. municipales y competenci | 111 | 65 | 176 |
| Personal | 8 | 15 | 23 |
| Haciendas Locales | 11 | 19 | 30 |
| Organización Funcionamineto y | 5 | 1 | 6 |
| Patrimonio y bienes | 2 | 2 | 4 |
| Otras materias | 2 | 7 | 9 |
| Total Area | 147 | 114 | 261 |
| EDUCACION | | | |
| EDUCACION | 16 | 3 | 19 |
| Ordenación Educativa | 20 | 70 | 90 |
| Construcciones y equipamiento | 7 | 7 | 14 |
| Universidades | 10 | 62 | 72 |
| Comunidad educativa | 321 | 96 | 417 |
| Silencio. | 1 | 1 | 2 |
| Total Area | 375 | 239 | 614 |
| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENER | | | |
| Turismo | 2 | 2 | 4 |
| Industria | 2 | 2 | 4 |
| Energía | 2 | 4 | 6 |

| | | | | |
|--------------------------------|----|----------|----------|---------|
| Minas | 0 | 1 | 1 | |
| Otras materias | 1 | 0 | 1 | |
| Total Area | 7 | 9 | 16 | |
| GOBERNACION | | | | |
| COORDINACION Y RECURSOS ADMINI | 1 | 0 | 1 | |
| PERSONAL FUNCIONARIO | 18 | 21 | 39 | |
| PERSONAL LABORAL | 3 | 0 | 3 | |
| Selección y Formación de Perso | 1 | 3 | 4 | |
| POLITICA INTERIOR | 6 | 2 | 8 | |
| ADMINISTRACION LOCAL | 2 | 0 | 2 | |
| SILENCIO | 4 | 2 | 6 | |
| COMPETENCIAS ESTATALES | 1 | 10 | 11 | |
| OTRAS MATERIAS | 3 | 2 | 5 | |
| Total Area | 39 | 40 | 79 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA | | | | |
| Tributos | 1 | 25 | 26 | |
| Centro de Gestión Catastral y | 2 | 3 | 5 | |
| Expedientes de devolución de i | 4 | 6 | 10 | |
| Reclamaciones económico/admini | 3 | 14 | 17 | |
| Silencio y dilaciones | 3 | 5 | 8 | |
| C.T.N.E. | 2 | 13 | 15 | |
| Otros. | 1 | 199 | 200 | |
| Total Area | 16 | 265 | 281 | |
| JUSTICIA | | | | |
| JUSTICIA | 9 | 0 | 9 | |
| Dilaciones Singulares | 39 | 32 | 71 | |
| Auxilio Judicial | 2 | 1 | 3 | |
| Estructurales | 6 | 1 | 7 | |
| Areas de actuación | | Abiertas | Cerradas | Totales |
| Supuestos de indefensión | 1 | 3 | | 4 |
| Ejecución Admón. | 5 | 6 | | 11 |
| Falta colaboración de la Admón | 1 | 0 | | 1 |
| Abogados | 7 | 9 | | 16 |
| Procuradores | 0 | 1 | | 1 |
| Familia | 1 | 2 | | 3 |
| Arrendaminetos | 1 | 3 | | 4 |
| Juridico/privadas | 4 | 32 | | 36 |
| Función jurisdiccional | 8 | 64 | | 72 |
| Sin pretensión | 0 | 4 | | 4 |
| Extranjeros | 0 | 14 | | 14 |
| Sanciones de tráfico | 2 | 6 | | 8 |
| Armas y Caza | 0 | 1 | | 1 |
| Personal y policía | 2 | 8 | | 10 |

| | | | |
|------------------------|----|-----|-----|
| Malos tratos | 0 | 1 | 1 |
| Servicio militar | 3 | 5 | 8 |
| Pensiones de guerra | 2 | 5 | 7 |
| Prisiones | 0 | 16 | 16 |
| Objeción de conciencia | 1 | 1 | 2 |
| Jurisdicción nacional | 0 | 2 | 2 |
| Indulto | 0 | 5 | 5 |
| Otras | 5 | 65 | 70 |
| Total Area | 99 | 287 | 386 |

AMA

| | | | |
|--------------------------------|----------|----------|---------|
| PRESIDENCIA | 1 | 0 | 1 |
| ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS | 1 | 0 | 1 |
| PROTECCION Y CONSERVACION DE L | 3 | 2 | 5 |
| CALIDAD AMBIENTAL | 8 | 0 | 8 |
| PROTECCION AMBIENTAL | 6 | 5 | 11 |
| SILENCIO | 1 | 0 | 1 |
| OTRAS MATERIAS | 1 | 2 | 3 |
| Total Area | 21 | 9 | 30 |
| Areas de actuación | Abiertas | Cerradas | Totales |

OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

| | | | |
|------------------------------|-----|-----|-----|
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 9 | 0 | 9 |
| Vivienda | 146 | 247 | 393 |
| Urbanismo | 40 | 34 | 74 |
| Obras Públicas. | 16 | 12 | 28 |
| Expropiaciones. | 8 | 11 | 19 |
| Transportes. | 1 | 80 | 81 |
| Total Area | 220 | 384 | 604 |

PRESIDENCIA

| | | | |
|--------------------------|---|---|---|
| D.G. Comunicación Social | 1 | 0 | 1 |
| Competencias Estatales | 0 | 1 | 1 |
| Otras | 1 | 0 | 1 |
| Total Area | 2 | 1 | 3 |

SERVICIOS SOCIALES

| | | | |
|--------------------------------|----|----|----|
| SERVICIOS SOCIALES | 1 | 0 | 1 |
| Menores | 12 | 11 | 23 |
| Jóvenes | 1 | 1 | 2 |
| Ancianos | 4 | 4 | 8 |
| Disminuidos psíquicos y físico | 4 | 14 | 18 |
| Colectivos sociales desprotegi | 0 | 4 | 4 |
| Ayudas económicas | 6 | 5 | 11 |
| Pensiones asistenciales | 12 | 18 | 30 |

| | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| Drogas | 1 | 2 | 3 |
| asuntos administrativos | 2 | 3 | 5 |
| Otras | 0 | 5 | 5 |
| Total Area | 43 | 67 | 110 |
| SALUD | | | |
| SALUD | 45 | 5 | 50 |
| Salud Pública | 4 | 1 | 5 |
| Atención Primaria | 8 | 190 | 198 |
| Asistencia Especializada | 19 | 10 | 29 |
| Áreas de actuación | | | |
| Abiertas | | | |
| Cerradas | | | |
| Totales | | | |
| Salud Mental | 4 | 3 | 7 |
| Listas de espera | 12 | 9 | 21 |
| Servicios de urgencia y emerge | 4 | 4 | 8 |
| Gestión administrativa | 9 | 4 | 13 |
| Derecho de los usuarios | 2 | 0 | 2 |
| Consumo | 4 | 9 | 13 |
| Personal | 110 | 19 | 129 |
| Promoción Profesional | 0 | 1 | 1 |
| Información y consideraciones | 0 | 3 | 3 |
| Total Area | 221 | 258 | 479 |
| TRABAJO | | | |
| TRABAJO | 2 | 0 | 2 |
| Cooperativas | 1 | 2 | 3 |
| Fomento de empleo | 3 | 1 | 4 |
| Tiempo libre | 1 | 0 | 1 |
| Seguridad e higiene | 2 | 0 | 2 |
| Programa de solidaridad | 5 | 5 | 10 |
| Agrarios | 0 | 4 | 4 |
| Inspección de trabajo | 1 | 3 | 4 |
| Autónomos | 0 | 4 | 4 |
| Viudedad y familiares | 1 | 7 | 8 |
| Invalidez | 3 | 12 | 15 |
| Convenios internacionales | 2 | 0 | 2 |
| Jubilación | 2 | 4 | 6 |
| Cotizaciones | 0 | 6 | 6 |
| Desempleo | 1 | 11 | 12 |
| PETICIONES DE TRABAJO | 2 | 6 | 8 |
| conflicto laboral | 0 | 2 | 2 |
| Otras | 1 | 17 | 18 |
| Total Area | 27 | 84 | 111 |
| TOTAL | 1,236 | 1,774 | 3,010 |

PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS

| | N° de Quejas ----- | N° de firmantes ----- |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>PROVINCIA DE ALMERIA</i> | | |
| Abrucena | 1 | 1 |
| Adra | 11 | 13 |
| Aguadulce | 2 | 2 |
| Albox | 1 | 1 |
| ALMERIA | 62 | 75 |
| Balanegra | 1 | 1 |
| Balerma | 2 | 2 |
| Berja | 5 | 5 |
| Campohermoso | 1 | 1 |
| Cantoria | 2 | 2 |
| Cóbdar | 1 | 1 |
| Cuevas del Almanzora | 3 | 3 |
| El Ejido | 9 | 9 |
| Garrucha | 2 | 2 |
| Gergal | 2 | 2 |
| Guardias Viejas | 1 | 1 |
| Huércal de Almería | 1 | 1 |
| Huércal-Overa | 3 | 3 |
| La Mojonera (Roquetas de Mar) | 1 | 1 |
| Laujar de Andarax | 2 | 2 |
| Lubrín | 1 | 1 |
| Macael | 2 | 2 |
| Mojácar | 1 | 6 |
| Níjar | 1 | 1 |
| Olula del Río | 2 | 2 |
| Pampanico | 1 | 1 |
| Parador de las Hortichuel | 2 | 2 |
| Pulpi | 2 | 3 |
| Roquetas de Mar | 6 | 38 |
| Santa María del Aguila | 1 | 1 |
| Tíjola | 1 | 1 |
| Turre | 1 | 1 |
| Vera | 1 | 1 |
| Viator | 1 | 1 |
| Vícar | 1 | 1 |
| TOTAL ALMERIA | 137 | 190 |
| <i>PROVINCIA DE CADIZ</i> | | |
| Alcalá de los Gazules | 1 | 1 |
| Algeciras | 20 | 20 |

| | | |
|--------------------------------|--------------|-----------------|
| Algodonales | 1 | 1 |
| Arcos de la Frontera | 5 | 5 |
| Barbate | 5 | 5 |
| Benalup de Sidonia | 1 | 1 |
| Bolonia | 1 | 1 |
| Bornos | 3 | 3 |
| CADIZ | 69 | 377 |
| Castellar de la Frontera | 2 | 4 |
| Ceuta | 1 | 1 |
| Chiclana de la Frontera | 59 | 59 |
| Chipiona | 2 | 2 |
| Conil de la Frontera | 3 | 3 |
| El Bosque | 1 | 1 |
| El Puerto de Santa María | 21 | 21 |
| Estación Jimena de la Frontera | 1 | 1 |
| Estella del Marqués | 1 | 1 |
| Grazalema | 1 | 1 |
| Jerez de la Frontera | 43 | 48 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Jimena de la Frontera | 2 | 2 |
| La Florida | 2 | 2 |
| La Línea de la Concepción | 17 | 17 |
| La Muela de Vejer | 1 | 1 |
| Los Barrios | 8 | 8 |
| Los Naveros | 1 | 1 |
| Medina Sidonia | 7 | 7 |
| Olvera | 1 | 1 |
| Prado del Rey | 1 | 1 |
| Puerto Real | 18 | 18 |
| Puerto Serrano | 4 | 4 |
| Rota | 12 | 12 |
| Rota Naval | 7 | 7 |
| San Fernando | 50 | 50 |
| San Martín del Tesorillo | 1 | 1 |
| San Pablo de Buceite | 1 | 1 |
| Sanlúcar de Barrameda | 42 | 81 |
| Setenil de las Bodegas | 2 | 2 |
| Tahivilla | 1 | 1 |
| Tarifa | 5 | 5 |
| Torre Alhaquime | 4 | 4 |
| Trebujena | 2 | 2 |
| Ubrique | 5 | 5 |
| Vejer de la Frontera | 5 | 5 |
| Villamartín | 5 | 5 |
| TOTAL CADIZ | 445 | 799 |

PROVINCIA DE CORDOBA

| | | |
|--------------------------|--------------|-----------------|
| Aguilar de la Frontera | 1 | 1 |
| Baena | 5 | 5 |
| Benamejí | 5 | 5 |
| Bélmez | 4 | 4 |
| Bujalance | 1 | 1 |
| Cabra | 4 | 4 |
| Cañada del Rabadán | 1 | 1 |
| Carcabuey | 1 | 1 |
| Cardeña | 1 | 1 |
| Castro del Río | 1 | 1 |
| CORDOBA | 172 | 190 |
| El Viso | 1 | 1 |
| Espejo | 1 | 1 |
| Fernán Núñez | 2 | 2 |
| Fuente Carreteros | 1 | 1 |
| Fuente Obejuna | 2 | 2 |
| Fuente Palmera | 2 | 2 |
| Hinojosa del Duque | 4 | 4 |
| Iznájar | 1 | 1 |
| La Rambla | 3 | 3 |
| La Victoria | 1 | 2 |
| Las Quemadas | 10 | 10 |
| Los Morales | 1 | 1 |
| Lucena | 24 | 24 |
| Luque | 1 | 1 |
| Marbella | 1 | 1 |
| Montalbán de Córdoba | 1 | 1 |
| Montemayor | 1 | 1 |
| Montilla | 6 | 6 |
| Montoro | 2 | 2 |
| Monturque | 1 | 1 |
| Moriles | 1 | 1 |
| Navas del Selpillar | 1 | 1 |
| Nueva Carteya | 1 | 1 |
| Obejo | 1 | 1 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Palma del Río | 2 | 2 |
| Peñarroya-Pueblonuevo | 6 | 6 |
| Porvenir de la Industria | 1 | 1 |
| Posadas | 5 | 5 |
| Pozoblanco | 9 | 9 |
| Priego de Córdoba | 8 | 18 |
| Puente Genil | 9 | 26 |

| | | |
|-------------------------|-----|-----|
| Rivero de Posadas | 1 | 1 |
| Rute | 2 | 2 |
| Santa Cruz | 1 | 1 |
| Torrecampo | 1 | 1 |
| Villa del Río | 3 | 3 |
| Villanueva de Córdoba | 1 | 1 |
| Villanueva del Duque | 2 | 2 |
| Villaralto | 1 | 1 |
| Villaviciosa de Córdoba | 3 | 3 |
| Zuheros | 1 | 1 |
| TOTAL CORDOBA | 322 | 368 |

PROVINCIA DE GRANADA

| | | |
|----------------------|----|-----|
| Albolote | 2 | 3 |
| Alfacar | 1 | 1 |
| Almuñécar | 6 | 6 |
| Armillá | 1 | 1 |
| Atarfe | 2 | 2 |
| Baza | 6 | 18 |
| Benalúa de Guadix | 1 | 1 |
| Bubión | 1 | 1 |
| Caniles de Baza | 2 | 2 |
| Capileira | 1 | 1 |
| Castell de Ferro | 1 | 1 |
| Churriana de la Vega | 1 | 1 |
| Cogollos de la Vega | 1 | 1 |
| Cojayar | 2 | 2 |
| Cortes de Baza | 2 | 2 |
| Dehesas Viejas | 1 | 1 |
| Diezma | 2 | 2 |
| Dúrcal | 3 | 3 |
| El Bejarín | 1 | 6 |
| El Chaparral | 1 | 1 |
| Galera | 2 | 2 |
| Gójar | 2 | 2 |
| GRANADA | 77 | 189 |
| Guadahortuna | 1 | 1 |
| Guadix | 5 | 5 |
| Guajar Faragüit | 1 | 1 |
| Guajar Fondón | 1 | 1 |
| Hernán Valle | 1 | 1 |
| Hueneja | 2 | 2 |
| Huetor Vega | 1 | 1 |
| Huélago | 1 | 1 |
| Huésca | 2 | 2 |
| Iznalloz | 1 | 1 |

| | | |
|----------------------|--------------|-----------------|
| Jayena | 1 | 1 |
| Jerez del Marquesado | 1 | 1 |
| La Calahorra | 2 | 2 |
| La Herradura | 1 | 1 |
| La Peza | 1 | 1 |
| La Zubia | 1 | 1 |
| Láchar | 1 | 1 |
| Las Gabias | 1 | 37 |
| Las Vertientes | 1 | 1 |
| Loja | 3 | 3 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |

| | | |
|---------------------|-----|-----|
| Maracena | 2 | 2 |
| Monachil | 1 | 1 |
| Motril | 8 | 8 |
| Murtas | 2 | 2 |
| Ogíjares | 1 | 1 |
| Olivares | 1 | 1 |
| Orgiva | 1 | 1 |
| Otura | 1 | 1 |
| Padul | 2 | 2 |
| Pampaneira | 1 | 1 |
| Peligros | 1 | 1 |
| Peñuelas | 1 | 1 |
| Puebla Don Fadrique | 1 | 1 |
| Pulianas | 1 | 1 |
| Salobreña | 4 | 4 |
| Santa Fe | 1 | 1 |
| Tiena | 1 | 1 |
| Ugíjar | 1 | 1 |
| Valderrubio | 2 | 2 |
| Yegen | 1 | 1 |
| Zújar | 1 | 1 |
| TOTAL GRANADA | 183 | 349 |

PROVINCIA DE HUELVA

| | | |
|----------------|---|---|
| Aljaraque | 3 | 3 |
| Almonte | 3 | 3 |
| Aracena | 3 | 3 |
| Ayamonte | 3 | 3 |
| Beas | 1 | 1 |
| Bellavista | 5 | 5 |
| Berrocal | 2 | 2 |
| Cabezas Rubias | 1 | 1 |
| Calañas | 1 | 1 |
| Campofrío | 1 | 1 |

| | | |
|---------------------------|--------------|-----------------|
| Corrales | 1 | 1 |
| Cortegana | 1 | 1 |
| El Cerro de Andévalo | 1 | 1 |
| El Repilado | 1 | 1 |
| Galaroza | 1 | 1 |
| Gibraleón | 3 | 3 |
| Higuera de la Sierra | 1 | 1 |
| Hinojales | 1 | 1 |
| Hinojos | 1 | 1 |
| HUELVA | 86 | 89 |
| Isla Cristina | 3 | 3 |
| La Palma del Condado | 4 | 4 |
| La Redondela | 1 | 1 |
| Lepe | 1 | 1 |
| Linares de la Sierra | 1 | 1 |
| Matalascañas | 5 | 5 |
| Minas de Riotinto | 10 | 12 |
| Minas de Silos de Calañas | 1 | 1 |
| Moguer | 3 | 5 |
| Palos de la Frontera | 1 | 1 |
| Paterna del Campo | 2 | 2 |
| Pozo del Camino | 1 | 1 |
| Puebla de Guzmán | 1 | 1 |
| Punta Umbría | 4 | 4 |
| Rociana del Condado | 1 | 1 |
| San Juan del Puerto | 6 | 6 |
| Santa Bárbara de Casa | 1 | 1 |
| Trigueros | 3 | 3 |
| Valverde del Camino | 1 | 1 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Zalamea la Real | 2 | 2 |
| Zufre | 1 | 1 |
| TOTAL HUELVA | 173 | 180 |
| PROVINCIA DE JAEN | | |
| Alcalá la Real | 1 | 14 |
| Andújar | 20 | 36 |
| Baeza | 1 | 1 |
| Bailén | 5 | 9 |
| Beas de Segura | 1 | 1 |
| Begíjar | 3 | 3 |
| Bélmez de la Moraleda | 2 | 2 |
| Cabra de Santo Cristo | 1 | 1 |
| Cambil | 1 | 1 |
| Campillo del Río | 1 | 1 |

| | | |
|--------------------------|-----|-----|
| Castellar de Santisteban | 1 | 1 |
| Cazorla | 7 | 7 |
| Espeluy Pueblo | 1 | 1 |
| Hinojares | 1 | 1 |
| Huelma | 2 | 2 |
| Ibros | 1 | 1 |
| JAEN | 103 | 108 |
| Jódar | 1 | 1 |
| La Carolina | 3 | 3 |
| Linares | 25 | 26 |
| Marmolejo | 4 | 5 |
| Martos | 2 | 2 |
| Mengíbar | 2 | 2 |
| Peal de Becerro | 2 | 2 |
| Pegalajar | 1 | 1 |
| Porcuna | 3 | 3 |
| Rus | 2 | 2 |
| Santisteban del Puerto | 3 | 3 |
| Sorihuela de Guadalimar | 1 | 1 |
| Torredonjimeno | 2 | 2 |
| Torreperogil | 2 | 2 |
| Ubeda | 11 | 11 |
| Venta de los Santos | 1 | 1 |
| Vilches | 1 | 1 |
| Villacarrillo | 2 | 2 |
| Villanueva del Arzobispo | 2 | 2 |
| TOTAL JAEN | 222 | 262 |
| PROVINCIA DE MALAGA | | |
| Alameda | 2 | 2 |
| Algarrobo Costa | 1 | 1 |
| Alhaurín de la Torre | 16 | 16 |
| Alhaurín el Grande | 6 | 6 |
| Almargen | 4 | 33 |
| Almayate Alto | 1 | 1 |
| Alora | 5 | 5 |
| Antequera | 9 | 9 |
| Archidona | 1 | 1 |
| Ardales | 1 | 1 |
| Arriate | 2 | 2 |
| Arroyo de la Miel | 5 | 5 |
| Benagalbón | 1 | 1 |
| Benalmadena Costa | 2 | 2 |
| Benalmadena Pueblo | 3 | 3 |
| Benaojan | 1 | 1 |
| Cajiz | 1 | 1 |

| | | |
|---------------------------------|--------------|-----------------|
| Campanillas | 1 | 1 |
| Campillos | 2 | 2 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| Cártama | 2 | 2 |
| Casarabonela | 3 | 3 |
| Churriana | 4 | 4 |
| Coín | 9 | 9 |
| Competa | 3 | 3 |
| Cortes de la Frontera | 3 | 3 |
| Cortes de la Frontera (Estació) | 2 | 2 |
| El Morche | 1 | 1 |
| Estación de Cartama | 38 | 38 |
| Estepona | 23 | 23 |
| Fuengirola | 19 | 19 |
| Fuente Piedra | 1 | 1 |
| Gaucin | 1 | 1 |
| Igualeja | 1 | 1 |
| Istan | 2 | 93 |
| Jimera de Libar | 1 | 1 |
| La cala de Mijas | 1 | 1 |
| Macharaviaya | 2 | 2 |
| MALAGA | 136 | 154 |
| Manilva | 3 | 3 |
| Marbella | 17 | 17 |
| MELILLA | 2 | 2 |
| Mijas | 4 | 13 |
| Montecorto | 1 | 1 |
| Nerja | 2 | 2 |
| Pizarra | 1 | 1 |
| Rincón de la Victoria | 7 | 7 |
| Ronda | 11 | 14 |
| San Luis de Sabinillas | 1 | 1 |
| San Pedro de Alcántara | 5 | 5 |
| Sierra de Yeguas | 1 | 1 |
| Tolox | 1 | 1 |
| Torre del Mar | 5 | 10 |
| Torremolinos | 10 | 10 |
| Torrox | 2 | 2 |
| Triana | 1 | 1 |
| Valle de Abdalajis | 2 | 2 |
| Vélez Málaga | 4 | 4 |
| Villanueva del Trabuco | 1 | 1 |
| Viñuela | 1 | 1 |
| Zalea | 1 | 1 |
| TOTAL MALAGA | 399 | 554 |

PROVINCIA DE SEVILLA

| | | |
|----------------------------|--------------|-----------------|
| Alanis | 1 | 1 |
| Alcalá de Guadaira | 115 | 117 |
| Alcalá del Río | 4 | 4 |
| Alcolea del Río | 5 | 5 |
| Aznalcóllar | 3 | 3 |
| Bollullos de la Mitación | 4 | 4 |
| Bormujos | 3 | 4 |
| Brenes | 4 | 1,747 |
| Camas | 26 | 26 |
| Cantillana | 1 | 1 |
| Carmona | 10 | 10 |
| Castilleja de la Cuesta | 8 | 8 |
| Castillo de las Guardas | 1 | 1 |
| Cazalla de la Sierra | 6 | 6 |
| Constantina | 1 | 1 |
| Coria del Río | 11 | 11 |
| Coripe | 2 | 2 |
| Dos Hermanas | 230 | 233 |
| Ecija | 7 | 7 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| El Carambolo | 1 | 1 |
| El Coronil | 2 | 2 |
| El Cuervo | 1 | 1 |
| El Priorato | 1 | 1 |
| El Real de la Jara | 1 | 1 |
| Espartinas | 2 | 2 |
| Estepa | 1 | 1 |
| Fuentes de Andalucía | 2 | 2 |
| Gelves | 2 | 2 |
| Gilena | 1 | 1 |
| Gines | 2 | 2 |
| Guadajoz | 1 | 1 |
| Guadalcanal | 1 | 1 |
| Guillena | 2 | 2 |
| Herrera | 1 | 1 |
| La Algaba | 2 | 2 |
| La Puebla de Cazalla | 2 | 5 |
| La Puebla del Río | 1 | 1 |
| Las Alcantarillas | 1 | 1 |
| Las Cabezas de San Juan | 4 | 4 |
| Lebrija | 1 | 1 |
| Lora del Río | 3 | 3 |
| Los Palacios y Villafranca | 6 | 6 |

| | | |
|----------------------------|--------------|-----------------|
| Mairena del Alcor | 3 | 3 |
| Mairena del Aljarafe | 6 | 6 |
| Marchena | 2 | 2 |
| Marinaleda | 1 | 1,400 |
| Martín de la Jara | 1 | 1 |
| Montellano | 1 | 1 |
| Morón de la Frontera | 8 | 9 |
| Olivares | 2 | 2 |
| Osuna | 2 | 2 |
| Palomares del Río | 2 | 2 |
| Paradas | 1 | 1 |
| Pilas | 5 | 5 |
| Pruna | 4 | 4 |
| Salteras | 1 | 1 |
| San José de la Rinconada | 6 | 6 |
| San Juan de Aznalfarache | 18 | 18 |
| Sanlúcar la Mayor | 6 | 7 |
| Santiponce | 4 | 4 |
| SEVILLA | 493 | 704 |
| Tomares | 10 | 10 |
| Umbrete | 2 | 2 |
| Utrera | 14 | 14 |
| Valdezorras | 2 | 2 |
| Valencina de la Concepción | 2 | 2 |
| Villanueva del Ariscal | 3 | 3 |
| Villanueva del Río y Minas | 2 | 2 |
| Villaverde del Río | 1 | 1 |
| Viso del Alcor | 3 | 3 |
| TOTAL SEVILLA | 1,088 | 4,452 |
| OTRAS PROVINCIAS | | |
| ALAVA | 1 | 1 |
| NANCLARES DE LA OCA | 1 | 1 |
| BALEARES | 3 | 3 |
| BARCELONA | 6 | 7 |
| BURGOS | 1 | 1 |
| CASTELLON | 1 | 1 |
| CIUDAD REAL | 1 | 1 |
| GUIPUZCUA | 2 | 2 |
| MADRID | 9 | 9 |
| | Nº de Quejas | Nº de firmantes |
| MURCIA | 3 | 3 |
| ASTURIAS | 1 | 1 |
| LAS PALMAS | 1 | 1 |
| SALAMANCA | 1 | 1 |

| | | |
|------------------------|-------|-------|
| Santa Cruz de la Palma | 1 | 1 |
| TARRAGONA | 1 | 1 |
| VALENCIA | 2 | 2 |
| ZARAGOZA | 2 | 2 |
| TOTAL OTRAS PROVINCIAS | 37 | 38 |
| OTROS PAISES | | |
| Alemania | 2 | 2 |
| Francia | 1 | 1 |
| CHILE | 1 | 1 |
| TOTAL OTROS PAISES | 4 | 4 |
| QUEJAS TOTALES | 3,010 | 7,196 |

DISTRIBUCION MENSUAL DE QUEJAS, AÑO 93

| MES | N° Quejas | Porcentaje |
|------------|-----------|------------|
| Enero | 289 | 9.60 % |
| Febrero | 254 | 8.44 % |
| Marzo | 477 | 15.85 % |
| Abril | 271 | 9.00 % |
| Mayo | 208 | 6.91 % |
| Junio | 399 | 13.26 % |
| Julio | 299 | 9.93 % |
| Agosto | 126 | 4.19 % |
| Septiembre | 172 | 5.71 % |
| Octubre | 141 | 4.68 % |
| Noviembre | 210 | 6.98 % |
| Diciembre | 164 | 5.45 % |
| TOTAL | 3,010 | 100.00 % |

PORCENTAJE DE QUEJAS SEGUN SEXO Y SUJETOS INTERESADOS, AÑO 93

| Sujeto | Sexo | N° de quejas | Porcentaje |
|-------------------|----------------|--------------|------------|
| Individuales | Varon | 1,777 | 59.04 % |
| | Mujer | 872 | 28.97 % |
| | Sin determinar | 85 | 2.82 % |
| | Total | 2,734 | 90.83 % |
| Quejas colectivas | | 195 | 6.48 % |
| Quejas de Oficio | | 81 | 2.69 % |
| TOTALES | | 3,010 | 100.00 % |

QUEJAS SEGUN EL N° DE HABITANTES DEL MUNICIPIO PRESENTADAS EN 1.993

| Tipo de Municipio | Nº quejas | Porcentaje |
|-----------------------------|--------------|-----------------|
| Menores de 2.000 habitantes | 233 | 7.74 % |
| Entre 2.000 y 10.000 | 310 | 10.30 % |
| Entre 10.001 y 20.000 | 215 | 7.14 % |
| Entre 20.001 y 50.000 | 429 | 14.25 % |
| Entre 50.001 y 70.000 | 224 | 7.44 % |
| Entre 70.001 y 100.000 | 297 | 9.87 % |
| Más de 100.000 habitantes | 1,261 | 41.89 % |
| Sin determinar | 41 | 1.36 % |
| TOTALES | 3,010 | 100.00 % |

DISTRIBUCION POR MATERIAS DE LAS QUEJAS TRATADAS EN 1.993

| MATERIAS | Quejas procedentes de años anteriores | | | | | | | | Quejas presentadas en el año 1.993 | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|-------------------|----------------|-------------|------------------------------------|--------|-----|----|-----------------|---------------|-----------------------|--|
| | Admitidas | | | | No tramitadas | | | | Admitidas | | | | No tramitadas | | | |
| | Abier- tas | Rea- biertas | En trámite | En Conclui- das | En estudio | No admi- tidas | Remiti- das | Quejas A | de | Oficio | de | En | Conclui- das | En estudio | No tra- mitadas | |
| AGRICULTURA Y PESCA | 7 | 1 | 3 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 26 | 12 | 4 | 2 | 6 | 2 | | |
| CULTURA | 13 | 0 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 4 | 6 | 5 | 3 | 0 | 2 | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 182 | 14 | 50 | 132 | 0 | 14 | 0 | 11 | 250 | 131 | 46 | 16 | 65 | 3 | | |
| EDUCACION | 101 | 12 | 17 | 91 | 0 | 2 | 3 | 5 | 609 | 357 | 139 | 18 | 81 | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|---|-------|----|-----|-------|---|----|----|----|-------|-------|-----|-----|-----|
| 0\| | FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 10\| | 1\| | 3\| | 5\| | 0\| | 3\| | 0\| | 2\| | 14\| | 5\| | 5\| | 2\| | 4\| |
| 8\| | GOBERNACION | 59\| | 5\| | 13\| | 44\| | 0\| | 4\| | 3\| | 9\| | 70\| | 37\| | 19\| | 2\| | 13\| |
| 83\| | ECONOMIA Y HACIENDA | 345\| | 3\| | 6\| | 336\| | 0\| | 3\| | 3\| | 0\| | 281\| | 15\| | 146\| | 1\| | 67\| |
| | JUSTICIA | 107\| | 6\| | 7\| | 64\| | 0\| | 37\| | 5\| | 6\| | 380\| | 48\| | 50\| | 51\| | 154\| |
| | AMA | 43\| | 0\| | 10\| | 33\| | 0\| | 0\| | 0\| | 7\| | 23\| | 20\| | 4\| | 1\| | 5\| |
| | OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 167\| | 15\| | 44\| | 130\| | 0\| | 5\| | 3\| | 30\| | 574\| | 202\| | 202\| | 18\| | 86\| |
| 0\| | PRESIDENCIA | 1\| | 0\| | 0\| | 0\| | 0\| | 1\| | 0\| | 0\| | 3\| | 2\| | 0\| | 0\| | 1\| |
| | SERVICIOS SOCIALES | 74\| | 4\| | 10\| | 56\| | 0\| | 11\| | 1\| | 1\| | 109\| | 31\| | 33\| | 12\| | 34\| |
| 1\| | SALUD | 133\| | 5\| | 16\| | 109\| | 0\| | 12\| | 1\| | 4\| | 475\| | 175\| | 223\| | 46\| | 34\| |
| 29\| | TRABAJO | 19\| | 0\| | 4\| | 7\| | 0\| | 6\| | 2\| | 2\| | 109\| | 10\| | 10\| | 17\| | 45\| |
| <hr/> | | | | | | | | | | | | | | |
| 293\| | TOTALES | 1,261\| | 66\| | 183\| | 1,023\| | 0\| | 98\| | 23\| | 81\| | 2,929\| | 1,050\| | 884\| | 186\| | 597\| |
| <hr/> | | | | | | | | | | | | | | |

RECORDATORIOS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN 1.993
Y CAUSA DE CONCLUSION DE LOS MISMOS

| Areas de Actuación | Resoluciones efectuadas durante el 1.993 | | | | | En trámite | Concluidas | Causas de conclusión de las quejas | | | | |
|---|--|----------|----------|----------|-------|------------|------------|------------------------------------|----------|----------|----------|--------|
| | Recomen- | Recorda- | Advert./ | Otras | Total | | | Acepta- | Artículo | Artículo | Artículo | Otras |
| | daciones | torios | Sugeren. | resoluc. | | | | das | 15 | 18 | 29 | causas |
| AGRICULTURA Y PESCA | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| CULTURA | 1 | 3 | 1 | 0 | 5 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES | 8 | 48 | 44 | 3 | 103 | 46 | 57 | 24 | 0 | 2 | 27 | 4 |
| EDUCACION | 14 | 16 | 8 | 0 | 38 | 24 | 14 | 12 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M | 2 | 1 | 2 | 0 | 5 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| GOBERNACION | 3 | 4 | 13 | 7 | 27 | 20 | 7 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| ECONOMIA Y HACIENDA | 1 | 11 | 1 | 0 | 13 | 6 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| JUSTICIA | 7 | 3 | 0 | 0 | 10 | 5 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| AMA | 4 | 19 | 10 | 1 | 34 | 9 | 25 | 18 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | 21 | 58 | 7 | 0 | 86 | 47 | 39 | 19 | 0 | 1 | 13 | 6 |
| PRESIDENCIA | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SERVICIOS SOCIALES | 7 | 3 | 2 | 0 | 12 | 9 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SALUD | 8 | 2 | 19 | 0 | 29 | 17 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TRABAJO | 2 | 3 | 1 | 1 | 7 | 5 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---------|-----|-----|-----|-----|-----------|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| TOTALES | 78 | 173 | 109 | 12 | 372 | 198 | 174 | 105 | 0 | 4 | 48 | 17 |
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (a+b+c+d) | (h+i+j+k+l) | (h) | (i) | (j) | (k) | (l) | |
| | | | | | (F+G) | (F) | (G) | | | | | |

(*) Solo se contabiliza la resolución mas representativa de cada queja.

Leyenda de las columnas en orden de importancia

- . Recordatorios : TSRC, TSRD, TSRL
- . Advert./Sugeren: TSRS, TSRV
- . Recomendaciones: TSRG
- . Otras resoluc. : TSRX
- . Aceptadas : FAAP, FAAR, FAAS, FARS, FAVS
- . Artículo 15 : FI15
- . Artículo 18 : FI18
- . Artículo 29 : FI29

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS PRESENTADAS EN EL AÑO 1.993

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA 6 | | | | | | | | | | | | 1 | | | | 5 |
| CULTURA 2 | | | | | 2 | | | | | | | | | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES 65 | 1 | | 13 | | 11 | 1 | 1 | 20 | | | 3 | 2 | | 3 | 10 | |
| EDUCACION 81 | 9 | | 19 | 13 | 19 | 1 | | 1 | | 1 | 5 | 1 | | 4 | 8 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M 4 | | | 1 | | | | | | | | | | | | | 3 |
| GOBERNACION 13 | | | 2 | | 3 | | | | | | 3 | 2 | | | 3 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA 67 | 24 | 19 | | | 10 | 6 | | 2 | | | 1 | 2 | 1 | 2 | | |
| JUSTICIA 154 | 4 | | 19 | 8 | 13 | 30 | 2 | 3 | | | 47 | 19 | | 7 | 2 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---|----|----|----|----|-----|----|----|----|--|----|----|----|---|----|----|
| AMA | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | 2 | | |
| 5 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | | 10 | | 60 | 7 | 2 | | | | | 3 | | 1 | 3 | |
| 86 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PRESIDENCIA | | | | | | | | | | | 1 | | | | | |
| 1 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 3 | | 7 | 2 | 1 | 1 | | | 9 | 3 | | 1 | 7 | |
| 34 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SALUD | 1 | | 2 | | 7 | 3 | 3 | 2 | | | 4 | 3 | | 4 | 5 | |
| 34 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TRABAJO | | | 4 | 4 | 18 | 2 | 1 | 1 | | | 15 | | | | | |
| 45 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <hr/> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTALES | | 39 | 19 | 74 | 25 | 150 | 52 | 10 | 32 | | 1 | 89 | 35 | 1 | 22 | 48 |
| 597 | | | | | | | | | | | | | | | | |

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.- Perjuicios a terceros
NRA.- No ratifica
NSC.- Sin competencia
NSI.- Sub-Iudice
NSL.- Sin interés legítimo
NSP.- Sin pretensión
NSR.- Sin recurrir a la Admón.
NTT.- Finalizada, tema tratado

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS PROCEDENTES DE AÑOS ANTERIORES

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES 14 | | | 11 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | | |
| EDUCACION 2 | | | 1 | | | | | | | | | | | | 1 | |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M 3 | | | 1 | | | | 1 | | | | | 1 | | | | |
| GOBERNACION 4 | | | | | 2 | | | | | | 1 | | | | 1 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA 3 | | | | 2 | | | 1 | | | | | | | | | |
| JUSTICIA 37 | | | 13 | | 2 | 5 | | | | | 10 | 6 | | | 1 | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES 5 | | | | 1 | | 3 | | | | | | | | | 1 | |
| PRESIDENCIA 1 | | | | | | | | | | | 1 | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|--|----|--|----|---|--|---|--|----|---|--|---|---|
| SERVICIOS SOCIALES 11 | | | 3 | | 3 | | | 1 | | | | | 3 | 1 |
| SALUD 12 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | | 2 | | 2 | 1 | | 3 | |
| TRABAJO 6 | | | 1 | | 2 | 1 | | | | 1 | 1 | | | |
| TOTALES 98 | 1 | | 34 | | 14 | 9 | | 4 | | 17 | 8 | | 7 | 4 |

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.- Perjuicios a terceros
- NRA.- No ratifica
- NSC.- Sin competencia

NSI.- Sub-Iudice
NSL.- Sin interés legítimo
NSP.- Sin pretensión
NSR.- Sin recurrir a la Admón.
NTT.- Finalizada, tema tratado

CAUSAS DE NO ADMISION DE LAS QUEJAS TRATADAS EN EL AÑO 1.993

| Areas de Actuación | NAN | NAS | NCD | NDU | NEI | NJP | NMA | NOR | NPT | NRA | NSC | NSI | NSL | NSP | NSR | NTT |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | |
| AGRICULTURA Y PESCA 6 | | | | | | | | | | | | 1 | | | | 5 |
| CULTURA 2 | | | | | 2 | | | | | | | | | | | |
| AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES 79 | 1 | | 24 | | 12 | 1 | 1 | 21 | | | 4 | 2 | | | 3 | 10 |
| EDUCACION 83 | 9 | | 20 | 13 | 19 | 1 | | 1 | | 1 | 5 | 1 | | | 4 | 9 |
| FOMENTO, TURISMO, INDUSTRIA, ENERGIA, M 7 | | | 2 | | | 1 | | | | | | 1 | | | | 3 |
| GOBERNACION 17 | | | 2 | | 5 | | | | | | 4 | 2 | | | 4 | |
| ECONOMIA Y HACIENDA 70 | 24 | 19 | 2 | | 10 | 7 | | 2 | | | 1 | 2 | 1 | 2 | | |
| JUSTICIA 191 | 4 | | 32 | 8 | 15 | 35 | 2 | 3 | | | 57 | 25 | | | 7 | 3 |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|----|----|-----|----|-----|----|----|----|--|---|-----|----|---|----|----|
| AMA | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | 2 | |
| 5 | | | | | | | | | | | | | | | |
| OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES | | | 11 | | 63 | 7 | 2 | | | | | 3 | | 2 | 3 |
| 91 | | | | | | | | | | | | | | | |
| PRESIDENCIA | | | | | | | | | | | 2 | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | | | | | | |
| SERVICIOS SOCIALES | | | 6 | | 10 | 2 | 1 | 2 | | | 9 | 3 | | 4 | 8 |
| 45 | | | | | | | | | | | | | | | |
| SALUD | 2 | | 3 | | 8 | 4 | 3 | 4 | | | 6 | 4 | | 7 | 5 |
| 46 | | | | | | | | | | | | | | | |
| TRABAJO | | | 5 | 4 | 20 | 3 | 1 | 1 | | | 16 | 1 | | | |
| 51 | | | | | | | | | | | | | | | |
| <hr/> | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTALES | 40 | 19 | 108 | 25 | 164 | 61 | 10 | 36 | | 1 | 106 | 43 | 1 | 29 | 52 |
| 695 | | | | | | | | | | | | | | | |
| <hr/> | | | | | | | | | | | | | | | |

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.- Perjuicios a terceros
NRA.- No ratifica
NSC.- Sin competencia
NSI.- Sub-Iudice
NSL.- Sin interés legítimo
NSP.- Sin pretensión
NSR.- Sin recurrir a la Admón.
NTT.- Finalizada, tema tratado