

ÁREA G

ÁREA G
TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS
SOCIALES

Expedientes Área	317
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	62
Expedientes admitidos	162
Expedientes rechazados	73

TRABAJO

La Constitución Española establece en su art. 35 el deber de trabajar y el derecho al trabajo de todos los españoles.

Este derecho tiene un contenido individual y una dimensión colectiva, que se concreta, como ha plasmado el Tribunal Constitucional en varias de sus Sentencias, en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio de este derecho por una parte de la población llevaría consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma; en el aspecto individual se determina en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa.

Pues bien, en este sentido es preciso dejar constancia de la censurable actitud hacia este derecho constitucional de sus trabajadores por parte de la empresa Nitratos de Castilla, S.A. La problemática que les afecta es de sobra conocida por estas Cortes, pues ha sido objeto de varias preguntas al Consejero de Industria, Comercio y Turismo, e igualmente en nuestro anterior informe hacíamos referencia a esta problemática con motivo de la tramitación de la queja Q/1473/97. Sin embargo, un año más no puedo pasar por alto esta situación que afecta a más de 200 ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma que se vieron privados de sus puestos de trabajo y que, a pesar de haber obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma y del Tribunal Supremo, después de seis años de trámites judiciales, siguen sin poder hacer efectivo y real su derecho. La empresa no ha procedido a dar cumplimiento efectivo al fallo dictado, y los trabajadores siguen abocados a seguir planteando reclamaciones administrativas para el reconocimiento de sus derechos de Seguridad Social y nuevamente ante los Tribunales de Justicia para obtener, si no su puesto de trabajo, al menos la compensación legal económica por tal pérdida, cuando ha quedado probada y declarada judicialmente, por Sentencia firme, la inexistencia de las causas legales de extinción alegadas por la empresa, la cual, en una actuación abusiva y de fraude de ley, pretende obviar el cumplimiento de resoluciones judiciales.

Al igual que en años anteriores, también han tenido entrada quejas referidas a problemas con empresas privadas, sobre las que esta Institución carece de competencias de supervisión de sus decisiones. Sin embargo en estos casos hemos intentado cumplir al máximo el deber de información y orientación, así por ejemplo, las quejas (Q/547/99, 879/99,

913/99, 1388/99, 1638/99 y 1830/99) indicando en algún caso a dónde deben dirigirse o cuál es y qué establece la normativa aplicable.

En la queja **Q/1830/99** su presentador ponía en nuestro conocimiento que la empresa para la que prestó servicios en el año 1997 le adeudaba salarios de aquel año y que no había formulado reclamación. A tal efecto le indicábamos que, al no existir actuación alguna de la Administración, esta Institución carecía de competencias para intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares, por lo que es necesario rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma. No obstante y por si lo consideraba oportuno, se le informaba de la posibilidad de solicitar el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección, que le indicaría las vías adecuadas para obtener la defensa de los intereses que pretende, así como de la posibilidad de recabar información ante el Colegio de Abogados de su provincia para que le fuera asignado abogado en Turno de Oficio, si concurría los requisitos necesarios para ello. Igualmente, y a efectos informativos, se le manifestaba que el plazo para la reclamación de percepciones económicas, de acuerdo con lo establecido en el art. 59 del Estatuto de los Trabajadores, es de un año, por lo que si los salarios que se le adeudaban correspondían al mes de diciembre de 1997 y a trece días de enero de 1998, y no había formulado demanda antes del transcurso del año, los mismos habían prescrito y ni siquiera, aunque la empresa fuera insolvente, respondería de la cantidad adeudada el Fondo de Garantía Salarial.

En la queja **Q/1388/99** la compareciente exponía el problema que le afectaba, relativo a la celebración de al menos dos contratos de arrendamiento de servicios, mediante los cuales se comprometía a impartir

cursos de Corte y Confección en el Centro de Formación de determinada Caja de Ahorros y a su falta de afiliación a la Seguridad Social como trabajador por cuenta ajena, y a tal efecto se le hicieron las siguientes consideraciones:

“Primera. - Las figuras del contrato de trabajo y de arrendamiento civil de servicios son muy próximas y sobre ellas existe innumerable doctrina jurisprudencial. Para una aproximación al problema se puede dejar señalado que la nota que separa ambas figuras es la de subordinación o dependencia del trabajador al empresario, entendida como la obediencia a las órdenes e instrucciones que el empresario imparte para la ejecución del contrato, lo que supone que el trabajo se presta bajo la dirección del empresario. Si existe esta dependencia, además de las otras notas características (prestación voluntaria, mediante retribución, para otra persona), se puede calificar de laboral la relación jurídica existente entre las partes; si no, la relación será civil.

La competencia para calificar una relación jurídica como laboral recae con exclusividad en el orden jurisdiccional social, siendo, por tanto, los Jueces de lo Social los que pueden, a pesar del nombre que haya figurado en el contrato escrito, suscrito por las partes, calificar dicha relación.

Segunda.- En relación a su falta de alta y cotización en el Régimen General de la Seguridad Social, es consecuencia de la anterior calificación. No obstante, si usted desarrolla de manera habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción a un contrato de trabajo, debería darse de alta en el

Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social.

A título informativo se señala que la doctrina jurisdiccional más moderna viene estableciendo, para estimar que concurre el requisito de constituir su medio fundamental de vida o habitualidad el límite económico de ingresos, en la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional vigente (Sentencia del Tribunal Supremo de 29-10-97, de casación para la unificación de doctrina)”.

No obstante esta información, se le indicaba, igualmente, la posibilidad de acudir a un profesional del derecho, así como la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma.

En otros supuestos, se ha remitido comunicación a la autoridad laboral competente, al consistir la denuncia en una conducta general de la empresa que afectaba a todos los trabajadores y que, de ser exactos los hechos denunciados, suponían una clara infracción de la normativa laboral, como ocurrió en la queja **Q/1449/99**. En este expediente la Inspección de trabajo procedió a efectuar visita a la empresa y, si bien no se pudieron comprobar en aquel momento los hechos imputados por la flexibilidad de norma, sí que se comprobó la existencia de otras infracciones laborales, indicándonos que continuaría la actuación, a finales de año, por ser este el momento en el que era posible la comprobación.

Es también considerable el número de quejas presentadas en la Institución por ciudadanos que pretenden recabar nuestra ayuda para encontrar un empleo. No se pueden ignorar las elevadas tasas de desempleo que se mantienen en nuestra comunidad, sin que los incentivos

establecidos, a través de los órganos de apoyo dirigidos a colectivos desfavorecidos o el establecimiento de servicios nuevos, como el Servicio Regional de empleo, se hayan mostrado suficientes para conseguir disminuir de manera significativa las tasas de desempleo. así las quejas Q/339/99, Q/438/99, y Q/1480/99, entre otras.

Igualmente, existe otro grupo de quejas presentadas por trabajadores cuyo empresario es la Administración Autónoma o Local, entre las que destacamos en relación con el acceso a un empleo, aunque este sea de carácter temporal, la queja **Q/1601/98**, en la que se ponía de manifiesto que en el mes de agosto de 1997, un Ayuntamiento publicó un Anuncio en el que se comunicaba a los vecinos interesados en realizar trabajos para el Ayuntamiento, mediante contratos eventuales, que debían inscribirse en el plazo señalado en una lista al efecto habilitada. Sin embargo, se había ido llamando a personas que no estaban inscritas o que figuraban en lugares posteriores al presentador de esta queja, sin que, por otra parte, se efectuara baremación alguna de los posibles méritos, estos se hubieran solicitado o se justificaran estos llamamientos.

Admitida la queja a trámite se solicitó informe, requiriendo determinada documentación que al no ser remitida en su totalidad se solicitó nuevamente, así como alguna aclaración en relación con el contenido del informe emitido.

A la vista de la documentación posteriormente remitida, que no ha sido toda la que se había solicitado, se concluyó la necesidad de realizar unas observaciones en relación a los procesos de selección.

La Constitución Española establece en su art. 23.2 el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones

y cargos públicos con los requisitos que se señalan en las leyes, y el art. 103.3 dispone que el acceso a la función pública se regulará por ley de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad.

Estos criterios y prescripciones están recogidos en la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, Título VII, en cuyo art. 91.2 se establece: "La selección de todo personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad, añadiendo el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (de carácter básico de conformidad con el art. 1.3 de la Ley) que los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo, a tal efecto, las pruebas prácticas que sean precisas

Por su parte, el art. 177.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985 -a cuyo tenor el mismo será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91, y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos-, siendo el régimen de tales relaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del referido precepto legal, el fijado en las normas de derecho laboral.

A mayor abundamiento, y según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, el Presidente de la Corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor. En los supuestos de concurso o concurso-oposición se especificarán los méritos y su correspondiente valoración así como los medios de acreditación de los mismos.

La Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, debiendo acudir a la aplicación supletoria de las normas estatales. Así el art. 35 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad y se remite a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal y a los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Estos criterios se plasmaron en la Circular de 26 de marzo de 1987, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de la que, a los efectos que nos ocupan, cabe destacar los siguientes puntos:

“9.1. Podrá acudirse a la contratación de personal laboral no permanente cuando los trabajos objeto de contratación no puedan ser atendidos por personal fijo del departamento.

9.2. La contratación de personal no permanente se efectuará mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, previa convocatoria publicada en los correspondientes tablones de anuncios (se entiende aquí del Ayuntamiento, sin perjuicio de su difusión en el BOP o en otros medios, y de las oficinas del INEM donde radiquen las vacantes).

9.3. Cuando la contratación revista caracteres de urgencia podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado en convocatorias anteriores -dando preferencia a aquellos que hubiesen obtenido mayor puntuación en las mismas-. Excepcionalmente, y cuando la contratación no exceda del periodo de 15 días, podrá efectuarse de forma directa sin los requisitos anteriormente expuestos”.

Por lo tanto, la posibilidad de efectuarse la contratación sin previa publicidad ni convocatoria requiere o efectuarse mediante la selección de personal que ya se hubiese presentado en anteriores procesos o, en otro caso, que la misma no exceda de 15 días.

Está claro que, si como consecuencia de la realización de obras y servicios de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública (prevé el art. 117 del Texto Refundido así como el art. 73 de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones

Públicas) resultara también necesario e imprescindible disponer, con igual celeridad, de personal para los trabajos correspondientes, éste podría contratarse eludiendo las normas de selección.

No obstante, lo cierto es que la legislación local no arbitra, como lo hace en materia de contratación de obras y servicios, "procedimientos de urgencia" en materia de selección de personal. Por consiguiente, fuera de estos supuestos y de algún otro que, efectivamente, pueda revestir caracteres de urgencia deben garantizarse los principios de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad.

La selección de personal laboral no permanente puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado que el carácter de urgencia que prima en las referidas contrataciones y la temporalidad de su duración harían estériles estos procedimientos, pues en muchas ocasiones cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser. Sin embargo ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad -como señalan los artículos a que nos hemos referido en los párrafos precedentes.

Por todo ello, no resulta admisible la utilización en la selección de otros parámetros tales como la situación familiar, tiempo de paro, edad,... por cuanto estas circunstancias -que sin duda merecen la adecuada protección por parte de los poderes públicos- no son por sí mismas acreditativas de mérito o capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en la administración pública, sino que es preciso el establecimiento de un baremo objetivo que facilite esta selección.

Por otra parte es preciso señalar que en el informe emitido por el asesor laboral de ese Ayuntamiento, que en modo alguno puede calificarse de certificación, por no reunir los requisitos personales y funcionales necesarios para poder emitir certificaciones, se refleja que: "... de las quince personas contratadas, siete lo han sido mediante Oferta genérica, uno mediante Oferta Pública de Empleo", no señalándose como han sido contratadas las ocho restantes personas. Igualmente se indica "...el resto del personal ha sido contratado por el Ayuntamiento sin que en ningún caso haya repetido ningún trabajador ya que lo que se pretende es la rotación de todos los trabajadores en paro del municipio". Pues bien, del listado que se acompaña relativo a 1998, se comprueba que existe identidad en el nombre y apellidos de las personas relacionadas en primer y tercer lugar de dicha lista.

Así mismo, de la fotocopia del Libro de Matrícula remitida en su día, que comprende una relación de cuarenta y ocho altas, correspondientes a relaciones laborales iniciadas en ese Ayuntamiento desde septiembre de 1996 a marzo de 1999, sólo diecisiete tienen una única relación, los restantes trabajadores han formalizado más de un contrato de trabajo con el Ayuntamiento.

En consecuencia, a juicio de esta Institución procedería:

1.- Confeccionar las bases de selección en las que se determinen - entre otras circunstancias- los méritos a valorar así como la forma de acreditarlos. Incluso se ha llegado a sostener que "el Alcalde es competente para la aprobación de las referidas bases por la escasa transcendencia y, en ocasiones, por la urgencia, que se aviene mal con la periodicidad de las sesiones del Pleno".

2.- Efectuar la correspondiente convocatoria anunciándose así en el tablón de anuncios y en el BOP, si se considera conveniente, y remitiendo anuncio al INEM para su publicidad.

Por todo ello y al amparo de lo previsto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se remitieron al Ayuntamiento estas consideraciones como Recordatorio de deberes legales, que han de ser observados por esa Entidad Local en relación con los procesos de selección del personal que ha de prestar servicios para ella. Así mismo se formuló Recomendación para que en el futuro la actuación administrativa de ese Ayuntamiento se acomode a los principios constitucionales y preceptos antes señalados que resultan de aplicación en estos casos.

Al cierre de este informe el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia) no ha comunicado la aceptación o el rechazo motivado de esta Resolución.

Asimismo, y en relación con el mantenimiento de un empleo, en la queja registrada con el nº **Q/709/99**, su presentadora denunciaba que desde enero de 1998, que se adjudicó la gestión del Albergue Juvenil El Arbejal (Palencia) a determinada empresa, ésta no ha cumplido las condiciones establecidas en el acuerdo, vulnerando en su actuación los derechos laborales de las trabajadoras fijas discontinuas, que tenían una relación laboral con la Administración Autonómica, y cuya subrogación en sus derechos se recogió expresamente en las condiciones del acuerdo, además de constituir una obligación legalmente establecida en el Estatuto de los Trabajadores y por ello fuera de toda disponibilidad de los firmantes.

Según se desprende de la documentación remitida, principalmente de recortes de prensa y en especial de El Norte de Castilla, del 18 de febrero de 1999, parece que se había iniciado, ante las denuncias presentadas por las trabajadoras y los Sindicatos, un expediente informativo, sin que nos constase el resultado del mismo y las posibles medidas que por parte de la Consejería de Educación y Cultura se hubieran podido llevar a cabo tendentes a la constatación de los hechos que se denunciaban y a su subsanación.

Admitida la queja a trámite se iniciaron las gestiones de investigación necesarias y se solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión.

A la vista de lo informado se procedió a dictar resolución del siguiente tenor:

Como se hacía constar en nuestra petición de informe, el motivo de la queja se centraba en el incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria del concurso efectuado para la utilización y explotación del Albergue Juvenil de Arbejal (Palencia), de las obligaciones laborales que tiene contraídas con las trabajadoras como consecuencia de la subrogación operada por imperativo legal en dicho centro.

En el informe remitido por esa Consejería se hace constar que la subrogación legal se plasmó como una de las obligaciones que debe asumir el gestor del servicio, según consta en el pliego de condiciones y en el punto 1º del anexo de prescripciones técnicas al pliego de cláusulas de utilización y explotación.

Así mismo se plasma en el apartado 5 del informe que, como consecuencia de las comprobaciones efectuadas derivadas de reclamaciones presentadas por los interesados directamente o por representantes de los trabajadores, el Coordinador de Servicios de la Dirección General de Deportes y Juventud remitió oficio al Servicio Territorial de Educación y Cultura de Palencia para que advirtiera a la referida empresa que “si existe ocupación debe proceder a llamar preferentemente a las trabajadoras fijas discontinuas ya que de no hacerlo así, incumpliría el contrato de gestión de servicio público suscrito con esta Consejería”. Además, interesaba la supervisión de la empresa y la adecuada documentación de los contactos que se mantengan con la misma.

No consta en el informe la fecha en que se efectuó este requerimiento, pero se produjo como consecuencia de la denuncia de fecha 2-9-98, en la que, incluso, se dice que no eran llamadas las trabajadoras fijas-discontinuas y que eran sustituidas por trabajadores puestos a disposición por una empresa de trabajo temporal de mismo grupo económico.

Se recogen, igualmente, denuncias de hechos similares efectuadas en noviembre de 1998 y en enero de 1999. Como consecuencia de esta última, el Coordinador de Servicios de la Dirección General de Deportes y Juventud, mediante oficio de 22 de enero de 1999, insta de nuevo al Servicio Territorial a vigilar el cumplimiento del contrato, comprobándose como consecuencia de la estadística de ocupación que ésta se ha incrementado respecto a la situación anterior (gestión directa por la Administración Regional), por lo que se apercibe nuevamente a la empresa y se anuncia el inicio de un expediente administrativo de

resolución del contrato, de persistir este incumplimiento, de acuerdo con lo previsto en el art. 112 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo L.C.A.P.) instando a la empresa a la realización correcta de los llamamientos a estos trabajadores.

Como quiera que la situación persiste, se siguen presentando denuncias en la Consejería que son contestadas dando traslado del requerimiento efectuado a la empresa, y por el Coordinador de servicios se vuelve a ordenar al Servicio Territorial de Palencia el seguimiento del asunto, e incluso la realización de alguna visita al centro; sin embargo, nada se especifica respecto de estas comprobaciones.

Finaliza el informe, señalando que los últimos hechos denunciados de vejaciones, presiones, actuaciones discriminatorias, adeudo de cantidades, etc., no se han podido comprobar; así como que tampoco consta que tales hechos hayan sido denunciados a la Inspección de Trabajo o reclamado en vía judicial, indicando que entiende que a la Administración no le corresponde inmiscuirse en conflictos entre particulares, ni es procedente que se preste a ser utilizada por éstos como un instrumento en apoyo de sus intereses, sino que actuará en relación con este asunto dentro del más estricto respeto a los principios de legalidad y de objetividad en el servicio al interés general.

En definitiva, en el amplio informe elaborado por esa Consejería se reconoce, por un lado, que la empresa concesionaria no está cumpliendo con las obligaciones legalmente establecidas, plasmadas así mismo en el anexo de prescripciones técnicas, y de otro, que tal motivo ha dado lugar a los dos apercibimientos que esa Consejería realizó a la empresa, sin que, al parecer, y a pesar de persistir la situación que originó el segundo requerimiento, el expediente anunciado se haya iniciado.

Se desprende igualmente que la mayoría de los trabajadores fijos discontinuos han tenido problemas con la empresa, que han finalizado sus relaciones laborales con Resoluciones Judiciales o con Actos administrativos de conciliación en los que se ha dictaminado o reconocido, respectivamente, la improcedencia de las decisiones tomadas por la empresa, lo que nos permite deducir que las relaciones laborales no son pacíficas ni armoniosas en el seno de ese centro de trabajo.

Llegado a este punto esta Institución estima necesario señalar que como consecuencia de la aplicación del principio de legalidad y objetividad que ha de presidir la actuación administrativa se debe iniciar el procedimiento de resolución del contrato al amparo del art. 112 de la L.C.A.P. como ocurre en cualquier otro tipo de contrato que las administraciones celebren cuando se dejan de cumplir, por el contratista, las obligaciones fijadas en sus cláusulas, si éstas son de carácter esencial, tal y como dispone el apartado g) del art. 112 de la L.C.A.P.

En el presente caso, tales obligaciones no se pueden calificar de otra forma, ya que vienen impuestas por Ley, Estatuto de los Trabajadores, dictada en desarrollo del derecho al trabajo constitucionalmente establecido, cuyo contenido ha sido fijado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

“El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts. 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la

continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica, además, un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”.

Así mismo, parece causar extrañeza a esa Administración que los trabajadores o sus representantes no hayan denunciado a la Inspección de Trabajo, sin que por otra parte se constate este dato. Pues bien, a este respecto se señala que de acuerdo con lo establecido en la Ley 42/97, de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su art. 13, la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación del orden social es pública y también por parte de esa unidad administrativa se pudo, y se debió dar traslado de los hechos tantas veces denunciados al objeto de que se iniciaran, en su caso, los correspondientes expedientes, especialmente teniendo en cuenta la previsión que la L.C.A.P. establece en su art. 20, en relación con las prohibiciones de contratar con la Administración pública, para las empresas sancionadas con carácter firme por infracciones muy graves en materia social.

Por todo ello se acordó recomendar a la Consejería de Educación y Cultura que se adoptaran las medidas oportunas tendentes a lograr el respeto de los derechos hasta ahora vulnerados, haciendo uso al efecto de los procedimientos legales a su alcance, en aplicación de los principios de legalidad y objetividad que deben presidir toda actuación administrativa.

Así mismo, se efectuó recordatorio de deberes legales de las consideraciones que constan en esta Resolución y que deben presidir las actuaciones de esa Consejería.

La Consejería de Educación no ha efectuado manifestación sobre la aceptación o no de la recomendación, por lo que se ha reiterado la necesidad de su respuesta.

En otros casos, el motivo de la queja se centra en la falta de exigibilidad, por parte de las Administraciones Públicas, a las empresas o personas con las que contratan la prestación de servicios o trabajos, del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y fiscales que quien desarrolla una actividad económica debe cumplir, como ocurrió en el expediente **Q/226/99**, en el que se ponía de manifiesto que por la Diputación Provincial de Zamora, cuando se oferta, para contratación, servicios de animación socio-comunitaria, para los centros dependientes de esta Corporación, no se exige que los que resulten adjudicatarios de la prestación de que se trate estén dados de alta en la Seguridad Social y cumplan sus obligaciones fiscales.

Admitida a trámite y solicitado informe, la Diputación Provincial nos comunicó que "... siempre a los adjudicatarios se les exigía el justificante de estar dados de alta en el I.A.E y se les informaba de la necesidad de cumplir con sus obligaciones de Seguridad Social como autónomos, pero habiéndose comprobado que algunos hacían caso omiso de esa recomendación, desde el mes de mayo pasado se les exige antes de comenzar a prestar el servicio la presentación en esta Administración de ambos documentos".

De este informe, que confirmaba la existencia de la irregularidad denunciada, así como su subsanación desde el pasado mes de mayo, se dio traslado al presentador de la queja, señalando que una vez subsanado la anomalía se consideraba procedente la conclusión de la actuación iniciada, a no ser que nos hiciera saber la existencia de circunstancias diferentes a las que nos ha proporcionado la Administración implicada, en cuyo caso podría dirigirse de nuevo a esta Institución al objeto de proceder de nuevo al estudio de los hechos que someta a nuestra consideración. Hasta la fecha no se ha producido nueva comunicación al respecto.

1. Desarrollo de la relación laboral

La preocupación por el aumento de la siniestralidad ha estado presente durante todo el año y ha sido objeto de especial comunicación por parte de un Sindicato.

En este tema es preciso partir del mandato contenido en el art. 40.2 de la Constitución Española al encomendar a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores que encuentra su fundamento en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que representa un importante punto de inflexión en nuestro derecho a la seguridad y salud en el trabajo y un importante avance.

Quizás la característica más novedosa con relación al ordenamiento anterior es su marcado carácter preventivo, que se

manifiesta en su preocupación por prevenir el daño, frente a la normativa existente que se centraba más en la protección una vez ocurrido éste, por ello no descansa exclusivamente en la ordenación de las obligaciones y responsabilidades de los actores directamente relacionados en el hecho laboral, sino que, siendo su propósito fomentar una auténtica cultura preventiva, mediante la promoción de las mejoras de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos, intenta involucrar a toda la sociedad en su conjunto.

Partiendo del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de su salud e integridad, la ley establece una serie de diligencias que en el ámbito indicado, garantice este derecho, y ello en un doble sentido: el primero, como ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

Es una ley que está dirigida a la empresa y que pretende integrar la prevención y la lucha contra los riesgos en sus planteamientos de fondo, lo cual exige una planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial y su actualización periódica de los riesgos inherentes al trabajo, la ordenación de un conjunto de medidas de acción preventiva adecuada a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas, y unido a todo ello, la información y formación de los trabajadores, dirigida tanto al conocimiento del alcance real de los riesgos derivados del trabajo, como a la forma de prevenirlos y evitarlos.

El segundo soporte básico, al que nos hemos referido, tendente a la protección de la salud e integridad de los trabajadores de los riesgos derivados de su trabajo, se encuentra en la negociación colectiva, donde se podrá desarrollar una función específica. A su vez contiene la ley las pautas para la necesaria participación de los agentes implicados en la misma, trabajadores y empresarios, a través de sus organizaciones representativas, y otra participación más directa de los trabajadores a través de los Delegados de Prevención o en la posible designación por el empresario de uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva.

Por todo ello, y efectuado ya el desarrollo del marco normativo, queda esperar que las partes implicadas lleven a cabo sus responsabilidades en el ámbito de los órganos de representación que han sido creados, donde han de desarrollar las funciones encomendadas en un clima de total colaboración facilitando la Administración los medios de toda índole que sean precisos para que puedan llevar a cabo sus cometidos.

Para lograr resultados que determinen una disminución de los accidentes laborales es preciso que todas las partes implicadas, Administración, empresa y trabajadores y sus organizaciones respectivas, ejerzan las funciones que tienen encomendadas y se desarrolle plenamente la cultura de la formación que la normativa contiene, sin que se pueda concluir que exista un grado de incumplimiento de las disposiciones legales que permita inferir la existencia de vulneración de la normativa que permita nuestra intervención, más allá de lo ya realizado en el año 1997, con motivo de la tramitación de la queja 1884, en cuya resolución se

instaba a todas las partes a trabajar y colaborar para lograr resultados aceptables en esta materia y que se reitera ahora.

Sin embargo el numero de accidentes que se refleja en las estadísticas es alarmante, sin que, por otra parte, parezca existir ninguna medida que se presente como aminoradora de aquellos, pues ni las campañas informativas, ni el aumento de las inspecciones, han producido los resultados esperados, presentándose la prevención como el medio más adecuado, y unida a ella la labor de formación que entendemos ha de llevarse a cabo, también, como una asignatura más en la etapa formativa de los jóvenes.

La obligación empresarial de llevar a cabo en el seno de las empresas funciones formativas y de evaluación de riesgos, será la que conducirá en última instancia a un cumplimiento estricto de las medidas de prevención y producirá, a la postre, un conocimiento y asunción del riesgo que los trabajos y/o los puestos de trabajo conllevan, y una disminución de los accidentes.

Esta cuestión no es específica de nuestra Comunidad Autónoma, sino del Estado, y sobre ella se echan en falta medidas legislativas por parte del Gobierno de la nación, único con competencias legislativas, que ya han sido anunciadas y que podrían significar un primer paso o un paso diferente al meramente coercitivo y punible de la sanción, hasta ahora existente, como el de primar con medidas económicas a las empresas que no hayan tenido accidentes laborales.

No obstante, en el marco de sus competencias, la Administración autónoma tampoco se ha demostrado especialmente diligente en el

cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, al igual que ocurre en el Administración local.

En este sentido, destacamos que la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero de 1996, estableció la obligatoriedad, para todas las empresas, y entre ellas están las Administraciones Públicas, de dotarse de una organización preventiva para actuar sobre las materias relacionadas con la salud de los trabajadores.

Dentro de esta estructura se encuadran los Servicios de Prevención, como los órganos técnicos encargados de llevar a cabo las funciones que se les encomienda en el Real Decreto 39/97 de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con vigencia parcial desde 1-4-1997, y total desde el 1-1-1999.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, art. 31, la única especialidad de estos servicios para las Administraciones Públicas es que se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

Pues bien, se han recibido quejas que se han registrado con los números **Q/1404/99**, **Q/1405/99**, **Q/1406/99**, **Q/1407/99** y **Q/1408/99**, en las que se denuncia que ni la Junta de Castilla y León, ni la Universidad de León, ni la Diputación de León, ni el Ayuntamiento de León, han constituido su Servicio de Prevención, y que ni siquiera se ha dado respuesta a los escritos presentados que reclamaban su constitución.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitaron los oportunos informes en los que se dice, por parte del Ayuntamiento de León:

"Que dicho asunto relativo a creación de un Servicio de Prevención se encuentra pendiente de estudio y en el caso de estimar conveniente la creación de dichas plazas, deberán de incluirse en la Plantilla del año 2.000, siendo necesario la correspondiente dotación presupuestaria y su correspondiente inclusión en la Oferta Pública de Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.4 de la Ley 30/84 de 2 de Agosto, de Medidas de la Función Pública".

La Universidad de León informa:

"Esta Universidad, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y en la normativa de desarrollo, ha realizado diversas actuaciones, en el ámbito al que se refieren las peticiones formuladas el 22 de abril por el sindicato en cuestión. Entre estas actuaciones destacan las siguientes:

1. Realizar las gestiones conducentes a la contratación de una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como Servicio de Prevención Ajeno para las especialidades o disciplinas preventivas siguientes: Medicina del Trabajo e Higiene Industrial
2. Adoptar las medidas precisas para crear un Servicio de Prevención Propio, encargado de las disciplinas preventivas de Seguridad en el Trabajo y Ergonomía y Psicología aplicada. A estos efectos, está previsto elevar a la Junta de Gobierno

propuesta de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo para la dotación de un puesto con las necesidades de formación específica exigidas en la normativa.

3. Ambas medidas, que serán concretadas con la participación de los representantes de los trabajadores en los trámites de informe que las normas establecen, permitirán atender adecuadamente la salud laboral del personal de la Universidad, al tiempo que se cumplirán las exigencias previstas en la normativa de aplicación, y específicamente en el art. 6 del Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado (BOE del 17), que exige que el servicio de prevención propio cuente al menos con dos disciplinas.

4. Asimismo, se ha procedido a la organización, en colaboración con la Mutua, de un "Curso de formación para el desempeño de las funciones de nivel básico de la actividad preventiva" y se han realizado otras actividades conexas, que evidencian la preocupación e interés que estas cuestiones suscitan en la Universidad de León.

5. La notificación e información a las organizaciones sindicales, y específicamente al sindicato que plantea la queja, se producirá en los trámites de consultas e informes que prevén las normas respecto a constitución del servicio de prevención y modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León informó:

“La Ley 31/95 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y sus disposiciones de desarrollo tiene una vocación de universalidad e integración en cuanto a materia preventiva se refiere. Los citados referentes normativos vinculan, por primera vez, en igual medida, a las empresas y a las Administraciones Públicas respecto de las tareas relacionadas con la prevención, formando parte del conjunto de sus actividades y decisiones y constituyéndolos en responsables directos del sistema preventivo que se lleva a cabo en cada uno de sus ámbitos.

No obstante, existen diversas peculiaridades en las Administraciones públicas por lo que la Ley 31/1995, fundamentalmente sus arts. 31.1, 34.3, 35.4, y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención, prevén la regulación en una normativa específica para las Administraciones públicas de los derechos de participación y representación, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas, la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo y el establecimiento de adecuados instrumentos de control que sustituyan a las obligaciones en materia de auditorías contenidas en el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención que no son de aplicación a las Administraciones públicas.

En cumplimiento de este mandato por parte de la Administración Autónoma de Castilla y León se han iniciado las actuaciones conducentes a la elaboración y aprobación de las disposiciones

normativas necesarias para la adaptación a nuestra Administración de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, partiendo de la integración de la prevención en el conjunto de nuestras actividades y decisiones a la vez que la determinación de la organización de los recursos propios y ajenos para el desarrollo de las actividades preventivas y adecuando su contenido a nuestras peculiaridades organizativas y de participación del personal al servicio de nuestra Administración.”

La Diputación Provincial de León manifestó en su informe:

“1º En esta Diputación Provincial se ha procedido a la realización de los trámites precisos para la cobertura, en principio temporal, de un puesto de trabajo de médico a tiempo parcial para el Servicio de Prevención de la Diputación, que se contempla en la Oferta Pública de Empleo de la Diputación para 1998, conforme a lo acordado en el Comité de Seguridad y Salud, con anterioridad a la fecha de presentación de su solicitud. (Se adjunta copia de la convocatoria pública).

2º El presupuesto de la Diputación Provincial correspondiente al año 1999 no se ha aprobado, por lo que es desde todo punto imposible aprobar la Plantilla Presupuestaria y la Relación de Puestos de Trabajo así como la Oferta de Empleo Público derivada de este presupuesto de 1999. Toda modificación que se plantee en la Relación de Puestos de Trabajo habrá de contemplarse en la plantilla presupuestaria correspondiente al año 2000.

3º El Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece, en su art. 15, que el Servicio de Prevención habrá de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el art. 34 de la presente disposición, desarrolladas por expertos. De la presente normativa se deduce que con un máximo de dos puestos, estaría legalmente cubierto el Servicio de Prevención en la Diputación. No obstante corresponde a la propia Corporación en virtud de sus facultades de auto-organización el número de puestos que es necesario cubrir en este Servicio de Prevención, sin que por este motivo haya de sobredimensionarse la plantilla.

4º Los representantes sindicales en el Comité de Empresa, de la Diputación, la delegación sindical, así como la representación de este sindicato en el Comité de Seguridad y Salud, están cumplidamente informados de los pasos que se están dando para la constitución del Servicio de Prevención, ya que ellos mismos son miembros del Comité de Seguridad y Salud.

5º No obstante, todas las solicitudes y escritos referentes a la seguridad y salud de los trabajadores o al Servicio de Prevención se incorporan al orden del día de la próxima reunión del Comité de Seguridad y Salud. Su solicitud no ha sido incorporada aun, debido a que la última reunión del citado comité se celebró el día 26 de Marzo del año en curso, es decir, con anterioridad a la recepción de su solicitud, siendo éste el cauce idóneo para estudiar todas las propuestas y reclamaciones que se efectúen.”

A la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, se le solicitó informe en el que se daba cuenta de la remisión de todos los

escritos recibidos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por lo que al ser idéntica la problemática se procedió al archivo de este expediente.

A la vista de estos informes se elaboró Resolución que se remitió a la Consejería de Presidencia, al Ayuntamiento de León, a la Universidad de León y a la Diputación Provincial de León, en la que se abordaba el problema de fondo planteado, la falta de Servicios de Prevención y también en los supuestos en los que la Administración no había contestado a los escritos y como cuestión formal, el derecho de petición.

Así sustancialmente se decía:

«En efecto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95, de 8 de noviembre, tiene por objeto la determinación de un cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello dentro de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales.

Al regular la Ley el ámbito de aplicación, establece un criterio de inclusión en el que se engloban las relaciones jurídicas de carácter laboral y las de carácter funcional, disponiendo en su art. 3, que esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas.

Así mismo y en cuanto se refiere a la obligatoriedad de establecer un Servicio de Prevención, únicamente se prevé en el art. 31.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales la siguiente especialidad: "... se tendrán en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados".

Cuestiones diferentes serán los problemas que surjan en su aplicación, derivados de las peculiaridades existentes en las Administraciones Públicas y que se contemplan en la propia norma, como por ejemplo el art. 45, cuando en su apartado 1 párrafo 3º y siguientes disponen: "No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca. En este sentido se trae a colación que la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el pasado 11 de febrero, aprobó la Proposición No de Ley 34, publicada en el BOCCyL nº 11, en la que se insta a la Junta de Castilla y León para que se desarrolle la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en lo relativo al procedimiento para la imposición de medidas correctoras cuando la infracción a esta Ley se produzca en el ámbito de la Administración Autonómica o Local, según consta en el BOCCyL nº 41.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios: a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal. b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones. c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final.”

Criterio éste que ha sido discutido por la doctrina, pues la existencia de distintas Administraciones públicas y Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas debía de permitir la búsqueda de alguna técnica de sanción. Sin embargo el procedimiento para imponer la realización de las medidas correctoras de los incumplimientos será distinto, según la administración infractora.

Por otra parte estos procedimientos, como ya se ha indicado, no se han desarrollado y se ha diferido su regulación al desarrollo reglamentario de la Ley. No obstante, nada de ello es óbice ni constituye motivo de justificación suficiente para el incumplimiento de la normativa vigente.

Por ello y teniendo en cuenta las facultades que me atribuye el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 19 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común, he resuelto Advertir de la ilegalidad en la que, a juicio de esta Institución, está incurriendo esa Administración al no dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, así como en el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, teniendo en cuenta, además, el tiempo transcurrido desde que dicha normativa entró en vigor.

Asimismo vengo a Recomendar que se agilicen los trámites administrativos necesarios para que se dé cumplimiento a lo que dicha normativa imperativamente establece.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la falta de respuesta del escrito presentado, es preciso tener en cuenta que la petición que se efectúa concreta y específicamente, merece una respuesta también específica, por parte de la Entidad a la que va dirigida, y ello sin perjuicio de las notificaciones e informaciones a las que, las organizaciones sindicales y los órganos de representación del personal, tienen derecho en el ejercicio de las funciones que las leyes les otorgan.

Aun prescindiendo de cualquier valoración sobre la razonabilidad y adecuación de la petición efectuada y de su calificación jurídica, ya que no parece posible concluir que esta se pueda calificar como solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio, sin embargo nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos

pueden formular a los poderes públicos, que comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho.

En este sentido, el art. 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

Sobre la base de la distinción apuntada, el explícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al art. 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo, art. 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatarios según venía haciendo la doctrina tradicional; antes al contrario, y aunque el art.

11 de la misma, bajo la rúbrica *Efectos de las peticiones fundadas*, parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada ("*en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte*"), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetivamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experimentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concerniente a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valores y principios constitucionales, ya que en otro caso este derecho "quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz".

Por último, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que "... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985)."

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como Recordatorio de Deberes Legales que han de ser observados por las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, cuando, como ha sucedido en el presente caso, ejerciten el derecho de petición constitucionalmente reconocido».

Sobre este mismo tema de prevención de riesgos laborales se presentó otra reclamación relativa a la actuación del Ayuntamiento de Palencia, la queja **Q/707/99**, en el que se ponía de manifiesto que, a través del Comité de Salud Laboral de ese Ayuntamiento, se han denunciado en repetidas ocasiones las condiciones de los vestuarios del Personal de Jardines de ese Ayuntamiento, en especial los situados en el Auditorio del

Salón Isabel II y de la nave del Personal de Oficios, sita en la C/ Guipúzcoa, s/n. Por tales motivos, parece ser que en enero de 1998 la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Palencia requirió al Ayuntamiento sobre la necesidad de adoptar varias medidas para dar cumplimiento a lo que dicha normativa de Seguridad y Salud establece, tales como vestuarios previstos de asientos y taquillas individuales, locales de aseo con espejos, lavabos con agua caliente, jabón y toallas, locales de aseo y retretes separados por sexos, sin que según manifiestan se haya llevado a cabo medida alguna tendente a dar cumplimiento a lo que la normativa vigente establece.

A la vista de la información remitida se procedió a dictar resolución en la que se hacía constar, después de plasmar los antecedentes que, según se desprendía de la documentación obrante en el expediente, las referidas actuaciones se remitieron a la Oficina Territorial de Trabajo de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 45.1, párrafo 3 de la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Ante la persistencia de la situación se efectuó por un Delegado Sindical Requerimiento Notarial a ese Ayuntamiento con fecha 10 de diciembre de 1998, al objeto de que se diese cumplimiento al Requerimiento de la Inspección de Trabajo de enero de 1998. Esta actuación Notarial fue contestada el 15 de diciembre, indicando que una vez recibido el requerimiento de la Inspección se procedió a elaborar, por el Presidente del Comité de Seguridad y Salud laboral, una "Memoria Valorada" comprensiva de las actuaciones preferentes para la adaptación de los centros de trabajo, vestuarios y aseos del personal de jardines. En consecuencia en la Nave de Oficios se instaló, como medida de Seguridad

e Higiene, la cabina de protección para el servicio de pinturas y se procedió, por la Mutua Patronal, a evaluar los riesgos de los distintos puestos de trabajo.

En el informe remitido a esta Institución el pasado mes de julio, por el Ingeniero Industrial municipal, se viene a confirmar que continúa la situación y por ello las deficiencias denunciadas por la Inspección de Trabajo en enero de 1998, a pesar de que en dicho año figuró una partida presupuestaria para el acondicionamiento de diez unidades.

Pues bien, en relación con la cuestión planteada es preciso tener en cuenta que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95, de 8 de noviembre, tiene por objeto la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello dentro de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales.

Al regular la Ley el ámbito de aplicación, establece un criterio de inclusión en el que se engloban las relaciones jurídicas de carácter laboral y las de carácter funcional, disponiendo en su art. 3 que esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas.

Otra cosa serán los problemas que surjan en su aplicación, derivados de las peculiaridades existentes en las Administraciones Públicas que ya se contemplan en la propia norma, por ejemplo en su art. 45, en relación a la tramitación de expedientes relativos a las infracciones

que en esta materia incurran las Administraciones Públicas, o las especialidades de su aplicación, recogidas en la Disposición Adicional Tercera apartado b), referida a la posibilidad de que las atribuciones de las funciones que la ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, puedan ser atribuidas a órganos diferentes; sin embargo nada de ello es óbice ni constituye motivo de justificación suficiente para el incumplimiento de la normativa vigente.

Por ello y teniendo en cuenta las facultades atribuidas al Procurador del Común se acordó formular advertencia de la ilegalidad en la que, a juicio de esta Institución, está incurriendo ese Ayuntamiento al no adaptar las instalaciones y lugares de trabajo a las previsiones contenidas en la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, y en el Real Decreto 486/97, de 14 de abril, relativo a Disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo, dictado de acuerdo con las previsiones contenidas en el art. 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El Ayuntamiento de Palencia ha manifestado que para dar cumplimiento a la Resolución de esta Institución se ha procedido a la adjudicación de dotación de vestuarios en el Parque del Salón, que esperan estén finalizados en un plazo de 3 meses, y con relación a la del Parque Isla Monte se ha encargado su estudio.

En relación, igualmente, con la prevención de riesgos laborales, se han presentado otras quejas, si bien referidas directamente a la actuación de la Administración Laboral. Destacamos el expediente **Q/1762/99**, sobre acreditación de curso de prevención.

En el escrito de queja se manifestaba el desacuerdo del interesado con la actuación administrativa seguida, por cuanto después de haber realizado un Curso de Prevención de Riesgos Laborales, impartido por un centro autorizado por la Junta de Castilla y León, no se le iba a entregar la acreditación como Técnicos de Prevención, grado medio, sino simplemente un certificado de asistencia al curso. A tal efecto no se remitía copia de los escritos presentados a la Administración en demanda de su pretensión, ni de las posibles respuestas emitidas por la Administración.

No obstante lo anterior, y como una primera aproximación al problema presentado, es preciso plasmar la normativa reguladora de esta cuestión, al objeto de poder valorar la posible concurrencia de los requisitos legalmente establecidos y que, en su caso, podrían determinar la existencia de actividad irregular de la Administración, ya que esta no se deduce de los hechos puestos en nuestro conocimiento.

Los requisitos para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales se establecen en el Capítulo III de la Orden de 27 de junio de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención.

En definitiva, es la entidad que imparte el curso la que ha de certificar la acreditación, si está autorizada para ello, y la que en todo caso debe realizar los trámites necesarios para su acreditación y la consiguiente emisión de la certificación.

Por todo ello se rechazó la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que

pueda ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común, y se acordó-, en consecuencia, el archivo del expediente. y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

También la queja **Q/720/99**, en la que su presentador denunciaba que con fecha 24 de julio de 1998 había solicitado a la Dirección General de Trabajo que le certificara la formación para el desempeño del nivel superior de Especialista de Seguridad en el Trabajo, habiéndole comunicado, después de haber subsanado los defectos señalados, que "existen aspectos no suficientemente demostrados en relación con los apartados a) y/o b) del punto 3º de la citada disposición adicional" convocándole para la realización de las pruebas correspondientes al nivel superior.

No estando conforme con el contenido de dicha comunicación presentó escritos dirigidos al Consejero de Industria, Comercio y Turismo con fechas 11 y 26 de febrero de 1999, por entender que no se le habían valorado los cursos o jornadas en las que había participado, ni el Diploma de A.T.S. de Empresa impartido por la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo y del Insalud, sin que al parecer se le haya notificado resolución alguna al respecto.

Por ello se solicitó informe de la cuestión, con especificación de los aspectos no suficientemente demostrados en relación con los apartados a) y/o b) del punto 3 de la Disposición adicional quinta del Real Decreto 39/97, modificado por Real Decreto 780/98, y que no se reflejaban en el escrito dirigido al interesado con fecha 4 de febrero de 1999, así como si el interesado concurrió a las pruebas a las que le convocaban, y si obtuvo la acreditación que solicitaba.

En la información elaborada por la Dirección General se nos indicaba, entre otros extremos, que se solicitó de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de Valladolid informe relativo a las tareas de prevención de riesgos laborales llevadas a cabo por el solicitante, señalándose que no quedaba suficientemente claro si el solicitante había desarrollado las funciones relacionadas en el art. 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención, con el alto grado de dedicación que exige el nivel solicitado. Así mismo, sigue diciendo el informe, del estudio de toda la documentación obrante en el expediente se estimó, por el Servicio de Seguridad y Salud Laboral, que la formación recibida debía incluir los contenidos sustanciales del Anexo VI del Real Decreto 39/1997, existiendo aspectos no suficientemente demostrados, a saber: Agentes químicos: evaluación de la exposición, control de la exposición, ventilación, normativa legal específica. Gestión de la prevención de riesgos laborales. Otras actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales: técnicas de comunicación, información y negociación. Técnicas afines.

El interesado presentó alegaciones y solicitó una nueva revisión, por lo que se solicitó otro informe de la Unidad de Seguridad y Salud de Valladolid en el que se expusieron de forma más exhaustiva todas las tareas de prevención de riesgos laborales que realizó desde 1989 a 1995, lo que motivó que el Director General de Trabajo dictara resolución por la que se expedía el Certificado de Formación equivalente, para el desempeño de tareas de prevención de riesgos laborales, nivel superior, en la especialidad de seguridad en el trabajo que había solicitado.

En definitiva, ahora, la Dirección General, después de efectuar una nueva valoración, ha emitido la certificación solicitada.

Esta respuesta satisfactoria a la pretensión del ciudadano no impide el que se realizaran determinadas consideraciones en relación con la actuación administrativa seguida en la tramitación de esta solicitud, y que se desprenden del informe emitido y de la documentación obrante en nuestro expediente.

En especial, nos referiremos a la respuesta enviada por esa Dirección General con fecha 5-2-99, la cual carece de la mínima fundamentación que permitiera conocer las deficiencias o “aspectos no suficientemente demostrados” para poder acceder a la certificación solicitada, e incluso no se concreta la norma incumplida, pues no se puede llegar a saber si sólo es el apartado a), o si es el a) y el b), de la disposición que se cita.

Se aprecia, por tanto, que la actuación administrativa no se ha ajustado a determinadas normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones públicas, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de ellas la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no se accede a las pretensiones planteadas por los interesados, si para adoptar tal decisión debe realizarse una interpretación del régimen sustantivo aplicable, como ha ocurrido en el presente caso.

A este respecto hay que tener en cuenta que las normas reguladoras del procedimiento administrativo, contenidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por la Ley 4/99, determinan la exigencia de resolución motivada en todas aquellas resoluciones que limiten derechos subjetivos o

intereses legítimos, motivación que requiere sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (art. 54 y siguientes) lo que constituye un requisito formal del acto administrativo.

La motivación permite determinar con mayor certeza el procedimiento de la voluntad manifestada y constituye un medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos. A este respecto el Tribunal Supremo ha manifestado que la motivación aspira a que el administrado pueda conocer claramente el fundamento de la decisión administrativa para poder impugnarla y constituye una garantía para el administrado facilitando el control jurisdiccional de la Administración -ST del TS de 13 de febrero de 1992; 14-9-1994, 9-2-1987, entre otras muchas-.

Igualmente las normas procedimentales aplicables (arts. 58 y ss. del mismo texto legal) exigen que las notificaciones deberán contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos, el órgano ante quien proceda interponerlos y el plazo para su interposición, en aras a su eventual revisión por vía de recurso administrativo y/o jurisdiccional.

Pues bien, ninguna de estas circunstancias consta en la comunicación efectuada al interesado y a la que nos venimos refiriendo, adoleciendo dicho acto de los defectos señalados, por lo que se formuló Recordatorio de Deberes Legales a los que ha de atenerse esa Dirección General en la tramitación y resolución de los procedimientos que le competan.

La Dirección General de Trabajo aceptó el Recordatorio de deberes legales efectuado.

Al igual que años anteriores, también los Sindicatos se han acercado hasta la Institución, unas veces para transmitirnos su preocupación frente a problemas actuales, así por ejemplo en relación con el elevado número de accidentes laborales, como ya hemos indicado antes, y otras denunciando hechos concretos relativos a la actuación de las Administraciones en relación con sus empleados vinculados por una relación jurídico-laboral.

En este sentido se presentó la queja **Q/1841/99**, en la que un sindicato denunciaba que la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León no le entregaba las copias de sus actas.

Esta queja se desestimó procediéndose a su archivo ya que la Comisión paritaria del Convenio no está configurada como una unidad administrativa dependiente de órgano alguno de las Administraciones Públicas, sino que participa de la misma naturaleza que la Comisión Negociadora del Convenio, y sus funciones son "*las que le sean atribuidas*", de acuerdo con lo que establece el art. 85.2.e) del Estatuto de los Trabajadores. Es decir, la Comisión paritaria lo que en realidad hace es seguir negociando el contenido de convenio y esta actividad no se puede calificar de actividad administrativa.

Su composición, por expresa disposición legal, es paritaria (art. 85.2.e) del Estatuto de los Trabajadores), lo que significa que han de formar parte de ella con igualdad de poderes la representación de las partes negociadoras.

Todo ello determinaba que esta Institución no tenía facultad alguna de revisión de los acuerdos que se tomen en el seno de la misma.

Por todo lo cual, al no haber detectado la existencia de actuación administrativa proveniente de órganos de la Administración sujetos a nuestra supervisión, se procedió a su archivo. En el mismo sentido las quejas números Q/1603/99 y Q/1604/99, que están en tramitación.

2. Ayudas

Por último, y en cuanto se refiere a expedientes relativos a ayudas o subvenciones de los diferentes programas de apoyo al empleo, se constata, una disminución en el número de quejas presentadas, en el estudio de la mayoría de las cuales, por otro lado, se refieren al retraso en la resolución de los expedientes

En la queja **Q/1004/99**, su presentadora manifestaba que en diciembre de 1997, presentó en la Oficina Territorial de Trabajo de León solicitud de subvención, al haberse incorporado como socia trabajadora en una cooperativa, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Orden de 15 de mayo de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas reguladoras para la concesión de ayudas financieras para apoyo al Empleo Joven de 1998

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, dictó resolución con fecha 20 de mayo de 1999, diecisiete meses después de presentada la solicitud, en la que se le deniega la ayuda, por cuanto no cumple lo establecido en el art. 5.4.a) de la Orden de 15 de mayo de 1997, que establece que, en estos supuestos, el hecho de subvencionable vendrá determinado por la admisión del joven a la empresa de economía social

como socio trabajador o de trabajo y el simultáneo inicio de la prestación de trabajo por tiempo indefinido.

La presentadora de la queja manifestaba que para acreditar tal circunstancia aportó en su día copia del acta de reunión de las socias de la cooperativa, y certificado de la Secretaria del Consejo Rector de la Cooperativa, con el visto bueno de la Presidenta, donde se acuerda su admisión como socia-trabajadora, de fecha 9 de diciembre de 1997, , así como certificado de la Dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de León, en cuya relación aparece como socia de esta cooperativa, expedido el 25 de mayo de 1998, donde consta que figura de alta desde el 1 de diciembre de 1997 y continúa, por lo que entendía que había cumplido con lo exigido por la normativa, así como que, si esta documentación no era bastante, debería haberse requerido la subsanación, tal como contempla el art. 15.2 de la Orden, y en relación a otros documentos así se realizó.

Emitido informe, se nos comunica por la Dirección General de Trabajo lo siguiente: el referido Recurso de Alzada, presentado en la Delegación Territorial de León con fecha 28 de Mayo de 1999, fue recibido en esta Dirección General de Trabajo el 3 de Junio de 1999, iniciándose desde ese momento los trámites oportunos para completar el expediente. Con fecha 21 de Septiembre de 1999 se ha notificado a la interesada Resolución del Recurso de Alzada.

Sobre el fondo del asunto, nos manifiesta que en fecha 11 de Agosto de 1998, (notificado el 18 Agosto de 1998) le fue requerida documentación al objeto de que acreditase correctamente la admisión como socia trabajadora de la Sociedad Cooperativa, siendo la documentación presentada no conforme con lo dispuesto en los arts. 6 y

7 de los Estatutos de la cooperativa y en el art. 58 de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas.

Se nos adjunta escrito de petición de documentación y Resolución de 21 de Septiembre de 1999, de la Dirección General por la que se resuelve el Recurso de Alzada interpuesto contra Resolución de la Delegación Territorial de León de fecha 20 de Mayo de 1999.

A la vista de este informe se observaba alguna discrepancia entre lo manifestado por ese Centro Directivo en el informe emitido, en la resolución dictada y en la documentación aportada por la interesada en la tramitación de la queja, copia de cuyos documentos acreditativos nos ha sido remitida, por lo que se estimó necesario solicitar ampliación y aclaración de algunos aspectos del mismo para poder llegar a una decisión.

Lo que se efectuó en los siguientes términos:

«PRIMERO: En el Fundamento de Derecho cuarto de la Resolución de 21 de septiembre de 1999, dictada en el expediente de referencia, se dice textualmente:

"Examinada la documentación obrante en el expediente no queda correctamente acreditada la admisión de la reclamante como socia trabajadora de la Sociedad Cooperativa Limitada.

En los arts. 6 y 7 de los Estatutos de la Sociedad Cooperativa Limitada, se establece el procedimiento a seguir para adquirir la condición de socio, indicando que es el Consejo Rector quien deberá resolver sobre la petición

formulada por el aspirante a socio de la entidad; a su vez el art. 58 de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas, regula el funcionamiento del Consejo Rector y establece que de las reuniones del Consejo Rector deberá levantarse acta firmada por el Presidente y el Secretario que recoja los debates en forma sucinta y el texto de los acuerdos, así como el resultado de las votaciones. De ella luego se podría emitir un certificado expedido por el Secretario con el visto bueno del Presidente que copie literalmente el acuerdo anterior.

Por otra parte el art. 10.1.b de la Orden de 15 de Mayo de 1997 establece que en caso de incorporación de jóvenes a empresas de economía social ya constituidas, se deberá aportar copia compulsada de las posteriores modificaciones habidas en el Acta de Constitución y de los Estatutos."

Pues bien, a este respecto consta escrito fechado el 23 de diciembre de 1997, presentado el 23 de diciembre de 1997 en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León el mismo 23 de diciembre de 1997, sin que se contenga en el correspondiente sello el número de entrada, en el que se relaciona la documentación que se acompaña para la solicitud de la ayuda a la Junta de Castilla y León, dentro del Programa de Fomento del Empleo Juvenil de Castilla y León, y allí aparece en cuarto lugar, el certificado de la Sociedad Cooperativa Limitada, admitiendo como socia de la misma a la interesada, sin que se haga objeción alguna sobre el acompañamiento de este documento.

Copia de este documento ha sido aportado por la interesada a esta Institución y en él la Secretaria del Consejo Rector de la Sociedad Cooperativa Limitada certifica:

“Que en reunión celebrada el día 1 de Diciembre de 1997, se acordó por unanimidad de los Miembros del Órgano de Gobierno de la Entidad la admisión de la interesada, como socia-trabajadora a partir del día 4 de Diciembre de 1997; siendo 7 el número de socias de la Empresa, hace 6 meses pasa a 8 en la actualidad". Y esto firmado por la Secretaria con el Visto Bueno de la Presidenta.

Es decir, consta la fecha de la reunión, el acuerdo alcanzado por unanimidad de los miembros del Órgano de Gobierno de la Entidad de admitir a la socia-trabajadora a partir de la fecha que se indica, especificándose además el número de socias trabajadoras y el que resultaría después de esta admisión.

Por lo que en principio el acuerdo reúne todos los requisitos fijados en los arts. 6 y 7 de los Estatutos (relativos a las condiciones que debe reunir el socio-trabajador y el acuerdo del Consejo Rector), figurando en el anexo IV que la prestación de trabajo lo es por tiempo indefinido.

Por otra parte no se observa vulneración de lo dispuesto en el art. 58 de la Ley 3/87, de Cooperativas, relativo al funcionamiento del Consejo Rector, Órgano de Gobierno de la Sociedad Cooperativa, según consta en el art. 53 de la misma.

Por ello, sería conveniente que manifestase expresamente, de este certificado, qué se ha entendido como incorrecto por ese Centro Directivo, para entender que no queda correctamente acreditada la admisión de la socia trabajadora en el procedimiento seguido por la Sociedad Cooperativa Limitada y para que no se considere a la solicitante como válidamente admitida en su condición de socia-trabajadora.

Por otra parte, la voluntad de solicitud y admisión ha quedado acreditada y es una realidad constatable desde 1997; existe certificado de la Tesorería de la Seguridad Social de su afiliación a la Seguridad Social en el que consta en alta desde 1 de diciembre de 1997 y que continúa como Socia de la Cooperativa, al igual que la copia del correspondiente parte de alta.

Todo ello evidencia que el hecho subvencionable está suficientemente acreditado, cumpliéndose igualmente la finalidad de la ayuda prevista en el Plan de Empleo Joven, cuyo objetivo es la creación de un entorno favorable e incentivador para la inclusión de los jóvenes en la vida laboral -y que en este caso se determina por la admisión del socio trabajador y el simultáneo inicio de la relación laboral, por tiempo indefinido-, circunstancias todas ellas que han sido cumplidas y que resultan acreditadas.

SEGUNDO: Con relación al segundo motivo de denegación, el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 10.1.b) de la Orden, relativo a la copia compulsada de las posteriores modificaciones habidas en el Acta de Constitución y de los Estatutos, es preciso señalar que estas modificaciones ya se le habían solicitado, habiendo manifestado la Cooperativa, mediante escrito de 2 de

marzo de 1998, presentando en el Registro General de la Oficina Territorial de Trabajo de León el mismo día, sin que conste en el sello el número de entrada asignado, que no puede aportar modificaciones de los Estatutos porque no las ha habido.

Estas manifestaciones, unidas a los Estatutos, obran en poder de la Administración, y entendemos deberían ser estimadas suficientes para el cumplimiento del requisito previsto en el art. 10.1.b) de la Orden de Convocatoria de las Ayudas, sin que sea admisible la argumentación efectuada en el requerimiento del 13 de agosto de 1998, número de Registro de Salida 10468, de la Oficina Territorial de Trabajo, donde consta que “por ello no figura la solicitante ni otras socias trabajadoras, que forman o han formado parte de la Cooperativa”, ya que este no es un dato que conste en los Estatutos ni constituye contenido mínimo de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de Cooperativas; por lo que el exigir copia de las modificaciones, si éstas no han existido, supondría la imposición de una obligación o requisito de imposible cumplimiento. El requisito de las modificaciones previsto en el art. 10.1.b) será exigible únicamente para los supuestos en los que estas modificaciones hayan existido, pero nunca en caso contrario.

Finalmente indicar, en cuanto al reparo de intervención según el cual en el anexo IV no figura el número de socios trabajadores de la empresa en los seis meses anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.a) de la Orden, y que se presenta certificado pero se señala que es una fotocopia y está sin compulsar, señalar que el anexo IV es elaborado por la propia Administración, como

anexo de la Orden, se suministra por ella y el mismo no contiene apartado alguno al respecto para hacer constar tal dato, motivo por el cual esta circunstancia consta en el certificado de la Secretaria de la Cooperativa en el que figura la admisión de la socia trabajadora».

Esta Institución, a la vista de la información remitida, entendió que no había sido correcta la actuación de la Administración y así se hizo constar en la Resolución, que dice:

«De entre los documentos acreditativos del hecho subvencionable que deben obrar en el expediente tramitado al efecto, cuya copia se ha aportado a esta Institución por la interesada, se destacan los siguientes:

A) Con fecha 26-12-1997, según consta en el sello de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, se presenta documentación entre la que consta certificado de la Secretaria del Consejo Rector, con el Visto Bueno de la Presidenta, en el que se dice: “en reunión celebrada el 1 de diciembre de 1997, se acordó por unanimidad de los miembros del órgano de Gobierno de la Entidad, la admisión como socia trabajadora a partir del día 4 de diciembre de 1997; siendo 7 el número de socios de la Empresa hace seis meses, pasa a 8 en la actualidad”.

B) Con fecha 12-2-1998, la Oficina Territorial de Trabajo de León solicita a la interesada nueva documentación entre la que se encuentra:

Modificaciones posteriores habidas en el acta de constitución y en los Estatutos de la Entidad.

Copia compulsada del contrato de trabajo de la joven y documento que acredite el alta del trabajador en la Seguridad Social.

Anexo IV y VII

Esta petición se cumplimenta el 2-3-1998, según consta en el sello de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, remitiendo entre otros, el Anexo IV (previsto en el art. 10 de la Orden Ministerial de 15 de mayo de 1997, como idóneo para acreditar la admisión del socio trabajador y la iniciación del trabajo).

En el escrito de remisión se hace constar que las modificaciones posteriores en el acta de constitución y en los Estatutos de la Entidad, no se presentan porque no se han producido.

C) Con fecha 13-8-1998, número de registro de salida 10468, la administración formula requerimiento, en el que se señala, entre otros los siguientes defectos en la documentación aportada:

Aporta copia compulsada del acta de constitución y de los Estatutos de la Empresa, no así de sus modificaciones posteriores, por ello no figura la solicitante ni otras socias trabajadoras que formen o han formado parte de la Cooperativa, y es requisito necesario de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Orden citada.

- En el Anexo IV aportado no figura el número de socios trabajadoras de la empresa en los seis meses anteriores, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 10 a) de la Orden citada, y se presenta certificado que se lo señala, no obstante es una fotocopia y está sin compulsar.

Por lo tanto deberá aportar entre otros

- Copia compulsada de la modificación habida en el acta de constitución y en los Estatutos de la Empresa.
- Copia compulsada del certificado en el que se señala el número de socios trabajadores de la Cooperativa en los seis meses anteriores a la admisión de M^a Mercedes Alvarez González.

Este requerimiento se cumplimenta mediante escrito del 7-9-1998, según consta en el sello del Registro de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo, en el que se relacionan los documentos siguientes:

- Copia compulsada del libro de Registro de Socios.
- Copia compulsada del Registro de Cooperativas.
- Anexo IV.

Obra también, unido, certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el que se reflejan las altas como socios de la Cooperativa desde 1988 a la fecha de expedición del documento el 25-5-1998, así como fotocopia del libro de Actas del Consejo Rector de la Cooperativa».

En la respuesta emitida como consecuencia de nuestra solicitud de ampliación de información esa Dirección General manifiesta:

“1.- Este centro directivo ha entendido como incorrecto el certificado presentado por la interesada sobre su admisión como socia trabajadora, al no corresponder este certificado con una transcripción literal del correspondiente punto del Acta del Órgano Rector, tal y como se exige en el art. 58 de la Ley 31/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas. No puede ser considerado Certificado del Acta, al no responder fielmente al contenido del Acta. Además, en la citada certificación, se incorpora el dato del número de socios trabajadores en los seis meses anteriores, dato que no tiene que reflejar el contenido del Acta conforme a la Legislación Cooperativa. Ello, a juicio de esta Dirección General, supone una inobservancia del precepto indicado más arriba.

2.- En cuanto a la posible modificación del acta de constitución o del Estatuto de la Cooperativa, la solicitante reflejó a mano, en el modelo de solicitud de la subvención que no se habían producido modificaciones. Esta circunstancia se debió de haber manifestado mediante certificación, declaración jurada o cualquier otro documento que permitiese considerar la veracidad de la inexistencia de una posible modificación, pues de otro modo se carecerá de medio probatorio aportado por la interesada.

La Oficina Territorial de Trabajo de León solicitó en primera instancia la subsanación de las deficiencias referidas, además de la aportación al expediente de documentación complementaria.

Asimismo ha de señalarse que los datos manifestados por los solicitantes de subvenciones deben verse respaldados por los correspondientes documentos que garanticen la fiabilidad de aquéllos. Por tal razón, y en cumplimiento del contenido de las

órdenes de convocatoria, se exige que los documentos acompañados a la solicitud se presenten en original o en copia debidamente compulsada, cualidad que no concurre en algunos de los presentados por la reclamante”.

Sin embargo, de la documentación aportada y de la remitida por ese Centro Directivo, obrante en nuestro expediente, se desprende que en la larga y compleja tramitación del procedimiento de ayuda referido, en ningún momento se han hecho a la interesada las objeciones que se concretan en este último informe, habiéndole requerido documentación que no era siquiera legalmente exigible, o que resultaba de imposible cumplimiento, o inadecuada a los fines pretendidos, y sin embargo ésta fue aportada o realizada la correspondiente manifestación explicativa al respecto. Ténganse en cuenta que se está en presencia de una pequeña cooperativa, de solamente ocho trabajadoras, instalada en una zona desfavorecida y con difíciles comunicaciones, y que se según se desprende de la documentación, la tramitación se llevó directamente por las interesadas.

Por otra parte parece excesivo que se diga ahora que el certificado no es válido ya que no se corresponde con una transcripción literal del Acta del Órgano Rector, tal y como exige el art. 58 de la Ley 31/87, y así mismo que se incorporan al mismo otros datos que no se tienen que reflejar en el Acta, ya que en dicho certificado consta lo que la norma exige como requisito mínimo.

En efecto, no es aceptable el tachar dicho documento de inválido porque se certifiquen otros extremos además de los exigidos. Pero es que, además, el propio art. 10.1 a) de la Orden de la Convocatoria no solo no exige la certificación literal del Acta, sino que textualmente dispone:

“Certificación expedida por el Secretario con el Visto Bueno del Presidente en que conste el acuerdo del órgano de Gobierno de la Entidad por la que se da dicha admisión del joven o los jóvenes como socios y el inicio de la prestación de trabajo por tiempo indefinido, con indicación expresa de ambas fechas, así como el número de socios trabajadores de la empresa en los seis meses anteriores (Anexo IV).” Datos que constan en el Anexo IV que remite la solicitante el 2-3-1998, según consta en el sello del Registro de Entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, además de en otras certificaciones, todas en idénticos términos, y que, al parecer, le son incomprensiblemente requeridos, sin que ninguno se considerara válido.

Esto es, la Administración dicta la Orden de Convocatoria, establece los requisitos para tener derecho a lo convocado, fija como anexos las certificaciones que se han de aportar y luego, cuando se cumplimentan los propios modelos por ella establecidos y publicados en el BOCYL, estima que no son válidos o suficientes.

Así mismo, en lo que se refiere a las modificaciones de los Estatutos, se refleja en uno de los escritos presentados que estas modificaciones no se han producido. Se trata de un dato más a cumplimentar por la interesada y lo facilita de igual forma que el resto, sin que en ningún momento se le haya requerido certificación negativa de tales modificaciones, en cuyo caso debería emitirse por el propio Registro de Cooperativas, dependiente de esa Dirección General –a tal efecto dejamos constancia del contenido del art. 35 y siguientes Ley 30/92, LRJ-PAC-. O como ahora se manifiesta, que debió de aportar declaración jurada de tal dato, declaración que nunca le fue interesada, por lo que no resulta convincente la afirmación del último informe, donde se manifiesta

que la Oficina Territorial de Trabajo de León solicitó la subsanación de las deficiencias observadas, además de la aportación al expediente de documentación complementaria, ya que esta no fue solicitada, o al menos no se le exigió revestida de estas formalidades.

Por todo ello, es preciso realizar las siguientes consideraciones, en relación con la tramitación y resolución de este expediente:

PRIMERA.- Es doctrina jurisprudencial unánime que la normativa reguladora de subvención o las condiciones que fija la Administración para su concesión constituyen una autorregulación que veda la discrecionalidad o el voluntarismo de aquella (Sentencias del Tribunal Supremo de 28-5-1997 y 28-11-1997, ref Arz. 4303 y 8557, o de 8-4-1998, ref. Arz. 3742, entre otras). El establecimiento de las subvenciones se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, pero una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la regla. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como ha señalado la Sentencia del T.S. de 25 de enero de 1995, o la de 2 de octubre de 1992, la subvención se configura como una donación modal *ab causam futuram* por la cual un organismo público asume la carga financiera de otro inferior o de un particular con una finalidad de interés general pero específica y determinada, donación modal que aunque no identificada con la donación supedita la efectividad de la subvención al cumplimiento del subvencionado de los fines por los cuales justificó su petición.

Es una técnica de fomento cuya finalidad es la realización de unos fines considerados muy convenientes al interés social o público. En este caso, lo es el fomento del empleo joven, y los requisitos para su concesión (la admisión de trabajadores como socios trabajadores, que suponga un

aumento del número de socios trabajadores como consecuencia de una admisión, y que el nuevo socio está trabajando desde entonces con carácter indefinido) han quedado sobradamente acreditadas en el expediente, si bien es cierto que a través de diversos documentos, pudiendo afirmarse que no existe mucho orden o sistemática, ni en los diferentes requerimientos que se efectúan desde la Administración, ni en la cumplimentación que de estos efectúa el ciudadano, como se ha dejado plasmado al principio de esta resolución.

SEGUNDA.- Resulta necesario destacar que las normas procedimentales exigen el requerimiento previo de subsanación y, para el supuesto de no cumplimentación, proceder a tener desistido de su petición al solicitante. Es este el espíritu que impera en la norma procedimental, tanto en el citado art. 71 como en el 78 y en todo el Título VI de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC). Así, en la regulación específica de esta subvención, Orden de 15 de mayo de 1997, se establece: "La Oficinas Territoriales de Trabajo procederán a la revisión de las solicitudes requiriendo a los firmantes de las defectuosas o con documentación incompleta para que subsane los defectos o acompañe los documentos preceptivos con la advertencia de que si no lo hicieran se le tendrá por desistido de su petición archivándose sin más trámite con los efectos previstos en el art. 42.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de la LRJ-PAC." Similar es el contenido de la normativa de carácter general, art. 71 Ley 30/92 LRJ-PAC.

La Administración ha de servir con objetividad y eficacia los intereses generales, ha de obrar con sujeción estricta a la normativa establecida al efecto, por ello no puede arbitrariamente exigir cualquier

documentación, sino únicamente aquélla que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución, y estos datos han de ser ignorados por la Administración, ya que si esta los conoce, por haber presentado el interesado los documentos que se piden, no tiene alcance la indicada consideración, criterio recogido en diversas Sentencias de Tribunal Supremo, entre otras la de la Sala IV de 16-3-1988, ref. Arz. 2171, y la de la Sala Contencioso Administrativa, Sección 6ª de 7-7-1997, Ref. Arz. 5638.

TERCERA .- Finalmente es preciso dejar constancia, en relación con la subsanación de defectos formales en el expediente, prevista tanto en el art. 54 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, como el art. 71 de la actual regulación en la LRJ-PAC, que esa previsión se inspira en principios antiformalistas tendentes a la consecución de un resultado final de eficacia tuitiva de los derechos e intereses en juego, situación que se avala con la conclusión definitiva prevista en el art. 24.1 de la Constitución Española (Sentencia del Tribunal Supremo de 14/11/1989, Ref.: 8108). De similar contenido la Sentencia de 13-1-1997 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en cuyo Fundamento de Derecho Tercero se recoge el anterior criterio y se concluye, .. “Siendo así que fue la propia Administración la que en el supuesto examinado ofreció al recurrente la posibilidad de subsanar la omisión padecida y que el interesado presentó la documentación... la Resolución denegatoria ... no sólo vulnera el principio antiformalista aludido y el de tutela judicial efectiva -extensible a los actos de la Administración- sino que es contraria a los propios actos de la Administración”.

En definitiva, un examen de toda la documentación obrante en el expediente pondrá de manifiesto, en primer término que se ha cumplido la

finalidad prevista en la norma que regula la subvención, esto es, la creación de empleo joven en una empresa de economía social, y, en segundo término, que todos los requisitos exigidos en la propia convocatoria resultan cumplidos y acreditados.

Consecuencia obligada de todo ello es que deviene imprescindible efectuar un análisis, de los cauces procedimentales que tiene la Administración para subsanar o revisar sus actos cuando resulte que su decisión se ha producido con vulneración de la normativa aplicable, sin que sea admisible, por su parte, que se remita a la posibilidad de acceso a los tribunales de justicia por parte del administrado, porque ello no puede justificar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión sin convertir tal derecho fundamental en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía económica de la ayuda podría quedar superada por el coste que tal proceso judicial conlleva, circunstancias que vienen a justificar en última instancia que ante actuaciones de esta naturaleza de la Administración pública, los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa.

A estos efectos se trae a colación el contenido del art. 105 de la Ley 30/92 LRJ-PAC, en su redacción dada por la Ley 4/99, ya en vigor cuando se resuelve el recurso, que contempla la posibilidad de que la Administración pública revoque en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Por todo ello y de conformidad con las facultades que me han sido conferidas por el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/94, de 9 de marzo

reguladora del Procurador del Común, he resuelto Recomendar a V.I. que por esa Dirección General se articulen los mecanismos legalmente previstos al objeto de proceder a la revisión del expediente.»

En relación con la tramitación de expedientes de ayudas al empleo se presentó también la queja **Q/1495/99**, en la que se ponía de manifiesto que con fecha 6 de abril de 1998 el reclamante solicitó subvenciones acogándose al Programa III del Plan de Empleo Joven, fomento del Autoempleo, establecidas en la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 17 de diciembre de 1997, que se tramitaron a través de la Oficina Territorial de Salamanca. En dicho expediente se dictó Resolución el 15 de enero de 1999, por la que se concedía la subvención, “previa justificación de los requisitos que figuraban en el punto segundo de la misma”.

Requerido para la presentación de la documentación necesaria, la aportó, según se refleja, en los escritos registrados en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca del 4 de mayo y el 16 de junio de 1999.

Con fecha 2 de julio de 1999, la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca le anuncia la revocación de la subvención, concediéndole un periodo de 10 días para efectuar alegaciones. En este escrito textualmente se dice: “En el expediente de referencia concurren alguna de las circunstancias que pueden dar lugar a la revocación de la subvención concedida reguladas en el art. 34 de la Orden de 15 de diciembre de 1997(...) En concreto la establecida en el apartado e) (no cumplir las condiciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención), pues el préstamo celebrado no reúne los requisitos exigidos en el Convenio de Colaboración de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, apartado

35 de la Orden de 17 de diciembre de 1997". Sin que contenga más especificaciones, cuando es lo cierto que este apartado se subdivide en 8 puntos, en los que se contienen los requisitos de los préstamos. Todo ello le ha generado indefensión al efectuar las alegaciones, que no fueron estimadas. Indefensión que se produce de nuevo en la resolución de 19 de julio de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, que en estos momentos está pendiente de resolución del Recurso ordinario formulado con fecha 26 de agosto de 1999, ya que ni de los antecedentes de hecho ni de la valoración jurídica se puede llegar a conocer cual ha sido el motivo concreto de la revocación.

Admitida la queja a trámite se iniciaron gestiones de investigación solicitando informe acerca del estado de la referida cuestión.

Según nos indicó la Dirección General de Trabajo, en el informe remitido, se había procedido a dictar resolución en el Recurso de Alzada interpuesto por el interesado, estimando la existencia de indefensión en la tramitación de su expediente por lo que se había ordenado la retroacción del expediente, al momento anterior a la notificación de la revocación de la subvención y de la concesión del plazo para formular alegaciones.

En consecuencia, se acordó proceder al archivo de la queja al estimar que se había solucionado el problema.

SEGURIDAD SOCIAL

Se sigue manteniendo la tendencia de años anteriores en cuanto al número de reclamaciones referidas a la Seguridad Social. En este sentido hay que dejar constancia que únicamente han sido transferidas las competencias de ejecución, en cuanto se refieren a las prestaciones y

servicios sociales del sistema de Seguridad Social, INSERSO (art. 36.3 del Estatuto de Autonomía), si bien la determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el nº 17.1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello, no siendo posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, el Procurador del Común viene realizando en esta área una labor informativa y de colaboración institucional que permita en definitiva el acercamiento del ciudadano a la administración.

Cualquier sistema de Seguridad Social tiene como finalidad garantizar a las personas incluidas en su campo de aplicación una adecuada protección de las situaciones y contingencias que a un ciudadano pueden acaecerle a lo largo de su vida. La progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos en los aspectos económico y social, unido a la práctica generalización del sistema, hacen necesario aumentar, no solo la cantidad de prestaciones, sino también la calidad de estas, para así poder el Estado otorgar un grado de bienestar cada vez más demandado por los ciudadanos, adaptándose a los cambios que se van operando en las circunstancias sociológicas de la población y en sus hábitos y costumbres.

Las quejas incluidas en este apartado se refieren, tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las prestaciones, como las relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, siendo el denominador común de todas ellas la adecuada protección que los ciudadanos demandan ante las

situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Al igual que en los años anteriores, no se han remitido sin más todas las quejas al Defensor del Pueblo, bien porque plantean situaciones de especial urgencia o necesidad, bien porque a veces son problemas formales para los que resulta más rápido y eficaz una actuación directa por nuestra parte para tratar de dar una solución al problema planteado y solo si no es posible lograrlo se remite al Defensor del Pueblo.

Destacaremos igualmente, al ser considerable su número las quejas que no plantean reclamación alguna frente a la Administración, sino que lo que demandan es información, bien sobre el acceso a una determinada prestación y las condiciones para tener derecho a la misma o bien sobre la inclusión en el sistema, generalmente éstas referidas a los Regímenes Especiales de Seguridad Social.

Así la queja **Q/7/99**, en la que su presentadora muestra su disconformidad con el contenido literal de algunas disposiciones relativas al Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico, por lo que a tal efecto se le transmitió la siguiente información:

Primera.- Es preciso dejar constancia que del contenido de su escrito no se desprende la existencia de queja contra alguna actuación de la Administración, sino que ésta viene referida únicamente al contenido de la normativa aplicable, y a estos efectos, hay que señalar que la Administración Autónoma únicamente tiene facultades de ejecución en materia laboral, careciendo de facultades legislativas en materia laboral y de

Seguridad Social, las cuales se mantienen en el Estado al reservárselas expresamente.

Segunda.- En relación con el contenido de su queja, no obstante lo anteriormente señalado, pongo en su conocimiento que, de la Doctrina Constitucional existente al respecto, se puede concluir que es posible la existencia de una relación laboral entre consanguíneos hasta segundo grado, siempre que se demuestre la condición de asalariado, y que ella dará lugar a la inclusión en el Régimen de la Seguridad Social correspondiente.

Así, el Tribunal Constitucional ha dictaminado que, la exclusión contenida en el art. 3 del Real Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social para las Empleadas de Hogar, ha de interpretarse a la luz del art. 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social y del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, debiendo admitirse por la Entidades gestoras prueba acreditativa de la condición de asalariado del pariente que mantiene a su vez una relación jurídico laboral.

Así mismo las quejas **Q/282/99** y **Q/1151/99**, relativas a las prestaciones en favor de familiares, en las que se planteaban preocupaciones o temores de futuro, en las que se comunicaba a los presentadores el cambio permanente de la normativa que regula las prestaciones de seguridad social y de asistencia social, por lo que habrá que estar a la normativa vigente en el momento del hecho causante para poder determinar si se reúnen los requisitos necesarios para tener derecho a una determinada prestación.

Por otra parte, se les indicaba la normativa vigente en el momento actual, la Ley General de la Seguridad Social y normas de desarrollo, donde se establecen prestaciones en favor de familiares para los hijos o hermanos del causante que al fallecer se encontrara en activo o en situación asimilada al alta o fuera beneficiario de pensión contributiva de jubilación o invalidez. Es necesario que hayan convivido con el causante y a su cargo, que sean mayores de cuarenta y cinco años, solteros, divorciados o viudos, que acrediten una dedicación prolongada al cuidado del causante y que carezcan de medios propios de vida.

En relación con las diferentes prestaciones incluidas en el Sistema de Seguridad Social, sin duda, el número mayor de quejas viene grados, bien porque a los interesados les ha sido denegada la existencia de incapacidad permanente, como los expedientes Q/11/99, Q/201/99, Q/269/99, Q/349/99, Q/420/99, Q/1786/99 y Q/2018/99 entre otros, bien porque estén disconformes con la base o la cuantía de la pensión concedida, Q/1530/99, Q/1893/99 o la queja Q/1950/99.

También se ha recibido un número significativo de quejas relativas a la pensión de jubilación. Los motivos de las quejas son retrasos en el pago, como por ejemplo Q/350/99, o bien, con relación al régimen de incompatibilidades, como Q/1006/99 y la queja 1929/99, o relativas a la aplicación del sistema de incompatibilidades de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) o de las incompatibilidades con el desempeño de trabajos por cuenta propia. Sin embargo, el número más importante de quejas relativas a esta prestación viene representado por los reintegros de los complementos por mínimos, como ya ocurrió el pasado año y se dejó señalado en nuestro informe anual.

Los ciudadanos nos transmitieron su preocupación por las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en las que se establecía la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas en concepto de complementos por mínimos. El motivo de preocupación no es tanto la pérdida del complemento en lo sucesivo, como la obligación de devolver lo percibido en el plazo de cinco años que se establecía en las resoluciones, con lo que sus pensiones quedaban reducidas a unas cuantías tan mínimas que no les permitían hacer frente a los gastos mínimos e indispensables.

Esta circunstancia, que originó actuaciones de diverso tipo por parte de colectivos de jubilados, grupos políticos, sindicatos, etc., fue tomada en cuenta por el Gobierno a través del Real Decreto 2664/98, de 11 de diciembre, al introducir un límite en las cantidades a deducir mensualmente a los pensionistas -el equivalente al 5% de la pensión que perciben, aunque fuera necesario para ello superar el límite de los cinco años como máximo previsto en la normativa general.

No obstante, como quiera que este límite sólo se aplicaría a las personas que a partir de la entrada en vigor tuvieran que devolver cantidades indebidamente percibidas, pero no a los que ya se les estaban aplicando las retenciones, exigiendo en este caso la existencia de solicitud expresa, se efectuó una selección en nuestros archivos y se remitió escrito a todas aquellas personas que el pasado año se habían dirigido a nosotros con este motivo, en el que les decíamos:

“Me dirijo de nuevo a Ud. en relación con el problema que nos había planteado en su día, derivado de la reclamación efectuada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, mediante la cual le comunicaban la percepción indebida de cantidades

correspondientes al complemento por mínimos, los cuales debía devolver en el plazo que en la misma se indicaba.

El objeto de la presente es poner en su conocimiento que el Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 1999 publicó el Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, mediante el cual se modifica el procedimiento de descuento en la pensión con complementos por mínimos, de modo que a los pensionistas a los que se les declaró la percepción indebida de tales complementos durante los ejercicios 1994, 1995, 1996 y 1997, que tengan unos ingresos inferiores anuales a 1.500.000 ptas., la cantidad a devolver será equivalente al 5 por ciento de la pensión, aunque ello dé lugar a superar el plazo máximo de cinco años, previsto en el art. 4 del Real Decreto 148/1996, por el que se regula el Procedimiento Especial para el Reintegro de las Prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

Ahora bien, según establece la Disposición Transitoria única de este Real Decreto, en aquellos procedimientos en los que ya se hubiera declarado firme la resolución y que incluso ya se estuvieran efectuando los correspondientes descuentos, únicamente se aplicará lo que aquí se dispone, si el interesado formula la correspondiente solicitud en tal sentido y en relación a las cantidades pendientes de devolución.

En consecuencia, si se encuentra Ud. entre los pensionistas que pueden resultar beneficiados por esta Disposición, por ser sus ingresos anuales inferiores a 1.500.000 ptas., puede dirigirse a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de su provincia o a la agencia de este organismo más próxima a su

domicilio, y efectuar, si lo considera de su interés, la correspondiente solicitud al objeto de que las cantidades a devolver mensualmente no superen el cinco por ciento de su pensión”.

A los expedientes presentados este año planteando esta problemática se les ha informado de la normativa aplicable, así los expedientes Q/421/99, Q/718/99, Q/727/99 y Q/1524/99 entre otros.

Se recibió un grupo de quejas de profesores técnicos, pertenecientes a la Universidad Laboral, que estimaban discriminatoria la Orden Ministerial de 25-11-1998, que regulaba la convocatoria de jubilaciones anticipadas para colectivos integrados en el Régimen de Clases Pasivas del Estado. Todos ellos fueron remitidos al Defensor del Pueblo.

En relación con la prestación de viudedad, algunas de las quejas recibidas se refieren a disconformidad con la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas; así las quejas Q/789/99, Q/1241/99, Q/1342/99 y Q/188/99, a las que les son aplicables las consideraciones antes expuestas y así se les indicó a sus presentadores.

Otros expedientes, relativos a esta prestación se referían a personas a las que se le denegó la prestación de viudedad de acuerdo con la norma vigente en aquel momento, pero a las que de acuerdo con modificaciones legales producidas podrían ahora tener derecho a la pensión, como los registrados con los números Q/958/99 y Q/1036/99, en los que se les remitió escrito en el que se decía:

“La Ley General de Seguridad Social y demás normas complementarias establecían que para tener derecho a una pensión de viudedad u orfandad, el trabajador debía de encontrarse al momento del fallecimiento en alta o situación asimilada al alta, además del cumplimiento de otros requisitos legalmente establecidos.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su art. 32, modificó la Ley General de Seguridad Social, disponiendo:

"1. Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine. Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.

2. Cuando se cause derecho a pensiones de viudedad y orfandad a tenor de lo previsto en el segundo párrafo del apartado 1 del art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la presente Ley, los efectos económicos de la correspondiente pensión en ningún caso podrán retrotraerse a una fecha anterior a 1 de enero de 1999.

De la documentación aportada no se desprende cuántos años de cotización a la Seguridad Social tenía acreditados su esposo en el momento del fallecimiento, pero si completase este período, podría tener derecho a la pensión correspondiente.

En consecuencia con lo anterior, y si lo considera de su interés, puede efectuar la correspondiente solicitud ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de su domicilio”.

En la queja **Q/1273/98**, referida a una pensión de viudedad de Clases Pasivas, se comprobó la ausencia de una actuación de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o actuación administrativa irregular, y ello sobre la base de las consideraciones que a continuación se exponen.

Primero.- Es preciso partir para una adecuada valoración del Régimen retributivo aplicable a la relación de servicios que los funcionarios pertenecientes al cuerpo de Médicos titulares tenían. A este respecto todos los sanitarios locales (Médicos titulares, Practicantes titulares, Matronas titulares y Farmacéuticos titulares) se vieron afectados por un conjunto de especialidades que partían del Reglamento de personal

de los Servicios Sanitarios Locales, aprobado mediante Decreto de 27 de noviembre de 1953.

En la evolución de su régimen retributivo se destaca la Ley 116/1966, de 28 de diciembre, que vino a dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 31/1965, de 4 de mayo, y que en su Disposición Adicional Tercera estableció que las retribuciones de los funcionarios técnicos del Estado al servicio de la Sanidad Local fuesen objeto de regulación especial acomodada a las directrices de la propia Ley de Retribuciones y atendiendo a las peculiaridades de las funciones encomendadas a este personal.

En la exposición de motivos de esta Ley 116/1966 se señalaba:

"...La mayoría de los puestos de trabajo correspondientes a los Cuerpos objeto de regulación son desempeñados en circunstancias muy peculiares. Y así las funciones típicamente sanitarias y las asistenciales a las familias incluidas en los Padrones de Beneficencia sólo absorben una parte de la total capacidad de actuación que cabe estimar como normal en el funcionario titulado, dándose el hecho de que estos funcionarios simultanean -incluso obligatoriamente por precepto reglamentario- sus propias funciones con la prestación de otros servicios al sector público y al sector privado. Y así, por otra parte, el funcionario no suele estar sujeto a horario, su servicio es potencialmente permanente en cuanto ha de acudir a cualquier hora siempre que se presencia sea requerida".

El tratamiento de estas peculiaridades se realizó adoptando una fórmula prevista en la norma y referida al grado de dedicación, y cuya

equiparación se realizaría mediante la determinación de equivalencia lo que se llevó a cabo mediante el Decreto 187/1967, de 2 de febrero, en cuyo art. 1 se estableció *"la equivalencia del grado de la respectiva actividad de los Cuerpos Sanitarios Locales con la jornada normal de trabajo de los funcionarios civiles del Estado"* fijándose para el Cuerpo de Médicos titulares un porcentaje del 50%.

Posteriormente, mediante el Decreto 2344/1972, de 7 de julio, se estableció que al incorporarse el personal perteneciente a los cuerpos del Estado al servicio de la Sanidad Local a otras funciones asignadas a la Sanidad Rural, previstas en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, el grado de equivalencia asignado en el Decreto 187/1967, de 2 de febrero, se elevaría en el trienio comprendido entre 1973-1975, y consiguientemente en las correspondientes retribuciones, hasta alcanzar al finalizar este periodo el 100% que corresponde a la jornada normal de trabajo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

En consecuencia con todo ello, no es que en el presente supuesto se hubiera señalado que se desarrollaba su función al 50% de la jornada, sino que, con carácter general, a todos los pertenecientes al cuerpo de Médicos titulares se les había asignado esa equivalencia en las disposiciones legales citadas.

Segundo.- Todos los funcionarios incluidos en el régimen de Clases Pasivas que devengaron prestaciones con anterioridad al 31 de diciembre de 1984, por imperio de la ley, les es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril. En dicho texto se establece que la base reguladora para la determinación de las pensiones será la suma del sueldo, trienios efectivos

completados y pagas extraordinarias; en consecuencia, para el cálculo primitivo de la pensión se utilizaron las cantidades percibidas realmente.

El nuevo cálculo de la pensión, que le efectuaron en 1980, se produce como consecuencia de la aprobación del Decreto 610/1978, de 11 de marzo, según el cual, los servicios prestados con anterioridad a 1 de octubre de 1965, en las mismas funciones, previos a su ingreso en los cuerpos respectivos, se reconocerán a efectos de trienios, y su esposo, según el certificado de servicios prestados que nos envió, había trabajado como interino 5 años, once meses y 29 días, debiendo las cantidades correspondientes formar parte de la base reguladora de su pensión a partir de ese momento, lo que hubo de suponer un aumento en la base reguladora de su pensión al ser los trienios una de las cantidades que conforman dicha base.

También se recibieron queja relativas al funcionamiento del sistema de seguridad social relativas a otros países, en concreto, Venezuela (Q/132/99), Estados Unidos, Q/1078/99, y Francia, Q/2012/99, que fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Finalmente, en lo que se refiere a la prestación por desempleo, el mayor número de quejas recibidas se refieren al nivel asistencial de prestaciones. Los ciudadanos muestran su disconformidad con los sistemas tan rígidos establecidos por la norma, que determinan la suspensión del cobro de la prestación, por el hecho de olvidarse o retrasarse un día para pasar el correspondiente control, o con sistemas de control intensivo (Q/812/99, Q/1211/99). En ellas no se apreció la existencia de actuación irregular de la Administración, que se limitaba a cumplir la normativa vigente.

Lo mismo ocurría con la queja Q/860/99, relativa a la obligación de los desempleados de realizar las acciones formativas para las que sean seleccionadas acordes con su cualificación previa.

1. Tesorería General

Un número significativo de quejas presentadas este año se referían a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de personas que hasta ese momento estaban comprendidas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y ello con efecto de 1 de enero de 1998, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 50/98, de medidas fiscales, laborales y Administrativas, así las quejas Q/140/99, Q/248/99, Q/446/99, Q/447/99, Q/448/99, Q/449/99, Q/489/99. Todas ellas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, y están pendientes de resolución.

En otros casos los ciudadanos muestran su disconformidad con la actividad recaudatoria que la Tesorería General lleva a cabo para resarcirse de las deudas que aquéllos tienen contraídas con la Seguridad Social. Así por ejemplo, las quejas Q/1213/99 o la queja Q/1728/99, remitidas al Defensor del Pueblo.

2. Prestaciones no contributivas

Se incluyen en este epígrafe las quejas presentadas este año relativas a la prestación no contributiva gestionada por la Gerencia de Servicios Sociales, de acuerdo con la asignación de competencias a la que nos hemos referido antes.

En relación con la prestación de jubilación destacaremos el expediente **Q/335/99**, en el que su presentador mostraba su disconformidad con la denegación de la prestación solicitada, al no cumplir uno de los dos requisitos de residencia exigidos, en concreto los 10 años de residencia previa. Del estudio de la documentación remitida se podía concluir, no obstante, que no existía irregularidad en la actuación administrativa llevada a cabo. Se trataba de un hijo de emigrantes cuyos padres se trasladaron a la isla de Cuba, y que cuando consiguió recuperar la nacionalidad española retornó al país, recibiendo las ayudas previstas para los emigrantes retornados, que gestiona el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Al cumplir los 65 años de edad solicitó la prestación, que le fue denegada, por el motivo indicado, y que originó este expediente.

Pues bien, como ya hemos indicado antes, no se observaban datos objetivos que permitieran deducir una actuación de la Administración que implique infracción del ordenamiento jurídico o actuación administrativa irregular, y así se lo comunicamos al interesado indicándole también otras posibles ayudas a las que pudiera tener derecho.

A tal efecto se le indicaba que nuestro sistema de Seguridad Social contempla pensiones de carácter asistencial, denominadas no contributivas, para cuyo disfrute se exige el cumplimiento de determinados requisitos que vienen determinados por la norma y que se especifican en la resolución denegatoria que le ha sido notificada, y en este sentido, en la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales por la que se deniega la prestación solicitada no se observa infracción de normas que justifiquen la intervención del Procurador del Común en los términos que

la normativa establece; no obstante dicha resolución es recurrible en vía jurisdiccional, ante el Juzgado de lo Social.

Por otra parte existen otra serie de ayudas de carácter asistencial, entre las que se encuentran los Ingresos Mínimos de Inserción, a los que podía tener derecho su hijo, ya que se conceden a personas que carezcan de medios suficientes para atender las necesidades básicas y que tengan una edad comprendida entre los 25 y 64 años, durante aquellos períodos en los que no estuvieran trabajando o cobrando prestaciones por desempleo.

Además se le informaba de la existencia de ayudas extraordinarias para situaciones de emergencia o de urgente necesidad, para cuya tramitación se debe acudir a la Asistente Social del Ayuntamiento respectivo.

Sin perjuicio de todo lo anterior, también se le comunicaba que esta Institución elevaría informe al Defensor del Pueblo para su estudio, por si estimara oportuno proponer al Estado una reforma legislativa, en la que se contemplasen situaciones de excepción al requisito de residencia legal para supuestos como el suyo, en los que resulte imposible el cumplimiento de esta condición. Y que, por otra parte, también se iba a iniciar una actuación ante la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en la que se le pondría de manifiesto la necesidad de adoptar medidas legislativas o de cualquier otra índole tendentes a lograr que estas situaciones, de denegación de prestación no contributiva, tengan algún tipo de amparo y protección, en tanto se cumplen los períodos de residencia exigidos, cuando se reúnen los demás requisitos exigidos.

De conformidad con ello se inició la Actuación de Oficio 33/99, a través de la que se trasladaba a la Gerencia de Servicios Sociales esta problemática.

Sugiriéndole la conveniencia de que por parte de esa Administración se estudie la posibilidad de establecer algún tipo de ayuda periódica, para este colectivo que se encuentra fuera del campo de aplicación de toda prestación social, y ello mientras alcanzan los requisitos para tener derecho a las prestaciones no contributivas establecidas con carácter general por el Sistema de Acción Social actualmente establecido.

Pues bien, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha contestado sustancialmente que la modificación operada por el Real Decreto 667/99, en la regulación de las pensiones por ancianidad, garantiza cobertura y protección en el periodo transitorio, por ello la existencia de españoles mayores de 65 años que en el país al que han emigrado no disfrutan de una pensión de ancianidad, presupone posiblemente la inexistencia de la situación de necesidad que esta pensión trata de cubrir o bien la carencia de su condición de emigrante.

En definitiva que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no acepta la Sugerencia efectuada, por lo que de acuerdo con lo exigido en el art. 17 de nuestra ley reguladora, así se hace constar en este Informe Anual a las Cortes de Castilla y León, para conocimiento de los Grupos Parlamentarios.

Del mismo modo, y tal y como habíamos anunciado al presentador de la queja, dimos traslado de la situación de hecho planteada al Defensor del Pueblo, con los antecedentes necesarios, por si estimara oportuno

proponer alguna reforma legislativa que contemplara la posibilidad de dispensar ese largo periodo de residencia previa para los nacionales que hubieran residido en otros países donde no existía o no reunían los requisitos para tener derecho a prestación social de vejez, siempre que reúnan los demás requisitos contemplados en la norma, cuando estas personas retornan a nuestro país.

Pues bien, el Defensor del Pueblo en su respuesta nos indicó que ya en enero de 1997, se habían dirigido a la Secretaría del Estado de la Seguridad Social recabando el criterio de dicho órgano sobre las posibles medidas a adoptar para dar respuesta a estas situaciones.

Se centraba su actuación en la extensión de las pensiones asistenciales por ancianidad, reguladas en el Real Decreto 728/93 y que se perciben en el extranjero, a los emigrantes que retornen a nuestro país y que por tal motivo dejan de percibir las sin que por otra parte reúnan los requisitos de residencia que exige la normativa de la Seguridad Social para tener derecho a una pensión de jubilación no contributiva.

En este sentido nos informa que se ha dado una solución al problema por cuanto el Real Decreto 667/99, de 23 de abril, posibilita mediante una Disposición Adicional que los emigrantes que retornan a España y hayan sido beneficiarios de prestaciones asistenciales las mantengan hasta que alcancen el derecho a una pensión en nuestro país.

Así mismo, y con relación a pensión no contributiva se presentó la queja **Q/1412/99**, en la que la presentadora mostraba su disconformidad con la revisión de la pensión no contributiva de jubilación que venía percibiendo y en virtud de la que se rebajaba la cuantía a percibir

mensualmente además de tener que devolver cantidades indebidamente percibidas.

Pues bien, una vez estudiada la cuestión y la documentación remitida se elaboró y remitió la siguiente respuesta:

"Admitiendo que las circunstancias de hecho sobre las que se han aplicado las disposiciones legales son correctas, tanto en lo que se refiere a los ingresos percibidos realmente en el año 1996, como los relativos a los miembros que componen la unidad económica de convivencia, del contenido de su escrito y de la documentación que acompaña, no puede desprenderse la existencia de actuación irregular que vulnere la normativa aplicable.

A estos efectos es preciso tener en cuenta lo que dispone el Real Decreto 357/91 de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de Pensiones no contributivas la Ley 22/90, en cuyo art. 8 dispone:

Beneficiarios de la pensión de jubilación.- Tendrán derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva, las personas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Haber cumplido los sesenta y cinco años de edad.

b) Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.

c) Carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos establecidos en el art. 11 de este Real Decreto.

El art. 11 referenciado dispone:

1. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, cuando el solicitante carezca de rentas o ingresos suficientes, si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido dicho requisito cuando la suma de las rentas o ingresos computables de todos los integrantes de aquella, en los términos previstos en el número anterior, sea inferior al límite de acumulación de recursos, equivalente a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión mas el resultado de multiplicar el 70 por 100 de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno.

Cuando la convivencia, dentro de una misma unidad económica, se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes consanguíneos o por adopción en primer grado, el límite de acumulación de recursos será equivalente a dos veces y media la cuantía que resulte de aplicar lo dispuesto en el primer párrafo.

Los conceptos que integran o se computan para determinar la renta de la unidad económica de convivencia se definen en el art. 12 que establece:

- 1. A efectos de lo establecido en el artículo anterior se consideran rentas o ingresos computables, los bienes y derechos de que dispongan anualmente el beneficiario o la unidad económica de convivencia, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.*
- 2. Se entenderá por rentas de trabajo las retribuciones, tanto dinerarias como en especie, derivadas del ejercicio de actividades por cuenta propia o ajena. Se equiparan a rentas de trabajo las prestaciones reconocidas por cualquiera de los regímenes de previsión social, financiados con cargo a recursos públicos o privados. Asimismo, tendrán la consideración de ingresos sustitutivos de las rentas de trabajo cualesquiera otras percepciones supletorias de estas, a cargo de fondos públicos o privados.*
- 3. Como rentas de capital se computarán la totalidad de los ingresos que provengan de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, considerándose según sus rendimientos efectivos. De no existir, estos se valoraran conforme a las normas establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a excepción de la vivienda habitualmente ocupada.*
- 4. En todo caso, se computarán las rentas o ingresos, de cualquier naturaleza, que se tenga derecho a percibir o disfrutar, salvo las asignaciones económicas por hijo a cargo, tenga o no la*

condición de minusválido, en sus distintas modalidades, otorgadas por el sistema de la Seguridad Social, los subsidios de movilidad y compensación de gastos de transporte, previstos en la Ley de Integración Social de los Minusválidos , así como los premios o recompensas otorgados a personas minusválidas en los Centros ocupacionales.

Para determinar la cuantía de la pensión es preciso tener en cuenta las reglas que se contienen en el art. 14 que a tal efecto dispone:

1. La cuantía de las pensiones, en su importe anual, será la que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Su pago se fraccionará en catorce pagas correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre.

Cuando en una misma unidad económica concorra más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones vendrá determinada en función de las siguientes reglas:

Primera.- Al importe referido en el número 1 se le sumará el 70 por 100 de esa misma cuantía, tantas veces como número de beneficiarios, menos uno, existan en la unidad económica.

Segunda.- La cuantía de la pensión para cada uno de los beneficiarios será igual al cociente de dividir el resultado de la suma prevista en la regla primera, por el número de beneficiarios con derecho a pensión.

2. De las cuantías individuales resultantes de la aplicación de lo establecido en el número anterior, calculadas en cómputo anual, se deducirán, en su caso, las rentas o ingresos anuales computables de que disponga cada beneficiario.

3. En los supuestos de convivencia del beneficiario o beneficiarios en una misma unidad económica con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de todos los componentes de la unidad económica, más los importes de la pensión o pensiones no contributivas calculadas conforme a lo dispuesto en los números anteriores superase el límite de acumulación de recursos establecido en el art. 11, la pensión o pensiones se reducirán, para no sobrepasar dicho límite, disminuyéndose, por igual cuantía, cada una de las pensiones.

4. La cuantía mínima de la pensión a reconocer será, en cualquier caso, igual al 25 por 100 de la cuantía de la pensión a que se refiere el número 1 de este artículo, aunque el cálculo resultante de la aplicación de lo dispuesto en los números 2 y 3, hubiera dado un resultado inferior a dicho porcentaje.

5. La cuantía mensual a abonar a cada beneficiario se redondeará al múltiplo de diez más cercano por exceso.

El cumplimiento de los requisitos y la comprobación de estos podrá realizarlo la administración en cualquier momento.

Para la revisión de las cuantías se deberá seguir el mismo procedimiento que para el reconocimiento del derecho, y si se produjera la revisión de oficio en base a hechos, alegaciones o pruebas no aducidas por

el interesado, el expediente habrá de ponerse de manifiesto a este en un plazo no inferior a diez días para que alegue o presente los documentos que estime oportuno. (Art. 25).

Por otra parte y de no estar conforme con el contenido de la resolución podrá formular la correspondiente reclamación, tal y como se le advertía en la notificación efectuada.

En definitiva en el caso que Ud. nos plantea no se observa una actuación de la Administración que vulnere esta normativa ni se le ha impedido el ejercicio legítimo de sus derechos, por lo que en el marco normativo en el que se desarrolla la actividad del Procurador del Común no es posible nuestra intervención".

SERVICIOS SOCIALES

1. Minusvalía

Los motivos de las quejas presentadas en el año 99 por las personas discapacitadas han tenido por objeto principalmente un tema: la falta de accesibilidad al medio físico, predominando las presentadas por las Asociaciones de Minusválidos Físicos, siendo menos numerosas las referidas a pensiones, ayudas económicas, centros de atención y rehabilitación. También han disminuido las quejas referidas al empleo, en lo que ha influido decisivamente el elevado número de contrataciones de personas discapacitadas, a través de iniciativas europeas, como la Oficina Horizonte y los incentivos a los empresarios para la contratación de trabajadores discapacitados.

1.1 Accesibilidad

- Accesibilidad al medio físico

- Barreras arquitectónicas y urbanísticas

Valladolid

En el expediente **Q/178/98** presentado por una Asociación de Valladolid se hace alusión a algunos problemas provocados por la falta de accesibilidad en:

Estadio José Zorrilla: Si bien no puede decirse que resulte totalmente inaccesible para los ciudadanos discapacitados físicos, cuenta, sin embargo, con escalones en todas sus entradas, lo que impide a los aficionados que acuden en silla de ruedas acceder libremente al recinto, debiendo solicitar ayuda en caso de no ir acompañados.

Resultan insuficientes las plazas reservadas para sillas de ruedas, ya que algunos minusválidos tienen graves dificultades para ocupar los asientos normales.

Carece de servicio higiénico adaptado.

Feria de Muestras: a pesar de ser aceptablemente accesible resulta difícil utilizar los servicios higiénicos por la dificultad para subir y bajar la rampa que da acceso a los mismos debido a su excesiva pendiente.

Aparcamiento de la Plaza Mayor: no puede ser usado por todos los minusválidos ya que tiene varias plantas y carece de ascensor.

Teatro Calderón: aprovechando que en la fecha de presentación de la queja se encontraba en plenas obras de remodelación, se aludía a la oportunidad de dotarlo de mejores condiciones de accesibilidad.

Por lo que se refiere a la falta de acceso adecuado para personas minusválidas en el recinto de la Feria de Muestras, según respuesta de la Administración, este edificio se realizó en una época que no existía normativa legal sobre barreras arquitectónicas o ésta era muy escasa. Posteriormente la empresa realizó obras de adaptación para poder ser utilizado por minusválidos en sillas de ruedas, lo que conlleva una obra no perfectamente adecuada a las necesidades de algunos minusválidos en esta circunstancia.

En cuanto al Teatro Calderón, la remodelación de dicho teatro se ha llevado a cabo manteniendo algunas partes del mismo en las mismas condiciones de su primitiva construcción, lo que quiere decir que la herradura y el patio de butacas mantienen su misma estructura.

El ala Leopoldo Cano y el ala Alonso Berruguete no tienen barreras arquitectónicas por haberse resuelto instalando ascensores.

El edificio central no dispone de ascensores, lo que imposibilita la utilización para minusválidos en sillas de ruedas del patio de butacas, siendo accesibles las plateas, palcos bajos, anfiteatro y sus palcos, galería y sus palcos y paraíso a través de un ascensor colocado entre la zona central y el ala Leopoldo Cano, con entrada y salida directa por la C/ San

Juan de Dios y con entrada por la puerta principal, salvando un escalón de 16 cm. por una rampa desmontable.

Este Teatro, por ser una obra de restauración, no ha permitido la desaparición de barreras en el patio de butacas, ya que hubiera supuesto la destrucción de una parte de la herradura con desaparición de dos plateas, lo que no estaba permitido por la Comisión de Patrimonio de la Junta de Castilla y León, ya que habría significado la ruptura de una estructura concebida en su conjunto.

Por lo que se refiere a la existencia de barreras en el Estadio José Zorrilla y en el aparcamiento de la Plaza Mayor, no responde el Ayuntamiento de Valladolid a la cuestión planteada. Por ello se consideró necesario formular a dicho Ayuntamiento la recomendación pertinente, la cual fue aceptada asumiendo el compromiso de introducir medidas de accesibilidad cuando se realicen obras en el Estadio José Zorrilla y en el aparcamiento de la Plaza Mayor.

También se refería la Asociación remitente a las barreras en la Delegación del Gobierno, la cual nos hizo saber que:

1. El edificio sede de la Delegación del Gobierno dispone de dos accesos, la puerta principal y una puerta en el lateral derecho del edificio según se contempla el frente de la fachada.

A la primera de ellas se accede por varios escalones, sin que disponga de ascensor o rampa.

Por la parte del lateral derecho se accede directamente a 2 ascensores, con anchura de puerta y capacidad suficiente, que suben hasta

cualquiera de las plantas del edificio donde se encuentran los servicios de atención al público.

Los mismos ascensores pueden ser utilizados para bajar hasta el nivel de calle para salir a la vía pública.

Habida cuenta de que los sistemas de acceso actualmente utilizados por personas con minusvalías evitan en su mayor parte el problema aludido, no existen en la actualidad, por no ser estrictamente necesario, proyecto de obras de adaptación.

Asegura esta Delegación que, en todo caso, contactará con la Asociación citada para estudiar si consideran oportuno establecer una adecuada señalización de los accesos y la adopción de alguna medida complementaria de los sistemas con que actualmente cuenta la Delegación del Gobierno.

San Andrés del Rabanedo (León)

El expediente **Q/460/98** se refería a la construcción de una pasarela peatonal sobre las vías ferroviarias A-2 de Trobajo del Camino, que une las calles de Antonio Colinas y El Molino, la cual está formada por 50 peldaños repartidos en dos tramos y con fuerte pendiente, constituyendo por ello una importante barrera urbanística para las personas minusválidas físicas y otras que por distintas causas sufren trastornos de movilidad de carácter permanente u ocasional.

Por el informe de los Servicios Técnicos de dicho Ayuntamiento hemos conocido que, efectivamente, la pasarela no reúne las condiciones de accesibilidad establecidas legalmente, aludiéndose a dificultades

técnicas en razón de la altura mínima necesaria para salvar la vía férrea, por lo cual, para construir una rampa, hubiera sido necesario prolongar la longitud hasta terrenos de propiedad particular cuya ocupación, a través de los correspondientes trámites legales, hubiera dado lugar a otros problemas urbanísticos y, en definitiva, al retraso en la solución del problema que por entonces se trataba de paliar. Aunque, según reconoce el propio Ayuntamiento, no del modo más adecuado ni conforme con las necesidades de todos los ciudadanos.

Aún considerando atendibles las razones expuestas por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, esta Institución acordó recomendar al mismo el cumplimiento prioritario de aquellas normas que disponen la no discriminación de los ciudadanos en cuanto al disfrute de los bienes de uso público.

Haciendo hincapié en el hecho de que, los obstáculos de cualquier tipo que impiden el acceso al medio físico afectan de modo trascendental no solamente a la integración socio-laboral de las personas, sino directamente a su desarrollo como tales, de tal modo que la falta de atención a estos problemas por parte de la sociedad en general y, especialmente, de los poderes públicos a quienes la Constitución tiene encomendado realizar una política de integración de las personas disminuidas da lugar a una constante situación de desventaja para el colectivo de personas discapacitadas. Precisamente la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, en cumplimiento de la Constitución y normativa posterior, ha venido a tratar de paliar este problema.

Teniendo en cuenta que, según la información recibida, es posible que en el futuro sea necesaria la construcción de nuevos accesos

peatonales en una zona llamada a tener un desarrollo urbanístico preferente y que, por otra parte, no es un sector concreto y delimitado de la población el destinatario y posible beneficiario de las medidas de fomento de la accesibilidad sino, antes o después, la práctica totalidad de la población (no olvidemos la proporción de personas mayores existente en Castilla y León) esta Institución recomendó:

"Que en los futuros accesos que se planifiquen para salvar la vía férrea en Trobajo del Camino, en los cuales se prevea el paso de peatones, ese Ayuntamiento vigile cuidadosamente que los proyectos técnicos incluyan las normas sobre accesibilidad, las cuales están al alcance de los técnicos y del público en general, tanto en los manuales como en soporte informático que edita y periódicamente actualiza el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT) del IMSERSO.

Que, igualmente, se vigile la ejecución de las obras, de modo que los elementos urbanísticos se ajusten estrictamente a las mencionadas directrices, evitando las situaciones en las que un leve error de cálculo viene a crear un verdadero obstáculo para ciertos grupos de viandantes".

El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo contestó en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que las soluciones de los problemas como el planteado son de la competencia de la Oficina de Servicios Técnicos y su equipo de profesionales, se les ha dado traslado de todos los antecedentes para que sean tenidos en cuenta en cuantos proyectos intervenga este Ayuntamiento o corresponda aprobar

mediante licencias de obras, lo que supone la aceptación total a las sugerencias que expone, y que esta Alcaldía nunca ha silenciado ni al respecto ha manifestado oposición".

Carracedelo (León)

En el expediente **Q/1402/98**, se hace alusión a las graves dificultades del reclamante, usuario de silla de ruedas, para acceder a su vivienda. Dicha dificultad se debe al mal estado de la Calle La Fondada de la localidad de Carracedelo (León), a causa de ausencia de asfaltado, charcos, escombros, maleza, etc. Refiriéndose, así mismo, al acuerdo de la Comisión de Obras del Ayuntamiento de Carracedelo por el que se resuelve posponer la pavimentación de la Calle La Fondada hasta que sea firme la resolución que ha de recaer en el procedimiento judicial que se encontraba pendiente en la fecha de presentación de la queja.

El Ayuntamiento informó que la parte de la calle "La Fondada" cuyo asfaltado solicitaba el reclamante había sido declarada bien de propiedad privada, por sentencia de 25 de noviembre de 1995, confirmada por sentencia de la Audiencia Provincial de León de 5 de mayo de 1996. Por ello, la legislación de Régimen Local no permite a la Corporación acometer ningún tipo de obra sobre el mencionado terreno sin seguir antes alguno de los procedimientos por los que la Ley permite privar de sus bienes o derechos a los particulares, cumpliendo las condiciones legales correspondientes.

No obstante, esta Institución, aun atendiendo a las anteriores razones legales, con la misma fecha dirige Recomendación Formal al

Ayuntamiento de Carracedelo para que, dentro de sus competencias, agilice en lo posible la solución del conflicto existente. De modo que, en el momento en que desaparezcan los obstáculos de carácter jurídico que actualmente impiden dar cumplimiento a la petición del remitente, se proceda, con la máxima celeridad, a la aplicación de las medidas necesarias que permitan a dicho ciudadano la normal circulación en silla de ruedas por la Calle La Fondada. Pero además, que el Ayuntamiento, en la medida en que le corresponde, agilice la solución del problema, incluso mediante la aplicación de alguna medida provisional.

El Ayuntamiento de Carracedelo aceptó la recomendación emitida al respecto.

La Bañeza (León)

El expediente **Q/1526/99** fue presentado por un vecino de La Bañeza cuando ya se había iniciado de oficio una actuación sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, hecho que aconsejó subsumir en dicha actuación las reclamaciones presentadas.

Al cumplirse un año de vigencia de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, el Procurador del Común inició una nueva actuación con el objeto de recabar información de todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma sobre las medidas que se están aplicando para dar efectividad a las disposiciones de la mencionada ley y, en especial, sobre el número de licencias de obras que han sido rechazadas durante el último año por no respetar las normas sobre accesibilidad. Además de otras cuestiones

referentes a la reserva de plazas de aparcamiento destinadas a los vehículos conducidos por minusválidos físicos en las zonas de estacionamiento en vías públicas y en los espacios próximos a los centros de titularidad pública o privada siempre que impliquen concurrencia masiva de personas.

Igualmente, se incluyen en esta actuación los contactos con los Colegios de Arquitectos de Castilla y León, como interlocutores idóneos para analizar muchos de los problemas que se presentan en la cuestión que nos ocupa.

Por lo demás, esta Institución está al corriente de las barreras arquitectónicas y urbanísticas existentes en la localidad de La Bañeza con ocasión de las cuales nos hemos dirigido al Ayuntamiento, teniendo previsto hacerlo nuevamente.

Miranda de Ebro

En el expediente **Q/1618/99** iniciado por determinados grupos de minusválidos de Miranda de Ebro se comunicó la respuesta enviada por el Ayuntamiento con ocasión de la actuación de oficio sobre las medidas aplicadas, así como las previstas en un futuro para mejorar las condiciones de accesibilidad de Miranda, ya que el Alcalde nos hizo saber que, en relación con la remodelación de calles, por parte de los técnicos municipales se estaba aplicando la Ley/3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad de Castilla y León.

Dando cuenta también del convenio suscrito con la ONCE y el IMSERSO con un presupuesto de 60 millones para la eliminación de

barreras arquitectónicas en Miranda. Documento analizado en el apartado correspondiente a la actuación de oficio.

En relación con otros problemas planteados por dicha asociación (apertura de nuevas oficinas de servicios públicos y locales privados que implican concurrencia de público sin que dichos lugares reúnan las necesarias condiciones de accesibilidad) se informó al reclamante del estado de tramitación de la actuación de oficio relativa a estas mismas cuestiones.

Por último, y en relación con otro de los problemas a que frecuentemente las personas discapacitadas de Miranda se refieren, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Asuntos Sociales de la Unión Europea ha aprobado la tarjeta de estacionamiento comunitario, con validez en los quince países de la Unión Europea, la cual se puede utilizar desde el 1 de enero del año 2000. La vigencia, eficacia, requisitos, etc. son objeto de análisis en el apartado correspondiente a la actuación de oficio.

No obstante, las Asociaciones de Minusválidos de Miranda con las que se ha contactado no están conformes con las respuestas que nos remite el Ayuntamiento porque consideran que no son exactas, preocupándoles especialmente la constante apertura de nuevos establecimientos con barreras, la escasez de aparcamientos reservados y, en general, que Miranda siga siendo una ciudad difícil a pesar de algunos avances.

En el mismo expediente se hace alusión a la circunstancia de encontrarse la Inspección Médica del INSALUD en el 7º piso del

inmueble sito en calle del Cid, nº 2, de Miranda de Ebro, sin posibilidad de acceso para llegar en silla de ruedas.

En este sentido, la Dirección Provincial afirmó que la actual ubicación de la Inspección Médica es provisional, previéndose en un plazo de dos años su instalación el Centro de Salud de Miranda, una vez que se haya construido el nuevo para la Zona Básica de Salud de Miranda Este.

No obstante, dicha Dirección Provincial nos comunicó su intención de solicitar inmediatamente de la entidad propietaria del inmueble en el que se encuentra en estos momentos la aplicación de las medidas adecuadas para suprimir las barreras existentes.

Barreras que afectan a las personas invidentes

Los expedientes **Q/2068**, **Q/2069**, **Q/2070** y **Q/2071/98**, presentados por un grupo de afiliados a la Organización Nacional de Ciegos de España, se refieren a los distintos tipos de barreras que dificultan el paso y el vivir diario, en general, en la ciudad de León y que, en gran parte, subsisten a pesar de las recientes obras de remodelación que se han llevado a cabo.

La enumeración de los obstáculos hecha por los remitentes de la queja no difiere de la recogida en el informe remitido en su día al Ayuntamiento y elaborado por los técnicos de la ONCE.

Por lo que se puso en antecedentes al Ayuntamiento, teniendo en cuenta que desde la elaboración del informe de la ONCE han transcurrido varios años durante los cuales la ciudad ha sido objeto de importantes

remodelaciones, sustitución e incremento del mobiliario urbano y diversas e importantes actuaciones urbanísticas.

Después de tres requerimientos consecutivos el Ayuntamiento de León no ha dado respuesta a esta Institución.

Se estimó conveniente consultar al mismo tiempo a la propia ONCE en el ámbito de sus relaciones con la Administración Local y también sobre determinadas actuaciones de dicha Organización en relación con sus afiliados a las que se habían referido además los reclamantes.

La Agencia Provincial de la ONCE en León estima que el grado de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de la ciudad de León en la renovación urbanística llevada a cabo en esta capital y con relación al informe presentado en su día y a las sugerencias contenidas en el mismo, ha sido más bien escaso, dado que en las obras acometidas en los últimos años se tuvieron en cuenta algunos aspectos relacionados en el documento mencionado, como rebaje de bordillos, señalización y ubicación de espacios para contenedores de basura, etc., pero se ignoraron otros muchos como: eliminación de obstáculos en aceras (postes colocados en mitad de las mismas, parquímetros, publicidad), utilización de pavimentos con diferentes texturas para pasos de peatones, cruces de semáforos, etc.

Los canales de comunicación existentes entre la ONCE y el Ayuntamiento de León durante los últimos años en la materia que nos ocupa han sido mínimamente utilizados pues, a juicio de los técnicos de dicha Entidad, al acometerse una renovación urbanística en la que se deban suprimir distintas barreras, con eficacia y al menor coste posible, lo conveniente hubiera sido, en opinión de la ONCE, la creación de una

comisión técnica que hubiera podido llevar a cabo los estudios pertinentes, pudiendo llegar incluso a establecer convenios entre los distintos Organismos y Entidades para la financiación de los proyectos que la misma pudiera presentar.

En dicha Entidad, y respecto al tema que nos ocupa, no se ha presentado ninguna queja por escrito, si bien en conversaciones mantenidas con distintos afiliados se ha podido constatar el malestar existente, sobre todo entre los ciegos totales, por la mala señalización y protección de obras, falta de semáforos acústicos en algunos cruces peligrosos, aparcamientos indebidos, coches y motocicletas encima de las aceras, etc. Asimismo, se tiene constancia de que en diferentes ocasiones afiliados a la ONCE han presentado las correspondientes quejas en los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Valencia de Don Juan con respecto a la falta de semáforos acústicos y señalización y ubicación de terrazas respectivamente.

Por su parte, la Delegación Territorial de la ONCE en Castilla y León indica que Fundación ONCE viene, desde 1988, firmando convenios de colaboración con distintos Ayuntamientos y Gerencia de Servicios Sociales en materia de eliminación de barreras, estudios urbanísticos y demás aspectos encaminados a facilitar que los municipios resulten en general mas asequibles para la población discapacitada, cofinanciando en una tercera parte y, en ocasiones, hasta la mitad, el importe económico de los mismos.

Benavente

Los expedientes **Q/1786/98 a Q/1759/98**, presentados por determinadas asociaciones de Benavente, se referían a las características urbanísticas y arquitectónicas de dicha localidad y, en especial, a las barreras existentes en lugares tan concurridos como:

- Piscinas municipales, las cuales no cuentan aún con ningún medio que permita su uso por parte de los minusválidos físicos.

- Falta de aparcamientos reservados, sobre todo en lugares próximos a las dependencias administrativas y locales de concurrencia pública.

- Acceso a la Casa Consistorial.

- Acceso a la segunda planta de la Casa de Cultura en la C/ Encomienda.

- Acceso a la sede de los Juzgados.

Asimismo, ante la próxima conclusión de algunas obras, consideraban los remitentes de la queja que sería el momento oportuno para introducir en los edificios y calles objeto de las mismas las necesarias condiciones de accesibilidad, señalando al respecto:

- Centro Cultural denominado "La Casa de Doña Soledad" en el cual existe acceso a la primera planta pero no a la segunda y tercera, en las que se han ubicado un museo y la sala de proyecciones.

- Avenida República Argentina y calles que desembocan en la Plaza "La Farola", en las cuales resultaría posible, antes de concluir su

remodelación, dotarlas de las condiciones de accesibilidad previstas en las normas tanto estatales como autonómicas.

Por otra parte, se denuncia el hecho de que en la remodelación del centro del casco urbano, concluido hace unos meses, si bien se demuestra que ha habido intención de dejar rebajados los bordillos, ello no se ha llevado a cabo de conformidad con lo que establece la normativa aplicable, por lo que las barreras urbanísticas no resultan totalmente eliminadas. Ello a pesar de que las asociaciones de minusválidos comparecientes habían solicitado ante el Ayuntamiento tanto el asesoramiento de los técnicos como la vigilancia de la ejecución de las obras.

Dejamos constancia en este Informe de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el acceso a la casa de D^a. Soledad González en cuyo asunto se encontraban particularmente interesados.

Según datos del Ayuntamiento, en el proyecto de remodelación de la denominada Casa de Doña Soledad González se tuvo presente la necesidad de facilitar el acceso de las personas minusválidas. No obstante, al ser un edificio especialmente protegido, el proyecto aprobado por la Comisión Provincial de Patrimonio no permitió introducir en la obra, limitada a la remodelación y restauración, todos aquellos elementos de accesibilidad que se pretendían y que hubieran sido convenientes. En cualquier caso, se está tratando de que la dificultad para que las personas discapacitadas puedan utilizar sus dependencias se reduzca al mínimo con las medidas aplicadas; por lo que se estimó conveniente solicitar información al respecto a la Junta de Castilla y León iniciándose, en consecuencia, las actuaciones pertinentes.

Tras el análisis de la documentación recibida, así como de la normativa que resulta aplicable, se acordó exponer al Ayuntamiento de Benavente las siguientes circunstancias y observaciones:

Que el Ayuntamiento suscribió con fecha 8 de mayo de 1997 un Convenio con la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en una de cuyas cláusulas se estipula que el Ayuntamiento debería de aportar el Proyecto de Restauración del inmueble citado.

Que las Normas Subsidiarias del Planeamiento de Benavente, aprobadas en su día por la Corporación, en su art. 12.9, dentro de la regulación de los usos según su función, establecen que los proyectos de aquellos edificios o locales que se destinen (entre otros) a centros de estudios especiales de carácter oficial, museos o bibliotecas "cumplirán con las condiciones que fijen las disposiciones vigentes" y, en su caso, las de oficinas que les fueran de aplicación y que, en este caso, se incluyen, lógicamente, con carácter obligatorio las que se refieren a la supresión de barreras arquitectónicas.

El edificio en cuestión, al que se refieren las Normas Subsidiarias bajo la denominación "Casa de Doña Solita", sita en C/ Doctor Castro, nº 13, de una antigüedad de 50 años, se encuentra catalogado con un nivel de protección "estructural". Para este tipo de protección las Normas Subsidiarias permiten como obras preferentes las de conservación, consolidación, restauración y rehabilitación.

El Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de Patrimonio Histórico-Artístico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece en su capítulo II las funciones que al respecto corresponden a la Comisión de Patrimonio

Cultural, las cuales se circunscriben a la conservación y condiciones estéticas de los edificios.

Por ello, entiende esta Institución que forma parte de las competencias del Ayuntamiento exigir que el proyecto técnico que sirvió de base para la concesión de la licencia municipal de obras en el mencionado edificio cumpliera con las condiciones exigidas por las disposiciones vigentes, incluidas las de accesibilidad; por lo que se recomendó:

"Que se recaben los informes técnicos que sean necesarios, teniendo en cuenta el proyecto, sobre las soluciones más idóneas para proceder a la eliminación de las barreras arquitectónicas en la "Casa de Doña Soledad González", adoptando al efecto las decisiones pertinentes, para que de la utilización de los servicios que va a prestar en el futuro dicho centro cultural no resulte excluido, a priori, ningún grupo de ciudadanos".

A la fecha de cierre de este informe, por comunicación de los propios afectados, hemos conocido el comienzo de las obras en dicho edificio para instalar una rampa, con el fin de posibilitar la entrada a la primera planta, habiéndose comprometido el Alcalde a la instalación de ascensor, necesario para llegar al tercer piso, para el año próximo.

Segovia

El expediente **Q/1097/99** se refería a una noticia aparecida en la prensa según la cual en el trabajo monográfico elaborado por esta Institución sobre la integración de las personas discapacitadas en Castilla y León se incluía a Segovia entre las provincias que presentan menores

dificultades urbanísticas para las personas con problemas de movilidad, lo que provocó la perplejidad, a la vez que la indignación, de los afectados y mereció la siguiente resolución del Procurador del Común.

"En relación con el contenido del Informe del Procurador del Común de Castilla y León sobre la Integración Socio-Laboral de las Personas Minusválidas, se llegó a comprobar que no existió contradicción entre los datos consignados en el mismo -obtenidos a través de la información facilitada por diversos órganos administrativos de quienes se requirió con dicho fin, así como de la aportada por los miembros de las Asociaciones presentes en la reunión celebrada en Segovia el 20 de mayo de 1997 con representantes de esta Institución- y con los recogidos en el completo informe elaborado por los remitentes de la queja.

Aunque las distintas Administraciones (local, autonómica y central) trataron, en general, de poner de relieve en los referidos informes la existencia en los distintos edificios públicos de aquellos elementos que tienden a facilitar el acceso al medio físico de las personas discapacitadas (rampas, ascensores, etc.), la aprobación reciente de proyectos de obras con este fin, o bien la justificación de la imposibilidad de llevar a cabo por el momento dichas actuaciones, el informe elaborado por la Institución ha tenido como objeto constatar el grado de cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, tras quince años de vigencia, partiendo, en primer lugar, de los escritos de queja remitidos por las personas minusválidas -y que han superado el número de cuatrocientos expedientes resueltos-, así como de las quince entrevistas mantenidas con un total de ochenta

y una asociaciones, lo cual nos ha permitido mostrar una situación bastante menos optimista de lo que pretenden los informes remitidos por la Administración.

Este resultado desalentador se refleja en las conclusiones del Informe (pags. 14140 a 14142 del B.O. Cortes de Castilla y León nº 228, de 28 de Mayo de 1998), sobre todo cuando se dice:

"Si hubiéramos de señalar, ahora mismo, un solo espacio (entre los visitados y aquéllos de los que simplemente se ha tenido noticia a través de los informes aportados por los distintos organismos) totalmente accesible, tanto en el aspecto urbanístico como arquitectónico, del transporte y de la comunicación sensorial, no podríamos señalar absolutamente ninguno".

Lo que sin embargo no nos impide valorar, en un estudio global, todos aquéllos elementos arquitectónicos, ayudas o soluciones parciales que tiendan a hacer menos hostil el entorno a ciertos grupos de ciudadanos.

La estimación a que haya podido dar lugar una observación genérica y con inclinación más o menos triunfalista del conjunto del informe es algo que escapa enteramente del contenido y objeto de nuestro trabajo".

Respecto de las demás cuestiones planteadas en la referida queja, contactamos con el Ayuntamiento de Segovia solicitando datos al respecto, por lo que comunicamos a los remitentes que no cuenta el Ayuntamiento con una Ordenanza municipal aprobada y vigente.

Sin embargo, cabe mencionar que, con fecha 10 de septiembre de 1996, se suscribió un convenio de colaboración entre el IMSERSO, la Fundación ONCE y dicho Ayuntamiento para la realización de un Plan Especial de Actuación de Accesibilidad en el término municipal de Segovia. El Convenio fue aprobado por la Comisión de Gobierno con fecha 1 de octubre de 1996. Posteriormente, la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. redactó el Plan Especial citado y lo remitió al Ayuntamiento, estando aún pendiente de aprobación.

Ávila

Una asociación de Ávila solicitó el cierre del expediente **Q/2129/97** tras las gestiones llevadas a cabo por la Institución y apreciando un cambio de actitud en sentido positivo por parte del Ayuntamiento de Ávila. El mismo nos informó de la aprobación, con fecha 19 de Octubre de 1998, del Plan General de Ordenación Urbana el cual incluye, en la normativa especial del suelo urbano, las reglas sobre "condiciones de seguridad y accesibilidad" (se prevé la evitación de barreras urbanísticas y arquitectónicas en los edificios de nueva construcción teniendo dichas medidas el carácter de mera recomendación, según las circunstancias, cuando se trate de edificaciones ya existentes).

Toro

En el expediente **Q/565/99** una Asociación de Minusválidos de Toro (Zamora) hace alusión a las barreras arquitectónicas y urbanísticas que existen en esta localidad.

La enumeración, no exhaustiva, de los edificios e instalaciones públicas que resultan totalmente inaccesibles es la siguiente:

- Casa de Cultura
- Teatro
- Polideportivo
- Sede de la Policía Local

En cuanto a la falta de accesibilidad urbanística se refieren principalmente a:

- Falta de señalización suficiente de los pasos de peatones, lo que contribuye a que resulte habitual el estacionamiento de vehículos en el único lugar en que por estar rebajada la acera pueden cruzar la calle tanto las personas con movilidad reducida como los invidentes y deficientes visuales. De modo que, por esta causa, los bordillos rebajados que en algunos pasos existen dejan de cumplir su función.

- La calle Corredera si bien cuenta con rebaje de bordillos en alguno de sus pasos de peatones, estos no se encuentran enfrentados, lo que resulta más peligroso teniendo en cuenta el importante tráfico soportado por dicha calle.

Se referían también a las barreras en los Juzgados y Oficinas de Correos. Respecto de estos últimos esta Institución tuvo conocimiento de las próximas reformas que se prevén llevar a cabo, según la Jefatura Provincial, en los locales donde se ubican dichas Oficinas de Correos en varias localidades de la provincia de Zamora y, particularmente, en la

oficina de Toro donde se encuentra en estudio la adaptación de los accesos a la misma.

Igualmente la Institución decidió sugerir a la Subdirección General de Obras y Patrimonio del Ministerio de Justicia que se adopten lo antes posible las medidas necesarias para garantizar el acceso a los Juzgados de Toro de todos los ciudadanos sin excepción

Consultado el Ayuntamiento sobre la existencia de Ordenanza Municipal de Accesibilidad, disposiciones contenidas en la normativa urbanística, y medidas que se vienen aplicando para evitar los estacionamientos de vehículos en los pasos de peatones, conocemos que dicho Ayuntamiento no cuenta con Ordenanza de Accesibilidad ni el Plan General de Ordenación Urbana recoge disposiciones en tal sentido, por lo que en general no se vienen exigiendo en la ejecución de las obras determinadas condiciones de accesibilidad que posibiliten el uso de bienes y servicios a los ciudadanos con dificultades deambulatorias a causa de deficiencias físicas o sensoriales.

Por lo que en la Recomendación dirigida al Ayuntamiento se puso de relieve en primer lugar la normativa autonómica constituida por la Ley 3/98, LASB, por más novedosa y restrictiva.

En segundo lugar, la normativa europea en cuyo ámbito el Consejo de Europa adopta el 9 de Abril de 1992 la Recomendación número 92 (6) del Comité de Ministros de los Estados Miembros relativa al desarrollo de una política coherente y global en favor de las personas con minusvalías, con el objetivo de garantizar a estas personas la mayor participación posible en la vida social y económica y la mayor independencia.

En consonancia con lo anterior, la Comunidad Europea, a través de los programas "HELIOS", alienta a los estados miembros a que adopten una política que garantice a las personas con discapacidades el acceso a todos los edificios e instalaciones y a los sistemas de transporte.

En virtud de lo expuesto se recomendó:

"Que por parte del Ayuntamiento se disponga lo procedente para la elaboración de la Ordenanza Municipal de Accesibilidad la cual, respondiendo a la finalidad de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, deberá tenerse en cuenta en lo sucesivo para toda actuación urbanística y en las referidas a edificios destinados a uso público, tanto si se trata de nuevas instalaciones y edificaciones como si se refiere a obras de reforma o ampliación.

Que, por lo que se refiere a aquellos edificios, instalaciones, plazas y vías públicas respecto de los cuales se prevé una próxima remodelación o mejora, se aprovechen dichas actuaciones para introducir las condiciones legales de accesibilidad siempre que sea posible, mediante las modificaciones arquitectónicas y urbanísticas correspondientes. Y si no lo fuera, mediante la aplicación de soluciones alternativas como la instalación de aparatos elevadores, rampas no fijas u otras de funcionamiento permanente que permitan la entrada, utilización y disfrute a la totalidad de los vecinos de Toro sin excepción.

Que, cuando se trate de la construcción o reforma de edificios y locales de titularidad privada, ese Ayuntamiento colabore con arreglo a sus competencias a que, según el uso al que vayan a ser

destinados, resulten accesibles para todos los ciudadanos, exigiendo para el otorgamiento de las licencias que los correspondientes proyectos técnicos cumplan con las condiciones fijadas por las disposiciones vigentes entre las cuales se encuentran las que se refieren a la supresión de barreras arquitectónicas".

Recomendación aceptada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Toro, en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 1999, que la tomó en consideración, acordando que por el Arquitecto Municipal se procediera a elaborar un avance de la Ordenanza Municipal de Accesibilidad, para su estudio y aprobación por el Órgano Municipal competente.

Barreras en Centros Escolares Públicos

En el expediente **Q/1779/99** se hace alusión a los problemas que afectan a los alumnos de integración matriculados en el Colegio Público Antonio Valbuena de León, la mayor parte de los cuales son discapacitados motóricos, constituyendo un obstáculo importante para su integración la falta de accesibilidad existente tanto en la calle Cea, en la que se encuentra el Colegio, como en las calles Jamuz y Eria, entre las que se ubican las instalaciones destinadas a parvulario, incluidas las dos entradas de este edificio que cuentan con elevados escalones.

Por los motivos expuestos se formuló al Ayuntamiento la siguiente Recomendación:

Que se vigile estrechamente por parte de ese Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) el cumplimiento del Convenio de

colaboración con Gas Natural Castilla y León, S.A, en relación con las previstas medidas de accesibilidad haciéndolo de un modo especial respecto de aquellas calles por las que directamente se accede a los servicios públicos, establecimientos privados de concurrencia masiva de personas y, sobre todo, que esto se lleve a cabo con el máximo rigor en lo que se refiere a las calles Cea, Jamuz y Eria.

La respuesta del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo ha sido la de reafirmarse en su anterior compromiso, que cumplirá según se vayan renovando las aceras.

En el expediente **Q/556/99** se denunciaba la existencia de barreras arquitectónicas en un colegio público de Benavente.

Según la información del Centro, durante el curso 1998-99 se realizaron obras para adaptar 3/4 partes del colegio para implantar un Instituto de E.S.O. con un presupuesto de 90 millones de pesetas. En relación con los alumnos de integración se detecta la superación de barreras arquitectónicas, incluyendo un ascensor.

En la cuarta parte restante, que correspondería a Educación Infantil y Educación Primaria, no se había realizado ninguna obra, en relación con los alumnos de Integración, aunque estaba presupuestada la superación de barreras arquitectónicas en la puerta de entrada.

Por otra parte, las medidas adoptadas por la Dirección Provincial del MEC en relación con la falta de accesibilidad al Centro "Los Salados" fueron las siguientes:

Se ha preparado una rampa provisional en una de las puertas principales de la planta baja, planta en la que los alumnos con dificultades de locomoción desarrollan sus actividades y clases.

Durante el año 99 se preveían realizar tres actuaciones, encaminadas a mejorar las instalaciones para eliminar las barreras arquitectónicas y facilitar los desplazamientos de alumnos de educación especial e integración:

- Construcción de rampas de acceso adecuadas.
- Colocación de barandilla en los pasillos.
- Construcción de un nuevo aseo para alumnos de educación especial.

Además, se estaba estudiando la instalación de una plataforma para posibilitar el acceso a la primera planta. También se había solicitado incluir con cargo al Presupuesto Ordinario del Programa de Educación Especial correspondiente al ejercicio 1998-99 la adquisición de una grúa para facilitar el traslado de los niños.

- Barreras en el transporte

La insuficiencia de transporte público adaptado, así como las trabas administrativas para obtener autorizaciones especiales de aparcamiento, han dado lugar a varias quejas, entre las que destacamos las siguientes:

Valladolid. Autobuses urbanos.

En el expediente **Q/2178/98** un grupo de personas minusválidas de Valladolid denunciaba el hecho de que los conductores de los autobuses urbanos ponían dificultades al embarque de las sillas de ruedas alegando que con ello se perdía tiempo en los viajes.

Del informe proporcionado por la Empresa AVIASA, remitido por el Ayuntamiento, en relación con el problema de los autobuses, resulta lo siguiente: Recientemente se puso a disposición de los conductores de la mencionada empresa una serie de normas internas a tener en cuenta por los mismos. Concretamente, dichas normas señalan que las personas de movilidad reducida podrán acceder al vehículo por cualquiera de sus puertas, siempre que el vehículo y las paradas estén adaptados para ello.

Los conductores deberán esmerar la puntualidad y regularidad de las líneas con el fin de lograr una calidad en el servicio, concretamente esta última, que no siempre es posible por las condiciones del tráfico, así como por la ocupación por parte de otros vehículos de los espacios reservados a las paradas de autobuses.

No obstante, el Ayuntamiento asegura a esta Institución que se interesará porque sea tenida en cuenta la queja planteada y se intentará mejorar el servicio, adoptando las medidas pertinentes.

Autorización especial de aparcamiento

La queja **Q/1148/97** fue presentada por una persona afectada de minusvalía física a quien fue desestimada, por parte del Ayuntamiento de Salamanca, la solicitud de autorización especial para estacionar en

aparcamientos reservados para personas minusválidas el vehículo destinado a llevarla hasta la Universidad. Se fundaba dicha resolución desestimatoria en que la solicitante no estaba en posesión del carnet de conducir ni estaba expedido a su nombre el permiso de circulación del vehículo.

Según la información remitida, la corporación acordó en su día con el IMSERSO que estar el solicitante en posesión del permiso de conducir y expedido a su nombre el permiso de circulación del vehículo fueran requisitos a cumplir para la obtención de la autorización especial, como así consta en el correspondiente formulario de solicitud.

No obstante, la Ordenanza de Accesibilidad Integral para el municipio de Salamanca, aprobada por la Corporación en Sesión Plenaria de 9 de noviembre de 1995, tiene por objeto, según su Exposición de Motivos, subsanar las dificultades que puedan existir para el desenvolvimiento de aquellas personas que por cualquier circunstancia puedan ver reducida su movilidad en espacios públicos. Disponiendo el art. 34 que "el Ayuntamiento facilitará a los solicitantes que justifiquen su necesidad una tarjeta con el símbolo internacional, el nombre del titular y la matrícula del vehículo o vehículos que pertenezcan o estén al servicio de personas que por sus disminuciones de movilidad lo requieran".

"Se permitirá a los vehículos ocupados por personas disminuidas estacionar en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo mínimo posible..."

Parece evidente que cuando la Ordenanza se refiere, para expedir la mencionada tarjeta, a aquellos vehículos "que pertenezcan o estén dedicados al servicio de personas que por sus disminuciones", prevé un

ámbito de aplicación mucho más amplio que el que se ha querido, por parte del Ayuntamiento, dar a los acuerdos adoptados con el IMSERSO. No cabe duda de que el texto de la norma está previendo el supuesto de vehículos que, simplemente, estén destinados a transportar a personas minusválidas, ya que incluso el párrafo siguiente se refiere a vehículos meramente ocupados por estas personas.

Es de estimar, por ello, que la letra de la Ordenanza viene a propiciar el cumplimiento del precepto constitucional contenido en el art. 49 de la Constitución Española (*"Los poderes públicos realizarán una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos"*), así como el art. 9.2 de la misma y el art. 8.2º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (*"Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social"*).

La Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, tiene por objeto garantizar en nuestra Comunidad Autónoma la accesibilidad y el uso de bienes y servicios a todas las personas y, en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial. Siendo las Administraciones Públicas de Castilla y León, así como los organismos públicos y privados afectados, los responsables de la consecución del objetivo propuesto.

Ocurre que la persona minusválida remitente de la queja se encuentra a punto de completar su formación profesional de Licenciatura en Medicina y Cirugía, siendo el trabajo otro de los derechos constitucionales, así como el derecho a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo... Pudiendo constatar diariamente esta Institución, a través del conjunto de reclamaciones planteadas y de los datos facilitados por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, la situación de desventaja en que se encuentran las personas con discapacidad para llegar a adquirir la formación necesaria para acceder a la vida laboral. Tanto es así que, según los datos disponibles, el 85% de paro que existe entre la población minusválida, según revelan los últimos estudios realizados, se debe en mayor medida a la falta de formación y a las dificultades para moverse en el entorno que a la merma real de la capacidad funcional del discapacitado.

En el caso que nos ocupa nos encontramos ante un claro exponente de lo afirmado.

Nuestro máximo interés fue hacer llegar al Ayuntamiento las anteriores consideraciones a fin de que no se pusieran limitaciones a los fines y objetivos de la Ordenanza de Accesibilidad para el municipio de Salamanca al establecer los requisitos para la expedición de la autorización especial de aparcamiento, ya que la letra de la misma tiende a hacer realidad los preceptos constitucionales aludidos. Y la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, en su art. 60, dice que *"Los Ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a los minusválidos con problemas graves de movilidad"*.

Por otra parte existe la posibilidad de arbitrar otro tipo de medidas distintas a la exigencia de los dos requisitos apuntados para evitar que la autorización especial de aparcamiento llegue a propiciar conductas fraudulentas u otros perjuicios al interés del resto de los ciudadanos.

Por todo ello se recomendó al Ayuntamiento de Salamanca:

"Que, teniendo en cuenta la trascendencia que reviste el poder contar con un transporte adecuado y eficiente para que las personas que padecen limitaciones en su capacidad deambulatoria puedan intentar, con garantías de lograrlo, integrarse en la formación profesional y en la vida laboral, y dada la evidente insuficiencia de transporte público adaptado con que cuenta la ciudad de Salamanca para cubrir estas necesidades, que el Ayuntamiento proceda, aun con independencia del caso concreto que nos ocupa, a modificar las condiciones para la concesión de la autorización especial de aparcamiento para los vehículos que sean destinados habitualmente al transporte de personas minusválidas, aún cuando dichos usuarios no tengan permiso de conducir ni esté expedido a su nombre el permiso de circulación del automóvil, máxime teniendo en cuenta que, en gran número de casos, el tipo de minusvalía imposibilita la tarea de conducir un automóvil corriendo a cargo de la familia el traslado de la persona minusválida ya sea al centro de rehabilitación, a la Universidad o al puesto de trabajo.

Que el Ayuntamiento adopte para ello las medidas que se correspondan con una interpretación de la Ordenanza de Accesibilidad congruente con el contexto y fines de la misma, los

preceptos constitucionales y la realidad social en que debe ser aplicada.

Sin perjuicio de que se apliquen también las medidas que la Corporación considere más oportunas para que la solución recomendada no acarree perjuicios a los intereses generales".

Problema que, en este momento, se encuentra resuelto debido a la implantación de la tarjeta europea de carácter personal para cuya expedición no se exige el permiso de conducir ni el permiso de circulación a nombre del minusválido.

En el expediente **Q/1252/98**, cuyo remitente padece minusvalía física con grave dificultad deambulatoria, se hacía alusión a la escasez de aparcamientos que los Ayuntamientos suelen reservar con este fin (lo cual implica notable trastorno, sobre todo en las zonas correspondientes a las sedes de los servicios administrativos y lugares de concurrencia pública) así como a la limitación territorial de las tarjetas de aparcamiento expedidas para los conductores minusválidos físicos (válidas, únicamente, en el correspondiente término municipal).

Según indicó la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en la actualidad están constituidos tres grupos de trabajo para la elaboración del Reglamento que desarrolla la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB) en el cual quedarán recogidas las condiciones y requisitos para la obtención de la tarjeta de aparcamiento.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea, en una Recomendación de 4 de junio de 1998, aconseja que todos los Estados

Miembros cuenten con una tarjeta de estacionamiento única para facilitar la movilidad de las personas con discapacidad.

En este sentido, la Gerencia de Servicios Sociales ha reunido a las nueve Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, así como a los representantes de la Federación de Municipios y Provincias, para hacer compatible lo que determina el art. 16 LASB: "tarjeta única en toda la Comunidad Autónoma" con la Recomendación Europea de tarjeta única para los países de la Unión Europea.

La Gerencia de Servicios Sociales se propone proporcionar a todas las Entidades Locales dicha tarjeta de acuerdo con el modelo europeo lo que permitirá a las personas con discapacidad hacer uso de los derechos de aparcamiento establecidos en todos los países de la Unión Europea.

En consecuencia con lo anterior y, entendiendo que el problema se encuentra resuelto en este punto, se acordó proceder al archivo de la queja.

Ello no obstante, en vísperas del cierre de este Informe y en fechas en que, lógicamente, los referidos Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes deberían de estar al corriente de la existencia de la tarjeta, del acuerdo adoptado el 14-10-99 y de la competencia de la Diputación Provincial correspondiente para informar al respecto y facilitar el material necesario, una persona minusválida acudió a la Institución exponiendo su sorpresa cuando al pretender solicitar la tarjeta en su Ayuntamiento comprobó que tanto el Alcalde como el Secretario carecían de todo conocimiento sobre la misma, así como de sus competencias al respecto.

Ayudas individuales

En el expediente **Q/842/98** el reclamante exponía la situación de dificultad en que se encontraba para asistir cada día a su puesto de trabajo ya que no contaba con un medio que resolviera convenientemente el problema del transporte.

Se informó al interesado que la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León convoca ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad, cuyo fin es garantizar a las mismas la máxima integración dentro de los servicios ordinarios, favoreciendo su movilidad, comunicación y participación en la vida social y económica. Entre las modalidades de ayudas convocadas se encuentran las destinadas a: transporte especial, obtención del permiso de conducir, adquisición y adaptación de vehículos de motor y otras.

En la queja **Q/76/99** remitida por la madre de dos jóvenes discapacitados sensoriales, con un 66% de minusvalía, se hace alusión a la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, de 24 de septiembre de 1998, por la cual se deniega la ayuda solicitada al amparo de la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de 18 de diciembre de 1997 (BOCyL nº 246, de 23 de diciembre) por la que se convocan ayudas individuales destinadas a personas discapacitadas para el ejercicio 1998, en concepto de ayuda complementaria, concretamente "gastos para la obtención del permiso de conducir".

Se fundamenta la resolución denegatoria en el contenido del informe emitido por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos de Ávila según el cual no se acredita el

cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 2º de la Resolución de 18 de diciembre de 1997, es decir, "presentar problemas de movilidad que impidan la utilización de los transportes públicos" y en la propuesta de la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones de 5 de junio de 1998 según la cual la obtención del permiso de conducir en este caso "no constituye medida recuperadora que evite la evolución desfavorable de la misnusvalía".

La remitente de la queja interpuso en tiempo y forma Recurso Ordinario contra la citada Resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila que fue desestimado por Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, alegándose como fundamento de derecho el motivo ya apuntado por la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones: no suponer la ayuda solicitada "una medida recuperadora que evite la evolución desfavorable de la misnusvalía".

Se apreció que en los hechos que se exponían como motivo de la queja no existía ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales que hiciera necesaria una decisión supervisora de la Institución y se procedió, en consecuencia, al archivo del expediente.

Taxi accesible

La implantación del taxi accesible en todas las capitales de provincia y en algunas de las localidades principales ha dado lugar a reclamaciones por parte de los titulares de las correspondientes licencias los cuales, como ya se consignó en el Informe de 1998, se encontraron

con diversos problemas derivados, en parte, de las dificultades en la aplicación de las cláusulas del convenio entre el IMSERSO, Fundación ONCE y Ayuntamientos y de la actitud pasiva de éstos para velar por el buen funcionamiento de este servicio público.

En una ocasión (el expediente **Q/629/99**) una persona minusválida pretendió optar a una de dichas licencias siendo desestimada su solicitud por no ajustarse su pretensión a las bases establecidas. En este caso se remitieron al reclamante las consideraciones siguientes:

El Real Decreto 1049/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (declarado vigente por el Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre) en su art. 11 prevé que sean las Entidades Locales las que determinen la necesidad y conveniencia de otorgar nuevas licencias de auto-taxi, teniendo en cuenta la situación del servicio en, extensión y crecimiento de los núcleos de población, etc., así como la repercusión que puedan tener las nuevas licencias a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación. Por esta razón el Real Decreto establece la obligación de dar audiencia a las Asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores representativas del sector por un plazo de 15 días antes del otorgamiento de dichas licencias y la de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia la lista de solicitudes presentadas al objeto de que los interesados y las Asociaciones citadas puedan alegar lo que estimen procedente en defensa de su derecho.

Esto implica que, en cualquier caso, la Entidad concedente de la licencia ha de tener en cuenta los intereses de los titulares de las licencias ya concedidas.

Por ello, y según este criterio, en el Pleno de la Corporación de 23 de diciembre de 1998 se acordó que, antes de convocar el concurso correspondiente para una nueva licencia, se comunicara el acuerdo a los taxistas del municipio por si alguno estaba interesado en sustituir su vehículo por el Eurotaxi;, lo que parece que ha ocurrido según información del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo de 30 de abril de 1999 remitida a esta Institución.

No habiéndose detectado, por otra parte, irregularidad alguna en la tramitación del procedimiento de adjudicación elegido.

- Accesibilidad a la propia vivienda

El problema de las barreras arquitectónicas en los edificios destinados a viviendas sigue dando lugar a un buen número de quejas en este área, casi todas debidas a la desorientación del interesado o de su familia ante la insolidaridad del resto de los propietarios que se niega a aceptar las soluciones previstas en la ley.

Así, en los expedientes **Q/1116/99** y **Q/1285/99** se puso en conocimiento de los interesados lo siguiente:

Toda obra o remodelación en los elementos comunes de un edificio en régimen de Propiedad Horizontal debe de ser aprobada por la Comunidad de Propietarios la cual deberá de actuar con

arreglo a las normas vigentes en esta materia, sin que la Institución del Procurador del Común de Castilla y León tenga competencias para intervenir directamente ante dicha comunidad ya que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1998, de 9 de marzo, le atribuyen la defensa de los derechos fundamentales de los castellanos y leoneses ante la Administración Pública.

La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad establece en sus arts. 3 a 7 que los titulares y usuarios tendrán derecho a promover y llevar a cabo las obras de adecuación de la finca urbana y de los accesos a la misma desde la vía pública, siempre que se cumplan determinados requisitos. El interesado deberá notificar por escrito a la Comunidad de Propietarios la necesidad de las obras y la comunidad debe comunicar a su vez, en el plazo de quince días, su consentimiento u oposición a las mismas. En este último caso, el titular o usuario de la finca podrá acudir en defensa de su derecho a la jurisdicción civil.

Los requisitos que deberá de cumplir son los siguientes:

- 1) Ser el titular o usuario de la vivienda o su cónyuge o familiar conviviente o trabajador a su servicio, minusválido con disminución permanente para andar, subir escaleras o salvar barreras arquitectónicas, se precise o no el uso de prótesis o silla de ruedas.
- 2) Que las obras sean necesarias en el interior de la finca urbana o en los pasos de comunicación con la vía pública.

3) Que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que resulten razonablemente compatibles con sus características arquitectónicas.

La Ley 8/99, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, establece en su art. 17 que los acuerdos de la Junta de Propietarios se sujetarán a las siguientes normas:

La unanimidad sólo será exigible para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad.

No obstante, la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios (la mitad más uno) que, a su vez representen la mayoría de las cuotas de participación.

Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a lo dispuesto en esta norma obligan a todos los propietarios.

Por otro lado, el art. 16 de la Ley 8/99 citada establece que:

La convocatoria de las juntas las hará el presidente y, en su defecto, los promotores de la reunión (cuando lo solicite al menos la cuarta parte de los propietarios). Pudiendo

cualquier propietario pedir que la junta estudie y se pronuncie sobre cualquier tema de interés para la comunidad; a tal efecto dirigirá escrito, en el que especifiquen claramente los asuntos que quiere que sean tratados, al Presidente, el cual los incluirá en el orden del día de la siguiente junta que se celebre.

Debe tenerse en cuenta finalmente que las personas con minusvalía cuentan con las ayudas económicas de carácter individual que anualmente otorga la Junta de Castilla y León las cuales incluyen partidas destinadas a la eliminación de barreras en la vivienda. Y el Ministerio de Fomento, según el Real Decreto 1186, de 12 de junio de 1998, en el marco del Plan de Vivienda 1998-2001, dentro de las medidas de financiación de carácter estatal, tiene abierta una línea de ayudas que comprende las obras para la adecuación funcional de los edificios con objeto de suprimir las barreras arquitectónicas. Ayudas de las cuales puede beneficiarse, en su caso, la Comunidad de Propietarios.

En el expediente **Q/1105/99** se hacía alusión a la necesidad de instalar un ascensor en inmueble, con el fin de mejorar las condiciones de vida de algunas personas afectadas por problemas de movilidad que en él habitan, así como a la negativa de algunos de los propietarios a ceder una parte de su superficie privativa para conseguir el espacio necesario que haga posible la instalación del mencionado servicio.

Es decir, para que se pudiera instalar el ascensor era necesario que cada propietario cediera para dicho destino común determinado espacio de lo que legalmente es considerado como parte privativa, renunciando cada uno a los derechos que pudiera ostentar sobre la misma. Renuncia posible pero en ningún caso obligatoria ni, por tanto, exigible en base a ninguna

norma jurídica. Nos encontramos, pues, ante un conflicto de intereses entre particulares que resultaba ajeno a las competencias de la Institución. Así se le hizo saber al reclamante.

El expediente **Q/537/99** se refería a la necesidad de ocupar uno de los locales comerciales propiedad de la Tesorería General de la Seguridad Social para la instalación de un ascensor. El expediente fue remitido al Defensor del Pueblo el cual informó que tras el estudio del informe recibido y de la documentación de la que se había podido disponer, no se apreciaba irregularidad en la actuación de la Administración.

En el expediente **Q/703/98** se denunciaba que el acceso sin barreras arquitectónicas de determinado inmueble se había dejado no por la puerta principal sino por una puerta lateral para llegar a la cual era preciso rodear prácticamente la totalidad del edificio. Dándose la circunstancia de que, según afirmaciones de los reclamantes, resultaría sencillo y mínimamente costoso proceder a la adaptación de la entrada principal. Las conversaciones que en este sentido se habían mantenido con la empresa constructora no habían dado un resultado positivo.

Una vez analizado el supuesto y, teniendo en cuenta la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León como promotora de las viviendas, se apreció que el proyecto presentado para la obtención de la Calificación Provisional cumplía con las normas establecidas por el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran las medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, el cual no establece expresamente que el punto accesible de comunicación entre el interior y exterior del edificio tenga que ser por la puerta principal. Incluso la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de

Barreras de Castilla y León tampoco establece esta exigencia, sino que prevé soluciones alternativas.

No obstante, compartimos con el remitente la necesidad de evitar que las personas minusválidas deban de soportar mayores incomodidades para acceder a su domicilio que el resto de los vecinos.

En este sentido se informó al reclamante que con arreglo a la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio sobre Propiedad Horizontal, las personas minusválidas físicas residentes en el edificio podrán solicitar acuerdo de la Junta de Propietarios sobre la necesidad de las obras correspondientes para hacer accesible la entrada principal, exigiendo dicha Ley, para la validez del mismo, el voto favorable de la mayoría simple de los propietarios y de las cuotas.

1.2. Ayudas Sociales

- Ayuda a domicilio

Los principales motivos de queja suelen ser la insuficiencia del tiempo dedicado a cada usuario y las contraprestaciones que éstos deben satisfacer; en el **Q/2156/98**, el remitente consideraba elevado el precio que debía abonar por el servicio de Ayuda a Domicilio solicitado a la Diputación Provincial de Segovia en beneficio de sus padres en relación con los ingresos de los beneficiarios.

En el caso analizado, teniendo en cuenta la información remitida por la Diputación, así como la normativa que resulta aplicable al mismo, se llegó a las siguientes conclusiones:

La ayuda a domicilio está regulada por la Ordenanza Reguladora del Precio Público por la Prestación de Ayuda a Domicilio y Servicio de Teleasistencia, aprobada por la Diputación el 13 de febrero de 1998.

Según dicha norma, las tarifas se establecen en función de los ingresos de los usuarios del servicio, debiendo computarse dichos ingresos en términos mensuales según la cantidad que resulte de la suma de los que perciben todas las personas que conviven habitualmente en el domicilio, deduciendo el importe equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional por el primer miembro de la unidad de convivencia y 12.000 ptas. por cada uno de los restantes.

A los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, el Asistente Social de la zona correspondiente al domicilio del usuario recabará cuantos datos sean precisos para obtener fehacientemente los referidos importes sobre los que aplicar las tarifas.

El precio público por prestación de Ayuda a Domicilio se exige de conformidad con la tarifa establecida según una tabla que va desde las 20.000 pts. de renta mensual (en cuyo caso el perceptor está exento del pago del servicio) hasta más de 110.000 pts. (en que le corresponderá pagar 20.400 ptas. al mes).

Teniendo en cuenta los ingresos mensuales de la unidad de convivencia de que se trataba le correspondía abonar, según dicha tarifa, 17.340 ptas. mensuales por una hora diaria del S.A.D.

Lo cual venía a resultar conforme con el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulaba la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León, según el cual la baremación para el acceso a la prestación de Ayuda a Domicilio se hará a través de la Comisión Técnica de la respectiva Entidad la cual deberá ponderar las distintas variables de baremación, como son: capacidad funcional de la persona atendida, situación sociofamiliar, situación económica y otros factores.

En consecuencia se procedió al archivo de la queja presentada.

- Renta de Ingresos mínimos de inserción

Los efectos del Decreto 164/1997, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en Castilla y León, han dado lugar a varias quejas que, a su vez, han motivado que por parte del Procurador del Común se haya recomendado a la Gerencia de Servicios Sociales la valoración de cada caso en particular y la aplicación restrictiva de la obligación que se impone a los perceptores de realizar conductas concretas que revelen su voluntad de superar la situación en que se encuentran (**Q/1667/98**).

En el expediente **Q/618/99**, se observó una abierta discrepancia con la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora en virtud de la cual se deniega al reclamante la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción por no haber cumplido los requisitos establecidos en el art. 8.d) y 8.g) de la citada norma. Es decir, que los beneficiarios *participen en los programas de integración y formación que les sean*

asignados y la realización de conductas concluyentes que demuestren el intento de superar la situación en que se encuentran.

Al respecto pudimos observar que con independencia de las faltas de asistencia, que fueron justificadas, a un Curso sobre Búsqueda de Empleo organizado por el Ayuntamiento de Zamora, mediante carta de 7 de Octubre de 1998 dirigida a la Concejalía de Bienestar Social el reclamante comunica su decisión de abandonar su participación en el mismo alegando determinados motivos sin aportar prueba concluyente de la veracidad de los mismos. Teniendo en cuenta la finalidad con que se ha establecido la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción que es, no solamente paliar situaciones de extrema necesidad, sino también facilitar itinerarios de inserción socio-laboral, esta prestación lleva asociada la obligación de cumplir con ciertos compromisos personales entre los que se encuentran los dos aludidos en el art. 8.d) y 8.g). La lógica consecuencia es que el incumplimiento de ciertas condiciones produzca la extinción del derecho al IMI; sin que la denegación de dicha ayuda por parte de la Administración competente constituya irregularidad alguna.

- Prestación de material ortoprotésico

Del contenido del expediente **Q/502/99** se desprende la disconformidad con la Resolución de la Dirección Provincial del INSALUD de Palencia por la que se acuerda denegar la prestación solicitada, consistente en un cojín antiescara, fundándose dicha resolución en la observación contenida en determinada circular, que a su vez desarrolla la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996, de que "el cojín de asiento de hiperpresiones mantenidas se

prescribe únicamente para pacientes lesionados medulares", no siendo este el diagnóstico en el presente caso.

Ocurre con demasiada frecuencia que una disposición legal dictada para resolver una necesidad concreta derivada de circunstancias especiales, sobrevive excesivamente en el tiempo sin la necesaria revisión de la misma para ajustarse a la realidad cambiante de la sociedad, como es precisamente la incorporación a una vida relativamente normal en el propio domicilio de personas con dolencias que no hace mucho tiempo requerían de asistencia hospitalaria casi continua.

En esta ocasión no fue posible prestar una ayuda directa que pudiera resolver el problema, ni hacer a la Dirección Provincial del Insalud sugerencia alguna en orden a la conveniencia de conceder la ayuda solicitada, ya que lo impedía el propio ordenamiento jurídico.

No obstante, teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de la Salud forma parte de la Administración Central cuya actuación y funcionamiento quedan por lo tanto excluidas de las competencias del Procurador del Común, según la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se acordó hacer llegar al Defensor del Pueblo las anteriores reflexiones con el fin de impulsar una posible reforma legislativa que permita acceder a las ayudas adecuadas para satisfacer determinadas necesidades a todas las personas que las padecen, cualquiera que sea el diagnóstico y el origen de la patología.

Y, en consecuencia con lo anterior, sometimos a consideración del Defensor del Pueblo la situación de desventaja en que se encuentran ciertos grupos de personas minusválidas ante las limitaciones establecidas por las normas que regulan algunas de las prestaciones sanitarias de la

Seguridad Social, concretamente cierto material ortoprotésico: RD 63/1995, de 20 de enero y Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996 que desarrolla el anterior y la cual prevé ayudas para la adquisición de dicho material en casos puntuales derivados de una patología específica. Resultando por tanto imposible obtener dichas ayudas a quienes, sufriendo el mismo trastorno o merma de su movilidad, ello es debido, sin embargo, a distinta dolencia.

Esta situación viene siendo planteada sobre todo en relación con las lesiones invalidantes generadas por la parálisis cerebral, tanto por lo que se refiere a las sillas de ruedas eléctricas y otras especiales, como a los elementos de prevención de presiones dolorosas (material antiescaras). Ambos previstos por la citada Orden de 18 de enero de 1996 exclusivamente en lesiones medulares cervicales y enfermedades neuromusculares degenerativas evolucionadas, y para lesionados medulares respectivamente.

En este sentido se destaca que las graves reducciones de movilidad en extremidades inferiores y superiores, así como la existencia de hiperpresiones mantenidas contempladas en la aludida norma, pueden considerarse efectos propios de varios tipos de enfermedades y por lo tanto, originan la necesidad de contar con las ayudas técnicas y medios de prevención que resultan adecuados. Sobre todo teniendo presente la importancia que las personas discapacitadas y sus familiares atribuyen a estas ayudas y medios para la incorporación de las mismas a una vida relativamente normal, pudiendo así acceder a ciertos niveles de independencia en igualdad de condiciones con otros discapacitados para los que determinados medios están expresamente regulados.

La Oficina del Defensor del Pueblo contestó en los siguientes términos:

Por lo que se refiere a las sillas de ruedas de tracción eléctrica, el Defensor del Pueblo dirigió al Ministerio de Sanidad la siguiente recomendación:

«Que se valore la oportunidad y conveniencia de modificar la Orden de 18 de enero de 1996, reconociendo como prestación ortoprotésica la dispensación de sillas de ruedas de tracción eléctrica, en todos aquellos supuestos que la situación del beneficiario así lo aconseje, abstracción hecha del diagnóstico y etiología de cada caso».

En respuesta a dicha recomendación, el Ministerio de Sanidad comunicó lo siguiente:

«El fondo de la recomendación que nos ocupa es el posible trato discriminatorio que otorga el Sistema Nacional de Salud y, en especial, el Instituto Nacional de la Salud al ofertar determinadas prestaciones incluidas en el Catálogo de Material Ortoprotésico a los pacientes en función de su estado de salud o de sus necesidades sanitarias.

Para argumentar su posición esa Institución considera que la introducción de diferencias de trato mediante la aplicación de un criterio causal puede ser susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad que garantiza el art. 14 de nuestra Constitución.

Sin embargo, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual, lo que tiene una especial relevancia en el ámbito sanitario.

Así, con carácter general, no parece admitir dudas que la necesaria ordenación de los servicios sanitarios y, por tanto, de las prestaciones ortoprotésicas, derivada del imperativo de eficacia consagrada en el art. 7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, obliga a las Administraciones Públicas a establecer criterios generales que garanticen el acceso a estas prestaciones a aquellos pacientes que lo necesiten. Esta ordenación supone además una garantía de equidad del sistema, al permitir que la oferta pública llegue precisamente a los ciudadanos en función de criterios de necesidad objetiva.

No obstante, es evidente que, en determinadas prestaciones, resulta complejo establecer estos criterios generales de ordenación, toda vez que una norma, máxime en el ámbito sanitario, a veces puede no amparar toda la casuística clínica que pueden presentar los pacientes.

En el caso concreto de las sillas de ruedas de tracción eléctrica, el criterio que en su día se valoró para ordenar el acceso a esta prestación fue el de necesidad objetiva en base a la causa de la situación, y pretendía garantizar la movilidad a todos los pacientes afectados de lesiones que impidieran la deambulación por otros medios. Así, se regulaba el acceso a las sillas de ruedas convencionales para aquellos enfermos afectados de procesos invalidantes pero que conservaban la movilidad en los miembros

superiores, reservándose las de tracción eléctrica para aquellos en los que se había perdido la funcionalidad en estas extremidades.

Un análisis de la situación existente con anterioridad a la aprobación de la Orden de 18 de enero de 1996, de desarrollo del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, para la regulación de la prestación ortoprotésica, revela que esta norma vino a establecer una necesaria ordenación en este sector, lo que favorece la equidad efectiva del Sistema Nacional de Salud, al disminuir la discrecionalidad existente con anterioridad, y que se traducía en que determinadas Comunidades Autónomas facilitarían las sillas de ruedas eléctricas como prestación sanitaria, mientras otras, o no lo contemplaban, o las incluían como prestación social.

Esta Orden Ministerial fue elaborada previo consenso entre los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el INSALUD, y supuso la unificación de criterios en todo el Estado para la concesión de las sillas de ruedas eléctricas, incluyéndolas para una serie de colectivos afectados de unas patologías concretas.

La mencionada norma preveía asimismo la posibilidad de actualizar su contenido mediante otra disposición de rango similar y creaba una Comisión Técnica Asesora con la finalidad, entre otras, de formular propuestas para la actualización del contenido de la prestación ortoprotésica.

Mediante Orden de 12 de diciembre de 1996 de este Departamento, se procedió a actualizar la composición de esta

Comisión Técnica, a fin de adaptarla a la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, establecida en base al Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto. Tras esta actualización, se constituyó la Comisión que celebró su sesión constitutiva el 13 de marzo de 1997.

La segunda reunión de la Comisión tuvo lugar el pasado 27 de noviembre de 1999 y en ella se planteó la necesidad de revisar la problemática de las sillas de ruedas eléctricas.

Para ello, se propuso la creación de un Grupo Técnico, dependiente de la Comisión, con el objetivo de analizar las cuestiones relacionadas con la oferta y el acceso a esta prestación ortoprotésica. En base a sus estudios y consideraciones, la Comisión Técnica Asesora sobre Prestaciones Ortoprotésicas elevará sus conclusiones al Ministerio de Sanidad y Consumo, para que en el caso de que así proceda, se promueva la modificación de este aspecto en el Anexo de la Orden de 18 de enero de 1996.

En estos momentos se está finalizando la designación de expertos para el Grupo por parte de las Administraciones representadas en la Comisión Técnica Asesora, por lo que es previsible que próximamente pueda celebrarse la reunión del Grupo Técnico antes indicado.

Por consiguiente, y aún considerando que no se comparte la totalidad de los planteamientos expuestos por el Defensor del Pueblo, tal y como anteriormente se ha indicado, e insistiendo en la necesidad de disponer de una ordenación de prestaciones

ortoprotésicas que garantice el acceso de los pacientes a aquellas que respondan a sus necesidades objetivas, en aras de preservar la eficacia, eficiencia y equidad del Sistema Nacional de Salud, lo que necesariamente implica que el principio de igualdad no supone un tratamiento igual para cada paciente, con abstracción de su situación clínica o de sus necesidades de salud, tal y como se señala por el Tribunal Constitucional, puede indicarse que las actuaciones desarrolladas hasta el momento y las previsiones para un futuro próximo, se hallan en línea con la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo.

Por tanto, se acepta la Recomendación, toda vez que se está procediendo a establecer las bases necesarias para la posible revisión del contenido de la Orden de 18 de enero de 1996 en cuanto afecta a los vehículos para inválidos de tracción eléctrica. Sin embargo, no puede aceptarse que, con carácter general, se regule el acceso a esta prestación sin considerar las condiciones físicas efectivas de los pacientes, lo que indudablemente puede estar en relación directa con el diagnóstico y la etiología de cada persona».

La modificación de la Orden de 18 de enero de 1996 anunciada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, se produjo mediante la Orden de dicho Ministerio de 23 de julio de 1999 (BOE nº 186, de 5 de agosto):

"Primero.- Se modifica el contenido del subgrupo 12 21 21 del Anexo III de la Orden de 18 de enero de 1996, quedando redactado en los siguientes términos:

Sillas de ruedas eléctricas para pacientes con limitaciones funcionales graves del aparato locomotor por enfermedad, malformación o accidente que cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

Incapacidad permanente para la marcha independiente.

Incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales con las extremidades superiores.

Suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad o la de otras personas.

Para la prescripción de las sillas de ruedas eléctricas se tendrán en cuenta los criterios que se recojan en los protocolos que se establezcan al efecto por los servicios de salud e INSALUD.

Segundo.- Se suprime la aportación del usuario para los productos incluidos en el grupo 0630 de prótesis distintas de las de miembros, incluidas en el Anexo V de la Orden de 18 de enero de 1996.

Tercero.- Lo recogido en la presente Orden entrará en vigor el día 1 de enero del 2000, fecha en la que los catálogos de prestación ortoprotésica de cada Administración Pública competente en cada ámbito de gestión deberán estar adaptados a lo dispuesto en esta Orden".

La publicación de la mencionada Orden en el BOE nº 186, de 5 de agosto, fue comunicada por la Institución a los remitentes de las quejas a quienes podría afectar.

En relación con las ayudas para la prevención de presiones dolorosas (material antiescaras) a que se refería el citado expediente (Q/502/99) recibimos resolución del Defensor del Pueblo según la cual en el anexo V de la citada Orden de 18 de enero de 1996, relativo a prótesis especiales, se recogen, entre otros productos, las ayudas para la prevención de presiones dolorosas (material antiescaras) y, en concreto, los cojines de asiento para la prevención de hiperpresiones mantenidas para pacientes lesionados medulares. En los siguientes términos:

«La cuestión que se plantea en la queja de referencia es la eliminación de la acotación de una patología concreta, en este caso las lesiones medulares, para la obtención con cargo a la Sanidad Pública de los denominados cojines antiescaras, aspecto que ha sido estudiado por la citada Comisión Técnica Asesora sobre prestación ortoprotésica en su sesión celebrada el día 13 de enero de 1999.

Estos productos, como su propio nombre indica, tienen como finalidad la prevención de aparición de escaras o úlceras en pacientes que por su situación clínica permanecen inmovilizados.

La Comisión Asesora creada por la citada Orden e integrada, entre otros, por expertos en esta materia ha propuesto mantener las indicaciones que actualmente existen en la Orden, por considerar que los lesionados medulares, al no conservar la sensibilidad y por tanto no ser conscientes los propios pacientes de que se está

produciendo la lesión, constituyen fundamentalmente el colectivo susceptible de requerir esta prestación.

En este sentido la Subsecretaría de Sanidad y Consumo con fecha 17 de mayo de 1999 dictó la Resolución correspondiente.

Por ello, se considera que el tema ya ha sido estudiado, no siendo, por tanto, previsible a corto plazo una modificación del contenido de la prestación ortoprotésica respecto a las patologías para las que se financian los cojines de asiento para prevención de las hiperpresiones mantenidas».

1.3 Valoración de la minusvalía

El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, establece que la calificación del grado de minusvalía constituye una actuación facultativa única por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de la valoración.

Las distintas normas, promulgadas con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, así como la diversidad de fines para los que actualmente se requiere un determinado grado de minusvalía, hacen precisa una regulación, actualizada ,de la valoración y calificación de la misma.

Este Real Decreto pretende desarrollar la normativa que regula el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía en el ámbito de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social y actualizar los baremos vigentes para dar cumplimiento al mandato reglamentario de las disposiciones adicionales primera y segunda, respectivamente, de los Reales Decretos 356 y 357/1991, ambos de 15 de marzo.

- Disconformidad con los baremos aplicados

La disconformidad por parte de los interesados con los baremos aplicados por los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) así como con el porcentaje de minusvalía reconocido, fue el objeto del expediente **Q/1247/99**. En el mismo se hace alusión al hecho de no haberse tenido en cuenta por parte del Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos de Palencia la dolencia renal, en el momento de elaborar el Dictamen Técnico Facultativo por el que se califica el grado de minusvalía. Como así efectivamente resulta de la documentación que aporta el remitente.

Se está a la espera de que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia aclare las razones por las que el EVO del Centro Base no ha juzgado procedente o, en su caso, no ha sido posible, valorar los informes médicos que acreditan disminución funcional de riñón izquierdo.

En el supuesto planteado en el **Q/588/99** se observó únicamente una abierta discrepancia por parte del solicitante con la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de 8 de Marzo de 1999.

La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria resolvía reconocer al interesado el 33% de minusvalía, con carácter provisional, lo que implicaba que con motivo de las revisiones correspondientes podría la citada calificación ser prorrogada, modificada o cancelada, según la evolución de la capacidad orgánica o funcional que se observara en la persona afectada. Esto último es lo que ocurrió, según el dictamen del Equipo de Valoración y Orientación competente en la última revisión de fecha 16 de Diciembre de 1998 ya que, según el mismo, la enfermedad crónica que padecía el interesado se encontraba controlada con la medicación suministrada y no existía ninguna complicación adicional.

Se procedió, pues, a aplicar la normativa en vigor contenida en el RD 1723/1981, de 24 de julio y en la Orden de 8 de marzo de 1984 del Ministerio de Sanidad y Consumo, sin que se observara actuación administrativa alguna que implique infracción del ordenamiento jurídico o actuación ilegítima que impida o menoscabe el ejercicio de un derecho.

- Falta de resolución por parte de la Administración

En el expediente **Q/2301/98** la remitente se refería, en primer lugar, a la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia de fecha 2 de octubre de 1998 por la que se acordaba la abstención del Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos, dependiente de la misma, para practicar la revisión de la calificación de minusvalía solicitada por la remitente de la queja el 23 de septiembre de 1998, por aplicación del art. 28.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quien se dé alguna de

las circunstancias señaladas en el párrafo e) del mismo artículo (tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto o haberles prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar) que se abstengan de toda intervención en el expediente, sin que a la reclamante se le indicara ningún otro modo de hacer valer su derecho.

En segundo lugar y, mediante nuevo escrito de 22 de febrero de 1999, se refería a la solicitud (sin respuesta) a la misma Gerencia -de fecha 16 de diciembre de 1998- de certificación acreditativa de la puntuación obtenida en los baremos de Movilidad y Ayuda de Tercera Persona obrantes en el expediente.

Iniciadas las gestiones de investigación pertinentes para esclarecer la cuestión planteada, a cuyo fin se requirió a la remitente para que aportara la documentación necesaria, con fecha 28 de febrero de 1999 esta Institución solicitó a la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León información sobre la intervención de dicho centro directivo en relación con la resolución de la Gerencia Territorial de Segovia de 2 de octubre de 1998 a la que hemos aludido en el punto primero. En dicha información se indica que se ha notificado a la solicitante su derecho a solicitar la revisión de su condición de minusválida en los Centros Base de Ávila y Soria, a su elección. Dicha notificación tuvo lugar después de recibir nuestra comunicación de 28 de febrero de 1999.

Igualmente, solicitamos de la Gerencia Territorial de Segovia, con fecha 24 de marzo de 1999, la información necesaria sobre el hecho referido en el punto segundo del escrito de queja relativo a la certificación de puntuación en los baremos de Movilidad y Tercera Persona. La

Gerencia nos puso al corriente de que con fecha 8 de noviembre de 1993, según consta en sus archivos, la interesada recibió, junto con la certificación de minusvalía, la puntuación obtenida en el baremo de Tercera Persona. Así como también, con fecha 17 de mayo de 1994, el correspondiente certificado expedido por el Director Provincial del entonces INSERSO sobre el baremo de Movilidad. Además de que, en relación con este último, la interesada se encuentra incluida en uno de los casos contemplados en el Anexo IV de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1994 por lo que no procede certificar puntuación alguna, según prevé dicha norma.

De modo que, por ya conocer la interesada el baremo de Tercera Persona y por no resultar procedente en derecho certificar puntuación alguna en el baremo de Movilidad, la Gerencia Territorial de Segovia no consideró necesario emitir respuesta alguna sobre los extremos solicitados.

Esta Institución, una vez analizado el anterior informe y teniendo en cuenta las normas legales aludidas por la Gerencia, además de otras que resultan aplicables al supuesto que nos ocupa e interpretadas todas ellas a la luz de la Constitución, tuvo a bien hacerle llegar las siguientes apreciaciones:

El hecho de que por la función desempeñada durante años por la interesada, ésta conociera, o debiera conocer, determinados extremos en relación con sus posibilidades de defensa ante la abstención del órgano a quien solicitó la revisión de su condición de minusválida, así como determinados datos obrantes en su expediente, no justifica que en la notificación de la Gerencia Territorial de 2 de octubre de 1998 se hayan omitido determinadas indicaciones derivadas legalmente de la resolución

notificada, como son: posibilidad de solicitar la revisión en otro Centro Base y por otro EVO y recursos que puede interponer, órganos competentes para ello y plazo durante el cual deberá hacerlo.

Ni tampoco queda justificado, a nuestro entender, que, en su momento, se haya omitido respuesta sobre la improcedencia de expedir certificación en relación con la puntuación en el baremo de Movilidad y Tercera Persona.

Por todo ello, se acordó remitir el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Apreciada por esa Gerencia Territorial la imposibilidad legal de que el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base procediera a la revisión de la calificación de minusvalía solicitada (derecho que es reconocido por el Real Decreto 357/91 de 15 de marzo) y decidiendo, por imperativo del art. 28.1, 2.e y 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la abstención de dicho EVO, debió de observarse en la resolución de 2 de octubre de 1998 lo dispuesto en el art. 89 de dicha Ley sobre la *“decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”*: En este caso, indicando a la interesada la manera alternativa de ejercer su derecho.

Así mismo, el art. 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dice que toda notificación deberá de contener, además del texto íntegro de la resolución notificada, *la indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, la expresión de los recursos*

que procedan, órgano ante el cual hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, etc.

En relación con la solución a la petición de certificación sobre puntuación en el baremo de Movilidad y Tercera Persona, esa Gerencia no puede dejar de tener en cuenta que el art. 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece para la Administración *la obligación de resolver expresamente sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados, cuando la norma de procedimiento no fije plazos, será de tres meses como máximo.*

Normas que vienen a hacer efectivo el principio constitucional según el cual la Administración sirve con objetividad a los intereses generales actuando de acuerdo con los principios de eficacia, con sometimiento pleno a la ley y derecho."

Con fecha 14 de mayo de 1999 se recibió comunicación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia en la que se aceptaba el recordatorio de deberes legales. Lo que se comunicó a la interesada esperando que, como consecuencia de dicha aceptación, se le notifique por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la posibilidad de solicitar la revisión de la calificación de minusvalía en los Centros Base de Ávila o Soria.

Por otra parte, se reconoció por la Gerencia Territorial de Segovia que la falta de resolución expresa sobre la certificación de la puntuación

obtenida en los baremos de Movilidad y Tercera Persona fue debido a un error material el cual tratará de evitarse en sucesivas actuaciones.

1.4. Otros

- Centros de atención a minusválidos

El ingreso de las personas con minusvalía física en los Centros de Atención especializada, Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF), ha dado lugar a un número menor de quejas en el presente año. Subsistiendo abiertas algunas cuya tramitación se había iniciado en 1997, por no haberse resuelto aún, como la **Q/1964/97**.

En el escrito de queja se hace alusión a la solicitud, por parte del remitente, de su ingreso en Centros Residenciales para Minusválidos a propósito de la cual le fue comunicada el 6 de Junio de 1995 la apertura del expediente y una puntuación, según los baremos aplicables, de 88 puntos a favor del solicitante. Se le comunicaba, al mismo tiempo, que periódicamente sería informado de la situación de su solicitud en relación con la puntuación exigida. Sin embargo, el remitente desconocía el criterio que se viene siguiendo en la valoración de las circunstancias personales y familiares de las personas minusválidas para decidir su ingreso en los mencionados centros ni la consideración que ha merecido para la Gerencia de Servicios Sociales su situación ni qué curso ha seguido hasta el momento actual el expediente.

Según dicha Gerencia de Servicios Sociales, los Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF) son centros de carácter nacional

cuya gestión no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que sigue correspondiendo al IMSERSO.

Conoce la Gerencia de Servicios Sociales, no obstante, que el ingreso en los mencionados Centros se produce, una vez aprobada la solicitud, mediante la aplicación de un baremo en el que se contemplan los siguientes aspectos:

I- Situación física y psíquica.

II-Situación socio-familiar.

III-Situación económica.

IV-Edad.

V-Condiciones de la vivienda.

VI-Reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma.

VII-Otras circunstancias no contempladas en apartados anteriores.

Según la información recibida, con fecha 22-3-1995 tiene entrada, en la entonces Dirección Provincial del IMSERSO, solicitud de ingreso en CAMF del interesado.

Valorada la solicitud por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, se remitió a la Dirección General del IMSERSO con fecha 7-4-1995.

En virtud de lo expuesto, y de conformidad con la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo.

- Formación profesional y trabajo

Como se expondrá en el apartado correspondiente a la actuación de oficio sobre la integración de las personas discapacitadas, el punto de partida de este colectivo hacia la actividad laboral es siempre distinto en relación con el resto de los trabajadores: la escasa cualificación, las barreras en el transporte e, incluso, en el propio centro de trabajo, la menor habilidad en prácticas conexas con la ocupación habitual, la multiplicación de las dificultades en general, desalientan a muchas personas discapacitadas para perseverar en la búsqueda de un empleo.

En los expedientes **Q/1087, Q/1088, Q/1089 y Q/1090/99** se hace alusión a la integración laboral de los jóvenes invidentes que han llegado a concluir estudios universitarios, y, en concreto, a las escasas salidas profesionales dentro de la estructura de la ONCE.

La ONCE manifiesta que tiene garantizada para todo el colectivo de afiliados a la misma la venta del cupón, la cual se concede de forma automática y en la que prestan sus servicios el 90% de los ciegos en edad laboral.

Los jóvenes que han finalizado sus estudios universitarios, los cuales han sido sufragados por la ONCE en su totalidad, tienen preferencia dentro de la Institución para ocupar puestos vacantes tanto de

Directivos, Mandos Intermedios y Técnicos, siempre que su formación sea afín a las diversas áreas que se precise ocupar.

Igualmente mantiene relaciones tanto con las Instituciones públicas como con la empresa privada; de hecho, existen en todas las Delegaciones Territoriales y Direcciones Administrativas los equipos de integración laboral que tienen como finalidad la inserción de este colectivo en el mundo laboral.

Los afiliados, igualmente, pueden participar en las ofertas públicas de empleo que anualmente publican las Administraciones públicas, percibiendo por parte de la ONCE becas para preparar adecuadamente las oposiciones.

Lo que cree no poder asumir (la ONCE) es la contratación de cualquier afiliado que por el mero hecho de haber finalizado sus estudios universitarios, y sin existir plazas vacantes, desee trabajar en puestos Directivos o Técnicos que se hallen cubiertos por otros trabajadores con contratos indefinidos.

2. Tercera edad

Ha sido propósito del Procurador del Común desde el inicio de su funcionamiento el acercamiento a los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Entre ellos, la tercera edad ha ocupado una parte importante de la actividad de esta Institución, que se ha desarrollado bien de oficio -como quedó plasmado con la presentación del informe especial sobre la atención residencial a este colectivo-, o bien a instancia de los propios ciudadanos.

Y es que no es ajeno a esta Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de España, el fenómeno del envejecimiento progresivo de la población, motivado por el aumento de la esperanza de vida y la caída del índice de natalidad. téngase en cuenta que ya en 1991 un 23% de la población total de Castilla y León, esto es, 587.127 personas, superaban los 60 años; y de ellas, 282.294 eran mayores de 70 años.

Pese a este envejecimiento, a la importancia cuantitativa de la llamada tercera y cuarta edad, y al hecho de que se trata de un sector cuyos derechos pueden ser fácilmente vulnerados, no siempre se reclama por los interesados la protección de los mismos.

Ello no significa, sin embargo, que este colectivo se dirija en pocas ocasiones al Procurador del Común. Si bien en un principio eran escasas las quejas presentadas por los propios mayores sobre aspectos concretos de los servicios sociales destinados a este sector de la población (se formulaban, en general, por familiares, allegados o por terceras personas interesadas en la tercera edad), hemos asistido en los sucesivos ejercicios a un continuo aumento de las reclamaciones remitidas por los propios usuarios de dichos servicios.

El año 1999 no ha sido, desde luego, la excepción. Puede decirse que son cada vez más los mayores que directamente se dirigen a esta Institución a fin de conseguir unos recursos adecuados para mejorar y aumentar su calidad de vida.

De muchas de las quejas presentadas se deducen algunas de las carencias del Sistema de Acción Social frente a las necesidades de nuestros mayores, como las dificultades para acceder a los centros

residenciales públicos en función de la escasez de plazas existentes, o el funcionamiento de centros privados sin control.

De acuerdo, pues, con su contenido, las quejas pueden clasificarse bajo los siguientes epígrafes:

2.1. Centros residenciales de la tercera edad

- Irregularidades en el funcionamiento de las residencias

Las reclamaciones presentadas en relación con el funcionamiento irregular de los centros geriátricos de carácter residencial de nuestra Comunidad Autónoma, públicos o privados, han versado generalmente sobre las condiciones en que se lleva a cabo la gestión o sobre la atención o trato ofrecido a los ancianos.

Entre estos supuestos se sitúa el expediente **Q/756/99**, en el que se denunciaban determinadas irregularidades en el funcionamiento de un geriátrico ubicado en Segovia y dependiente de la Diputación Provincial:

a) falta de control sobre los ancianos tanto en el salón como en el exterior.

b) falta de control en el servicio de lavandería motivada por la distribución errónea de las prendas.

c) falta de atención general a los residentes.

d) deficiente forma de gestión en cuanto al reparto de camas.

La citada titularidad determinó que por esta Institución se llevaran a cabo las gestiones pertinentes con el referido organismo, a fin de que se adoptaran las medidas necesarias en caso de ser ciertos los hechos denunciados.

Como resultado de dichas gestiones, pudieron constatarse, según la información facilitada a esta Institución, las siguientes circunstancias:

a) Respecto a la denunciada falta de control sobre los ancianos tanto en el salón como en el exterior.

Pese a que la organización del trabajo en un centro residencial obliga a realizar una serie de tareas a lo largo de la jornada, que impiden acompañar a los ancianos de forma permanente, se venía manteniendo un continuo control sobre los mismos.

Así, los ancianos que precisaban una mayor vigilancia y control se ubicaban en la primera planta, en la que siempre permanecía personal de enfermería. En el salón de estar principal se situaban las personas con un nivel de independencia medio-alto, acudiendo al mismo el personal que no estuviera realizando otras tareas y siempre cuando se producía un incidente entre los internos. Los residentes que paseaban por los jardines del centro eran aquellos a quienes su grado de autonomía se lo permitía y no precisaban de vigilancia permanente. Además, el personal que acompañaba al exterior a los ancianos discapacitados permanecía con ellos, dado que en este caso sí resultaba necesaria su presencia.

No obstante lo anterior, la Diputación Provincial de Segovia procedió a recordar al personal del centro la necesidad de permanecer en el citado salón de estar siempre que ello fuera posible.

b) Respecto a la falta de control en el servicio de lavandería motivada por la distribución errónea de las prendas.

La ropa, que procedía de más de 300 residentes, era manipulada por varias manos, pudiendo producirse en algunas ocasiones errores aislados.

Ahora bien, a fin de controlar lo mejor posible el vestuario de los residentes, se establecieron comprobaciones periódicas de los armarios para evitar posibles equívocos de colocación y, además, valorar la necesidad de renovación de las prendas.

c) Respecto a la falta de atención general a los ancianos.

No podía afirmarse dicha irregularidad, cuando:

- La higiene de los residentes se cumplía con rigurosidad.
- Éstos se alimentaban de acuerdo con los diferentes regímenes dietéticos que precisaban.
- Se ofrecía a los usuarios los servicios de psicoterapia, trabajo social, fisioterapia, terapia ocupacional y un programa de actividades lúdicas y socio-culturales.
- La atención en cuanto a limpieza de habitaciones y resto de dependencias era correcta, así como el cuidado y provisión de vestuario.
- Existía atención médica y de enfermería asegurada las 24 horas del día.

- Y el centro disponía de todos los servicios complementarios, esto es, administración, farmacia, mantenimiento, cafetería, etc.

d) Respecto a la deficiente forma de gestión en cuanto al reparto de camas.

La residencia dispone de siete habitaciones individuales, diez dobles y el resto cuádruples.

Siempre que se considera necesario, y previo estudio multiprofesional, se procede a acordar cambios de habitaciones, atendiendo a criterios de parentesco, grado de atención que precise la persona, afinidad de caracteres, etc.

Así, en el caso concreto de una residente a la que se hacía alusión por el reclamante, se había acordado por el centro proceder a cambiar a su compañera de habitación debido a los problemas de convivencia surgidos entre ambas.

De todo ello, pues, pudo afirmarse que no se desprendía un incumplimiento de las obligaciones y atenciones exigibles hacia los usuarios del centro, que determinara la necesidad de intervención de esta Institución.

Además, como resultado de nuestras gestiones se habían adoptado por los responsables de la residencia las actuaciones necesarias para solventar, en la medida en que las características de este tipo de centros lo permiten, los inconvenientes surgidos en su funcionamiento.

También el trato dispensado a los ancianos residenciados fue objeto de la queja **Q/1059/99**, en la que se hacía referencia a la situación

de abandono en que había permanecido un residente durante su estancia en un centro residencial de la tercera edad de carácter privado, ubicado en la localidad de Valoria la Buena (Valladolid), al no haber recibido la adecuada y suficiente atención que precisaba, provocando su traslado a otro centro residencial y posteriormente su ingreso en un centro hospitalario.

Ante hechos como los expuestos, se hacía necesario para esta Institución realizar las gestiones oportunas a fin de que se comprobara la posible existencia o no de una presunta infracción administrativa.

Dicha comprobación corresponde al ámbito de la facultad administrativa de inspección, cuyo ejercicio en materia de servicios sociales resulta de la competencia de la Administración autonómica, según dispone el art. 34 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.

Así, las funciones de inspección en materia de acción social y, en concreto, de los centros cuya titularidad pertenece a personas o entidades privadas de carácter social, compete a la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, conforme al Decreto 97/1991, de 25 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de acción social y al Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de esa Gerencia.

Atendiendo a dicha competencia, por esta Institución se estimó oportuno poner los hechos señalados en conocimiento de la citada Gerencia de Servicios Sociales a fin de que, de resultar procedente, se llevaran a cabo las averiguaciones pertinentes para constatar si tales

hechos eran constitutivos de una infracción de las tipificadas en el Decreto 97/91 antes señalado.

Fruto de lo anterior, resultó la correspondiente visita de inspección llevada a cabo por personal competente de la referida Administración, centrandó su objeto en los hechos denunciados.

El resultado de la misma, según se informó a esta Institución, fue el siguiente: "No se aprecian indicios que apunten a la presunta comisión de una infracción que haya podido vulnerar los derechos de los usuarios, o actuaciones que hayan menoscabado su dignidad o puesto en peligro su seguridad".

Dado, por tanto, que la Gerencia de Servicios Sociales, como órgano competente, ejerció su facultad inspectora respecto a los hechos denunciados, y no apreció la presunta comisión de una infracción, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

En el expediente **Q/486/99** se manifestaba que en una residencia privada, sita en la localidad de Aranda de Duero (Burgos), pese a contratarse diplomados en trabajo social para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 7 de la Orden de 21 de junio de 1993, se les asignaban tareas propias del personal auxiliar, motivo por el que no disponían de tiempo para poder ejercer las funciones propias de aquella categoría. Ello, en definitiva, en detrimento de la atención a dispensar a los ancianos residentes en ese centro.

Estos hechos motivaron que por esta Institución se realizaran las actuaciones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos a fin de determinar la veracidad de la irregularidad denunciada,

para que, de ser cierta, se adoptaran por dicho organismo las medidas pertinentes destinadas a regularizar la situación.

Como resultado de nuestra actuación, técnicos de la citada Gerencia Territorial giraron la correspondiente visita al centro residencial, pudiendo constatarse que el trabajador social contratado en el mismo venía desempeñando las siguientes funciones: atención a problemas administrativos de las familias de los residentes asistidos, asesorando sobre centros y servicios sociales de la provincia y resto de la Comunidad Autónoma, tramitación de plazas residenciales, traslados, etc. y animación socio-cultural de los residentes.

Todas estas funciones se consideraron por el citado organismo autonómico propias del cometido del referido trabajador, el cual al mismo tiempo no había realizado nunca tareas correspondientes al personal auxiliar, tales como hacer camas, servir desayunos, etc.

Conforme a todo ello, quedaron desvirtuadas las alegaciones vertidas por el reclamante, no resultando preciso, por tanto, actuación alguna de la Administración autonómica para regularizar la situación o ejercer, en su caso, la potestad sancionadora en materia de servicios sociales. Ello motivó, en consecuencia, el archivo del expediente.

- Problemas que plantea el ingreso en residencias de la tercera edad: las listas de espera

Según estudios del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, destaca el gran número de personas mayores de 65 años que viven solas, aunque el porcentaje ha disminuido en los últimos años. Así, en Castilla y León el 59% de los ancianos vive en su domicilio, el 23 % con sus

familias, y el 15,01 % en hostales, pensiones, viviendas de acogida o de cualquier otra forma análoga. El resto, sólo el 2,99 % de los mayores de 65 años, vive en residencias.

Y es que la tendencia actual en servicios sociales es mantener al ciudadano en su entorno, utilizando fórmulas alternativas de asistencia. Sin embargo, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen en ocasiones su acogimiento en un centro especializado.

La dificultad surge, no obstante, a la hora de hacerse efectivo dicho ingreso en un centro de carácter público, debido al amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se realiza la solicitud hasta su estimación.

Ello ha motivado nuevamente en este ejercicio la presentación de diversas quejas, en las que se hacía mención a la amplia duración de los expedientes de ingreso en el tipo de centros residenciales señalado.

Tal es el caso, entre otras, de la queja **Q/135/99**, relativa a un expediente de ingreso solicitado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

Debía tenerse en cuenta, en primer término, que los ingresos en centros residenciales del antiguo Inersro (hoy de nuestra Comunidad Autónoma) y concertados, no se efectúan discrecionalmente por parte de la Administración, sino que tienen carácter reglado, llevándose a cabo por riguroso orden de puntuación.

Así, el ingreso en residencias para la tercera edad transferidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se determina a través del

baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, en el que se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso, como la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, la económica, etc.

La valoración del expediente, a tenor de lo dispuesto en el art. 10 de la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Insero, por la que se regulan los ingresos en centros residenciales, se lleva a efecto por parte de la administración mediante la aplicación del baremo vigente, ponderando las variables antes indicadas.

Pues bien, en el supuesto planteado en el expediente de referencia, y recabada la información precisa de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, pudo constatarse que la puntuación obtenida por la anciana solicitante, conforme a las circunstancias consignadas en su día en la correspondiente petición y en los informes aportados, había sido de 131 puntos. Sin embargo, la puntuación mínima necesaria para poder acceder en ese momento a una plaza en el único centro demandado era de 159 puntos.

Ello determinaba que en esa fase de tramitación del expediente de ingreso no se detectara ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración autonómica y que requiriera una decisión supervisora del Procurador del Común.

El problema radicaba, entonces, en la falta de plazas residenciales públicas suficientes para cubrir la demanda existente en nuestra Comunidad Autónoma, lo que implicaba al mismo tiempo una larga duración de los expedientes de ingreso. Piénsese, por ejemplo, que el número de ancianos pendientes de concesión de una plaza residencial

autonómica a fecha 31 de diciembre de 1997 (6.948 personas) supera notablemente el número de plazas gestionadas por la Gerencia de Servicios Sociales (4.797, entre propias y concertadas).

La Organización Mundial de la Salud recomienda un índice de cobertura de 5 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años para satisfacer las demandas de ingreso en una residencia.

El índice de cobertura en esta Comunidad Autónoma es del 4,81%. (Fue calculado con ocasión de la elaboración del informe especial sobre la atención residencial a la tercera edad, manejando datos de población y plazas existentes, facilitados por el Instituto Nacional de Estadística y la Gerencia de Servicios Sociales respectivamente). Se trata de un índice aproximado, ya que los datos poblacionales son referidos a 1996. Dado el progresivo envejecimiento de la población y el incremento del número de personas mayores de 65 años, es probable que el índice real sea menor.

Ello deriva, en consecuencia, en la existencia de listas de espera, que en Castilla y León aparecen para el ingreso en residencias de titularidad pública o de iniciativa socio-religiosa (sin ánimo de lucro).

Dicha circunstancia fue considerada por esta Institución con ocasión de la actuación de oficio que dio lugar al informe especial antes señalado. En el ámbito de dicha actuación pudo constatarse la necesidad urgente de ampliación de plazas residenciales oficiales, al objeto de reducir el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se solicita el ingreso en un centro residencial público o concertado hasta su estimación.

Ya se dejó constancia en el informe correspondiente al ejercicio pasado que la Gerencia de Servicios Sociales, atendiendo a la resolución

efectuado al respecto por esta Institución, afirmaba que se daría solución en un periodo cuatrienal a la creación y ubicación de plazas de forma ordenada y programada.

Ello, no obstante, no resultaba suficiente para solventar a corto plazo el problema planteado por el reclamante. En consecuencia, se estimó preciso comunicarle que para reducir el tiempo de espera del ingreso, sería aconsejable la ampliación de la solicitud a otros centros residenciales dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales o concertados de esta Comunidad Autónoma, valorándose de este modo su posible acceso con la puntuación obtenida hasta ese momento.

Así mismo, se le aconsejó que en el supuesto de que concurrieran nuevas circunstancias (físicas, psíquicas, familiares, económicas, etc.) que no hubieran sido valoradas en el correspondiente expediente de ingreso, se pusieran en conocimiento de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León por si procedía una modificación de la puntuación.

En el expediente **Q/1255/99**, se solicitaba la intervención de esta Institución para determinar las posibilidades que un matrimonio podría tener para ingresar en una residencia de la tercera edad dependiente de la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta que su pensión mensual ascendía a 150.000 pesetas.

Ese ingreso en centros residenciales de la Comunidad Autónoma y concertados se determina, como antes se decía, a través del baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, en el se establece la situación económica como variable a ponderar en la valoración de los expedientes.

En esta variable se estimarán todos los ingresos anuales del solicitante y su cónyuge (matrimonio o pareja), prorrateando el total por doce meses y diversificando en tablas distintas la situación económica según se trate de personas que vivan solas (tabla A) o de matrimonio o pareja (tabla B).

Así, según la tabla actualizada que fue facilitada a esta Institución por la Gerencia de Servicios Sociales, se asignará una puntuación cero a aquellas situaciones de personas que perciban unos ingresos totales de 134.801 pesetas hasta 144.800 (en caso de matrimonio o pareja). Pero incluso dicha tabla establece puntuaciones negativas, pues de 144.801 hasta 159.800 (supuesto en el que debía incluirse la situación del reclamante), se asignan (-2) puntos.

Ello no podía implicar que no pudiera alcanzarse la puntuación suficiente para el acceso al centro solicitado, pues no solamente la situación económica resulta ponderada en la valoración de los expedientes de ingreso, sino que se tienen en cuenta otras variables -a las que se les adjudica la correspondiente puntuación establecida en el baremo-, como la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración, la edad y una evaluación de otras circunstancias de carácter especial. Una vez efectuada la valoración, pues, el expediente obtendrá como puntuación la suma de todos los puntos adjudicados a cada una de las variables señaladas.

No obstante, ha podido constatarse por esta Institución que el criterio de admisión existente venía a favorecer el ingreso en este tipo de residencias públicas de los ancianos con menos recursos económicos, en detrimento de aquellos otros que no gozan, por la cuantía de sus ingresos,

de preferencia para ese acceso y que en cambio tampoco pueden satisfacer el coste que supone la estancia en una residencia privada.

Por este motivo, ya en su día el Procurador del Común, con ocasión del Informe especial sobre la atención residencial de la tercera edad, sugirió a la Gerencia de Servicios Sociales la elaboración y aprobación para esta Comunidad Autónoma de la normativa reguladora de los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales de la Gerencia de Servicios Sociales así como los baremos correspondientes, a fin de sustituir la antes citada normativa estatal aplicable actualmente conforme a la Disposición Transitoria 2ª del Decreto 2/1998, de 8 de enero.

A este respecto, pudo comunicarse al reclamante que dicha Administración, atendiendo a lo interesado por el Procurador del Común, está trabajando en un proyecto de Decreto que regulará el acceso a las plazas residenciales públicas, con un baremo nuevo para su aplicación, más adecuado a la realidad y a las circunstancias actuales en relación a las personas mayores y atendiendo, especialmente, a la situación de dependencia en relación con su estado psicofísico.

Problemas plantea también el alojamiento de ancianos españoles emigrantes que desean retornar a su país de origen. Tal fue el caso del expediente **Q/938/99**, en el que se relataba la historia de una anciana que, siendo uno de los numerosos españoles que emigraron en el año 1937 al extranjero como consecuencia de la Guerra Civil, había permanecido desde entonces como residente en la actual Federación Rusa, concretamente en la ciudad de Voronezh.

Ante su actual deseo de retornar a España, le había sido concedida una plaza en una Residencia para "niños de la guerra" ubicada en la

localidad madrileña de Alalpardo, y que, al parecer, venía sirviendo de trampolín para la posterior acomodación de sus beneficiarios en residencias de carácter público o concertadas, o en viviendas de promoción pública.

Dicho ingreso se había efectuado con carácter temporal hasta que finalmente le fuera otorgada una vivienda social para su estancia definitiva en este país.

Sin embargo, tras dos semanas en dicho centro, y a causa de verse afectada por una enfermedad, la anciana decidió regresar temporalmente a la Federación Rusa con el fin de acelerar su recuperación.

Una vez restablecida, pues, deseaba con carácter definitivo retornar a España, estando incluso prevista como fecha de regreso el 21 de julio de 1999. No obstante, la reclamante manifestaba a esta Institución su preocupación ante la posibilidad de que en la Residencia antes señalada no le fuera concedida de nuevo una plaza en régimen de internamiento hasta la definitiva disposición de una vivienda, desconociendo, por ello, el lugar en el que podría alojarse cuando efectivamente llegara a su país natal.

Ante la justa protección que, sin duda, precisan los españoles de origen, residentes en el extranjero, que emigraron de este país durante la Guerra Civil, y que ahora quieren retornar al mismo, resultaba obligado para esta Institución llevar a cabo, dentro de nuestro ámbito competencial, las gestiones precisas para aplacar, al menos en la medida de lo posible, las preocupaciones y temores de dicha anciana por la falta de alojamiento ante su regreso a España.

Para ello, esta Institución, en el ánimo de colaboración institucional, se puso en contacto con la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La razón que aconsejaba dirigir nuestras gestiones hacia el citado organismo derivaba de la siguiente circunstancia:

Las situaciones de necesidad a nivel individual o colectivo que presentan los españoles emigrantes en el momento del retorno a nuestro país, han hecho preciso para dicho organismo el establecimiento de diversos programas destinados a la protección de estas situaciones, a través de la Orden de 30 de diciembre de 1997 del citado Ministerio.

Entre los programas establecidos por esa Administración destaca el dirigido a favorecer la acogida e integración de los españoles retornados que no pertenezcan a la población activa, cualquiera que sea el país de procedencia o la Comunidad Autónoma de pertenencia, mediante el apoyo a la creación o mantenimiento de residencias promovidas por la iniciativa privada que tengan esta finalidad.

Pues bien, en las gestiones realizadas con la referida Dirección General se nos indicó que entre dichas residencias podía encuadrarse la anteriormente citada. Por este motivo la estancia de la anciana en la misma había sido en su día financiada por la Administración estatal.

Teniendo en cuenta este tipo de financiación, y a fin de determinar las posibilidades de un nuevo ingreso en el citado centro residencial, que permitiera no sólo el alojamiento de forma temporal a su llegada a España, sino la posterior instalación en una vivienda social, se realizaron las pertinentes gestiones con el personal responsable de esa Residencia, quien

aseguró a esta Institución que se mantenía la reserva de la plaza hasta el regreso de la anciana en el mes de julio.

Una vez en España, y llevado a cabo el internamiento con carácter temporal en el centro señalado, parecía ser deseo de la anciana la concesión por la Administración, para su definitiva residencia en este país, de una vivienda social.

Ya en su anterior estancia en España, se había iniciado expediente para la concesión de una vivienda de promoción pública en la Comunidad Valenciana, expediente que continuaría tramitándose una vez la reclamante se encontrara en este país. Pero, al mismo tiempo, y teniendo en cuenta el origen vasco de aquélla, se le informó que también el Gobierno Vasco en las convocatorias de adjudicación de viviendas sociales para atender a personas especialmente desprotegidas, venía reservando algunas de esas viviendas para destinarlas a los colectivos de emigrantes españoles retornados a Euskadi en régimen de alquiler, sin exigir la acreditación de ningún periodo de residencia previa como requisito para la solicitud.

De igual modo, se le comunicó que los evacuados en la Guerra Civil española son objeto de una especial consideración en dicha Comunidad a través de la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la idea de reparar las consecuencias humanas y materiales que siguieron al exilio forzoso.

Por este motivo, los nacidos en Euskadi que fueron evacuados por la Guerra Civil, que retornen a esa Comunidad y cumplan con el resto de los requisitos exigidos en los correspondientes programas, conforme

dispone el art. 11 de la citada Ley, podrán acceder a prestaciones sanitario-asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un periodo de residencia previa, siempre que:

a) Hayan residido fuera del territorio del Estado durante un periodo, continuado e inmediatamente anterior al retorno, igual o mayor al de residencia previa exigido a los no emigrantes.

b) Hayan fijado su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco tras el retorno.

Considerando que el resultado de nuestras gestiones contribuiría a hacer posible el deseo de regreso a España de la reclamante, se procedió al archivo del expediente.

2.2. Los centros de día para la tercera edad.

Los centros de día para la tercera edad están destinados a la organización de actividades para la ocupación del tiempo libre, el fomento de la convivencia, el asociacionismo y la ayuda mutua. Éstos se clasifican en hogares y clubes.

No obstante, las quejas recibidas en esta Institución respecto a estos centros no residenciales de atención a las personas mayores, han hecho referencia únicamente, en el ejercicio 1999 a uno de los tipos señalados: los hogares.

- La utilización de los hogares: los usuarios.

No cabe duda que con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se configuró un Sistema de Acción Social por el que se vinieron a ordenar de forma racional los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este Sistema de Acción Social tiene como principales objetivos promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales.

Para ello, este Sistema se articula en dos niveles: los servicios básicos y los específicos. Mientras los servicios básicos, que se estructuran en una red de Centros de Acción Social dependiente de las Corporaciones Locales, van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción, los servicios específicos se dirigen a sectores y grupos concretos de la población, en función de sus problemas y necesidades; colectivos o sectores entre los que se encuentra la tercera edad.

Así, el apoyo a este sector se realizará, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 de la citada Ley 18/1988, mediante servicios tendentes a mantener al individuo en su entorno social, a promover su desarrollo sociocultural y, en su caso, a procurarle un ambiente residencial adecuado.

Dentro del área de los servicios específicos destinados al colectivo de personas mayores, destacan los citados Centros de Día -cuyos usuarios serán las personas mayores de 60 años-, y entre ellos, como ya se indicaba, los Hogares, destinados a fomentar la participación de sus

beneficiarios en la vida social para el desarrollo de programas, e incluyen algunos servicios como los de comedor, rehabilitación, etc.

En el expediente **Q/683/98** se alegaba que en determinados Hogares de la tercera edad dependientes de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos los servicios de comedor se utilizaban por personas distintas a sus usuarios.

Estos hogares, como centros de día, encuentran su apoyo normativo, entre otras disposiciones, en la Orden de 16 de Mayo de 1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se viene a regular su Estatuto Básico. Dicha Orden abarca aquellos centros dependientes de los entonces Institutos Nacionales de Servicios Sociales y de Asistencia Social.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, por Ley 2/95, de 6 de abril, se creó la Gerencia de Servicios Sociales como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de dotar a la Administración Autonómica de una estructura administrativa que permitiera una adecuada ejecución de las competencias asumidas por la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia social y servicios sociales.

A este organismo se atribuyeron en su día las funciones y servicios traspasados en la materia. Hoy los hogares de la tercera edad de Burgos objeto de la queja son centros dependientes de la Administración Autonómica, a través de la Gerencia de Servicios Sociales.

Por ello, las gestiones efectuadas por esta Institución se dirigieron a la correspondiente Gerencia Territorial de Burgos, que en relación con

las manifestaciones del reclamante comunicó que al considerarse los centros de la tercera edad como "*recursos de la comunidad*" y al referirse el art. 1 del Estatuto Básico antes mencionado a "*otros sectores de la población*", se estaba dando cabida a una serie de usuarios ajenos a los centros, de los que se desconocía su identidad, que podían utilizar y beneficiarse de determinados servicios, en concreto comedor y cafetería.

No cabe duda que según el citado precepto estos centros se consideran "*recursos de la Comunidad en general*", que podrán servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales y asistenciales a otros sectores de la población, en las condiciones que se establezcan por la Administración, oída la Junta Gobierno.

Pero no podía hacerse una interpretación abusiva del citado precepto, sino que debía definirse en sus justos términos.

Para ello había de partirse del hecho de que los centros de día, entre ellos los hogares, son establecimientos donde se presta a sus usuarios servicios sociales y asistenciales. Pero únicamente pueden ser usuarios de estos centros, de acuerdo con el Título IV del Estatuto básico, quienes tengan la condición de socios, a los que se le facilitará documento acreditativo.

Para ser socio se requiere, a su vez, haber alcanzado la edad de 60 años, requisito también exigido en la Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento.

Ello determina, por tanto, que en principio los usuarios y, por tanto, los socios de los centros de día solamente podrán ser las personas pertenecientes al colectivo de la tercera edad (aunque también puede adquirir esta condición el cónyuge legal del socio).

No obstante, y para dar significado a la consideración de estos centros como "recursos de la Comunidad" recogida en el antes citado art. 1 del Estatuto Básico, el apartado segundo de su art. 16 establece la excepción a la regla general: *"Excepcionalmente, teniendo en cuenta las disponibilidades del local, por decisión de la Junta de Gobierno y solo para el Centro correspondiente, podrá adquirir la condición de socio quien sea titular de una pensión, o reúna determinadas circunstancias personales. Estas circunstancias podrán ser descritas en el Reglamento de régimen interior"*.

De este modo, no se restringe la condición de usuario-socio únicamente a las personas mayores de 60 años, sino que se da cabida a otras personas en las que concurren determinadas circunstancias que, en todo caso, se establecerán en el correspondiente Reglamento de régimen interior del Centro.

Para determinar lo establecido en el caso de los hogares objeto de la queja, se procedió al estudio por esta Institución de los correspondientes Reglamentos de régimen interior de cada uno de los hogares.

Uno de ellos establecía como requisito necesario para el acceso al Hogar y la utilización de sus servicios -entre los que se encuentran los de cafetería y comedor- la presentación del carnet de socio, pudiendo serlo, de acuerdo con el Estatuto Básico (art. 16), además de los que con

carácter general se establecen, y a criterio de la Junta de Gobierno, los pensionistas menores de 60 años en los que se den una serie de circunstancias:

a) Incapacitados para el trabajo con carácter permanente y absoluto.

b) Los que hayan cesado en el trabajo involuntariamente, no percibiendo otros ingresos que los de su pensión.

c) Subsidiados de desempleo sin otros ingresos.

d) Pensionistas de viudedad.

e) Pensionistas del extranjero residentes en Burgos.

f) Minusválidos que lo soliciten.

g) Y aquellas personas que, a juicio de la Junta de Gobierno, reúnan por sus especiales circunstancias, condiciones para ser socios.

Asimismo, se establecía la posibilidad de utilización del comedor a los miembros de otros Hogares del territorio nacional; eso sí, reservándose el centro el derecho de admisión.

En otro de los Reglamentos, además de los socios -mayores de 60 años-, podían utilizar sus instalaciones y servicios:

1.- Los socios de otros centros del entonces INSERSO, en igualdad de condiciones que los socios del propio Centro.

2.- Se permitirá la entrada de forma temporal a las personas acompañadas de un socio, pero no podrán utilizar los servicios del centro, salvo el de cafetería.

3.- Los excursionistas pensionistas podrán utilizar los servicios de cafetería y comedor, aunque no sean de un Centro del Insero.

Asimismo, se establecía la posibilidad de proveer de carnet del centro a toda persona mayor de 50 años que se encontrara en alguna de las siguientes situaciones: tener reconocida cualquier tipo de incapacidad por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social y encontrarse en situación de viudedad. Al mismo tiempo, se disponía que cualquier otra circunstancia personal podría ser considerada por la Junta de Gobierno, a fin de conceder el carnet del Centro.

Finalmente, el Reglamento del último centro objeto de la queja también posibilitaba la utilización de sus instalaciones y servicios a los mismos grupos de personas que en el segundo señalado, admitiéndose además a personas de 55 a 60 años que reunieran una serie de requisitos: pensionistas de invalidez, de jubilación anticipada, de viudedad, etc. Resultaba más permisivo al admitir la utilización del servicio del comedor al público en general.

De este modo, salvo uno de los Hogares (el último señalado) que, de acuerdo con su Reglamento, permitía la utilización del comedor al público en general, los otros dos únicamente permitían la utilización de sus servicios, o de alguno de ellos, a los socios -personas mayores de 60 años-, pertenecientes al colectivo de la tercera edad, así como a otras personas en las que, sin pertenecer a ese sector de la población, concurrieran circunstancias determinadas que les hicieran merecedoras de

la condición de usuario o socio. Consecuentemente, se impedía la utilización de sus servicios a aquellas personas que no reunieran los requisitos exigidos, conforme a las disposiciones señaladas.

Resultaba contrario, por tanto, a la finalidad propia de los centros señalados -salvo al último citado- el hecho de que a los mismos se diera cabida, permitiendo la utilización de los servicios de comedor, a personas en las que no concurrían los requisitos o circunstancias exigidas, y antes señaladas, para tener la consideración de usuario o socio.

Esta práctica no sólo se separaba de la normativa aplicable, sino que al mismo tiempo podía redundar en perjuicio de los propios socios, al producirse, por ejemplo, el colapso de los servicios, provocando una deficiente atención por los concesionarios.

De acuerdo con todo ello, se dedujo por esta Institución que resultaba acertado que la Administración permitiera a determinadas personas la utilización de una serie de servicios -en concreto comedor y cafetería- de los que podían ser beneficiarios de acuerdo con los Reglamentos de régimen interior. Pero, desde luego, esta práctica se contraponía al hecho de que por la Administración se desconociera, tal como así se había informado, la identidad de dichas personas.

Ese desconocimiento denotaba la falta de un control adecuado al respecto, que pudiera llevar aparejado un uso abusivo de dichos servicios por algunas personas. Para evitar, pues, la utilización indiscriminada de los mismos por el público en general, se consideró oportuno por esta Institución la necesidad de controlar con rigor la identidad y circunstancias de los que, en su caso, pretendieran acceder a los centros para utilizar los servicios de comedor.

Por ello, se efectuó recomendación formal a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, a fin de que, para dar estricto cumplimiento a las disposiciones indicadas, se llevara a cabo un adecuado control de la identidad y circunstancias de las personas que intentasen utilizar los servicios de comedor de los Hogares indicados, para, de este modo, determinar si los mismos merecían la condición de usuario o socio por reunir los requisitos exigidos, impidiendo el uso de dichos servicios a quienes no los reunieran.

Dicha recomendación fue aceptada por la referida Administración, que procedió a transmitir las indicaciones de esta Institución a los Directores de los centros señalados.

- Irregularidades en el funcionamiento de los hogares.

También los centros de día, como ocurría en el caso de las residencias, han sido objeto de queja por supuestas irregularidades en su funcionamiento.

Destaca en este sentido el expediente **Q/798/98**, en el que el reclamante denunciaba que un centro de la tercera edad sito en la localidad de El Pego (Zamora) podía estar ejerciendo su actividad sin la necesaria autorización administrativa.

Ello motivó que por esta Institución se realizaran las actuaciones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora y El Ayuntamiento de El Pego para el esclarecimiento de los hechos expuestos.

De este modo, pudo conocerse que en fecha 27 de septiembre de 1991 se había concedido licencia municipal de apertura para el centro del pensionista, gestionado por una Asociación de jubilados de la localidad citada.

Por otro lado, y tras las gestiones efectuadas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora a fin de conocer si dicho centro se encontraba autorizado por la Administración autonómica para su funcionamiento e inscrito en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social, se constató que la Asociación mencionada figuraba inscrita desde el 7 de junio de 1995 y, dependiendo de ella, el servicio de promoción y ocupación activa del tiempo de ocio para la tercera edad. Sin embargo, en el informe remitido por dicha Gerencia no se hacía mención alguna al centro objeto de la queja.

Partiendo, pues, de que los centros de día se encuentran sometidos al régimen de autorización e inscripción establecido en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, modificado por el Decreto 295/1994, de 22 de diciembre, la obtención de dicha autorización requiere el previo cumplimiento de los requisitos mínimos y específicos regulados en la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 21 de junio de 1993.

Teniendo en cuenta, de este modo, que el centro objeto del expediente, de acuerdo con la información obrante en la Institución, podía carecer de la preceptiva autorización e inscripción, y conforme a lo dispuesto en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, se estimó oportuno por el Procurador del Común poner tales hechos en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de que se llevaran a cabo por el órgano

administrativo competente las comprobaciones que se estimasen pertinentes para determinar si el centro señalado cumplía los requisitos mínimos de autorización exigidos en la normativa vigente para su apertura y funcionamiento.

Siguiendo las indicaciones efectuadas por esta Institución, la Gerencia de Servicios Sociales comprobó que el local de la Asociación de jubilados de la localidad de El Pego no respondía a la definición de centro de día establecida en la Orden de 21 de junio de 1993 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento, no pudiendo considerarse, por tanto, Hogar de la tercera edad a tenor de dicha Orden, y no siéndole exigible la normativa señalada.

2.3. Participación de las entidades privadas en materia de acción social

Las entidades privadas gozan de la posibilidad de participación en la elaboración y realización de programas de acción social, para lo que sin duda resulta importante la colaboración administrativa.

Conforme a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, resulta preciso un apoyo económico importante para

mantener aquellos programas realizados no sólo por las corporaciones locales, sino también por entidades y asociaciones sin ánimo de lucro en los distintos sectores de servicios sociales, que permita la participación de las fuerzas sociales implantadas en la Comunidad para conseguir una mayor coordinación y cooperación institucional.

Este apoyo económico se materializa en muchas ocasiones a través de la concesión de subvenciones por parte de la Administración.

Pero la actividad subvencional, plasmada en las correspondientes convocatorias, genera sin duda discrepancias en los ciudadanos en el momento de las desestimaciones.

Así ocurrió en el supuesto planteado en el expediente **Q/1909/98**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la desestimación de una solicitud de subvención presentada por una Asociación de jubilados de Soria, al amparo de la Resolución de 17 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales.

Mediante dicha Resolución vinieron a convocarse subvenciones a entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro para gastos de mantenimiento y realización de programas de actividades en materia de servicios sociales para 1998.

Dicha convocatoria respondía a ese importante apoyo económico que el desarrollo de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, requiere para el mantenimiento de programas realizados por las entidades citadas en materia de servicios sociales.

Al amparo de la citada Resolución, la Asociación señalada presentó en su día la correspondiente solicitud de subvención para proyectos relacionados con el sector de las personas mayores.

Pudo constatarse, de acuerdo con la información remitida a esta Institución por la Gerencia de Servicios Sociales, que el expediente iniciado con ocasión de dicha solicitud, en virtud de la tramitación establecida en la convocatoria, había sido objeto del pertinente examen y evaluación por la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones, que emitió informe sobre la conformidad de la solicitud con los requisitos exigidos en la convocatoria y elevó propuesta denegatoria a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria.

Ello motivó que el citado organismo dictara resolución denegando la subvención solicitada por incumplimiento del requisito establecido en el art. 2 de la Resolución de 17 de diciembre de 1997 de convocatoria de las ayudas, esto es, por no figurar la entidad inscrita en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social de la Junta de Castilla y León o no estar en trámite de inscripción.

La citada denegación no pudo considerarse por esta Institución contraria a la legalidad. Y ello por los siguientes motivos:

Se configura tradicionalmente la subvención, tal como sostiene la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones, ya un

desembolso inmediato de dinero público destinado a la realización de una actividad.

La subvención otorgada por una resolución administrativa concreta es un acto administrativo unilateral. Pero al mismo tiempo, la potestad administrativa no puede resultar arbitraria a la hora de la concesión de las subvenciones. Si bien, como ha declarado el Tribunal Supremo en numerosas Sentencias, el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, una vez anunciadas y reguladas normativamente termina la discrecionalidad, y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo del órgano administrativo.

Así pues, aun cuando es cierto que en materia de ayudas o subvenciones cabe admitir que se puede estar en el campo de la discrecionalidad, ello lo es, o puede ser, únicamente en el aspecto relativo a su creación, a su regulación y hasta a su limitación, entre otras por razones presupuestarias.

De este modo, la Administración se autovincula a su otorgamiento a través de la propia convocatoria. Esta vinculación que se crea en la entidad convocante, tanto por su cualidad de Administración Pública obligada de manera especial a satisfacer las esperanzas legítimas creadas por su actuación, como por la fuerza obligatoria de la voluntad unilateral en los casos de la oferta pública aceptada, le impone, según la jurisprudencia menor, el otorgamiento de las ayudas a quienes reúnan las condiciones establecidas para su concesión.

Dicha concesión, por tanto, está determinada por el cumplimiento de todas las normas exigidas en la propia resolución convocante, de modo

que la denegación de una subvención habrá de fundarse en la falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidas en la convocatoria.

Por ello, en el supuesto que fue sometido a la consideración de esta Institución pudo afirmarse el cumplimiento por la Administración de las normas establecidas, al denegarse, tras la pertinente tramitación, la solicitud por el incumplimiento de los requisitos exigidos en la señalada Resolución de 17 de diciembre de 1997 que convocaba las subvenciones, concretamente el establecido en el art. 2.

Ello determinó la regularidad de la actuación administrativa, por lo que no pudo considerarse arbitraria la denegación de la solicitud en cuestión.

Recabar la información necesaria de las Administraciones resulta en muchos casos imprescindible para el desarrollo de las actividades propias de entidades dedicadas al colectivo de la tercera edad. Ello quedó patente en el expediente **Q/608/99**, que versaba sobre una solicitud de información efectuada por una Asesoría de la tercera edad a la Gerencia de Servicios Sociales, así como a todas las Gerencias Territoriales, acerca de un listado actualizado de viviendas y residencias de la tercera edad existentes en cada una de las provincias de esta Comunidad Autónoma.

Las respuestas que, según documentación facilitada por el reclamante, se remitieron a la citada Asesoría habían sido dispares.

Algunas, como las efectuadas por las Gerencias Territoriales de Ávila, Salamanca y Valladolid o por la Gerencia de Servicios Sociales, comunicaban a la entidad solicitante la publicación de la "Guía de

Recursos para las Personas Mayores", que podía adquirirse en cualquier librería.

Otras relacionaban únicamente un listado de residencias de la tercera edad dependientes de la Administración autonómica, como en la provincia de Soria; o como en el caso de Zamora, remitían a la Gerencia de Servicios Sociales por ser de su competencia el registro y autorización de centros de carácter social. Sólo la Gerencia Territorial de Palencia había remitido una relación correspondiente a esa provincia conforme a la solicitud efectuada.

Tras las gestiones de información realizadas con la Administración autonómica para confirmar las alegaciones del reclamante, se comprobó que efectivamente el listado de referencia no había sido facilitado ni por la Gerencia de Servicios Sociales ni por las Gerencias Territoriales -salvo en el caso de Palencia-.

Resulta, sin duda, encomiable la labor editorial que la Gerencia de Servicios Sociales viene desarrollando con el propósito de que el colectivo de personas mayores pueda conocer los servicios sociales previstos en nuestro Sistema de Acción Social. Las publicaciones de la Junta de Castilla y León, a los efectos de hacer llegar este tipo de información, se ponen a disposición de los interesados en cualquier librería para su adquisición.

Una de estas publicaciones es la antes señalada "Guía de Recursos para las Personas Mayores", en la que se ofrece información sobre el Sistema de Acción Social, la participación comunitaria, ocio y cultura, centros residenciales y otros servicios alternativos de asistencia a la tercera edad.

Esta información sobre centros residenciales (residencias y viviendas) existentes en Castilla y León viene siendo también facilitada por la Asesoría reclamante a nuestros mayores, orientándoles en su búsqueda de los recursos adecuados a sus propias necesidades.

Pero esta entidad, que asimismo extendía su ámbito de actuación a otras Comunidades Autónomas, venía a proporcionar al anciano la información requerida de forma totalmente gratuita. Para ello, precisaba contar con los suficientes datos que permitieran atender adecuadamente el cuantioso número de solicitudes efectuadas por la tercera edad.

Nada mejor para ofrecer una información veraz a los interesados que recabarla de la propia Administración. Este era el sistema utilizado por la reclamante, para lo que regularmente se dirigía a los diferentes organismos competentes en cada Comunidad Autónoma.

Ya en su momento, según pudo conocer esta Institución, por la Gerencia de Servicios Sociales, ante una solicitud de información semejante, se había facilitado gratuitamente a la citada entidad un ejemplar de la Guía señalada.

Pero para actualizar los datos contenidos en dicha publicación, y de este modo ofrecer a los mayores una información ajustada a la realidad del momento, la Asesoría volvió a efectuar a esa Administración solicitud de listado de residencias y viviendas de la tercera edad de Castilla y León.

Sin embargo, en esta ocasión -salvo en el caso de la Gerencia Territorial de Palencia- no se facilitó ese listado actualizado, sino que, como se decía, en unos casos se instaba al solicitante a la adquisición de

una publicación al respecto, en otros se le remitía a la Gerencia de Servicios Sociales o se facilitaban datos incompletos.

No resultó, entonces, adecuado para el Procurador del Común que las respuestas dadas por dichas Administraciones no obedecieran a un criterio unánime. Resultaba preciso, pues, determinar un único criterio a seguir para dar una respuesta uniforme a la solicitud planteada. En su determinación debían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Que es un hecho la continua creación de centros residenciales, fundamentalmente de carácter privado, que se viene produciendo en nuestra Comunidad Autónoma y, posteriormente, su autorización e inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

b) Que esta variación constante del tipo de servicios señalados no podía ser ajena a una entidad como la Asesoría reclamante, entre cuyos fines destaca la orientación al anciano sobre los recursos sociales disponibles en su Comunidad.

c) Que, así, la citada Asesoría venía regularmente solicitando a los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma a las que se extendía su ámbito de actuación, una relación o listado actualizado de residencias y viviendas, públicas y privadas, destinadas a la tercera edad. Ello con el fin de ofrecer a su vez una información veraz y ajustada a la realidad. No resultaría apropiado que en la información facilitada al anciano se obviaran residencias recientemente autorizadas o se informara sobre las ya cerradas.

d) Que las Administraciones correspondientes de cada una de las Comunidades Autónomas a las que se dirigía regularmente la referida entidad -salvo Castilla y León- venían suministrando semestralmente una información actualizada ante las variaciones de recursos disponibles, con el propósito de que la entidad citada ofreciera al usuario datos correctos y adecuados a la situación real.

e) Que la información recabada se ofrecía posteriormente por la entidad de forma totalmente gratuita a los ancianos.

f) Que el fin último, pues, de la solicitud del listado actualizado de residencias y viviendas era facilitar dicha información al colectivo de la tercera edad.

Por ello, para esta Institución debía primar aquel criterio que afirmase la necesidad de proporcionar gratuitamente la información solicitada a la entidad en cuestión, pues dicho criterio era el que finalmente redundaría en beneficio de nuestros mayores.

Ello motivó que por el Procurador del Común se formulara *sugerencia* a la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de que se considerase la posibilidad de facilitar la información solicitada en su día por la Asesoría de referencia -bien a través de un listado actualizado, de publicación gratuita o de cualquier otro medio posible-, con la finalidad última de responder a las necesidades del colectivo de la tercera edad.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración, facilitándose gratuitamente la publicación de referencia.

3. Menores

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de protección y tutela de menores. De ahí que el Procurador del Común, como alto comisionado parlamentario para la defensa de los derechos de los ciudadanos, haya abordado la problemática de los menores de esta Comunidad.

Aun cuando no existe duda de que en los últimos años ha mejorado notablemente la atención que las Administraciones prestan a los menores, quedan todavía ámbitos en los que los derechos de la infancia pueden verse vulnerados, como por ejemplo en los procesos de separación o divorcio de sus progenitores, tramitación de los procedimientos de acogimiento o adopción o los supuestos de maltrato infantil escolar o familiar, entre otros.

Así, los temas que han constituido objeto de queja durante el ejercicio 1999 han sido los siguientes:

3.1. Adopciones

En materia de protección de menores, muchas de las quejas presentadas han tenido por objeto el retraso padecido por la Administración Autonómica a la hora de emitir el informe de valoración de idoneidad en los expedientes de adopción o la disconformidad con determinadas resoluciones dictadas por las diferentes Gerencias Territoriales de Servicios Sociales en materia de protección de menores.

Así, en el expediente **Q/174/99**, el reclamante hacía alusión a que él y su cónyuge habían presentado el 11 de febrero de 1994, ante el entonces Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca, solicitud de adopción nacional de un menor de edad no superior a dos años. A dicha solicitud acompañaron la documentación exigida por el art. 2 del Decreto 1847/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de expedientes administrativos de adopción.

Alegaba que dicha solicitud no había sido remitida a Valladolid hasta octubre del mismo año, con lo que seguramente se le había asignado, debido a ese retraso, un número muy posterior en el Registro Único de Adopciones. Lamentaba, además, que, pese a haber transcurrido casi 5 años desde la presentación de la solicitud, aún no se había realizado el informe de valoración de idoneidad. Temía, por ello, que, a consecuencia del retraso y al haber aumentado la edad de los solicitantes de adopción, se viera elevada la edad del menor susceptible de adopción, que ellos fijaban de hasta dos años.

Después de estudiar la normativa aplicable y la documentación remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca, se concluyó la inexistencia de irregularidad en la actuación denunciada. Y ello por las siguientes razones:

a) La fecha que se tiene en cuenta para la inscripción de la solicitud en el Registro Único de Adopciones es la que figura en el registro de entrada de la respectiva solicitud de adopción, es decir, la fecha de la presentación de esta última (en su caso, el 11 de febrero de 1994), independientemente del momento en que se haya remitido a la Gerencia de Servicios Sociales de Valladolid.

b) No existía retraso alguno en la realización de informes de valoración de idoneidad en Salamanca, puesto que el ritmo viene marcado por la existencia o no de menores susceptibles de adopción. En el momento en que se presenta la reclamación, existían en Salamanca veintidós menores susceptibles de adopción, todos ellos con características especiales (parálisis cerebral, retraso madurativo severo, encefalopatías, malformaciones congénitas...). Las edades de estos menores iban desde el año hasta los 16 años. Sin embargo, a los menores sanos, en cuanto son declarados susceptibles de adopción, automáticamente se les asigna una familia, por lo que no existe lista de espera.

c) En cuanto a la edad de los menores susceptibles de adopción y al requisito exigido por el art. 15 a) del Decreto 184/1990 por el que se regulan los expedientes administrativos de adopción de que la diferencia máxima de edad entre el adoptado y el adoptante no sea superior a cuarenta años, es un criterio de valoración de idoneidad, por lo que debe exigirse su concurrencia en el momento en que se realiza dicha valoración.

De todas las reclamaciones que han tenido entrada en esta Institución sobre el retraso padecido en las valoraciones de idoneidad de los solicitantes de adopción, puede concluirse que la mayor parte de las familias solicitan un recién nacido o un niño de corta edad, sano y sin problemas. Es comprensible que quienes deciden adoptar a un niño deseen disfrutar desde los primeros años de todas las experiencias y sensaciones que tiene cualquier padre o madre natural, mes a mes, desde su nacimiento. Según la mayor parte de los adoptantes, no es lo mismo adoptar a un niño de seis u ocho años, que ha padecido carencias afectivas y experiencias a veces traumáticas que adoptar a un bebé de pocos meses

y poder educarlo desde el principio de su vida con amor y ternura y facilitarle la creación de hábitos positivos.

En cambio, por el tipo de población susceptible de adopción, y dadas las carencias que ha sufrido la mayor parte de los niños, estos presentan problemas de mayor o menor grado: son niños mayores de 7 años, grupos de hermanos, portadores de anticuerpos de sida, minusválidos. Esto produce que se carezca en muchos casos de familia para algunos menores, mientras que se acumula una larga lista de espera de familias para adoptar niños pequeños, sanos y sin problemas.

Como ejemplo, en Valladolid se entregaron en 1995 nueve menores. Durante todo el año se habían presentado 42 solicitudes de adopción nacional. En 1996, se valoraron, para niños sanos y recién nacidos, las solicitudes de diciembre de 1991, por estricto orden de antigüedad.

Sin embargo, todas aquellas familias que aceptan características especiales en los menores, grupos de hermanos, niños mayores, minusválidos, etc., se les valora saltando la lista de espera y dándoles prioridad por encima de los demás. Así, por ejemplo, una valoración realizada en febrero de 1996, tenía adjudicado en abril un menor con anticuerpos de sida.

Dado que el retraso que denunciaba el reclamante en la emisión de los informes de valoración de idoneidad no era imputable a la Administración Autonómica, sino que se debía a la carencia de menores susceptibles de adopción, la Institución no apreció irregularidad alguna en la actuación denunciada y se procedió al archivo del expediente.

En materia de adopción internacional, interesa destacar el expediente **Q/2284/98**, concluido en el ejercicio de 1999.

La queja hacía alusión a presuntas irregularidades cometidas por la Administración Autonómica en la tramitación de adopciones internacionales de menores procedentes de la República Popular China. Según manifestaciones del reclamante, las citadas deficiencias o irregularidades podían resumirse de la siguiente manera:

1-Falta total de una información actualizada y realista en lo referente a los trámites necesarios para realizar adopciones en la República Popular China. Algunas parejas, ante las falsas informaciones recibidas en su momento de la Sección de Protección a la Infancia de Valladolid, optaron por no realizar la adopción de un menor de este país, ya que, entre los datos que aportaron los encargados de las adopciones, se encontraba el que era prácticamente imposible y que el tiempo de estancia en China para la perfección de la adopción era elevado (dos o más meses). Tras recibir información por otras vías (el tiempo de estancia en el país de origen no es superior a 14 días), tales parejas optaron por iniciar los trámites de adopción de un menor chino.

2-Retrasos en la realización de las entrevistas previas a la elaboración del informe psicosocial. Algunos solicitantes estuvieron esperando para ser valorados alrededor de 13 meses. Ante la tardanza, se decidieron por la vía privada (T.I.P.A.I.), con los costes económicos que ello acarrea.

En Salamanca, se pasó de esperas de apenas un mes en 1995 a esperas de entre 8 y 10 meses para solicitudes de 1997, sin que se haya

producido un aumento significativo en el número de solicitudes de adopción, tanto nacionales como internacionales.

Además, los servicios de protección del menor de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid comunican a las parejas que solicitan información sobre adopciones que el período de espera para la realización de entrevistas es de más de año y medio, por lo que las parejas que han optado recientemente por adoptar en la República Popular China se han visto obligadas a optar por las valoraciones de los colegios antes mencionados.

4-Se han producido retrasos inconcebibles a la hora de remitir la documentación precisa desde la Gerencia de Servicios Sociales al Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales. El reclamante exponía que, en un caso, una pareja tenía su expediente de adopción completo a finales de septiembre de 1997 y no llegó a la Embajada Española en Pekín hasta finales de diciembre del mismo año. Como el plazo de tiempo que transcurre habitualmente en este proceso es de un mes, durante el resto del tiempo, la documentación permaneció en Valladolid.

5-En algunos casos, la Administración Autonómica no ha comunicado el ofrecimiento realizado por las autoridades chinas a los futuros adoptantes. Los supuestos que señalaba habían tenido lugar en Burgos y Valladolid.

A la vista de estas denuncias, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales para que informara acerca de la veracidad de las manifestaciones del reclamante y, en tal caso, de las razones que las hubieran podido motivar.

En la respuesta elaborada por la Administración Autonómica, se nos comunica lo siguiente:

1-En cuanto a la falta de información actualizada en lo referente a los trámites necesarios para realizar adopciones en la República Popular China, manifiesta que toda la información que se proporciona a los solicitantes de adopción es aquella que se recibe directamente a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En todas estas informaciones - asegura- se comunicaba cómo tramitar el expediente pero desconociendo tiempos de espera, tanto en la asignación de los niños como en la estancia en el país.

2-Sobre el retraso en la emisión de informes de valoración de idoneidad, reconoce que el volumen de solicitudes de adopción internacional hizo necesaria la firma de un convenio de colaboración con los Colegios profesionales de psicólogos y diplomados en trabajo social, que introdujo el T.I.P.A.I.

3-En relación con el retraso a la hora de remitir la documentación de los expedientes presentados por los solicitantes al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, imputa la demora, en algún caso a la propia Gerencia y en la mayoría a la propia organización administrativa china.

4-También reconoce error de la Gerencia de Servicios Sociales a la hora de no facilitar una comunicación ágil de la preasignación a la familia interesada.

Pues bien, a la vista de la información suministrada por la Administración Autonómica y las manifestaciones del reclamante, pudo llegarse a estas conclusiones:

1º En cuanto a la falta de información a los solicitantes de adopción, puede afirmarse que un gran número de problemas derivados del proceso de adopción internacional tiene su origen en la falta de información y de asesoramiento a los solicitantes.

Esta carencia se advierte en distintos ámbitos. En primer lugar, en relación con las dificultades y obstáculos que puede presentar el proceso en sí. Es imprescindible una formación adecuada de los padres adoptivos que les proporcione no sólo los criterios psicológicos para enfrentarse al reto de la adopción, sino también la información específica y técnica del difícil y largo procedimiento al que se van a enfrentar según cuál sea el país de origen del menor.

Esta Institución ha advertido que, así como existen países en los que la adopción no plantea excesivos problemas (salvo los habituales de burocracia y larga lista de espera), en otros países está originando complicaciones específicas por la falta de identidad en los efectos de la adopción, por carecer los adoptantes del certificado de idoneidad, etc., que los solicitantes deben conocer antes de aventurarse al proceso.

Otras veces, precisamente, la falta de asesoramiento o un asesoramiento equivocado de los adoptantes les hace crear falsas expectativas y lo que simplemente era un acogimiento temporal de un niño extranjero lo viven como un paso previo a la adopción sin que sea tal, con la consiguiente frustración para la familia.

Por último, existen muchos casos en los que los adoptantes condicionan el inicio del procedimiento a que sea posible adoptar a un bebé o a un niño de pocos años.

Por ello, cuando los adoptantes se dirigen a las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales en solicitud de información, debe procurarse una especial cautela a la hora de facilitar ésta a los posibles adoptantes a fin de evitar errores en un tema tan delicado en el que entran en juego sentimientos personales.

2º En cuanto al retraso padecido por la Administración Autonómica a la hora de elaborar el informe de idoneidad, ya tuvimos ocasión de pronunciar nuestro parecer en relación con el expediente **Q/1085/98**.

Ha sido espectacular el incremento, en Castilla y León, de las solicitudes de adopción internacional, debido fundamentalmente a la caída del crecimiento demográfico en España. Ello, al parecer, ha motivado que las Secciones de Protección a la Infancia no hayan podido o sabido asumir tal aumento de solicitudes y la consiguiente emisión, en un tiempo prudencial, del correspondiente informe de valoración de idoneidad.

A juicio de esta Institución, la celebración de un convenio con los Colegios de Psicólogos y Asistentes Sociales y la consiguiente inclusión en el procedimiento de adopción internacional de un turno privado -con lo que ha pretendido paliarse el retraso- ha dado lugar a un resultado injusto y discriminatorio. Permite que aquellos solicitantes que disponen de medios económicos puedan obtener el certificado de idoneidad en un plazo de dos meses (así nos lo informó la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid), mientras se acumula una larga lista de espera

(más de año y medio en el caso del reclamante) para aquellos que esperan la valoración de los equipos técnicos de las Secciones de Protección a la Infancia, aun cuando hayan presentado su solicitud con anterioridad. Ello conduce a una discriminación clara en favor de los futuros adoptantes con más medios económicos.

3º En cuanto al envío de la documentación de los solicitantes de adopción y la comunicación a estos de los ofrecimientos, debe procurarse la mayor agilidad posible, tratando de evitar que, con este trámite, se dilate aún más el ya largo proceso de adopción.

En relación con esto, se echa en falta en nuestra Comunidad Autónoma una normativa de carácter general que regule la adopción internacional. Se ha limitado a dictar una circular, la Circular 1/95, modificada en junio de 1996, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor.

Parece más adecuado, sin embargo, que esta materia se regule a través de una normativa de carácter general, como han hecho otras Comunidades Autónomas.

A fin de unificar criterios, sin duda, resultarán positivos los acuerdos que se lleven a cabo en la Comisión Interautonómica creada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para consensuar criterios mínimos de tramitación y procedimiento en temas de adopción internacional, así como la relación con las entidades habilitadas para adopción internacional.

Por todo lo expuesto, se estimó oportuno formular a la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social las siguientes *sugerencias*:

1º Que se procure especial cuidado a la hora de facilitar información a los solicitantes de adopción con el fin de evitar errores que causen frustración en la familia o motiven su renuncia al procedimiento.

2º Que se estudie la posibilidad de ampliar la plantilla de las Secciones de Protección a la infancia en la medida necesaria para agilizar la tramitación de los expedientes de adopción. En tanto en cuanto se haga efectiva esa ampliación, que la Administración Autonómica asuma el coste de los informes realizados a través del T.I.P.A.I. a fin de no hacer de peor condición a quienes poseen menores recursos económicos.

3º Que se estudie y prepare una normativa de carácter general que regule la adopción internacional.

En su contestación a la sugerencia formulada, a la Administración Autonómica le pareció oportuno aceptar las consideraciones primera y tercera, no la segunda. Con ello, el solicitante de adopción con escasos medios económicos o que no desea acudir al turno privado tardará más tiempo en conseguir el oportuno informe de valoración de idoneidad que aquél que lo solicite del T.I.P.A.I.

3.2. Expedientes de protección de menores

En otras quejas, se manifestaba la disconformidad de quien acudía al Procurador del Común con determinadas resoluciones adoptadas por la Administración en materia de protección de menores.

Así, en el expediente **Q/186/99**, el reclamante, abuelo de un menor de 11 años de edad, manifestaba que éste había sido declarado en situación de desamparo e internado, debido a los problemas de toxicomanía de sus padres, en un centro de la organización "Mensajeros de la Paz". En el momento en que se presenta la queja, al parecer, el menor ya no se encontraba internado y, tras preguntar el quejoso en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria por el paradero del menor, ésta se había negado a suministrar cualquier información.

Dicha Gerencia Territorial nos informó de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el menor:

-El menor nació en Soria, en un entorno socio-familiar problemático debido a la adicción de sus padres a las drogas y a sus conductas delictivas.

-En 1987 se abre en la Sección de Protección a la Infancia expediente por solicitud de ayuda económica de la familia para cubrir los gastos de alimentación del niño. Se concede la ayuda hasta finales de 1989.

-En 1988, el niño ingresa, a través de la Diputación Provincial, en la Residencia "La Milagrosa" hasta mayo de 1989, fecha en que se incorpora al domicilio de los abuelos.

-Después de diversas vicisitudes, a finales de agosto de 1994, la abuela del niño acude a la Sección de Protección a la Infancia solicitando

su ingreso en un centro, al no poder controlar sus conductas. Ello motivó que se declarase al menor en situación de desamparo y se asumiera su tutela legal. El niño reingresa nuevamente en la residencia "La Milagrosa", donde permanece hasta julio de 1996, fecha en que la madre sale en libertad condicional y tanto ella como los abuelos del menor se comprometen a cubrir adecuadamente sus necesidades. El incumplimiento de los compromisos asumidos, unido a un empeoramiento de la situación familiar, motivó que seis meses más tarde se acordase el ingreso del niño en la Vivienda-hogar "Mensajeros de la Paz".

-En 1998 fallece la madre del menor en un accidente de tráfico. A raíz de este hecho, se le reconoció una indemnización de cerca de 15.000.000 ptas., ingresadas en una cuenta a su nombre. Desde entonces, las visitas de los abuelos a la Gerencia Territorial preguntando por su nieto fueron diarias.

-En el mismo año se formalizó un acogimiento familiar preadoptivo del menor con la familia seleccionada por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Valladolid, ya que, debido al largo tiempo que llevaba institucionalizado y a la imposibilidad de los abuelos maternos o de cualquier otro familiar de hacerse cargo del niño, hacían conveniente facilitarle un entorno lo más normalizado posible para su desarrollo físico y psíquico. El acoplamiento con la familia fue sumamente favorable.

Aunque habían sido los abuelos maternos los que se habían ocupado del niño cuando éste no estaba ingresado en un Centro, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria consideró que la atención que le habían proporcionado no había sido la adecuada, al carecer de pautas de conducta convenientes para educarlo, algo que ellos

mismos reconocieron cuando acudieron a la Sección de Protección a la Infancia solicitando el ingreso del niño en un centro. No habían sabido ni podido controlar y orientar sus conductas ni tampoco habían satisfecho sus necesidades afectivas, emocionales, educativas y sociales, culpabilizando de su situación a terceras personas. Cuando se había trabajado con ellos, nunca habían seguido las instrucciones ni las pautas dadas por la Sección.

Nos comunicó igualmente la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria que siempre se habían mantenido informados a los abuelos del menor de las medidas emprendidas con respecto a éste, aunque no se había considerado conveniente, de cara a preservar la completa adaptación del niño a su nuevo entorno y hasta que se resolviera judicialmente su adopción, comunicar su paradero, sin perjuicio de facilitar los contactos por carta siempre a través de la Gerencia Territorial.

Además, la Gerencia Territorial había tenido conocimiento de que los abuelos del menor habían ingresado en una Residencia de la tercera edad, por lo que en ningún caso podrían hacerse cargo del nieto.

Puesto que la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales pareció, a juicio de esta Institución, diligente en todo momento y la razón de no facilitar información a cualquier persona se debía a preservar el bienestar del menor y dotarle de una vida familiar normalizada, se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1031/99**, los abuelos de un menor, tutelado por la Administración, mostraban su disconformidad con el hecho de que el centro en el que aquél permanecía internado no permitía su contacto con la familia biológica.

Conforme a la competencia que ostentaba la Sección de Protección a la Infancia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila sobre el expediente de protección tramitado respecto del citado menor, se llevaron a cabo las gestiones oportunas con dicho organismo para conocer la situación del niño en relación con la familia biológica. De estas gestiones se pudo constatar lo siguiente:

Tras la declaración de la situación de desamparo del citado menor, se asumió su tutela provisional por la Administración autonómica, permaneciendo interno desde marzo de 1999 en un Hogar-Vivienda de Valladolid.

Desde entonces no se había considerado conveniente por esa Administración que el niño pasara los fines de semana en el domicilio de los abuelos, pues dadas las circunstancias existentes en ese momento se podía llegar a limitar su desarrollo tanto afectivo como moral y social.

No obstante, en ningún momento se había impedido el contacto del menor con los abuelos. Desde el ingreso en el centro mencionado se les había permitido acudir al mismo a ver a su nieto siempre que lo deseaban, posibilidad a la que habían respondido adecuadamente.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los técnicos en contacto con el menor procuraban adoptar las medidas adecuadas para paliar el retraso madurativo y el conflicto interno del niño, se procedió por esta Institución al archivo del expediente.

Entre las medidas a adoptar para la protección de un menor, puede destacarse el acogimiento familiar. La disconformidad con la adopción de este tipo de medida resultó frecuente ante esta Institución. Entre las quejas

recibidas al respecto podemos destacar la registrada como **Q/1288/99**, en la que la reclamante manifestaba su desacuerdo con el acogimiento familiar acordado respecto de su hija.

Los antecedentes de tal situación habían sido los siguientes:

- Tras la declaración de la situación legal de desamparo, y asunción de la tutela por la Junta de Castilla y León, la Gerente Territorial de Servicios Sociales de León formuló en su día ante la autoridad judicial propuesta de acogimiento familiar de la menor.

- En virtud de ello, y previos los trámites pertinentes, el Juzgado competente había dictado auto en fecha 16 de febrero de 1998 acordando el acogimiento familiar preadoptivo de la citada menor, y suspendiendo asimismo el derecho de visitas de los padres biológicos.

- Contra dicha resolución la reclamante había interpuesto el oportuno recurso de apelación, desestimado por auto de la Audiencia Provincial de León en fecha 11 de marzo de 1999.

Ello motivó que la madre de la menor solicitara a esta Institución la cesación de dicha medida.

Este acogimiento de menores que regulan los arts. 172 y siguientes del Código Civil, en sus aspectos sustantivos, y los arts. 1825 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en sus facetas procedimentales judiciales, no es, al contrario de lo que sucede con la adopción, de obligada constitución judicial, al bastar en principio su formalización administrativa con el consentimiento de la entidad pública, así como el de las personas que reciban al menor y de éste si fuera mayor de doce años. Dicho requisito se hace extensivo igualmente a los padres que no

estuvieran privados de la patria potestad, y sólo en defecto de tal consentimiento o en caso de oposición al acogimiento, es cuando se precisa, de conformidad con el art. 173.2 del primer texto legal, la intervención judicial para acordar, en su caso, tal instrumento de protección del menor bajo la directriz del prioritario interés del mismo, y conforme a los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En consecuencia, la oposición de los padres biológicos constituye precisamente uno de los posibles condicionantes de la intervención judicial. Dicha circunstancia fue la que motivó que el acogimiento familiar objeto de la reclamación fuera acordado por el órgano jurisdiccional competente.

El hecho, pues, de que dicha medida de protección hubiera sido acordada judicialmente, y no en vía administrativa, determinó la imposibilidad de intervención de esta Institución al respecto, conforme a las funciones específicas conferidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

No obstante, se informó a la reclamante que la negativa a la constitución del acogimiento no resulta vinculante de la decisión judicial que pone fin al expediente, habiendo únicamente de ser ponderada dicha oposición como un elemento más, no determinante en sentido negativo para la definitiva resolución judicial del expediente, guiada siempre, exista o no tal oposición, por el interés del menor.

Así, a la autoridad judicial, en su facultad decisoria, no le movía otro propósito que el de procurar la adopción de las medidas más favorables para el interés del menor, sujeto del derecho al que la Ley trata

de proteger mediante la institución del acogimiento, cuando la misma resulte beneficiosa para aquél. Sin dejar de reconocer la trascendencia que para la madre puede tener el dictado de una resolución como la indicada en las relaciones futuras con su hija, no por ello había de olvidarse que el interés del juzgador en el mantenimiento de las mismas debe ceder ante la superior importancia, en este caso, de los derechos del menor a fin de procurarle una atención adecuada e idónea para el debido desarrollo de su personalidad en todos los órdenes.

Pero, no obstante, se comunicó a la reclamante las formas de cesación de un acogimiento conforme al art. 173.4 del Código Civil.

Por su parte, en el expediente **Q/503/99** la familia de acogida de un menor ruso que había llegado a nuestro país dentro de un programa de traslado temporal, exponía las dificultades con que se encontraba para conseguir que éste permaneciera por más tiempo, a pesar de que alegaba razones de salud fundamentalmente.

Según manifestaciones del reclamante, el día 20 de julio de 1998 había presentado ante la Comisaría Provincial de Palencia solicitud de exención de visado para un menor ruso con el fin de obtener posteriormente la tarjeta de estudiante.

Dicho menor había llegado a España dentro de un programa de traslado temporal, con visado válido desde el 22 de junio hasta el 12 de septiembre.

La solicitud se realizaba al amparo del art. 56 del R.D. 155/96 de 2 de febrero y la Orden de 11 de abril de 1996 sobre exenciones de visado.

Se alegaron motivos humanitarios y de salud, según se justificó con la documentación aportada al expediente.

La Subdelegación del Gobierno de Palencia, después de haber concedido el día 4 de noviembre un plazo de diez días para alegaciones, y cumplido éste, aún no había resuelto la solicitud. No obstante, el reclamante temía una denegación de la exención de visado porque, al parecer, la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior resolvió una consulta elevada por la Subdelegación citada sobre el caso concreto en la que afirmaba que no consideraba procedente la concesión de la exención de visado solicitada ni la documentación posterior como estudiante en tanto no se encontrara el menor acogido o tutelado en España conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico español.

Esta Institución, al amparo del art. 1.3 de la Ley 2/94 de 9 de marzo, del Procurador del Común, solicitó información a la Subdelegación del Gobierno de Palencia sobre las causas del retraso en resolver la solicitud planteada, al tiempo que reiteraba las razones humanitarias que avalaban la concesión de la exención de visado.

Poco después tuvo entrada en esta Institución escrito procedente de la Subdelegación del Gobierno de Palencia en la que textualmente afirmaba que en atención a las razones humanitarias y de buena fe de la familia española de acogida, le había sido concedida la exención de visado y la tarjeta de estudiante.

Al haber quedado resuelto el problema planteado por el reclamante, se procedió al archivo del expediente.

3.3. Maltratos infantiles

En los expedientes **Q/1045/99** y **Q/1103/99** se denunciaron los supuestos malos tratos físicos y psíquicos que se venían ocasionando a menores internos en un Colegio sito en una localidad de la provincia de Salamanca, subvencionado por el Ministerio de Educación y Cultura.

Concretamente, se denunciaba la existencia de situaciones xenófobas y discriminatorias hacia niñas de color, a quienes se insultaba habitualmente, se pegaba y se amenazaba psicológicamente con la expulsión, que se producía sin comunicación ni explicación alguna a sus familiares o tutores.

Ante tales afirmaciones, por esta Institución se remitió escrito a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a fin de que se incoaran las pertinentes diligencias de investigación al amparo del art. 785 bis del Código Penal, se ordenara la práctica de las debidas actuaciones para la comprobación de los hechos y finalmente se instara del Juez de Instrucción competente la incoación de las correspondientes diligencias previas si de lo actuado se derivaba la comisión de una infracción penal o, en caso contrario, se acordara su archivo.

Al mismo tiempo, se comunicaron también los hechos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca y a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura al objeto de que se determinara su veracidad.

En su virtud, técnicos de la Sección de Protección a la Infancia se desplazaron a la mayor celeridad al Colegio en cuestión, dado que algunos

de sus alumnos tenían abierto expediente de protección. Realizadas las oportunas investigaciones, ese organismo concluyó que exclusivamente desde el punto de vista de las competencias que en materia de menores tenía atribuidas la Junta de Castilla y León, no se habían detectado situaciones de desprotección. No obstante, esa Gerencia Territorial había dado órdenes expresas para que en el curso escolar 1999/2000 se realizara un especial seguimiento de aquellos menores, alumnos del Centro, que tenían expediente de protección abierto en esa Administración.

Por su parte, el Servicio de Inspección Educativa de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura llevó también a cabo inmediatamente, dada la gravedad de los hechos, una Información Previa, enviándose el correspondiente informe al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Salamanca, y comunicándose, al mismo tiempo, que la Dirección Provincial señalada adoptaría las medidas oportunas para el mejor cumplimiento de los aspectos normativos referidos en la Información Previa llevada a cabo y estaría, en todo caso, a las indicaciones de la citada Fiscalía.

Dadas, por tanto, las actuaciones que, en virtud de la intervención de esta Institución, se llevaron a cabo tanto por la Fiscalía competente como por la Administración autonómica y estatal para el esclarecimiento de los hechos, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

En el marco de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, y a petición de este último y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cabe destacar las actuaciones iniciadas sobre cuestiones relacionadas con la adopción internacional en Rusia y en Ucrania:

Este tipo de adopciones comportan el desplazamiento del menor de uno a otro país, con las consiguientes dificultades, jurídica-derivada de los diferentes sistemas normativos- y práctica, por su carácter interétnico e intercultural.

Las normas sobre adopción de los distintos ordenamientos jurídicos internos (de España, por un lado, y de Rusia y Ucrania por otro) difieren entre sí tanto en cuanto al alcance de la filiación, como sobre otras muchas cuestiones de la institución: período probatorio, mediadores, requisitos, efectos, confidencialidad o revocabilidad. Estas diferencias de los ordenamientos internos se traducen en desconfianza y dificultades para reconocer las adopciones realizadas en otros países. De ahí la necesidad de proceder a la regulación convencional de las adopciones mediante la firma de convenios internacionales, para lo cual parece existir buena disposición por todas las partes.

Ni Rusia ni Ucrania han ratificado el Convenio Internacional de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la protección del niño y cooperación internacional en materia de adopción. Sin embargo, al parecer, España es receptora anualmente de un número importante de menores adoptados procedentes de ellos.

No obstante, dado que la preparación y la firma de un instrumento de estas características exige tiempo, entre tanto, nos pareció oportuno llevar a cabo un estudio de la legislación española y de la rusa y ucraniana con el fin de proponer aquellas reformas en beneficio de los menores implicados en un proceso de adopción.

En el caso de Rusia, el procedimiento de adopción se tramita conforme a la ley rusa y posteriormente es reconocido en España porque

los requisitos exigidos coinciden básicamente con los de la ley española. En Ucrania, el Reglamento de Entrega de Niños Nacionales para su adopción por ciudadanos extranjeros, aprobado por Resolución del Gabinete de Ministros el 20 de julio de 1996, es la norma que regula la adopción.

En este país, las adopciones se vienen llevando a cabo cuando los niños no tienen familia biológica conocida o cuando, conociéndola, sus padres biológicos han fallecido o han sido privados de la patria potestad.

Algunas diferencias separan la naturaleza y efectos de la adopción en España y en Ucrania. La legislación ucraniana establece -y a ello se comprometen por escrito los adoptantes con el Centro de adopciones de ese país- la obligatoriedad de registrar al menor adoptado en el Registro de Matrícula del Consulado de Ucrania en España, así como de enviar anualmente un informe al mismo sobre la situación del adoptando. Ello se debe a que, para la legislación de ese país, el adoptando no pierde la nacionalidad ucraniana y se realiza, por tanto, un seguimiento hasta la mayoría de edad, lo que encuentra su justificación, a decir de estas autoridades, en evitar hechos posteriores tan lamentables como la venta de niños, tráfico de órganos, prostitución infantil, mendicidad y otras como la preservación del fondo genético ucraniano.

Pese a que, según las informaciones que obraban en nuestro poder, la tramitación en el país de origen no es muy dilatada, todo el procedimiento de adopción, desde que los solicitantes se ponen en contacto con la entidad colaboradora acreditada hasta la llegada del menor a nuestro país suele exceder de tres años.

A fin de conocer las dificultades con que se encuentran los futuros padres adoptivos de menores de estos países, dirigimos un escrito a la Dirección General de Acción Social, del menor y de la familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en solicitud de información sobre los siguientes extremos:

-Número de adopciones tramitadas durante el año 1998 de menores procedentes de Rusia y Ucrania.

-Edad media de los menores adoptados.

-Dificultades con que se encuentran los solicitantes de adopción de menores de estos países.

-Proyectos existentes de acuerdos bilaterales para la agilización de los expedientes de adopción.

En su respuesta, nos comunicó que, durante el año 1998, fueron constituidas 91 adopciones (con edades comprendidas entre los 5 y los 8 años) con Rusia. Con Ucrania se tramitaron 22 adopciones pero carecía de datos, al elaborar la contestación, sobre las realmente constituidas.

En cuanto a las dificultades con que se encuentra la tramitación de adopciones con estos países, en el caso de Rusia, dicha tramitación es lenta debido a las peculiaridades de la Administración rusa y al hecho de que existen en España 23 "Autoridades Centrales". No obstante, en el Consulado General de España en Moscú se han arbitrado las medidas necesarias para que, una vez constituida la adopción según la ley local, ésta pueda tener acceso al Registro Civil Consular, así como para que los adoptantes españoles puedan culminar los trámites de inscripción y/o salida de los adoptados en el plazo más breve posible.

En relación con Ucrania, nos comunica que no se han detectado dificultades significativas, salvo las comunes a los países del Este de Europa, relacionadas con una burocracia lenta y farragosa, de funcionamiento no siempre diáfano.

En el orden interno español también se plantean dificultades. Algunas Comunidades Autónomas cuentan con normativa propia para la adopción nacional. Sin embargo, carecen de una específica para la adopción internacional o se han limitado a aprobar instrucciones o circulares de carácter interno, pese a haberse convertido, especialmente desde 1996, en un fenómeno social importante. Así, en Castilla y León, p.ej., una Circular de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (la Circular 1/95, modificada en junio de 1996, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor), se encarga, hasta ahora, de regular el trámite de la adopción internacional.

Parece más adecuado, desde luego, que esta materia sea regulada a través de una normativa de carácter más general, como han hecho otras Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña, p.ej.). A fin de unificar criterios, sin duda, resultarán positivos los acuerdos que se lleven a cabo en la Comisión Interautonómica creada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para consensuar criterios mínimos de tramitación y procedimiento en temas de adopción internacional así como la relación con las entidades habilitadas para adopción internacional.

Por tanto, con el fin de agilizar la constitución de la adopción de menores rusos y ucranianos por parte de ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas, parece oportuno adoptar, en tanto se elabora un convenio internacional, las siguientes medidas:

a) Aprobar, si aún no existe en cada Comunidad Autónoma, una normativa de carácter general sobre la adopción internacional.

b) Fijar plazos para el cumplimiento de cada uno de los trámites (emisión del informe de idoneidad, preasignación...) con el fin de no dilatar el período previo a la constitución de la adopción.

c) Ampliar el plazo de validez de los informes de idoneidad. En Castilla y León, p.ej. caducan a los cinco años, mientras que en Ucrania lo hacen al año. Como la tramitación de una adopción internacional suele exceder de este plazo, transcurrido éste, es necesario renovar dicha documentación. Así, el procedimiento se retrasa considerablemente con la petición del informe y con su traslado al país de origen del menor susceptible de adopción.

d) Agilizar los trámites burocráticos, especialmente los de comunicación entre los países. En algunos casos, parte de la lentitud del proceso de adopción se debe al tiempo que se invierte en el envío de la documentación al país de origen del menor o en la comunicación de la preasignación a los futuros adoptantes.

e) Impartir en Rusia y Ucrania clases de castellano a todos los menores implicados en un proceso de adopción por parte de españoles, para favorecer y acortar indudablemente la adaptación. A la vista de la experiencia, no es lo mismo adoptar un niño español que uno de otro país. El hecho de pertenecer a otro país, a otro grupo étnico y sobre todo tener otro idioma imprime a estas adopciones características propias.

Nuestro estudio al respecto, juntamente con las propuestas de medidas a adoptar, que acabamos de citar, fueron remitidos al Defensor

del Pueblo, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

3.4. Actuaciones en colaboración con el Defensor del Pueblo

Otra de las actuaciones a destacar en el ámbito de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, fue la relativa a la regulación de los permisos en los supuestos de adopción.

El desarrollo de tal actuación vino motivado por el conjunto de reclamaciones planteadas ante esta Institución, y por los datos facilitados por la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que ponían de manifiesto que en los últimos años se había incrementado considerablemente la edad de los menores susceptibles de ser adoptados. Y no sólo en los supuestos de adopción nacional, también en el caso de la adopción internacional la edad media del menor susceptible de adopción se había elevado notoriamente, siendo cada vez más difícil adoptar a un niño con menos de cinco años.

Dado, pues, que la edad de gran parte de los menores adoptados superaba los cinco años, y que la fase inicial de la adopción es esencialmente decisiva para la adaptación del niño, al poder presentarse problemas de salud, lingüísticos y/o de conducta, resultó llamativo para esta Institución que la legislación española no concediera al personal laboral y funcionario, para estos casos, permiso alguno a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción. Tanto la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (modificada por Ley 8/92, de 30 de abril), entre otras, y el Estatuto de los

Trabajadores, sólo preveían una suspensión máxima de 8 semanas si el adoptado es menor de 9 meses y de 6 semanas si es mayor de nueve meses y menor de cinco años.

Con ello, nos encontrábamos ante padres adoptivos de un menor de edad superior a cinco años que debían reanudar inmediatamente su actividad laboral tras la resolución judicial por la que se constituía la adopción, e intentarla compatibilizar, cosa no siempre fácil, con la adaptación del niño a la vida familiar, complicada, en su caso, con el cambio de cultura o de lengua, por lo que la dedicación plena de los padres adoptivos en estos momentos nos parecía imprescindible.

Por ello, se hizo llegar al Defensor del Pueblo estatal nuestra preocupación al respecto, por si estimaba oportuno proponer alguna reforma legislativa que permitiera a los padres adoptivos de un menor de edad superior a cinco años disfrutar de algún permiso (especialmente si se trataba de menores extranjeros) con el fin de facilitar la integración del adoptado a nuestro país, dejando, claro está, en manos del legislador la decisión acerca de la duración y condiciones de dicho permiso.

Dicho Comisionado, de acuerdo con nuestras reflexiones, comunicó la disposición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de elevar la edad del adoptado que diera derecho al permiso, así como la duración del mismo.

Efectivamente, con la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, se introdujeron importantes modificaciones en la regulación de los permisos por adopción, de manera que éstos tendrán una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas en los supuestos de adopción de

menores hasta seis años; teniendo, además, la misma duración en los supuestos de adopción o acogimiento de menores mayores de seis años de edad, cuando se trate de menores discapacitados o minusválidos o que por sus circunstancias y experiencias personales o que por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar, debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes.

4. Salud mental

Cada año venimos asistiendo a un progresivo aumento de las reclamaciones presentadas ante esta Institución respecto a la situación de los enfermos mentales en Castilla y León.

Es cada vez mayor, pues, el número de personas, ya sean familiares o afectados, que denuncian la dramática situación en la que viven -desoída en muchos casos por la Administración-, y que reclaman una red de servicios especializados para la atención de este colectivo.

Ello denota, como en años anteriores, el principal problema originado por el desmantelamiento manicomial que trajo consigo la reforma psiquiátrica: la carencia de unos dispositivos alternativos a los antes existentes destinados a la necesaria rehabilitación y resocialización de este tipo de pacientes.

Esta falta de estructuras intermedias suficientes -que todavía persiste en nuestra Comunidad- para la atención del enfermo mental crónico o en proceso de cronificación, cuya creación se hace precisa para el completo desarrollo de la reforma psiquiátrica emprendida en su día, provoca que sean los familiares más próximos los que sufran la terrible y permanente situación que un paciente de estas características produce.

Estas carencias del sistema de atención psiquiátrica de Castilla y León conllevan asimismo que muchos enfermos, que no aceptan fácilmente el reconocimiento de su enfermedad y no siguen la medicación si no reciben cuidados continuos, caigan en la absoluta marginación.

Aun cuando la asistencia psiquiátrica se presta en esta Comunidad Autónoma de forma plurinstitucional, no puede ninguna Administración implicada quedar impávida ante las escalofriantes situaciones que la mayoría de los familiares de estos enfermos se ven obligados a asumir por las carencias existentes.

Hemos sido conocedores, eso sí, de algunos avances en los últimos años, pero ante las numerosas reclamaciones presentadas en esta Institución durante este ejercicio, resulta desolador que todavía el aparato administrativo, ya en el año 2000, desatienda el conjunto de necesidades que justificadamente demandan los enfermos psiquiátricos y sus familias.

Los problemas planteados responden a los siguientes epígrafes:

4.1. Problemas que plantea el ingreso de los enfermos mentales

- Carencia de dispositivos asistenciales

La deshospitalización forzada de los enfermos mentales con la reforma psiquiátrica, no ha venido acompañada de la paulatina creación de dispositivos alternativos destinados al tratamiento hospitalario de este tipo de pacientes.

Las reducidas estructuras existentes no alcanzan, o lo hacen insuficientemente, a un grupo de pacientes (en su mayoría psicóticos y crónicos) que precisan de cuidados especiales y continuos después de sus breves internamientos en las unidades de agudos, convirtiéndose en un sector discriminado que vive, junto con sus familias, en situaciones de extrema necesidad.

Ello se agrava aún más en el caso de pacientes que provocan gravísimas alteraciones sociales y familiares. Debe pensarse que muchos de ellos no tienen cabida en el entorno familiar, pues pueden llegar a ser devastadores los efectos que estos enfermos pueden producir sobre sus familiares afectados, que se ven incapacitados para controlar la situación. En otros casos, ni tan siquiera existe la familia, o habiéndola no está en condiciones para hacerse cargo del enfermo, como ocurre con padres ancianos también aquejados de alguna enfermedad física.

Por ello, la falta de centros pertenecientes al sistema público de esta Comunidad Autónoma sigue siendo uno de los problemas más denunciados por las familias ante esta Institución, instando, en consecuencia, el internamiento del enfermo en un centro adecuado para su tratamiento.

No puede olvidarse, desde luego, que el internamiento de un enfermo mental requiere la previa prescripción médica. La ausencia, en algunos de los casos planteados, de una recomendación de ingreso efectuada por médico especialista impidió -al objeto de evitar una conculcación de la libertad del enfermo- que esta Institución pudiera llevar a cabo las gestiones oportunas con los organismos administrativos competentes.

Tal fue el caso, entre otros, del expediente **Q/151/99**, en el que se planteaba la dramática situación padecida en la familia del reclamante, pues uno de sus hijos, de 36 años de edad -diagnosticado de esquizofrenia residual, trastorno disocial de la personalidad y adicción a las drogas y alcohol- presentaba desde los 18 años conductas inestables, agresivas y psicopáticas.

Desde su ingreso en marzo de 1998 por mandamiento judicial, el enfermo había acudido de forma irregular a las consultas, no había seguido el tratamiento prescrito y mantenía las mismas conductas desadaptativas. Su situación era de abandono y desaliño, presentando ansiedad e irritabilidad, con evidente agresividad especialmente hacia la madre.

O el caso planteado en la queja **Q/1519/99**, en la que se denunciaba la situación de una mujer de la localidad leonesa de Astorga, diagnosticada de esquizofrenia paranoide, pese a lo cual sólo era tratada médicamente de forma esporádica debido a su nula conciencia de la necesidad de tratamiento.

Como consecuencia de ello, la enferma presentaba una total desinhibición de índole sexual, manteniendo frecuentes relaciones sexuales con cualquier varón que se lo requiriera; situación que había devenido en un embarazo, encontrándose a la fecha de presentación de la queja en la novena semana de gestación.

Esta problemática también se plantea en el medio social. Así, en la queja **Q/989/99** se hacía alusión a que un vecino de una pequeña localidad leonesa sufría alguna alteración psíquica que le impedía gobernar su persona, siendo, por ello, objeto de numerosas denuncias ante la autoridad judicial y policial. La tranquilidad y convivencia de los vecinos de esa

localidad se veía afectada por los continuos comportamientos agresivos y antisociales del enfermo, que cometía constantes daños a las propiedades, robos y hurtos en las viviendas y amenazaba a las mujeres con violarlas y matarlas.

Resultaba imposible, desde luego, permanecer impasible ante estas situaciones en las que existía una peligrosidad potencial para el propio enfermo, familia y terceros, y en las que parecía evidente que un tratamiento de forma ambulatoria carecía de sentido.

Así pues, esta Institución, tal como ha venido desarrollando en ejercicios anteriores, acordó -conforme a lo previsto en el art. 203 del Código Civil- poner esos casos en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procedía instar Juicio de Menor Cuantía dirigido a declarar la incapacidad de los enfermos, en caso de que sus facultades cognitivas y volitivas aparecieran anuladas hasta el punto de que tales personas no pudieran gobernarse por sí mismas, y adoptar las necesarias medidas de seguridad (como el internamiento) para su adecuada protección y la de terceros.

La constante colaboración de las Fiscalías de las correspondientes Audiencias Provinciales quedó patente con las diligencias que a los objetivos propuestos fueron realizadas en cada uno de los casos planteados.

En otros supuestos, la aportación por parte del firmante de la queja de la necesaria recomendación de ingreso efectuada por médico psiquiatra, hizo posible la intervención del Procurador del Común ante las Administraciones competentes.

Destaca, en este sentido, el expediente **Q/242/99**, en el que el reclamante denunciaba la situación padecida por su hija, de 45 años de edad, diagnosticada de esquizofrenia paranoide crónica, con frecuentes alteraciones de comportamiento que se traducían en constantes conductas agresivas hacia la familia y hacia sus vecinos, así como en daños materiales a los mismos. La situación relatada era, sin duda, imposible de controlar por sus familiares.

Además, en el año 1984 la paciente había sido condenada por un delito de parricidio cometido contra su esposo, permaneciendo en prisión hasta el año 1990, fecha en que se le había concedido la libertad condicional.

La posterior convivencia de la enferma con su padre y su hermano -con retraso mental- había resultado imposible debido a los continuos comportamientos agresivos de aquella. Ello motivó múltiples internamientos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León.

Tras uno de sus últimos ingresos en la citada Unidad, se emitió el correspondiente informe de alta, en el que se hacía constar que dada la cronicidad de la esquizofrenia de esta enferma, que la llevaba a tener conductas agresivas en el medio familiar, y no descartándose el riesgo de un pasaje al acto, se consideraba necesario que ese ingreso psiquiátrico se prolongara en un centro de internamiento de media/larga estancia de carácter asistencial.

Posteriormente, y con motivo de un nuevo ingreso, se emitió informe por el Servicio de Psiquiatría del Hospital de León, en el que se

seguía recomendando la asistencia de esa paciente en un centro de media o larga estancia.

Sin embargo, dicho ingreso recomendado médicamente no había llegado a producirse. Debía, además, tenerse en cuenta que la enferma carecía de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos que conllevaría su estancia en un centro de carácter privado adecuado para su tratamiento.

Todo ello había provocado una situación de abandono total hacia la enferma, y el temor constante de su familia y vecinos ante las reiteradas agresiones padecidas.

Ante hechos como el relatado, la Administración autonómica viene reiterando a esta Institución que carece de competencias en la materia, entendiéndose que la solución de esta problemática corresponde al Insalud, que a su vez, negando su competencia, remite el asunto a la Junta de Castilla y León.

Pues bien, la asistencia psiquiátrica propiamente dicha, como prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud, según el Real Decreto 63/1995, se presta a través de las Unidades de Salud Mental Extrahospitalarias y las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales. En consecuencia, corresponde al Insalud exclusivamente el diagnóstico y seguimiento clínico, así como la hospitalización para procesos agudos y reagudización de procesos crónicos.

Sin embargo, superada la fase aguda de la enfermedad, un paciente de las características señaladas requiere una asistencia encaminada a su

rehabilitación y resocialización, que no debe realizarse desde los recursos sanitarios propiamente dichos, sino desde o en coordinación con los servicios sociales. Y ello por los siguientes motivos:

El art. 20 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad afirma la total equiparación del enfermo mental a las *"demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales"*. El art. 1 del Decreto autonómico 83/1989, sobre organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica, establece expresamente que *"los cuidados asistenciales para la atención de los problemas de salud mental se prestarán a todos los ciudadanos preferentemente desde los recursos sanitarios y sociales existentes en su correspondiente Área de Salud"*.

Por ello, un paciente de las características señaladas puede encajar dentro del concepto de minusválidos psíquicos a que se refiere el art. 12 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de 28 de diciembre de 1998 o de *"otros sectores"* a que se refiere su art. 16. Éstos son, entre otros, los colectivos a los que van dirigidos los Servicios específicos, sectores concretos de población en función de sus necesidades y que requieren un tratamiento especializado.

Así, el art. 18 de dicha Ley dispone que *"la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, a permitir el uso de Centros del Sistema de Acción Social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida o sustituir la atención que se preste en sus centros"*.

Sin la puesta en práctica de todo ello, se viene a trasladar el grave problema de la enfermedad mental a las familias y, en su defecto, a la comunidad, esto es, a generar una población marginal, un sector excluido

de la sociedad que se encuentra sin control en las calles de nuestras ciudades.

Por ello, el enfermo mental, en relación con el resto de las personas que pueden utilizar los servicios sociales básicos y específicos (un minusválido, un anciano, etc.), se encuentra discriminado. No dispone de recursos específicos que eviten ingresos y permitan su normalización e integración.

La aprobación del Plan de Atención Socio-Sanitaria, no obstante, resulta de vital importancia al respecto. Pero esta Institución teme que su puesta en práctica se retrase por esa implicación plurinstitucional en la asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma (Insalud, Junta de Castilla y León, Diputaciones, Consorcios Hospitalarios).

Ante la urgente necesidad de creación de unos servicios eficaces que den respuesta coherente a las necesidades de atención de los enfermos mentales, resulta imprescindible para esta Institución acometer un importante esfuerzo de colaboración entre las distintas Administraciones para la rápida implantación y desarrollo del citado Plan.

Todo ello motivó que el Procurador del Común resolviera efectuar *recomendación formal* a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de que:

1.- En el caso concreto de la señalada enferma, se estudiara la posibilidad de dar respuesta a la necesidad derivada de la situación padecida por la misma.

2.- Y en relación con la problemática general sobre la salud mental y asistencia psiquiátrica existente en nuestra Comunidad Autónoma, se

agilizara, en la medida de lo posible, el desarrollo y puesta en práctica del Plan de Atención Socio-Sanitaria.

Al cierre de este informe, se está a la espera de recibir respuesta a dicha resolución.

En otros casos, no obstante, la imposibilidad del ingreso no se justificaba en una irregular actuación administrativa. Puede destacarse a este respecto la queja **Q/2172/98**. La cuestión planteada partía de una solicitud efectuada por el reclamante a la Gerencia de Servicios Sociales para el ingreso de su hijo, diagnosticado de retraso mental de grado medio y con trastornos mentales graves, en centro de atención a minusválidos psíquicos (CAMP) dependiente de esa Administración.

Dicha solicitud venía motivada, fundamentalmente, por la falta de disponibilidad de recursos económicos suficientes para continuar sufragando los gastos originados por la estancia de su hijo en el Centro Hospitalario "San Juan de Dios" de Palencia en régimen de internamiento.

La denegación expresa de la misma, no obstante, vino dada por Resolución de 21 de septiembre de 1998 de la Gerencia de Servicios Sociales. Al mismo tiempo, el recurso ordinario determinante de la disconformidad hacia la misma había sido desestimado por resolución de 8 de julio de 1999 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Para determinar la procedencia o no de tal denegación, por esta Institución se analizó el expediente tramitado al efecto por la Administración autonómica, del que se desprendían los siguientes antecedentes:

- Ya en el año 1996 se había instruido expediente para la concesión de estancia temporal en centro de minusválidos a favor del enfermo, autorizándose dicha estancia en un centro público ubicado en la localidad de Soria.

Antes de la finalización de dicha estancia temporal, se había emitido informe por técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria, en el que se indicaba expresamente que el enfermo desde su ingreso había presentado de forma continua alteraciones graves conductuales que alteraban y ponían en peligro la normal convivencia e integridad física de los beneficiarios y trabajadores del Centro. Estas conductas se manifestaban con negativismo a aceptar las normas establecidas, terquedad, intentos de huida y agresividad física y verbal hacia otros beneficiarios y personal del centro.

Considerando, por tanto, ese ingreso como un riesgo permanente, se instó la baja con carácter de urgencia sin agotar el periodo de estancia temporal.

- Posteriormente, solicitado ingreso en Centro ocupacional, por la Gerencia de Servicios Sociales se procedió a dictar resolución denegando dicha solicitud por padecer trastornos mentales graves que pudieran alterar la normal convivencia del centro.

- Finalmente, y como objeto de la queja señalada, se presentó ante la Gerencia de Servicios Sociales solicitud de ingreso en Centro de Atención a Personas Discapacitadas (CAMP).

En el expediente instruido constaban el correspondiente Dictamen Médico Facultativo y los informes técnicos emitidos (médico, social y

psicológico) para la posterior valoración. En éstos se especificaba la existencia de alteración de la conducta por trastorno mental orgánico.

Ello había determinado que la Comisión de Valoración de Ingresos acordara proponer la denegación de la solicitud por padecer trastornos mentales graves.

Así, mediante resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 21 de septiembre de 1998 se denegó la solicitud señalada por no reunir los requisitos para ocupar la plaza solicitada, al presentar trastornos mentales graves que podían alterar la normal convivencia en el centro, conforme a lo dispuesto en el art. 3 apartado 3.3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987 que regula los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales.

Pues bien, entre las formas de asistencia a personas discapacitadas, interesaba para el caso que nos ocupa la atención en régimen residencial. Los centros residenciales para minusválidos están destinados a proporcionar atención integral y a servir de vivienda permanente, cuando fuera necesario, a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

A este respecto, la Orden de 4 de junio de 1992, modificada por la de 30 de septiembre de 1994, aprobó el Estatuto Básico de los Centros residenciales para minusválidos del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales. Entre la clasificación de centros figuran los de Atención Especializada a Minusválidos Psíquicos (CAMP). Este tipo de establecimientos están dedicados a la atención y asistencia a personas con

deficiencia mental que, por la naturaleza de su afectación exigen tratamientos idóneos para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social.

Aun cuando se trata de servicios sociales, y por tanto con carácter de universalidad, el ingreso en los mismos requiere el cumplimiento de determinados requisitos para alcanzar la condición de beneficiario.

Estos requisitos generales se encuentran recogidos en el art. 3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, que regula los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales, entre los que destaca no padecer trastornos mentales graves que puedan alterar la normal convivencia en el centro.

Dado que el cumplimiento de dichos requisitos se determina por el órgano competente durante la instrucción del oportuno expediente administrativo, la Gerencia de Servicios Sociales, según pudo comprobarse, llevó a cabo la tramitación y valoración del expediente de ingreso iniciado al efecto.

Para ello, resultaba preciso para la Administración determinar si el solicitante cumplía los requisitos exigidos en la normativa vigente que le hicieran merecedor de la condición de beneficiario.

En concreto, y para posteriormente fijar la puntuación obtenida conforme al baremo en vigor, se analizó la exigencia de la calificación legal de minusválido, la ausencia de enfermedad infectocontagiosa y de trastornos mentales graves.

La documentación obrante en el expediente acreditaba el cumplimiento de los dos primeros requisitos. Sin embargo, los informes técnicos emitidos (médico, social y psicológico) especificaban la existencia de alteración de la conducta por trastorno mental orgánico.

A ello se unía, al mismo tiempo, la baja causada en su día de la estancia temporal autorizada en centro de minusválido, por presentar el enfermo graves alteraciones conductuales que alteraban y ponían en peligro la normal convivencia e integridad física de los beneficiarios y trabajadores del centro.

La existencia de prueba suficiente que acreditaba el incumplimiento de uno de los requisitos legalmente exigidos, aun cuando concurrieran todos los demás, obligó a la Comisión de Valoración de Ingresos a proponer la denegación de la solicitud por el padecimiento de trastornos mentales graves.

Ante ello, la resolución del expediente de la Gerencia de Servicios Sociales no podía ser otra, por imperativo legal, que la denegación de la solicitud de ingreso en CAMP dependiente de la Administración autonómica, al no reunir los requisitos para alcanzar la condición de beneficiario y ocupar la plaza solicitada.

Al resultar, por tanto, probada la concurrencia en el solicitante de causa impositiva de la estimación de su solicitud de ingreso, por esta Institución se estimó acertada la decisión administrativa dictada, dando por concluida la investigación.

- Ingresos en aquellos dispositivos dirigidos a la rehabilitación

Las Unidades de rehabilitación constituyen uno de los recursos asistenciales de salud mental de Castilla y León. La problemática suscitada en torno a los internamientos en este tipo de dispositivos han sido también objeto de queja ante esta Institución.

Destaca la situación relatada en el expediente **Q/747/99**, respecto a un enfermo de 31 años de edad, diagnosticado de esquizofrenia esquizoafectiva, con un importante componente de autoagresividad y heteroagresividad y nula conciencia de enfermedad.

Con motivo de su ingreso involuntario en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León, por esta Institución se llevaron a cabo las gestiones oportunas con la Dirección Provincial del Insalud, a fin de conocer si conforme al diagnóstico y evolución del paciente, procedía su derivación a la Unidad de Rehabilitación del Hospital "Santa Isabel" de León para su adecuado tratamiento, una vez fuese dado de alta en aquel Hospital.

Y ello por cuanto el acceso a este tipo de recursos rehabilitadores, que integran la red asistencial de salud mental y asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma, solamente puede llevarse a efecto, conforme a lo dispuesto en el Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, desde los dispositivos ambulatorios de las Áreas sanitarias, y excepcionalmente desde las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales.

Pues bien, pudo conocerse a través de las gestiones realizadas con el Insalud que no había sido propuesto el ingreso en la señalada Unidad de rehabilitación por cuanto es requisito indispensable para la valoración de

la idoneidad que el enfermo acuda de forma voluntaria, lo que no ocurría en el caso sometido a nuestra consideración.

La exigencia del requisito de la voluntariedad, que no obedece en modo alguno a una actuación arbitraria por parte de la Administración, venía a responder al fin mismo para el que han sido creadas estas unidades dirigidas a la rehabilitación del enfermo. Y es que tratan de crear un medio lo más normalizante posible, evitando medidas institucionales que conduzcan a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permitan la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente. Ello motiva la imposibilidad del internamiento de pacientes crónicos de forma involuntaria, ya que la cooperación del enfermo resulta indispensable para los objetivos terapéuticos.

La falta de voluntariedad, pues, en el enfermo determinó en el caso examinado la imposibilidad de su ingreso en el Hospital "Santa Isabel", y sin que ello pudiera imputarse a una irregular actuación administrativa que exigiera la supervisión de esta Institución.

Semejante situación se planteó en la queja **Q/15/99**, relativa a una enferma mental de 29 años de edad, diagnosticada de esquizofrenia paranoide, y objeto de diversos internamientos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital Universitario de Salamanca y en la Unidad de Rehabilitación y Hospital de Día del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales.

Siendo tratada en el Equipo de Salud Mental núm. 5 de Salamanca, se había procedido a emitir el correspondiente informe psiquiátrico, haciéndose constar la gravedad del diagnóstico y la evolución con difícil control de la sintomatología sensoperceptiva y delirante, así

como su importantísimo deterioro en las actividades elementales de autocuidados y de la vida diaria.

Ello motivó que interesara a esta Institución conocer si podría valorarse la idoneidad de dicha enferma para su derivación a una Unidad de Rehabilitación (por ejemplo la perteneciente al Consorcio Hospitalario de Salamanca) al objeto de recibir el tratamiento adecuado a su enfermedad y, en caso de resultar su patología susceptible de dicho ingreso, las medidas a arbitrarse para llevar a efecto el internamiento.

A este fin, y teniendo en cuenta el ya señalado sistema de acceso a dichos recursos, por esta Institución se efectuaron las gestiones pertinentes con la Dirección Provincial del Insalud de Salamanca.

En virtud de la intervención del Procurador del Común, la citada Dirección Provincial se puso en contacto con el Coordinador de Salud Mental, valorándose favorablemente la posibilidad de que la enferma pudiera seguir tratamiento en la Unidad de Rehabilitación del Consorcio Hospitalario de Salamanca.

Para ello se procuraría además la colaboración con el Equipo de Salud Mental, y los contactos con el Equipo de Atención Primaria y el Centro de Acción Social correspondientes, a fin de proporcionar a la familia y a la paciente el apoyo necesario tanto para favorecer el ingreso como para el desarrollo de los programas del proceso de su rehabilitación.

El resultado favorable de las gestiones realizadas determinó la conclusión de nuestras investigaciones y, en consecuencia, el archivo de la queja.

- Ingreso en centros psiquiátricos penitenciarios

El cumplimiento o ejecución de una medida de seguridad privativa de libertad adoptada judicialmente, consistente en el internamiento de un enfermo declarado exento de responsabilidad penal, no está exenta de dificultades.

Así, en el expediente **Q/2143/99** se manifestaba la disconformidad con el ingreso de un enfermo mental, condenado por la comisión de un delito, en un centro penitenciario, al considerarse por el reclamante que la medida adecuada sería el internamiento en un centro de carácter psiquiátrico.

De los términos alegados por el reclamante no pudo deducirse una actuación irregular de las Administraciones objeto de supervisión por parte del Procurador del Común. Ello por los siguientes motivos:

1.- El art. 20 del vigente Código Penal señala que *"Están exentos de responsabilidad criminal: 1º El que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión"*. Y el art. 101 dispone: *"Al sujeto que sea declarado exento de responsabilidad criminal conforme al número 1º del art. 20, se le podrá aplicar, si fuere necesaria, la medida de internamiento para tratamiento médico o educación especial en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie, o cualquier otra de las medidas previstas en el apartado 3 del art. 96"*. En este último precepto se contempla la medida privativa de libertad consistente en el internamiento en un centro psiquiátrico o de educación especial.

Efectivamente las psicosis o enfermedades mentales motivan, de ordinario, un estado de enajenación y, por tanto, pueden determinar la aplicación de una eximente. Pero de no originar el efecto psicológico requerido para la eximente, dará lugar a la aplicación de una atenuante o incluso, según el caso, ni siquiera la apreciación de la atenuante. Así, no todas las enfermedades mentales, por sí solas, eximen de responsabilidad penal al sujeto que ha cometido un delito o falta. En cada caso, el sujeto deberá ser reconocido por el médico forense u otro especialista para que, a la vista del informe emitido, el órgano judicial decida si está exento de responsabilidad criminal, ésta se encuentra disminuida o incluso permanece íntegra la imputabilidad.

2.- En el caso de que el enfermo en cuestión hubiera sido declarado exento de responsabilidad penal y, por lo tanto, destinatario de la aplicación de una medida de seguridad de internamiento, se plantea el problema de la ejecución de la medida, es decir, el problema de "quién" y "dónde" debe ser ejecutada.

El art. 101 alude al internamiento *"en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie"*. El Código Penal no admite expresamente la posibilidad de que el internamiento sea cumplido, en los casos a que respectivamente se refieren, en un centro privado u homologado. En todo caso, lo que sí parecería correcto, teniendo en cuenta que se trata del cumplimiento de una sentencia judicial, es que la ejecución material de la medida fuese encomendada primeramente a un centro público y sólo subsidiariamente a uno privado. Supuesto lo anterior, el problema siguiente sería el de decidir a qué sector de la Administración pública deben corresponder los centros públicos de internamiento y, en su caso, la responsabilidad de acreditar u

homologar los centros privados en los que ocasionalmente y cuando sea necesario pueda ser delegada esta función.

En principio, el nuevo Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, parece dar a los problemas enunciados una única y sencilla respuesta al decir en su art. 1 que el Texto regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad y reiterar en el art. 2 que la actividad penitenciaria tiene como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas de seguridad privativas de libertad.

A la vista de estos preceptos, podría pensarse que es la Administración Penitenciaria la que debe asumir, directamente y en todo caso la ejecución de las medidas de internamiento. Una atenta lectura, sin embargo, del Reglamento Penitenciario, donde casi no es posible encontrar una norma que regule el cumplimiento de las medidas de seguridad privativas de libertad, pone claramente de relieve que los establecimientos penitenciarios estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de las condenas penales. Es preciso llegar al art. 182 del Reglamento Penitenciario para que la apuntada contradicción se resuelva. En el párrafo 3º de este precepto se dice que la Administración penitenciaria correspondiente celebrará los convenios necesarios con *otras Administraciones públicas o con entidades colaboradoras* para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el Código Penal.

3.- Pese a lo dicho, no podía dejar de tenerse en cuenta que el art. 184 b) prevé el ingreso en establecimientos o unidades psiquiátricos penitenciarios de personas exentas de la responsabilidad criminal a las que *"les haya sido aplicada una medida de seguridad de internamiento en*

centro psiquiátrico penitenciario". Como en el art. 96.2 del Código Penal -donde se enuncian las medidas de seguridad- sólo se prevé el internamiento en centro psiquiátrico sin más adjetivación, es razonable entender que acordarlo en un centro de esta índole que "además" sea penitenciario, será una decisión que debe ser reservada para casos de grave peligrosidad del enfermo y , por el contrario, la pauta a seguir en la generalidad de los casos será la de internamiento en un centro no penitenciario de otra Administración pública o en un centro privado de una entidad colaboradora.

De todo ello se concluyó por esta Institución, y así se comunicó al reclamante, que siempre es el órgano judicial el que, a la vista de los informes médicos realizados -que valoran en cada caso la patología que padece el sujeto-, impone la pena o la medida de seguridad correspondiente. Y también son los Juzgados y Tribunales los que, teniendo en cuenta la personalidad del penado, determinan cuál es el lugar idóneo para su cumplimiento. En esta decisión no pueden intervenir los particulares, ni los familiares del penado ni los centros de internamiento, que en ningún caso podrían negarse a recibir un enfermo ingresado por orden judicial.

4.2. Incapacitación de los enfermos mentales.

Son muchos los supuestos de posibles causas susceptibles de incapacitación judicial de los que en los últimos años esta Institución ha tenido conocimiento, y que, conforme a lo dispuesto en el art. 203 del Código Civil, se han comunicado al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

En algunos casos, la propia familia del enfermo mental en el que pudiera concurrir una posible causa de incapacitación, se muestran reticentes a que se produzca tal declaración judicial por temor a las consecuencias derivadas de la misma (nombramiento de tutor, administración de bienes, etc.).

En otros, sin embargo, muestran su disconformidad ante la denegación de la solicitud efectuada a tales efectos. Este fue el caso del expediente **Q/1220/99**. El Juzgado de Primera Instancia competente había dictado en su día sentencia declarando la incapacidad parcial del enfermo mental. Sin embargo, posteriormente la Audiencia Provincial había estimado el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la citada sentencia y, revocándola, había acordado no haber lugar a la incapacitación antes declarada.

La declaración de incapacidad de una persona se presenta, en el ámbito civil, como una de las más trascendentales al afectar a la libertad propia de los seres humanos -Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1991- motivo por el que no resulta posible privar a una persona de su capacidad sin que proceda la correspondiente declaración judicial y el correlativo establecimiento de la tutela.

En particular, el art. 199 del Código Civil establece textualmente que *"nadie puede ser declarado incapaz sino por sentencia judicial en virtud de las causas establecidas en la Ley"*. Es esta declaración la que suprime la capacidad, y de la cual deriva bien la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad o bien la sumisión o tutela del incapacitado.

Los procesos judiciales sobre incapacitación imponen un especial tratamiento y exigen una concentrada y directa atención del juzgador, ya que el objeto de los mismos no son las cosas ni las controversias derivadas de las relaciones jurídicas, sino la persona misma, declarándose el reconocimiento o privación de la capacidad jurídica de obrar, que es la aptitud innata para ser sujeto de derechos y obligaciones, determinada por el nacimiento (art. 29 del Código Civil) e inherente a la condición de ciudadanos.

La incapacitación, como privación de la capacidad de obrar de la persona por sentencia, es un estado civil en el que se coloca al sujeto en un grado de incapacidad por padecer determinadas deficiencias. En términos generales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo refiere las deficiencias a aquellos estados en los que se da un impedimento físico, mental o psíquico permanencial que merma la personalidad, la deteriora y la amortigua, con efectos en la capacidad volitiva y de decisión, incidiendo en su conducta al manifestarse como inhabilitante para el ejercicio de los derechos civiles y demás consecuentes.

Por ello, la base fáctica de la incapacitación, esto es, las causas fijadas en la ley, como dice el citado art. 199, son las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impiden a la persona gobernarse por sí misma, según precisa el art. 200 del Código Civil, y de ello, como matiza la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará la decisión judicial de carecer de aptitud para autogobernarse, destacando al mismo tiempo que la enfermedad o deficiencia ha de ser constante, entendida como permanencia hacia el futuro.

Así pues, se deduce que resultará preciso para la declaración judicial de incapacidad:

a) El requisito de persistencia o permanencia de la enfermedad o deficiencia, que no significa necesariamente que sólo venga siendo sufrida ya durante mucho tiempo, sino que previsiblemente haya de durar en el futuro.

b) Al mismo tiempo, no sólo es suficiente que se padezca una enfermedad persistente de carácter físico o psíquico, lo cual puede perfectamente integrarse en una patología permanente y con una intensidad deficitaria prolongada en el tiempo y mantenida en intensidad, o bien, incluso, con independencia de que pudieran aparecer oscilaciones o ciclos en que se agudice mucho más la dolencia o patología, porque lo que realmente es preciso es que el trastorno, tanto sea permanente como oscile en intensidad, impida al afectado gobernarse por sí mismo.

Conforme a lo anterior, se estimó oportuno comunicar al reclamante que:

- Es principio general, admitido en la legislación y confirmado por la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, el que a toda persona ha de reputársele capaz, mientras no se demuestre lo contrario por una prueba concluyente.

- La decisión judicial que se dicte en el procedimiento de incapacitación judicial habrá de estar fundada inexorablemente en alguna de las causas establecidas por la ley, cuya certeza plena lleve al Tribunal a la convicción total sobre la carencia de aptitud del sujeto para autogobernarse.

- La prueba requerida habrá de constatar la existencia de enfermedades o deficiencias persistentes, de carácter físico o psíquico,

que impidan a la persona regirse por sí misma, y revelen, en definitiva, la necesidad de someter a aquélla a los mecanismos de guarda y protección previstos en los arts. 215, 222 ó 287 del Código Civil.

Aplicando todo ello al supuesto planteado, y lejos de supervisar las decisiones judiciales en cuestión, ante la independencia conferida por la Constitución a los Tribunales de Justicia, cabía deducir que no había existido para el Juzgador la prueba directa y concluyente antes citada, que destruyera el principio general favorable a la capacidad de las personas.

No obstante, se informó al reclamante que siendo posible que una declaración de incapacitación, ya judicialmente constatada, pueda quedar sin efecto o modificarse por el advenimiento de nuevas circunstancias, resultaba claro asimismo que cuando esa incapacitación no se hubiera acordado -como en el presente supuesto- también era posible que la parte interesada pudiera instar un nuevo proceso si sobrevinieran nuevas circunstancias determinantes de dicha incapacitación.

4.3 Ayudas convocadas por la Administración para la atención de los enfermos mentales

La carencia, como se ha señalado, de centros específicos pertenecientes al sistema público destinados al internamiento de los enfermos mentales crónicos, hace que cobre especial importancia la concesión de subvenciones o ayudas económicas para poder sufragar los cuantiosos gastos originados por el obligado ingreso de estos pacientes en recursos de carácter privado.

Aún así, la Administración autonómica ha venido manifestando su falta de competencia ante algunas solicitudes de ayudas para pacientes psiquiátricos. Destaca en este sentido el expediente **Q/1907/99**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León por la que se denegaba una ayuda solicitada para su hijo, al amparo de la Resolución de 18 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales, mediante la que se convocaban ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el ejercicio 1998.

Siendo la finalidad de estas ayudas mejorar el bienestar físico, material, personal y social de las personas con discapacidad, para alcanzar una calidad de vida acorde con la que disfrutaban el resto de los ciudadanos, y reconociéndose entre los objetivos subvencionables la asistencia institucionalizada de atención especializada para personas gravemente afectadas (art. 3 A) 2.2), las circunstancias que justificaban la presentación de la citada solicitud eran las que se indican a continuación.

El enfermo había sido diagnosticado de esquizofrenia paranoide en el año 1978. Tras su excarcelación, como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Código Penal, del Hospital Penitenciario de Foncalent en el año 1996 -al que había ingresado por la comisión de un delito de parricidio en 1980-, se produjo su ingreso en fecha 1 de junio de 1996, instado por el Ministerio Fiscal y acordado por el órgano jurisdiccional competente, en la entonces existente Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León.

El alta se produjo el 3 de julio de 1996, emitiéndose el correspondiente informe médico, en el que se afirmaba que *"la evolución del trastorno del paciente ha sido crónica con episodios agudos y*

progresivo defecto. El motivo del ingreso es la persistencia de la sintomatología productiva delirante-alucinatoria, así como la imposible contención y manejo en su medio familiar".

Dada la ausencia en nuestra Comunidad Autónoma de dispositivos asistenciales de carácter público en los que pudiera llevarse a cabo el ingreso del paciente en régimen de larga estancia, y teniendo en cuenta la situación en que éste se encontraba, se procedió por la familia a realizar su traslado al Centro Asistencial "San Juan de Dios" de Palencia, en régimen privado, en el que permaneció durante el año 1998.

Poco antes de solicitarse la ayuda indicada, se emitió informe por el citado Centro en el que se señalaba textualmente:

"Dado el deterioro cognitivo y el deterioro social, el paciente carece de lazos sociales, no puede integrarse en una vida social adecuada dado que su capacidad de vínculo casi ha desaparecido y su capacidad comunicativa se reduce a incoherencias de pensamiento. No transmite casi nada con sentimiento normal.

Su vacío emocional, además de desintegrar su capacidad vinculante, con incapacidad de sentir en sí, para sí y para otros sentimientos de petición y demanda y de efectuar intercambios afectivos adecuados, le llevan a estar encerrado en su mundo psicótico, hasta el momento, de forma irreversible. Debe seguir en régimen de internamiento psiquiátrico dadas las características psicopatológicas de este paciente".

A la necesaria prolongación de dicho internamiento se unía, sin embargo, el alto coste de la estancia en el citado centro durante 1998, que

ascendía a 5.803 pesetas diarias, esto es, a unas 174.000 pesetas mensuales aproximadamente, cuantía que para el padre del enfermo, que ejercía las funciones de tutor, suponía un desembolso excesivo.

Por ello, se solicitó la ayuda pública en cuestión para poder sufragar en parte los gastos originados por ese ingreso.

Sin embargo, según el expediente remitido a esta Institución por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, la Junta Provincial de gestión de prestaciones emitió propuesta denegatoria de dicha ayuda, "por no ser competencia de este organismo". Así, dicha ayuda fue denegada expresamente mediante resolución de fecha 17 de agosto de 1998 de la citada Gerencia, haciéndose constar como fundamento de dicha denegación que "la atención que precisa no es competencia de este organismo".

Con carácter general, la ayuda que se otorga por una resolución administrativa concreta es un acto administrativo unilateral; por ello ha precisado la doctrina científica que las ayudas públicas se solicitan por los particulares y se otorgan, en su caso, por la Administración. Ahora bien, hay que distinguir entre las que son simplemente un auxilio o ayuda económica directa en favor de los particulares, sin que éstos estén obligados a observar, posteriormente, una conducta determinada, y aquellos que requieren que el subvencionado realice un comportamiento determinado.

En el presente supuesto, la ayuda solicitada correspondería al segundo tipo consignado, al quedar obligados los beneficiarios al cumplimiento de una serie de condiciones.

Pero con independencia de la naturaleza de la misma, en materia de ayudas públicas y subvenciones, como tiene declarado el Tribunal Supremo, cabe admitir que se puede estar en el campo de la discrecionalidad, tanto en el aspecto relativo a su creación, como a su regulación y hasta su limitación, entre otras por razones presupuestarias.

Bien es cierto, por tanto, que la convocatoria no comporta la adquisición de un derecho subjetivo por parte de los solicitantes, sino una simple expectativa condicionada por el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y, en todo caso, por las disponibilidades presupuestarias.

Pero esa discrecionalidad no puede ser sinónimo de arbitrariedad, sino que la resolución que al efecto se dicte por el órgano administrativo competente deberá ajustarse a las exigencias establecidas, entre las que merece destacar el requisito de la motivación.

Precisamente, la doctrina viene afirmando que la motivación de la decisión comienza por marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta.

La prohibición, por tanto, de la arbitrariedad proclamada en el art. 9.3 de la Constitución Española, conlleva la exigencia de justificación del ejercicio de las potestades administrativas, e impone, entre sus consecuencias, el deber de justificación de los actos de los poderes públicos.

Así pues, este requisito no solamente permite determinar con mayor certeza el conocimiento de la voluntad manifestada, sino que

destaca como medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos.

Ya el Tribunal Constitucional señalaba que la motivación es necesaria para el debido conocimiento de los interesados y para la posible defensa de sus derechos, y la misma debe darse con la amplitud necesaria para tal fin, pues sólo expresando las razones que justifiquen la decisión, es como puede el interesado después alegar cuanto le convenga para su defensa, sin subsumirse en la manifiesta indefensión que proscribe el art. 24.1 de la Constitución Española, también extensivo a las resoluciones administrativas. Jurisprudencia asumida igualmente por el Tribunal Supremo.

Además, en relación con los actos como el que fue objeto de la queja -que está dictado en el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración- conviene recordar que también el Tribunal Supremo ha afirmado como actos necesitados de motivación adecuada los dictados en ejercicio de potestades discrecionales, como es el caso de las ayudas públicas y subvenciones, dado que sólo a través de una motivación puede la jurisdicción ejercitar con garantía su función fiscalizadora (control de hechos determinantes, aplicación o valoración correcta de los intereses en juego, etc.).

Todo ello obligaba a entender como precisada de adecuada y suficiente motivación la resolución dictada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, máxime cuando se erigía como requisito de la decisión administrativa en la propia Resolución de 18 de diciembre de 1997 por la que se convocan las ayudas como la solicitada por el interesado (art. 8).

La resolución podía ser, eso sí, sucinta, pero exteriorizar la fundamentación jurídica suficiente que justifique su adopción, sin lo cual se produciría la quiebra de la finalidad perseguida por la motivación, esto es, el debido conocimiento por los interesados de los criterios jurídicos que fundamentan el acto para la posible defensa de sus derechos.

Todo ello resultaba, por tanto, de perfecta aplicación al supuesto examinado. Partiendo de la necesaria motivación de la resolución dictada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León -que denegaba la ayuda solicitada-, y examinada la afirmación efectuada en la misma ("la atención que precisa no es competencia de este organismo"), pudo afirmarse por esta Institución que la Administración no había dado cumplimiento al requisito de la motivación, al no constar de modo razonablemente claro el fundamento en derecho o los criterios jurídicos fundamentales de la decisión adoptada.

A juicio de esta Institución, la resolución dictada resultaba insuficientemente motivada, pues carecía del preciso y suficiente respaldo jurídico que la fundamentara, para que el interesado pudiera conocer, valorar y contradecir las razones o criterios que llevaron a la Administración a resolver en ese sentido.

No obstante, resultaba preciso determinar las consecuencias de esa irregularidad. La falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una irregularidad no invalidante. A este respecto, la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene que el deslinde de ambos supuestos ha de hacerse indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa y si, por tanto, se ha producido o no la indefensión del administrado.

Para determinar, en consecuencia, si efectivamente se había producido indefensión, tenía que constatarse si el ciudadano había disfrutado de posibilidades de conocimiento y defensa, pudiendo formular alegaciones para intentar desvirtuar la fundamentación en que se basaba la resolución.

En este caso, el interesado no había presentado recurso contra la resolución en cuestión. Ello podía hacer pensar, en un principio, en la conformidad con la misma. Sin embargo, la presentación de la queja ante esta Institución contra la decisión denegatoria reflejaba una conclusión contraria, pudiendo incluso inferirse que se había privado al administrado de la posibilidad de conocer, valorar y contradecir los razonamientos justificadores de la resolución administrativa, produciéndose su indefensión.

A la insuficiente motivación de la resolución, pudo añadirse que su contenido no resultaba congruente con el objeto de la solicitud. En ésta se pretendía la concesión de una ayuda individual de las convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales para personas con discapacidad.

Para la adopción de la oportuna decisión, la Administración debía determinar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria, y la conveniencia o no de conceder la ayuda solicitada de acuerdo con los criterios establecidos (puntuación, condiciones socio-económicas, etc), emitiéndose con ello la correspondiente propuesta.

Teniendo en cuenta, por tanto, que por el solicitante no se instaba la prestación de atención por la Administración, sino la concesión de una ayuda para poder llevar a cabo su internamiento en un centro de carácter privado, la decisión administrativa debió conceder o denegar

motivadamente dicha ayuda por el cumplimiento o no de los requisitos exigidos y por la concurrencia o no en el interesado de las condiciones, según los criterios establecidos, que le hicieran merecedor de dicha ayuda, sin resultar ajustado a todo ello indicar que la atención que precisaba el solicitante no era competencia de ese organismo, pues dicha cuestión no había sido objeto del expediente tramitado por la Administración.

De todo lo anterior, esta Institución pudo concluir:

- Que la resolución objeto de la queja carecía de la suficiente motivación, al no constar de modo razonablemente claro los hechos y criterios o fundamentos jurídicos precisos que llevaron a adoptar la decisión.

- Que con ello se obstaculizaba el conocimiento por el interesado de los motivos o razones determinantes de la resolución, de forma que pudieran ser eficazmente combatidos, impidiendo, de este modo, el juego contradictorio imprescindible para refutar adecuadamente los presupuestos esgrimidos por la Administración, es decir, para ejercer adecuadamente los pertinentes medios de impugnación.

- Que, al mismo tiempo, el contenido de la resolución se alejaba de la petición formulada, al referirse a una cuestión que no había sido objeto del expediente tramitado.

En consecuencia, el Procurador del Común estimó oportuno efectuar a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León recordatorio de los señalados deberes legales que debían presidir la actuación de esa Administración, dando cumplimiento al requisito de la motivación exigido legalmente.

Por dicho organismo fueron aceptadas las indicaciones efectuadas por esta Institución.

4.4. Asociaciones

No puede dudarse de la importante labor que vienen desarrollando las Asociaciones de enfermos mentales y discapacitados psíquicos sin ánimo de lucro, tanto en el circuito terapéutico del paciente como en la ayuda o asesoramiento a los familiares de afectados.

Para ello precisan, desde luego, la colaboración de las Administraciones Públicas, bien a través de la concesión de subvenciones, la cesión de dependencias para el desarrollo de actividades, etc.

En el caso de la Asociación Prosalud Mental de Burgos (PROSAME), tal como se reflejó en el expediente **Q/45/99**, la Junta de Castilla y León había cedido un local sito en esa localidad, en el que de modo continuado ese colectivo había venido desarrollando las actividades propias de un centro de día, además de servir de sede de dicha Asociación. Local que compartía las instalaciones de calefacción y agua con el bar ubicado en el bajo del edificio.

La queja vino motivada por el hecho de que el local de la referida Asociación se había quedado sin los servicios de agua y calefacción, pues la persona que regentaba dicho bar había cesado en su actividad. Debido a que esta situación impedía el desarrollo normal de las actividades del Centro, representantes de Prosame se dirigieron a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, que pese a

comprometerse a solucionar el problema, el local en cuestión continuaba sin esos servicios.

Pues bien, tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con el citado organismo, pudo constatarse que con la finalidad de dotar a ese colectivo de los servicios de que carecía, se estaban ejecutando las obras necesarias para la instalación de una caldera estanca de producción de agua caliente y calefacción, medida con la que se solucionaba el problema planteado.

Otra de las fórmulas de colaboración necesarias para el adecuado funcionamiento de estos colectivos es, como antes se indicaba, la concesión de ayudas o subvenciones lo cual ha sido objeto de varios expedientes tramitados por esta Institución.

5. Ludopatía

Las clasificaciones internacionales de enfermedades mentales (CIE-10º y DSM-IV) incluyen este tipo de trastornos, ludopatía-juego patológico, dentro de la categoría correspondiente a "trastornos del control de los impulsos".

El reconocimiento y cobertura administrativa de las necesidades surgidas de la ludopatía como enfermedad mental, no está ajeno tampoco a la existencia de dificultades.

Ello quedó patente en la queja **Q/1998/98**, en la que se denunciaba la falta de medios en nuestra Comunidad Autónoma destinados a la atención de las personas afectadas por la ludopatía y que precisan un tratamiento dirigido a su rehabilitación personal, familiar, laboral y social,

existiendo un agravio comparativo en relación con otras adicciones, por ejemplo la drogodependencia, para la que se ha creado una red propia de centros de atención, programas preventivos y de rehabilitación de los colectivos afectados.

A este respecto, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social comunicó a esta Institución que debía ser el sistema sanitario (Insalud) el que asumiera la atención de esas patologías, desde los diferentes recursos que prestan asistencia psiquiátrica, preferentemente equipos de salud mental y unidades de hospitalización psiquiátrica.

La prevención de este tipo de trastornos, según se informó, se estaba abordando a través de programas globales, incidiendo preferentemente en las conductas desadaptativas que podían conducir a drogodependencias, alcoholismo, trastornos del control de los impulsos, etc. Y en el ámbito escolar, mediante convenios de colaboración con el Ministerio de Educación y Cultura y entidades locales, se estaban llevando a cabo actuaciones preventivas para los alumnos de educación obligatoria.

Nuestra labor partió de un estudio comparativo respecto a la actuación administrativa llevada a cabo en el campo de otros trastornos adictivos, como la drogadicción:

El uso y abuso de las drogas es actualmente uno de los más graves problemas con los que se ha de enfrentar nuestra sociedad y, por tanto, las Administraciones, y del que derivan importantes consecuencias a nivel individual, familiar, laboral y social.

A ello no ha sido ajena, sin duda, la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, consciente de que se trata éste de un problema con

repercusiones sanitarias y sociales, se han aprobado los Planes Regionales y Sectoriales sobre drogas. Al mismo tiempo, la Junta de Castilla y León ha aprobado normas en materia de coordinación, de acreditación de centros y servicios, etc.

Profundizando en esta voluntad normativa, entró en vigor la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en la que, según se indica en su exposición de motivos, se considera de forma integral el conjunto de actuaciones de prevención, asistencia e integración social de este colectivo de personas.

Pero además del consumo de las denominadas drogas institucionalizadas -como las bebidas alcohólicas y el tabaco- y de las no institucionalizadas -como la heroína y la cocaína-, no podía olvidarse que existen en nuestra sociedad otros trastornos adictivos, entre los que destaca la ludopatía, que requieren la adopción de medidas dirigidas a la prevención, asistencia y protección social de las personas afectadas por el juego patológico, al igual que, por ejemplo, la drogodependencia.

Para estos últimos se ha regulado en nuestra Comunidad Autónoma, mediante la antes citada Ley 3/1994, un conjunto de actuaciones y actividades de las entidades públicas y privadas destinadas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e integración social de las personas drogodependientes.

Centrándonos en la asistencia e integración social, se recogen en dicha normativa (art.9) los criterios bajo los que se adecuarán las actuaciones de los servicios sanitarios, sociosanitarios y sociales de la Comunidad de Castilla y León, destacando los siguientes apartados:

"3.- La atención al drogodependiente y sus familiares se realizará a través del Sistema sanitario público y del Sistema de acción social de Castilla y León, incrementando sus recursos en función de las necesidades de la población e incorporando, cuando sea necesario, los recursos privados, convenientemente acreditados, para completar y diversificar los programas terapéuticos.

4.- La integración social del drogodependiente es el objetivo final del proceso asistencial, por lo que se potenciarán las estructuras de paso en los programas asistenciales, así como la coordinación entre éstos y los de reinserción social, y en todo caso los aspectos relacionales, educativos y laborales del proceso de recuperación".

De este modo, se configura el Sistema de Asistencia e Integración Social del drogodependiente como una red asistencial de utilización pública diversificada, en el que se integran de forma coordinada centros y servicios generales, especializados y específicos del Sistema sanitario público y del Sistema de Acción Social, complementados con recursos privados debidamente acreditados.

Forman parte del mismo, por tanto, no sólo los servicios sanitarios propiamente dichos, como los Equipos de salud mental o las Unidades de hospitalización psiquiátrica, sino también otros centros o servicios de carácter sociosanitario o social.

Pero ocurre que esta normativa únicamente está prevista para la drogodependencia, dejando al margen otros trastornos adictivos, entre los que, como se señalaba anteriormente, se encuentra la ludopatía.

El proceso de evolución de esta adicción, que queda patente en el deterioro por el que atraviesa el ludópata -y que afecta a multitud de facetas de su vida- hace precisa una actuación integral que abarque no solamente la adopción de medidas dirigidas a la prevención y, por supuesto, a la asistencia sanitaria, sino también a la plena adaptación social.

Ello supone, por tanto, que la atención de las personas afectadas por estos trastornos debe llevarse a cabo tanto desde el Sistema público sanitario como desde o en coordinación con el Sistema de acción social de Castilla y León, consagrado en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre. No hay duda de que este colectivo de personas puede encajar dentro del concepto de "otros sectores" a que se refiere el art. 16 de la citada Ley. Éstos son, entre otros, los grupos a los que van dirigidos los servicios específicos del Sistema de acción social, sectores concretos de población en función de sus necesidades y que requieren un tratamiento especializado. No podemos olvidar que uno de los principios de esta Ley es la universalidad por ir dirigido dicho Sistema a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos, superando el carácter graciable.

Sin embargo, en nuestra Comunidad Autónoma este tipo de personas tan sólo puede acceder a los programas preventivos que actualmente está abordando la Administración y a los recursos sanitarios (equipos de salud mental y unidades de hospitalización psiquiátrica), sin que exista una red asistencial de carácter sociosanitario o social, integrada por centros o servicios, públicos y privados, dirigidos a la integración social o resocialización del ludópata, en comparación con los recursos sociales de que disponen las personas drogodependientes.

Si bien en Castilla y León la legislación se dirige sólo a estos últimos, pudo comprobarse por esta Institución que en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, no se han desligado las drogodependencias de otros trastornos adictivos, definidos éstos como *"el patrón desadaptativo de comportamiento que provoca una dependencia psíquica, física o de ambos tipos, a una sustancia o conducta determinada, repercutiendo negativamente en las esferas psicológica, física y/o social de las personas y su entorno"*.

Así, se aprobó la Ley 3/1997, de 16 de junio, de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, por la que se dictan normas sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, entre los que se encuentra la ludopatía.

El objetivo prioritario de dicha Ley es garantizar una atención integral, que conciba las drogodependencias y otros trastornos adictivos como una enfermedad común con repercusiones en las esfera biológica, psicológica, social y económica de la persona, de tal manera que se consolida, progresivamente, un modelo de intervención en drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunidad Valenciana que asegure la coordinación e integración, orgánica y funcional, de los recursos asistenciales especializados en los sistemas públicos de asistencia sanitaria y de servicios sociales.

De este modo, se regulan un conjunto de medidas y acciones encaminadas a la prevención, asistencia, incorporación y protección social de las personas afectadas tanto por el uso de sustancias que puedan generar dependencia como por otros trastornos adictivos. De acuerdo con dicha normativa, el juego patológico, como trastorno adictivo, merecerá especial interés por parte de los sistemas educativo, sanitario y social.

De acuerdo con todo ello, no podía dudarse, eso sí, del esfuerzo normativo de nuestra Comunidad Autónoma en relación con la drogodependencia. Sin embargo, los trastornos adictivos como la ludopatía carecen de una regulación que sirva de base para una futura creación de una red de servicios sociales específicos dirigidos a la atención de estos trastornos adictivos, complementaria a la prevención y asistencia sanitaria.

Por ello, esta Institución estimó oportuno efectuar *sugerencia* a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de que se estudiara la posibilidad y conveniencia de elaborar la normativa necesaria que sirviera de fundamento para potenciar o crear los servicios sociales adecuados, públicos y privados, destinados a las personas afectadas por trastornos adictivos como el juego patológico.

Por dicho organismo, lamentablemente, no se estimó adecuado seguir la resolución formulada, al indicarse que la ludopatía debía abordarse desde el sistema sanitario público, con normativa y recursos sanitarios, sin perjuicio de que el ludópata, cuando concurren necesidades de ambos tipos, tenga acceso a aquellos recursos que desde los servicios sociales se dirigen a las personas desprotegidas.