

# **INFORME AL PARLAMENTO 2009**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2009**

## **ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS**

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

I.- [EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.](#) Pág. 3

## **SECCIÓN PRIMERA:**

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

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

1. [INTRODUCCIÓN.](#) Pág. 17
2. [ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.](#) Pág. 22
  2. 1. [Energía.](#) Pág. 22
    2. 1. 1. [Energía eléctrica.](#) Pág. 22
      2. 1. 1. 1. [La subida de la luz.](#) Pág. 24
    2. 2. [Industria, Comercio y Turismo.](#) Pág. 29
      2. 2. 1. [Comercio.](#) Pág. 29
      2. 2. 2. [Entidades financieras y aseguradoras.](#) Pág. 37
    2. 3. [Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.](#) Pág. 39
      2. 3. 1. [Bienes.](#) Pág. 39
      2. 3. 2. [Contratación.](#) Pág. 42

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

[ÁREA DE ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS](#). Pág. 45

## **TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS**

### **SECCIÓN SEGUNDA: VI.- JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA**

2.2.2. [La repercusión de la crisis económica en los Juzgados de los Social](#). Pág. 135

### **SECCIÓN SÉPTIMA: OFICINA DE INFORMACIÓN**

5. [ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONSULTAS SOBRE LA CRISIS ECONÓMICA](#).  
Pág. 54

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **II.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.**

En el Informe Anual de 2008 nos vimos precisados de incluir un novedoso apartado - dentro del capítulo destinado a glosar la situación de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas andaluces- dedicado a analizar las consecuencias sociales de una crisis económica que había aparecido sorpresivamente en el horizonte y había caído como una losa sobre las familias, la clase trabajadora y las empresas andaluzas.

La inclusión de este apartado resultaba obligado para una Institución que realizó hace ya bastante tiempo una opción por priorizar en el ejercicio de su labor tuitiva de derechos a los colectivos más desfavorecidos social y económicamente. Unos colectivos que han resultado ser, una vez más, los principales damnificados por la grave crisis de nuestra economía.

Ciertamente cuando decidimos incluir este apartado en el Informe Anual de 2008 lo hicimos con la esperanza, casi diría la confianza, de que sería una innovación pasajera que ya no tendría razón de ser en próximos Informes Anuales. Lamentablemente la realidad ha arrollado nuestros deseos y el presente apartado, no solo, repite este año, sino que resulta difícil atisbar en el horizonte el verdor de los brotes que nos permitirían vaticinar su pronta desaparición.

Pero el apartado de este año no sólo resulta obligado por la tozudez de la crisis, sino porque además 2009 ha sido el año en que se han revelado en toda su crudeza las graves consecuencias que la recesión está teniendo para las familias, la población trabajadora y las empresas andaluzas. Si 2008 fue el año en que Andalucía despertó del sueño del crecimiento sostenido para darse de bruces con la dura realidad de los ciclos económicos, 2009 ha sido el año en que hemos comprobado el efecto devastador de la recesión económica en una sociedad cuyos fundamentos económicos y sociales se han mostrado en toda su fragilidad.

No deja de ser paradójico que sean precisamente aquellos colectivos que menos acceso tuvieron al complejo y variado mundo de las finanzas y las inversiones en bolsa durante los años en que duró la bonanza económica, -personal sin cualificación, población inmigrante, personas que trabajan en régimen temporero agrícola, etc.- quienes con mayor dureza están pagando ahora las consecuencia de una crisis económica que, bueno es recordarlo, tuvo como origen y desencadenante una grave crisis financiera provocada por la codicia desmedida de algunos agentes financieros y agravada por la estulticia de quienes debieron controlar sus desmanes.

#### **A. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.**

Quizás el crecimiento desbocado de los índices de desempleo sea el factor que mejor ejemplifique la gravedad y la profundidad que ha alcanzado la crisis en Andalucía, y no sólo por lo que representa de drama personal y colectivo el elevadísimo número de personas en paro, sino porque refleja a la perfección la realidad de una economía,

marcada por la destrucción de una parte sustancial de su tejido productivo, por el cierre de un significativo número de pequeñas empresas y por los expedientes de regulación de empleo en muchas de sus grandes empresas.

Los últimos datos publicados por la Consejería de Economía y Hacienda, correspondientes al 4º trimestre de 2009, causan verdadero escalofrío ya que cifran en 1.034.000 el número de personas en situación de desempleo en Andalucía, lo que eleva la tasa de paro hasta un total de, nada menos, que el 26,3% del total de la población andaluza en edad de trabajar. Pero aún más escalofriante resulta el dato del número de hogares andaluces en que todos sus miembros activos se encontraban en situación de desempleo a finales de 2009: 314.400 hogares. No cabe duda alguna de que el mayor problema actual de Andalucía es el paro.

De hecho, la mayoría de las quejas recibidas en esta Institución durante el año 2009 exponiendo los dramas personales de muchos andaluces y andaluzas como consecuencia de la crisis económica, tienen una relación, ya sea directa o indirecta, con el gran drama del desempleo: personas en riesgo de perder sus viviendas tras quedarse en paro y no poder hacer frente a sus hipotecas; familias que deben recurrir a la ayuda de familiares para subsistir ante el agotamiento del subsidio y la imposibilidad de encontrar un nuevo empleo; titulares de pequeñas empresas que suplican un préstamo, no para ganar más, sino sencillamente para no tener que cerrar su negocio y despedir a su plantilla; personas que trabajan por cuenta propia que han agotado ya sus últimos recursos para subsistir económicamente y se asoman al precipicio del desempleo sin derecho a subsidio; etc.

En todo caso, durante 2009 la temática de las quejas recibidas en relación con la crisis económica no ha variado sustancialmente respecto de las que ya relatábamos en el Informe Anual de 2008, la principal diferencia entre las quejas de un año y otro ha sido cuantitativa: ha crecido exponencialmente el número de personas que se han dirigido a esta Institución pidiendo ayuda ante la posibilidad de pérdida de sus viviendas, reclamando alternativas a la cruda realidad de un desempleo que se eterniza o solicitando nuestra intercesión ante la entidad financiera que les niega el préstamo del que depende la supervivencia de su pequeño negocio o comercio.

Pero además de incrementarse cuantitativamente el número de quejas, también ha habido un aumento cualitativo en cuanto a la gravedad de las situaciones relatadas en las mismas y en cuanto al dramatismo de las realidades familiares y personales que dejan entrever. Así, las peticiones de mediación ante los bancos, que en 2008 nos llegaban tras recibirse las primeras advertencias por impago del préstamo hipotecario, se han visto substituidas en 2009 por peticiones de ayuda para encontrar un alojamiento digno tras ejecutarse el desahucio; las quejas denunciando la inminencia de un despido que dominaban en 2008, se ven ahora superadas por las de quienes expresan su temor ante el inminente agotamiento del subsidio de desempleo; las personas que trabajan por cuenta propia o titulares de pequeñas empresas que clamaban en 2008 por un préstamo que salvara su negocio, simplemente piden ahora que las deudas contraídas no les impidan volver a empezar tras el cierre.

También debemos reseñar el incremento en el número de quejas presentadas por empresas o personas que trabajan por cuenta propia denunciando el impago de deudas por parte de particulares, de otras empresas o de Administraciones públicas, siendo significativo, en este último caso, el elevado número de Ayuntamientos incursos en situaciones de insolvencia próximas a la antigua suspensión de pagos o a la actual situación de concurso de acreedores.

A este respecto, no podemos dejar de señalar la especial gravedad que revisten los casos de concursos de acreedores cuando afectan a entidades instrumentales de capital público, por cuanto muchas de las personas y empresas que realizaron negocios con las mismas y que se vieron perjudicadas cuando se produjeron las situaciones de insolvencia, lo hicieron llevadas de la confianza que genera en la ciudadanía un ente que, a todas luces, cuenta con un evidente respaldo público. Como consecuencia de ello, cuando finalmente los negocios resultan fallidos y las facturas dejan de pagarse, estas personas no sólo ven frustradas sus expectativas económicas, sino que además se sienten defraudadas en su confianza al comprobar que la Administración pública que antes avalaba y se beneficiaba de la acción del ente instrumental ahora reniega del mismo y rehuye asumir las consecuencias de su gestión.

En el año 2009 han sido bastantes las quejas recibidas denunciando impagos de empresas vinculadas a Administraciones Públicas, principalmente Ayuntamientos, que ponían de manifiesto la nefasta gestión realizada por algunos de estos entes instrumentales que, olvidando sus objetivos fundacionales, acabaron convirtiéndose en simples empresas inmobiliarias ávidas de intervenir en cualquier negocio que prometiese rendimientos fáciles, sin tomar en consideración el carácter puramente especulativo de muchas de las inversiones realizadas y los riesgos que llevaban aparejadas.

Creemos que debería tomarse cumplida nota de las lecciones impartidas a este respecto por la crisis económica y estudiarse seriamente la posibilidad de limitar normativamente el grado de autonomía del que actualmente gozan estos entes instrumentales para intervenir en operaciones financieras e inmobiliarias, especialmente cuando las mismas no están directamente vinculadas con la consecución de un fin público que, además, resulte concurrente con algunos de los objetivos fundacionales que justificaron su creación. Unos objetivos o fines que, por otro lado, en ningún caso debería permitirse que fueran indeterminados, genéricos o ambiguos.

Otra cuestión que ha suscitado la preocupación de esta Institución por el tenor de las quejas recibidas es el elevado número de personas trabajadoras que se han visto afectadas por Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), aprobados por las autoridades competentes pese a las denuncias recurrentes de los representantes de los trabajadores que alertaban de la falta de justificación real de los mismos y mencionaban la posibilidad de que se tratase de meros ajustes de plantilla encubiertos.

Aunque no dudamos de la diligencia de las autoridades laborales al verificar las causas alegadas para justificar los ERE finalmente autorizados, consideramos que debe extremarse la vigilancia en estos casos para evitar que algunas empresas puedan aprovechar la coyuntura de la crisis para realizar ajustes indebidos en sus plantillas. No debemos olvidar, que las personas afectadas por estos expedientes de regulación de empleo, si bien consiguen evitar el drama inminente del despido y el desempleo, no dejan por ello de verse duramente perjudicadas en sus condiciones laborales y sienten amenazadas sus expectativas de futuro ante la precarización de su situación profesional.

En relación con este problema del desempleo que, debemos insistir una vez más, es actualmente el mayor problema que afronta la sociedad andaluza, quisiéramos aprovechar estas líneas para demandar una solución a una situación que viene produciéndose con demasiada frecuencia y que añade una dosis de escarnio al duro trance de quienes se ven obligados a gestionar el subsidio de desempleo. Nos referimos a las largas colas que se ven obligadas a soportar estas personas en muchas de las

oficinas del INEM, en ocasiones a la intemperie, por falta de espacio en las dependencias públicas o por una mala gestión del sistema de citas previas.

Aunque somos conscientes de que es una cuestión que no depende de la Administración Autonómica, -antes al contrario, estas colas no suelen producirse en las dependencias gestionadas por el SAE- no dejamos de preguntarnos si no podría aprovecharse la circunstancia de que muchas de las dependencias del INEM y el SAE compartan espacios o son colindantes, para tratar de encontrar fórmulas de colaboración que impidan el triste espectáculo de las largas colas de personas desempleadas esperando gestionar su subsidio.

#### B. Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en relación a la crisis económica.

Una de las cuestiones más recurrentes entre las quejas recibidas en 2009 es aquélla que combina la ecuación paro-impago de crédito hipotecario. La temática de estas quejas es muy similar; comienzan con el relato de lo que fue una situación normalizada en un hogar con uno o dos miembros de la unidad familiar trabajando y allegando ingresos a la misma; continúa con la compra de una vivienda previa concertación del oportuno crédito hipotecario, más o menos ajustado a los ingresos reales de la unidad familiar; prosigue relatando la pérdida del empleo de quienes se encontraban en activo de la unidad familiar con la consiguiente pérdida de unos ingresos imprescindibles para afrontar la deuda hipotecaria mensual; y concluyen exponiendo la desesperación de una familia al comprobar que sus ahorros de toda una vida se han esfumado, que el ansiado empleo no llega, que el subsidio tiene fecha de caducidad y que los requerimientos de pago de la entidad financiera se han vuelto apremiantes y claramente amenazadores.

Con todas las variantes que puedan imaginarse, pero con un guión muy parecido, la realidad es que las quejas que podrían reconducirse al binomio *paro-desahucio inminente* han sido amplia mayoría en 2009 entre los asuntos relacionados con la crisis económica que han terminado residenciándose en esta Institución. Y en todos los casos, las quejas recibidas concluían con una misma súplica: interceder ante el banco para que concedan más tiempo o para que den una solución que no implique la pérdida de la vivienda.

Lamentablemente nuestras posibilidades de intervención en estos casos son muy escasas, especialmente por el carácter jurídico privado de las entidades financieras, que las excluye de nuestro ámbito de supervisión con arreglo a nuestra Ley Reguladora.

No obstante, conscientes de que no podemos dejar en el desamparo a quienes acuden a nosotros pidiendo ayuda, ni menos aún limitarnos a desestimar la petición recibida con una respuesta cortés pero formalista apelando a cuestiones competenciales, hemos realizado un esfuerzo importante para tratar de atender en la medida de lo posible las demandas de la ciudadanía, procurando siempre que nuestras intervenciones les resultasen de utilidad y no fueran meras proclamas solidarias y tratando en todo momento de evitar que nuestras actuaciones generasen unas expectativas infundadas que posteriormente pudieran verse cruelmente defraudadas.

En este sentido, una primera actuación ante la recepción de este tipo de quejas ha sido trasladar a la persona promotora una información lo más amplia y ajustada posible a su situación personal acerca de las diferentes ayudas públicas que podrían adaptarse a su caso y serle de utilidad para superar el problema existente, indicándole, -siempre con la mayor claridad posible- cuales serían los requisitos para obtener dichas ayudas, qué organismo las otorga y como y cuando deben solicitarse.

Además de ello, en aquellos supuestos en que hemos considerado que podría mejorar la situación de las personas incursas en situaciones de impago de préstamos hipotecarios, hemos acometido labores de intermediación entre la ciudadanía y las entidades financieras, con el objetivo de que éstas tuvieran cabal conocimiento de las circunstancias personales, familiares económicas y sociales que rodean a las personas que van a ser objeto de un embargo o un desahucio y tuvieran en consideración las mismas antes de adoptar ninguna decisión al respecto, instándolas a buscar soluciones alternativas que no implicasen el difícil trance de la pérdida de una vivienda con su previsible trasunto de precarización económica y exclusión social de la unidad familiar afectada.

A este respecto debemos decir que la respuesta obtenida de las entidades financieras interpeladas en los supuestos en que hemos intervenido ha sido por regla general bastante positiva, llegándose incluso en algunos supuestos a propiciar acuerdos entre las partes implicadas que permitieron la refinanciación o el aplazamiento de la deuda.

No obstante, en otras muchas ocasiones la respuesta no ha sido tan positiva, ya fuera por una manifiesta falta de voluntad por parte de la entidad financiera para encontrar soluciones o porque realmente ya no quedaban alternativas viables que evitaran la ejecución del crédito impagado.

Sobre esta cuestión de las posibles alternativas al embargo de las viviendas en los casos de impago de préstamos hipotecarios, se han recibido algunos escritos procedentes de particulares o de Asociaciones de Parados planteando diferentes propuestas que, a su juicio, impedirían que se consumasen muchos de estos desahucios. Aunque las propuestas recibidas han sido muy variadas, las que han concitado mayor apoyo han sido las que propugnan la conversión del crédito hipotecario en un contrato de alquiler con opción de compra entre la entidad financiera y la persona que no puede pagar el préstamo, de forma que se convierta la cuota hipotecaria en un alquiler cuyo importe resulte ajustado a la situación económica real de la persona y sea revisable en cuanto dicha situación cambie.

Esta posibilidad, en absoluto descabellada o utópica, ha servido de base para encontrar fórmulas de acuerdo entre algunas personas y las entidades financieras a las que debían diversas cuotas derivadas de préstamos hipotecarios. No obstante, no es tampoco una fórmula aplicable a todos los casos, ni es aceptada por todas las entidades financieras.

Por otra parte, aquellas de las propuestas recibidas planteando alternativas que entendíamos más razonables en orden a evitar la actual proliferación de órdenes de desahucio –por ejemplo queja 09/3180-, fueron remitidas a los grupos políticos en el Parlamento de Andalucía por entender que era éste el foro idóneo para que fueran debatidas y, en su caso, dieran lugar a las oportunas iniciativas legislativas.

Por lo que se refiere a las quejas recibidas de empresas y personas que trabajan por cuenta propia denunciando la existencia de deudas impagadas por parte de algunas Administraciones Públicas, particularmente Ayuntamientos, debemos señalar que nuestra intervención ha ido dirigida, en primer lugar, a comprobar que las deudas reclamadas estén debidamente consignadas en la contabilidad municipal y figuraban en el lugar adecuado dentro de la relación de deudas pendientes de pago que debería tener aprobado el Ayuntamiento siguiendo las directrices del plan de ordenación de pagos.

Si estas premisas no se cumplen y constatamos la existencia de algún tipo de irregularidad en esta materia, trasladamos al Ayuntamiento los oportunos Recordatorios de deberes legales, formulándole asimismo la correspondiente Recomendación para que

proceda de forma inmediata a regularizar la situación contable de las deudas pendientes de pago, fijando un orden adecuado para el pago de las mismas.

En el caso de que estas premisas se cumplan y el problema de impago obedezca a una situación de falta de liquidez, trasladamos al Consistorio la posibilidad de acogerse a alguna de las formas de financiación de este tipo de deudas ya sea a través del ICO o mediante la concertación de una operación especial de endeudamiento, conforme al Real Decreto ley 5/2009, de 24 de Abril.

A este respecto debemos decir que algunos Ayuntamientos han declinado utilizar esta posibilidad de financiación extraordinaria de su deuda con por estimar que agravaría en demasía su situación financiera.

### C. Conclusiones, propuestas y compromisos.

2009 ha sido, sin ningún género de dudas, un año muy duro para todos los andaluces y las andaluzas. Pero siendo muy duro, creemos que podría haber sido aún peor si no hubiera existido una actuación decidida de las Administraciones Públicas para minimizar en lo posible las consecuencias sociales de la crisis.

En efecto, es necesario, y además es justo, reconocer que la intervención de los poderes públicos dando ayudas a los más necesitados, extendiendo los subsidios de desempleo o invirtiendo en obras que crean empleo, ha sido un elemento fundamental para evitar que la crisis económica se convirtiera en un drama social de gran alcance y con consecuencias impredecibles para nuestra normal convivencia ciudadana. Parece que a este respecto se han aprendido las enseñanzas de crisis anteriores y quienes ostentan cargos de responsabilidad política han sabido entender la importancia de una intervención pública que sirva para atemperar los efectos de la crisis en la sociedad y para dar tiempo a la economía de recuperarse.

En todo caso, y ante la prolongación y la profundidad de la crisis en nuestro país, las temas que protagonizan el debate político actual son, por un lado, saber si los presupuestos públicos podrán soportar el esfuerzo que se les está exigiendo durante el tiempo necesario para que la economía privada recupere finalmente el pulso y asuma la iniciativa; y, por otro lado, resolver el dilema de cómo enjugar los déficits públicos que se están generando y decidir si éste es un problema a resolver cuando por fin hayamos dejado atrás la crisis, o debe afrontarse con carácter inmediato para evitar que el deterioro de las cuentas públicas pueda convertirse en un nuevo factor de inestabilidad económica.

Y es que los síntomas de agotamiento de las arcas públicas empiezan a surgir por doquier y cada vez son más visibles las dificultades que afronta la Administración para seguir siendo, a la vez, un motor para una economía desfalleciente y una salvaguarda para cuantas personas se han visto arrastradas por el tsunami de la crisis.

A este respecto, algunas de las quejas recibidas durante 2009, y especialmente a finales de ese año, han permitido poner de manifiesto la contradicción de muchas Administraciones, volcadas por un lado en dar ayudas a quienes se encuentran en situación de mayor necesidad y en invertir en obras públicas que generen empleo, mientras, por otro lado, se ven impotentes para hacer frente a las deudas contraídas con empresas y particulares, abocándoles así al cierre y al desempleo.

Los presupuestos que están aprobando las Administraciones Públicas para 2010 evidencian que las arcas públicas no pueden seguir soportando el esfuerzo inversor realizado y precisan acometer urgentes medidas de ahorro y contención del gasto para

equilibrar sus cuentas. Y ello se está traduciendo en recortes en aquellas partidas presupuestarias que se consideran más prescindibles en un escenario de crisis como el actual.

En principio la iniciativa parece loable, especialmente porque entre los objetivos presupuestarios que se mantienen, o incluso se incrementan, están aquellos relacionados más directamente con la protección social y la creación de empleo. No obstante, algunas de las quejas recibidas últimamente han hecho saltar algunas alarmas por cuanto parecen indicar que, quizás sin pretenderlo, los recortes presupuestarios de algunas Administraciones públicas pueden estar teniendo una incidencia negativa en algunos colectivos sociales especialmente desfavorecidos.

En efecto, entre las partidas presupuestarias que están siendo objeto de reducción o desaparición se encuentran aquellas destinadas a transferencias de capital a terceros, principalmente en forma de ayudas y subvenciones, entre cuyos beneficiarios suelen estar un número importante de Organizaciones y Asociaciones que desarrollan su labor en el campo de la ayuda a quienes están más necesitados.

Este recorte en las ayudas públicas, unido a la disminución de los ingresos procedentes de la ciudadanía y de las empresas, está dejando a un número importante de Asociaciones y Organizaciones que trabajan en el ámbito social en situaciones realmente dramáticas, al verse incapaces de mantener los programas sociales que ya desarrollaban y absolutamente impotentes para hacer frente al incremento en la demanda de ayudas provocada por la propia situación de crisis.

El panorama que dibujan algunas de las quejas recibidas es realmente preocupante: por un lado, una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y, por otro lado, un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan ayuda, como en la cuantía de las ayudas que precisan.

Aunque los recortes en los gastos públicos puedan resultar lógicos y necesarios en un contexto de recesión económica, y pueda resultar coherente y oportuno que se pretendan disminuir aquellas partidas presupuestarias que no tengan una relación directa con el empleo o el gasto social, no podemos dejar de alzar nuestra voz ante la posibilidad de un recorte en las partidas que financian a las Asociaciones y Organizaciones que trabajan en el ámbito social por cuanto somos conscientes de que las mismas desarrollan una labor fundamental e insustituible como complemento de las ayudas públicas directas para los colectivos más necesitados y vulnerables de nuestra sociedad.

Para entender las consecuencias reales de este tipo de recortes presupuestarios podemos citar algunas de las quejas tramitadas durante 2009, que permiten comprender la importante labor que desarrollan estas Asociaciones. Así, por ejemplo la queja 09/6098 planteaba el caso de una Asociación gaditana de ayuda a personas con discapacidad que veía peligrar su propio futuro ante la imposibilidad de allegar fondos a sus arcas tras serle denegada una subvención por la Diputación Provincial –tradicional financiadora de sus actividades- y comprobar cómo se desestimaban, una tras otra, sus peticiones de ayuda a Cajas de Ahorro, Bancos y Grandes Empresas, que en otras ocasiones tuvieron respuestas favorables.

El problema que planteaba esta Asociación no era como hacer frente a sus propios gastos, ya que la mayoría de su personal era voluntario y no cobraba nada, sino cómo hacer frente a los costes que suponía el alquiler del local donde dispensaban sus terapias de ayuda, cómo abonar el material necesario o cómo afrontar el pago de los especialistas que desarrollaban las terapias. Por más que se apretaran el cinturón o

renunciaran a cualquier gasto superfluo la realidad era que si no recibían fondos con urgencia tendrían que cerrar y ello supondría dejar de prestar atención logopédica, psicológica o dar fisioterapia a un número muy significativo de menores con discapacidad que complementaban de este modo la atención que recibían en sus centros educativos y que sus familias no podían sufragar privadamente.

Aún más significativo puede resultar el caso de una Asociación caritativa de raíz cristiana, encargada desde hace bastantes años de atender un comedor social y facilitar ropa y otros enseres básicos a personas necesitadas en una barriada humilde de Sevilla, que se ha visto precisada de hacer un llamamiento público para recibir donaciones y ayudas en especie al disminuir los fondos públicos que recibe y ver cómo se incrementa el número de personas que hacen fila delante de su centro asistencial demandando ayuda.

La labor social que realizan estas Asociaciones y Organizaciones resulta esencial para muchas personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos porque complementan las ayudas públicas que reciben, suplen sus carencias prestacionales y les sirven como referente afectivo para superar su situación de desamparo y soledad. Por ello, creemos que las Administraciones públicas de Andalucía deberían ser muy cuidadosas al aplicar políticas de recortes presupuestarios y tratar en todo momento de preservar la financiación de las Asociaciones y Organizaciones que realizan su labor en el campo social.

Por otro lado, la tramitación de las quejas recibidas también nos ha permitido conocer la grave situación que están atravesando los servicios sociales dependientes de las Entidades Locales, que se ven cada vez más presionados por el incremento en las demandas de ayuda que reciben de la ciudadanía, encontrándose con grandes dificultades para atenderlas como consecuencia de las limitaciones presupuestarias y por la obligación de dar respuesta con los mismos recursos a otras situaciones de necesidad sobrevenidas.

En efecto, de entre las quejas recibidas por esta Institución que guardan relación con la crisis económica, un porcentaje importante desvelan como trasfondo una situación de grave necesidad personal o familiar que, en bastantes ocasiones ha determinado la intervención de los servicios sociales del municipio donde reside la persona o la familia afectada. En esos casos, y a fin de supervisar la actuación administrativa, establecemos contacto con las personas responsables de estos servicios interesando información sobre la unidad familiar y sobre las actuaciones realizadas desde dichos servicios para atender la demanda de ayuda recibida.

Pues bien, de las respuestas recibidas podemos inferir que son cada vez más numerosos los servicios sociales que tienen graves dificultades presupuestarias para mantener un nivel adecuado de atención a las demandas de ayuda recibidas desde su comunidad vecinal. Y ello pese a que la mayoría de los Ayuntamientos han hecho un meritorio esfuerzo para mantener o incluso incrementar las partidas presupuestarias que financian estos servicios sociales.

El problema de la insuficiencia presupuestaria no parece venir sólo del incremento en la demanda de ayudas sociales como consecuencia de la crisis sino que, como denuncian algunas personas, a este problema se le ha añadido otro nuevo, cual es la necesidad de atender con el mismo presupuesto, y con el mismo personal, las obligaciones derivadas de la implantación de la Ley de Dependencia.

A este respecto, creemos que no se está prestando suficiente atención al papel fundamental que están desempeñando los servicios sociales locales como primera línea de intervención pública para paliar las consecuencias sociales más dramáticas de la actual situación de recesión económica. De hecho, la labor que están realizando estos servicios sociales con los colectivos más desfavorecidos y con los sectores sociales más desprotegidos, es, a nuestro juicio, una de las claves que permiten explicar por qué la recesión económica no ha provocado situaciones graves de quiebra de la paz social.

No obstante, la prolongación en el tiempo de la crisis económica y la grave situación financiera por la que atraviesan muchas Entidades Locales hacen temer que esta labor no pueda prolongarse por mucho más tiempo, especialmente si siguen incrementándose las situaciones de desprotección y exclusión social como consecuencia de la extensión del desempleo, la pérdida de viviendas y el agotamiento de los ahorros familiares.

Para evitar que esta situación de quiebra de los servicios sociales locales se produzca entendemos que sería conveniente que por parte de la Administración autonómica se estudiase la posibilidad de contribuir a su financiación mediante el otorgamiento de algún tipo de ayuda, de carácter finalista y coyuntural, que permitiese allegar fondos a las exhaustas arcas locales para sufragar estos servicios mientras durase la actual situación de emergencia social.

A este respecto, es importante reseñar que el Estado en sus nuevos programas de inversión local para 2010 está posibilitando, a diferencia de lo ocurrido con el Plan E de 2009, que una parte de dichos fondos se utilicen para fines de carácter social, educativo o medioambiental, lo que, implícitamente, viene a suponer un reconocimiento de la necesidad planteada por quienes ostentan responsabilidades en el ámbito local de compaginar la financiación de obras públicas que puedan generar empleo en los municipios, con la financiación de algunos servicios esenciales de los mismos que amenazaban con colapsar por falta de fondos.

Creemos que también desde la Comunidad Autónoma se deberían valorar con espíritu constructivo las necesidades financieras de estos servicios de ámbito municipal y ofrecerles una colaboración que suponga un incremento de la capacidad de respuesta de estos servicios ante las necesidades crecientes de su comunidad. A tal fin, estudiaremos próximamente la posibilidad de iniciar una actuación de oficio ante la Consejería de Economía y Hacienda.

No podemos terminar este apartado sin dar cuenta del resultado de la tramitación de la queja 08/4894, promovida de oficio por esta Institución en relación con las ayudas públicas aprobadas con motivo de la situación de crisis económica y en el curso de la cual -como explicábamos en el Informe Anual de 2008- se formuló a la Consejería de Economía y Hacienda una Sugerencia concretada en lo siguiente:

*“Que por esa Consejería se estudie la conveniencia de crear algún tipo de organismo o servicio específico cuya función sea la de recopilar toda la información existente respecto a las ayudas públicas para personas, familias y empresas afectadas por la situación de crisis económica, y poner la misma a disposición de los particulares, instituciones, asociaciones y administraciones que la demanden.”*

A este respecto, debemos decir que la respuesta recibida desde la Administración autonómica en Junio de 2009 implicaba un rechazo de la Sugerencia formulada, por estimar que resultaba innecesaria la creación de un organismo o servicio específico para

este fin, dado que dicha función ya era realizada por la Consejería de Presidencia a través del Portal Institucional de la Junta de Andalucía.

A la vista de la respuesta recibida procedimos de inmediato a contrastar la misma accediendo al referido Portal Institucional, con el objetivo de conocer el alcance y detalles de la información contenida en el mismo a fin de incorporar la misma a los escritos informativos que esta Institución dirige a las personas que acuden a la misma interesando información sobre estas ayudas.

Sin embargo, tras una ardua búsqueda de la información citada en su escrito, en la que pedimos la colaboración de diferentes personas con distintos niveles de conocimiento informático, hubimos de llegar a la conclusión de que en esa fecha –26 de Junio de 2009- el Portal Institucional de la Junta de Andalucía no ofrecía una información clara y fácilmente accesible a la ciudadanía sobre las ayudas públicas relacionadas con la crisis económica.

La información existente en dicho portal sobre estas ayudas, resultaba, en tales fechas, muy difícil de encontrar, especialmente para personas con conocimientos medios o bajos de informática, y la información ofrecida hacía referencia a todo tipo de ayudas y subvenciones, sin que la mayoría de las referenciadas tuviese relación con la situación de crisis económica.

No obstante, dado que en el escrito recibido de la Consejería se mencionaba la intención de poner en marcha en breve plazo una nueva web que facilitaría el acceso a dicho contenidos, consideramos oportuno esperar un tiempo prudencial para verificar tal anuncio antes de hacer un pronunciamiento en relación con el escrito de respuesta a la resolución dictada por esta Institución.

A este respecto, pasados los meses estivales tuvimos ocasión de acceder al nuevo espacio temático titulado “Medidas Contra la Crisis Económica” ubicado en un lugar destacado del Portal Institucional de la Junta de Andalucía.

Tras examinar detenidamente el mismo, valoramos positivamente la iniciativa, ya que resulta evidente y notoria la mejora introducida en el ámbito de la información ciudadana relacionada con esta cuestión.

A este respecto, y aun cuando pudieran existir algunos aspectos precisados de mejora, lo cierto es que el nuevo espacio temático posibilita a la ciudadanía un acceso fácil, rápido e intuitivo a la información relacionada con las ayudas públicas aprobadas por la Administración andaluza para hacer frente a la situación de crisis económica.

Asimismo, estimamos adecuado el desglose por apartados de las diferentes ayudas y la información que se ofrece en relación con cada una de ellas. Creemos sinceramente, que esta nueva herramienta de información mejorará sustancialmente las opciones de la ciudadanía y las empresas andaluzas de canalizar adecuadamente sus solicitudes de ayuda.

No obstante, pese a reconocer el importante avance que supone esta nueva herramienta informática, considera esta Institución que la misma podría no resultar suficiente para solventar el problema que denunciábamos en nuestro escrito y que justificaba la formulación de la oportuna Sugerencia.

En efecto, la experiencia de esta Institución en los ya largos meses que llevamos de crisis económica nos indica que en muchos de los casos que llegan a esta Institución, referidos tanto a personas individuales, como a familias o empresas, confluyen circunstancias que, en principio, parecen encuadrables dentro de algunos de los

supuestos contenidos en las diversas ayudas públicas aprobadas por las Administraciones Públicas. El problema es que la determinación precisa de cuáles serían las ayudas que mejor se ajustarían a la realidad particular de quienes se dirigen a esta Institución, requeriría de un nivel de análisis de las circunstancias particulares de cada caso y un conocimiento preciso de los requisitos y condicionantes de cada una de las ayudas públicas existentes que, por lo general, se escapa de las posibilidades de esta Institución, habida cuenta los medios de que dispone.

Como decíamos en nuestro escrito inicial de resolución, es tal la multiplicidad de ayudas públicas que se han aprobado en estos últimos años, que unida al carácter cambiante y volátil de muchas de ellas, han convertido en tarea especialmente ardua y compleja cualquier pretensión de tener un conocimiento suficiente y actualizado de cuáles sean las ayudas públicas que en cada momento se encuentran plenamente operativas y a disposición de las personas que las precisen.

Si a ello le unimos que muchas de las ayudas aprobadas limitan la posibilidad de beneficiarse de las mismas a quienes reúnen una serie de requisitos y condicionantes, sin que resulte fácil para las personas no iniciadas conocer con una mínima exactitud cuáles son realmente dichos requisitos y condicionantes y si los mismos concurren en sus personas, no resulta extraño concluir que existe un porcentaje importante de ciudadanos y ciudadanas andaluces que, pudiendo beneficiarse de alguna de las ayudas públicas disponibles y precisando las mismas, no pueden realmente acceder a ellas por carecer de una información suficiente al respecto.

Esta situación, que denunciábamos en nuestro anterior escrito, es evidente que algo ha mejorado con las novedades introducidas en el Portal Institucional de la Junta de Andalucía. Sin embargo, creemos que dicha mejora no resulta suficiente por cuanto la información aportada por dicho Portal, por su complejidad, resulta difícilmente accesible para un importante colectivo de personas, entre los que se encuentran precisamente aquellos colectivos socialmente más desfavorecidos, que resultan ser los que están siendo más duramente golpeados por la actual situación de crisis económica.

Estos colectivos precisarían, para poder beneficiarse del esfuerzo público en igualdad de condiciones con otros colectivos más preparados, de algún tipo de asesoramiento que les facilitase el acceso a las ayudas públicas que mejor se adaptasen a su situación real. Un asesoramiento que actualmente sólo está a su disposición, y de forma muy parcial e incompleta, merced a la labor que realizan los Servicios Sociales Municipales y provinciales, algunas ONG e Instituciones como esta Defensoría.

Se trata de una labor de asesoramiento que, pese al empeño de quienes la realizan, se está revelando claramente insuficiente e incapaz de cubrir las expectativas y necesidades de estos colectivos que, en muchos casos, se ven abocados a un posterior peregrinaje por las dependencias de las Administraciones que conceden las ayudas para poder cumplimentar todos los requisitos que se les exigen.

Esta Institución entiende que esta situación, que entendemos injusta para con estos colectivos, mejoraría sustancialmente si la acertada iniciativa que ha supuesto el espacio informativo temático creado en el Portal Institucional de la Junta de Andalucía, se complementara con la creación de algún tipo de organismo o servicio específico cuya función fuera la de recopilar toda la información existente respecto a las ayudas públicas para personas, familias y empresas afectadas por la situación de crisis económica, y poner la misma a disposición de particulares, instituciones, asociaciones y administraciones que la demanden, tal y como sugería esta Institución en su escrito de resolución.

Por tal motivo, nos hemos dirigido nuevamente a la Consejería de Economía y Hacienda ratificándonos en el contenido de la Sugerencia formulada en nuestro anterior escrito de resolución y solicitando nuevamente un pronunciamiento favorable sobre la misma.

Lamentablemente la respuesta recibida desde la Consejería a finales de 2009, y que trascibimos a continuación, mantiene la postura de rechazo de la sugerencia formulada, en base a unos argumentos que, aunque respetamos, no podemos compartir.

El texto de la respuesta es el siguiente:

*“En relación al escrito recibido en esta Consejería, (...), en el que reitera la sugerencia ya formulada acerca de la creación de un organismo específico encargado de la recopilación y gestión de información sobre las ayudas a ciudadanos y empresas, y tras analizar detenidamente sus fundamentos, le comunico nuestras apreciaciones al respecto.*

*Como ya le informábamos y usted ha podido comprobar tal y como se desprende de su escrito, los interesados tienen en el portal de la Junta de Andalucía a su disposición toda la información relevante y de interés acerca de las Medidas Anti-Crisis clasificada por perfiles: empresas, ciudadanos o entidades. En un enlace de indiscutible utilidad tanto para particulares como para profesionales en el seno de la administración pública.*

*No obstante, si bien de su escrito se desprende una valoración positiva de este portal de información, incide Vd. en mantener la demanda de un órgano específico que acerque a la ciudadanía, a los colectivos más desfavorecidos, el contenido de esta Web, ya que a su juicio no resulta accesible para quienes más lo necesitan.*

*En este sentido cabe realizar una aclaración, puesto que este portal no es más que un punto de información en el que se concentra tanto la caracterización de cada una de las iniciativas emprendidas por el Gobierno Andaluz, así como su seguimiento.*

*La puesta en marcha de cada una de ellas, la traslación a la sociedad de las particularidades de cada una de las iniciativas, se difunde y lleva a cabo por los organismos que las gestionan dirigiéndolos específicamente al público objetivo, ya sean particulares o empresas y utilizando para ello los medios de difusión que consideran más apropiados.*

*Son pues las Consejerías, los Organismos Autónomos y demás entes públicos, centrales y periféricos, los encargados de trasladar a la ciudadanía la información específica y concreta, los encargados de realizar las aclaraciones pertinentes y dar soporte a las demandas de información de los ciudadanos y ciudadanas así como de asistirles en la cumplimentación de cualquier trámite que hubieran de realizar.*

*En el caso de aceptar la sugerencia que nos formula estaríamos generando una entidad cuya misión se centraría en desarrollar parte de la labor que otras entidades públicas andaluzas ya realizan. Entidades que, sin duda, presentan un nivel de conocimiento y especialización notablemente superior al que podría presentar un organismo de nueva creación para la gestión de estas medidas.*

*Todo ello en un momento en el que la racionalización de los medios, la eficiencia y el ahorro son los principios que rigen tanto la organización como el funcionamiento de los servicios. Por este motivo en todos los edificios múltiples estamos propiciando la integración de las áreas de información a fin de mejorar la accesibilidad y facilitar la realización de gestiones con la administración a las personas o entidades que lo necesiten.”*

Para concluir este apartado dedicado a la crisis económica, no nos resta sino ratificar nuestro firme propósito de prestar una especial atención en el desempeño de nuestra función de supervisión de las Administraciones Públicas a procurar que no se disminuyan las coberturas públicas destinadas a fines sociales; a velar por la racionalización de los sistemas públicos de ayudas destinados a las personas y empresas afectadas por la crisis; a garantizar un acceso preferente a los recursos públicos de contenido social para los sectores más desfavorecidos y a luchar, en todo momento, por asegurar a los andaluces y andaluzas el derecho a disfrutar de unos niveles mínimos de calidad de vida.

Asimismo, debemos reiterar nuestro compromiso institucional con todos los andaluces y andaluzas que están padeciendo las consecuencias de esta grave crisis económica, con especial atención a quienes sufren la lacra del desempleo, poniendo a su disposición todos nuestros recursos y garantizándoles que en cualquier momento que lo precisen podrán contar con nuestra cercanía y nuestra solidaridad.

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

#### **5. Introducción.**

Bajo el epígrafe de Administraciones Económicas tienen cabida en el presente Informe un conjunto variado de quejas tramitadas por la Institución, con una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan y la posibilidad de reconducir las mismas, en alguna medida, al conjunto de actividades que integrarían, en una acepción amplia, la actividad económica de las Administraciones Públicas.

Concretamente, las materias que se engloban bajo el título de Administraciones Económicas son las siguientes: Energía, que incluye energía eléctrica, gas, energías renovables y otras; Industria, Comercio y Turismo; Fomento (subvenciones y otras medidas de fomento); Ordenación económica, que se refiere a entidades financieras y aseguradoras y otras cuestiones relacionadas con el orden económico; Expropiación Forzosa; Bienes; Contratos y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española y los derivados de las obligaciones que el artículo 103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

Asimismo, es importante reseñar la relevancia que adquieren en las materias objeto de análisis los derechos recogidos en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y particularmente los derivados de los principios rectores de las políticas públicas estatuidos en el Capítulo III de dicho Título.

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por sus competencias en materia energética y de telecomunicaciones, la Consejería de Gobernación, por sus competencias en materia de consumo y la Consejería de Turismo y Deportes, por lo que atañe al ámbito turístico.

Una vez delimitado nuestro ámbito de actuación, vamos a entrar en el aspecto estadístico. A estos efectos, y contabilizando exclusivamente los expedientes de queja iniciados en relación las materias englobadas bajo la denominación de Administraciones económicas durante el año 2009, comprobamos que los mismos suman un total de 300.

De este total de 300 quejas, 298 fueron iniciadas a instancia de parte interesada y 2 fueron consecuencia de actuaciones de oficio de esta Institución.

A este número de 300 quejas iniciadas durante 2009, hay que sumar un total de 60 quejas que, aunque iniciadas en años anteriores, han continuado su tramitación durante ese año, con ello tendremos el total de 360 quejas tramitadas en relación con las Administraciones económicas durante 2009.

De las 300 quejas iniciadas en 2009, al finalizar el año, 64 habían concluido su tramitación, otras 59 permanecían aún en trámite, 173 no fueron admitidas, en su mayoría por plantear cuestiones de índole jurídico-privada referidas a entidades financieras o aseguradoras que excedían de nuestro ámbito competencial, y 4 quejas fueron remitidas al

Defensor del Pueblo del Estado por referirse a cuestiones propias de su ámbito competencial.

Por lo que se refiere al grado de colaboración con esta Institución mostrado por las diferentes Administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones, es difícil hacer una valoración global dada la heterogeneidad de dichas Administraciones y teniendo en cuenta que pocas han sido interpeladas el número de veces suficiente como para evaluar su actitud.

En todo caso, si tuviéramos que pronunciarnos, calificaríamos la colaboración recibida como aceptable. Y ello, tomando en consideración que, con carácter general, nuestras peticiones de información han sido atendidas en un plazo razonable y con un aporte informativo y documental suficiente para el correcto desempeño de nuestra labor supervisora.

No obstante lo anterior, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz en este ámbito que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución formulada al Ayuntamiento de Peligros Granada en el curso de la **queja 04/4216** y relativa al incumplimiento de lo previsto en un Plan Parcial que ordenaba el soterramiento de una línea eléctrica de Alta Tensión.

En cuanto a las quejas de oficio que se han tramitado en esta materia tan variada hemos de citar, en relación al suministro de energía eléctrica, la **queja 09/359**, iniciada por esta Institución ante la reiteración de quejas recibidas por posibles cobros abusivos de las compañías eléctricas en las facturas de luz correspondientes al final de 2008 e inicios de 2009. A esta queja dedicaremos un apartado específico dentro del análisis que desarrollamos a continuación.

También debemos mencionar la **queja 09/6098**, incluida en el apartado de quejas relacionadas con la actividad subvencional de la administración, y que hemos tramitado de oficio tras tener conocimiento de que una Asociación que se dedica a promover actuaciones a favor de personas afectadas de esclerosis múltiples había denunciado públicamente los problemas financieros que estaría padeciendo a consecuencia de los recortes en los presupuestos para fines sociales de Administraciones y de obras sociales de Cajas, Bancos y Fundaciones.

Este tipo de situaciones ya venía suscitando el interés y preocupación de esta Institución por cuanto inciden en una cuestión relacionada con la actual situación de crisis económica. Nos referimos a los recortes presupuestarios en partidas destinadas por las Administraciones Públicas a otorgar subvenciones y ayudas a Asociaciones y ONGs que trabajan en el ámbito social, que nos tememos que podrían agravar las consecuencias de dicha crisis para los colectivos sociales más desfavorecidos que resultan ser los beneficiarios de su intervención.

Estos hechos son objeto de un estudio específico en el apartado dedicado a la crisis económica y sus consecuencias dentro de la Sección Primera del presente Informe Anual.

No queremos concluir este apartado introductorio sin hacer referencia a una novedad legislativa que podría tener especial incidencia en algunos de los ámbitos sectoriales de la actuación administrativa cuya supervisión por esta Institución es objeto de análisis dentro del presente epígrafe.

Nos estamos refiriendo a la trasposición al ordenamiento español de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, aprobada en el marco de la estrategia de Lisboa y conocida como Directiva de Servicios, cuya trasposición ha efectuado la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, popularmente conocida como “Ley paraguas” y que ha propiciado, a su vez, la necesaria modificación de un número muy importante de normas de rango estatal, efectuada principalmente a través de la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, vulgarmente denominada “Ley ómnibus”.

Asimismo, la trasposición de esta Directiva europea ha tenido también consecuencias muy directas para las Comunidades Autónomas que se han visto precisadas de modificar un número significativo de sus normas propias para adaptarlas a las prescripciones de la misma y que en Andalucía se ha verificado principalmente a través del Decreto Ley 3/2009, de 22 de Diciembre, también conocido como “Ley Ómnibus andaluza”.

Y no terminan aquí las consecuencias normativas de la entrada en vigor de la Directiva europea por cuanto la misma afecta igualmente a las Entidades Locales, las cuales quedan obligadas a introducir modificaciones sustanciales en un relevante número de normas propias, lo que se está dando lugar en muchos Ayuntamientos a un complejo proceso de innovación normativa, aun no concluido.

Resulta difícil detallar en pocas palabras el contenido de la Directiva europea por la amplitud y complejidad de las medidas que contiene, por lo que nos limitaremos a señalar que tiene por objeto hacer realidad el principio de libertad de circulación de servicios que ya estipulara el Tratado de Roma que dio lugar al nacimiento de las Comunidades Europeas, para lo que establece un amplio conjunto de medidas cuya finalidad es garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios de todos los operadores europeos en cualquier Estado miembro de la Unión, eliminando las trabas que hasta ahora venían estableciendo las normas nacionales y que, en muchos casos, implicaban situaciones discriminatorias respecto de los nacionales de otros Estados de la Unión.

Aun siendo muy relevantes las consecuencias de esta Directiva para el funcionamiento de muchos sectores de actividad en nuestro país y sin olvidar que muchos operadores de servicios españoles se van a ver obligados a cambiar sus prácticas y hábitos tradicionales si quieren hacer frente con éxito al incremento de la competencia que va a suponer la aplicación de esta normativa, no es nuestra intención dedicar este apartado a glosar las particularidades de la nueva ordenación del sector servicios, sino que pretendemos llamar la atención sobre un aspecto de la nueva ordenación que podría estar pasando desapercibido en la vorágine de cambios normativos, leyes “paraguas” y leyes “ómnibus”.

Nos estamos refiriendo al cambio de paradigma en las relaciones entre la Administración y los administrados que lleva insita esta Directiva y que nos atreveríamos a conjeturar como una auténtica revolución en la concepción y modo de actuar de la Administración Pública en España.

Actualmente la relación que se establece en España entre una persona que aspira a desarrollar algún tipo de actividad o servicio y la Administración pública que tutela ese ámbito sectorial es, por regla general, una relación basada en la desconfianza y la subordinación, en la que dicha persona es tratada como si fuera menor de edad y, por lo tanto como alguien cuyas motivaciones deben ser vistas con el mayor de los recelos y a

la que hay que exigir que demuestre, más allá de toda duda, que realmente posee la capacitación y las aptitudes que se exigen para el servicio que pretende desempeñar.

Esto se traduce en que, actualmente, cuando una persona desea iniciar una prestación de servicios deba necesariamente contar con una autorización previa que habrá de obtener dirigiéndose a la Administración o Administraciones que resulten competentes por razón de la materia. Y ello es así, porque así lo exigen las normas vigentes, las cuales impiden expresamente que una persona comience a prestar un servicio o desarrollar una actividad hasta tanto no haya obtenido todas y cada una de las autorizaciones, permisos y licencias que se estipulan en las normativas sectoriales que sean de aplicación.

Estos procedimientos autorizatorios son generalmente complejos y de final incierto, tanto en lo que se refiere al resultado que puede ser estimatorio o desestimatorio, como en cuanto al plazo de resolución ya que, pese a que las normas reguladoras suelen establecer plazos máximos de resolución, los mismos son habitualmente incumplidos por las Administraciones actuantes, sin que los efectos previstos para el silencio administrativo ofrezcan suficientes garantías al operador en la mayoría de los casos.

Por otro lado, el impulso de estos procedimientos autorizatorios, aunque formalmente deba producirse de oficio, en realidad depende de la capacidad e iniciativa de la persona solicitante que se ve continuamente requerida para aportar una copiosa y variada documentación cuya finalidad es acreditar que cumple con cada extremo o requisito exigido por la normativa de aplicación para el desempeño de la actividad. Una documentación que la persona interesada ha de aportar por más que la misma figure ya en poder de la Administración actuante o de otra Administración Pública y que generalmente consiste en certificados emitidos por técnicos debidamente cualificados acreditando la adecuación a la normativa de los distintos aspectos de la actividad a realizar.

Una vez aportada toda la documentación requerida, y antes de que se dicte resolución alguna, el procedimiento autorizatorio exige de la emisión de una serie de informes preceptivos que deben ser evacuados por técnicos adscritos a diferentes servicios públicos y cuya finalidad, por regla general, no es otra que comprobar que son ciertos todos y cada uno de los extremos alegados por la persona solicitante en la documentación aportada, sin que a estos efectos parezca tener importancia que tales extremos hayan sido previamente acreditados mediante los certificados expedidos por técnicos debidamente cualificados y visados por los colegios profesionales correspondientes.

Sólo cuando todos estos trámites se han cumplimentado a satisfacción de la Administración actuante, la persona interesada puede obtener la ansiada autorización que le posibilitará iniciar la prestación de servicios.

Como puede observarse se trata de una relación basada en la desconfianza y en la consideración de que quien solicita autorización para ejercer una actividad pretende actuar irregularmente por lo que es necesario obligarle a demostrar, más allá de toda duda, que cumple con todos y cada uno de los requisitos legalmente exigidos antes de permitirle comenzar a desarrollar la misma.

Esto cambia radicalmente con la Directiva europea de servicios. A partir de ahora la regla general es que las personas interesadas pueden prestar libremente servicios sin que sea necesaria la autorización previa de la Administración salvo en casos excepcionales, legalmente previstos y expresamente justificados por razones fundadas de interés

público basadas en la seguridad, la salud pública, el orden público o la protección del medioambiente.

A partir de ahora, para desarrollar una actividad de servicios bastará por regla general con una comunicación previa a la Administración o con la presentación ante la misma de una declaración responsable. El control preventivo que actualmente realiza la Administración pasa a convertirse así en un control a posteriori basado en procedimientos de inspección y control.

Esto supone, sencillamente, que el administrado pasa a ser considerado como mayor de edad y que la relación que se establece con la Administración se basa en la confianza. Confianza en que dicha persona cumple realmente con todos los requisitos exigidos para realizar la actividad y que va a desempeñar la misma respetando las normas que la regulan.

Por supuesto, el reconocimiento de esta mayoría de edad del administrado lleva consigo que dicha persona asuma los deberes y responsabilidades inherentes a tal condición y que, por tanto, si se acreditara que ha incurrido en falsedad en la documentación aportada o ha cometido una infracción en el desempeño de la actividad, le serán exigidas las responsabilidades oportunas con el mayor rigor y firmeza.

Evidentemente para que este cambio de paradigma no redunde en perjuicio de los intereses generales resulta imprescindible que la Administración Pública introduzca cambios sustanciales en muchos de sus actuales hábitos y prácticas, y además dichos cambios habrán de efectuarse con la celeridad que demanda la aplicación efectiva de una normativa que no ha disfrutado de la tradicional *vacatio legis*.

En concreto, uno de los cambios fundamentales que deben operarse dentro de las Administraciones Públicas es sustituir la concepción actual de la intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, centrada en la cultura del control preventivo, por una nueva mentalidad basada en el control a posteriori y centrada en sistemas ágiles y eficaces de inspección, fiscalización y vigilancia.

Y es en relación con esta cuestión donde nos surgen más dudas sobre el grado de preparación de las Administraciones andaluzas para afrontar esta nueva realidad, este nuevo paradigma. Unas dudas que se han visto alimentadas por la forma apresurada y confusa en que se ha desarrollado el proceso de elaboración y aprobación de las nuevas normas –leyes “paraguas y ómnibus” estatales y autonómicas- que se ha producido sin tiempo material para informar y formar adecuadamente al personal de las Administraciones afectadas antes de la entrada en vigor de la nueva ordenación.

No se trata sólo de que se puedan producir incidencias en la aplicación de la nueva ordenación que perjudiquen las expectativas o los derechos de los operadores del sistema, -que ya resultarían lamentables-, sino que nuestra preocupación principal es que se puedan llegar a poner en riesgo los derechos de las personas consumidoras como consecuencia de un proceso que podría suponer la desaparición de los controles preventivos sin que los mismos hayan sido aun sustituidos por un adecuado sistema de inspección y vigilancia a posteriori.

Creemos que no existe suficiente conciencia entre quienes ostentan cargos de responsabilidad pública en Andalucía acerca de la trascendencia y la profundidad de los cambios en el ámbito del funcionamiento de las Administraciones públicas que implica la Directiva europea de servicios, y tememos por las consecuencias que pueden derivarse de esta falta de conciencia, tanto para los derechos de las personas consumidoras y usuarias de los servicios, como para

quienes confiaban en que el cambio de paradigma en la actuación administrativa que supone la Directiva sirviera para dar el impulso definitivo al, tantas veces pospuesto, proceso de modernización de la Administración Pública andaluza.

Para concluir este apartado introductorio ofrecemos a continuación un desglose de las cuestiones que hemos considerado de particular interés de cara a centrar nuestra exposición de las numerosas materias que comprende el presente Capítulo:

- Energía.
  - Energía eléctrica
- Industria, comercio y turismo.
  - Comercio
- Ordenación económica.
  - Entidades financieras y aseguradoras.
- Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.
  - Bienes
  - Contratación

## **6. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **6.1. Energía.**

#### 6.2.1. Energía eléctrica.

Las quejas relacionadas con el suministro de energía eléctrica son una constante en esta Institución y el año 2009 no ha sido una excepción. El contenido de las quejas recibidas es muy variado y abarca la práctica totalidad del ciclo eléctrico, desde la propia generación de la energía hasta que la misma llega finalmente a los hogares de los consumidores finales, pasando por todo el proceso del transporte y la distribución.

La principal novedad en relación a las quejas recibidas en 2009 ha venido de la mano de la subida de la factura de la luz experimentada en el periodo de tránsito desde el año 2008, que se vio directamente afectada por el cambio en la normativa sobre la periodicidad de la facturación, provocando un considerable malestar entre las personas consumidoras que propició la recepción de un elevado número de quejas en esta Institución, cuya tramitación detallaremos a continuación.

Otra cuestión que ha ocupado nuestra atención en el año que concluye es la relativa a los prolongados y/o frecuentes cortes de luz que sufren algunas zonas de nuestro territorio y que resultan de difícil explicación si se cumplen adecuadamente las obligaciones de conservación e inversión en las redes de suministro que recaen sobre las empresas suministradoras. Sobre esta cuestión se están acometiendo diversas iniciativas de oficio dirigidas a conocer las causas de estos apagones y a evaluar las medidas adoptadas para solventarlos.

También han seguido recibándose, como en años anteriores, quejas de personas usuarias del servicio eléctrico disconformes con la actuación de su Compañía suministradora, ya sea por discrepancias con la tarificación, averías o cortes en el suministro, retrasos en el proceso de alta, lectura errónea de contadores, etc.

No obstante, pese a que todas estas cuestiones han tenido una presencia relevante durante 2009 nos ha llamado la atención el constante incremento que vienen experimentando año a año las quejas relacionadas con la presencia de instalaciones eléctricas en las proximidades de viviendas o espacios habitados.

Se trata de quejas en las que se pone de manifiesto, no sólo la disconformidad de la ciudadanía por las molestias -ruidos, vibraciones y altas temperaturas- que les ocasionan estas instalaciones, sino sobre todo el temor generalizado ante las posibles consecuencias que para su salud y la de personas allegadas se derivarían de las radiaciones electromagnéticas que emiten dichas instalaciones.

Actualmente, y como es bien sabido, no existen evidencias científicas contrastadas por los organismos públicos competentes que relacionen la aparición de determinadas enfermedades, y particularmente del cáncer, con las radiaciones electromagnéticas. Lo cual, evidentemente, no significa que haya quedado acreditado científicamente que dichas relaciones no existan. Sencillamente la cuestión sigue bajo estudio de los científicos y a la espera de un pronunciamiento claro acerca de sus resultados.

No obstante, y pese a no haberse producido variaciones significativas sobre esta cuestión en los últimos años, lo cierto es que la alarma social al respecto no deja de crecer y son cada vez más quienes contemplan con recelo, cuando no con abierto temor, las instalaciones eléctricas ubicadas en las proximidades de sus viviendas, preguntándose hasta qué punto las mismas no suponen un riesgo inaceptable para su salud y la de sus familias. Probablemente en esta creciente alarma social esté influyendo notoriamente la proliferación de informaciones en Internet, muchas de ellas en páginas web de dudosa procedencia y escasa fiabilidad, que proclaman la existencia de supuestos informes científicos que probarían la relación directa entre las radiaciones electromagnéticas y toda clase de enfermedades.

Sin entrar en el debate acerca de la veracidad de tales informaciones, sí nos gustaría pronunciamos sobre una cuestión que no deja de suscitar nuestra perplejidad y que tiene relación, tanto con el principio de precaución o cautela, como con el principio de objetividad en la actuación administrativa.

Nos referimos al hecho de la inexistencia de una legislación que regule en nuestro país la exposición de las personas a los campos electromagnéticos de 50 Hz, que son los que habitualmente genera un aparato transformador eléctrico como los que suelen ubicarse en los bajos de muchos edificios de viviendas. En estos momentos no existe ninguna norma, ni estatal, ni autonómica, que establezca límites a este tipo de radiaciones.

Es cierto que existen unas Recomendaciones procedentes de organismos internacionales que alertan sobre los límites que, según los estudios científicos existentes, en ningún caso deberían superar los niveles de emisión para no resultar nocivos para la salud. Y es igualmente cierto que dichas Recomendaciones suelen ser seguidas y respetadas por las empresas responsables de la instalación de este tipo de aparatos eléctricos, como lo demuestra el hecho de que todas las mediciones realizadas a transformadores eléctricos en el curso de la tramitación de las quejas recibidas han arrojado valores muy por debajo de los límites recomendados e incluso por debajo de los niveles de emisión de aparatos eléctricos de uso doméstico tales como microondas, televisores o aspiradoras.

Pese a ello, y aun cuando aceptemos que en la práctica esos niveles máximos recomendados pueden estar siendo respetados en nuestro país, lo cierto es que no alcanzamos a comprender por qué no se regulan estos límites máximos de emisión en relación a este tipo de aparatos y, por el contrario, sí se regulan estos mismos límites

cuando se trata de otras instalaciones análogas como pueden ser las antenas de telefonía móvil que emiten el mismo tipo de radiaciones.

En este sentido, el Real Decreto 1066/2001, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, asume los criterios de protección sanitaria frente a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de Julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos.

Sin embargo, las disposiciones de este Reglamento se aplican exclusivamente a las emisiones de energía en forma de ondas electromagnéticas, que se propagan por el espacio sin guía artificial, y que sean producidas por estaciones radioeléctricas de radiocomunicaciones o recibidas por estaciones del servicio de radioastronomía.

Ciertamente no alcanzamos a entender las razones que justifican esta diferencia regulatoria y entendemos que resultaría conveniente unificar criterios y normativas, estableciendo unos criterios limitativos de las radiaciones electromagnéticas en los casos de exposición a campos magnéticos de 50Hz.

A este respecto, y hasta tanto se conozca en resultado de los estudios científicos en curso, podrían tomarse como referencia los límites recomendados por el Consejo de la Unión Europea en 1999, que fijaba un valor máximo de 100 micro Teslas para una exposición a campos magnéticos de 50 Hz. del público en general durante las 24 horas del día (Recomendación 1999/519/CE, del Consejo de 12 de Julio de 1999).

El establecimiento de estos límites de emisión de radiaciones electromagnéticas y su vinculación a las modificaciones que al respecto puedan aconsejar los organismos internacionales en las nuevas Recomendaciones en elaboración, creemos que contribuiría de forma importante a tranquilizar los ánimos y serenar los espíritus de quienes temen estar viéndose expuestos a riesgos inaceptables para su salud o la de sus familias.

Somos conscientes de que una regulación como la que propugnamos excede del ámbito competencial de las Administraciones andaluzas y debe hacerse mediante una normativa de ámbito estatal. No obstante, creemos que las autoridades andaluzas podrían impulsar a través de los organismos de coordinación pertinentes iniciativas para la aprobación de una normativa de este tipo.

#### 6. 1. 1. 1. La subida de la luz.

Un asunto que centró la atención de esta Institución, por el aluvión de consultas y quejas recibidas, así como por la repercusión que tuvo en los medios de comunicación, fue la posible facturación abusiva de las compañías eléctricas correspondiente a final de 2008 y principios de 2009.

El problema habría tenido su punto de partida en el cambio en la normativa relativa a la periodicidad en la facturación y lectura de las tarifas domésticas (hasta 10 kW de potencia contratada). Así, la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto 1578/2008, de 26 de Septiembre, estableció que, a partir del 1 de Noviembre de 2008, habría de efectuarse por la empresa distribuidora mensualmente, llevándose a cabo con base en la lectura bimestral de los equipos de medida instalados al efecto.

Según las denuncias recibidas, las compañías eléctricas no habrían facturado en Diciembre de 2008 el consumo real sino consumo estimativo, aplicando unos criterios para dicho cálculo que daban como resultado un consumo notoriamente inferior al real. Posteriormente, la diferencia entre lo consumido realmente en diciembre y el consumo facturado en dicho mes se habría cobrado conjuntamente con la factura del mes de enero aplicando las tarifas vigentes en 2009, superiores a las vigentes durante 2008.

Además, las tarifas eléctricas aplicables a partir de 1 de Enero de 2009 (Orden ITC/3801/2008, de 26 de Diciembre) suponían, respecto a años anteriores, una bajada del nivel a partir del cual resulta aplicable el recargo por exceso de consumo y un aumento en el importe de este recargo lo que, indudablemente, tenía una importante repercusión en la facturación de las personas usuarias.

A la vista de la situación se consideró oportuno realizar una actuación de oficio, mediante la **queja 09/359**, a fin de que la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa nos aclarase las circunstancias e informase sobre las medidas que pudiera adoptar al respecto. Asimismo, nos dirigimos a la Consejería de Gobernación ya que, en ese momento, era el órgano competente a nivel andaluz en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias. Para la investigación de los hechos también solicitamos la colaboración de la compañía Sevillana-Endesa, ya que a ella se referían la mayoría de las denuncias recibidas.

La citada compañía eléctrica fue la primera en facilitarnos la información solicitada manifestando que, ante la ausencia de normativa sectorial relativa a la estimación de los consumos, Endesa había recurrido a un mecanismo que apoyaba su adecuación y robustez en su utilización histórica.

Al parecer, durante la tramitación del Real Decreto la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) ya puso de manifiesto que dicha falta de regulación podría dar lugar a posibles reclamaciones, por lo que se instaba a la aprobación de una norma que estableciera cómo debía hacerse la facturación sin lectura de consumo. La propia UNESA habría remitido una propuesta al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que establecía un mecanismo de estimación homogénea a nivel sectorial y que era el mismo que venía utilizando Endesa.

Además, citaba la Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de 16 de Febrero de 2009, en virtud de la cual Endesa iba a refacturar el consumo estimado en 2008, que se hubiera regularizado con lectura real en 2009, a todos los contratos de suministro eléctrico con tarifas social, 1.0, 2.0.1, 2.0.2 y 2.0.3, con o sin discriminación horaria, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Debemos destacar que, según la información de Endesa, serían 3.988.382 las personas afectadas por la facturación de Endesa en Andalucía.

La Consejería de Gobernación, por su parte, nos dio traslado del informe realizado por la Dirección General de Consumo sobre las numerosas quejas que dicho organismo había recibido sobre el mismo asunto objeto de nuestra actuación de oficio.

Según el análisis que había efectuado dicho organismo, la tradicional aplicación por Endesa del “algoritmo de estimación”, con un factor de corrección del 70%, provoca que las facturas con lectura estimada se presentasen a la baja, dado que el consumo correspondiente era multiplicado por 0,7. Posteriormente, cuando la factura se realizaba con base en una lectura real se produciría una elevación del recibo, ya que arrastraba el 30% que quedaba pendiente de la estimación en la anterior factura.

Además, refutaba el argumento esgrimido por la compañía eléctrica relativo a la inexistencia de normativa de aplicación, haciendo referencia al artículo 82 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica –que permite la facturación en función de promedios históricos del año anterior-, así como a la Resolución de 20 de Diciembre de 1988, de la Dirección General de la Energía (Ministerio de Industria y Energía), por la que se establece el sistema de lectura y facturación de energía eléctrica para determinados abonados en baja tensión –que autorizó en determinados supuestos la facturación mediante estimación y establecía el procedimiento para su cálculo. En relación a este aspecto se indicaba que la Administración General del estado había iniciado expediente informativo.

En cuanto a los efectos de la revisión de las tarifas eléctricas, que entraron en vigor en Enero de 2009, aclaraba que la aplicación del recargo por exceso de consumo sólo podía realizarse cuando la facturación correspondiese a lecturas reales del contador.

El informe de la Dirección General de Consumo también citaba que, en ejercicio de sus competencias, había convocado para el día 30 de Enero de 2009, de forma extraordinaria y urgente, al Órgano Regional de Mediación en el Sector Eléctrico, en el que tienen cabida todas las partes implicadas. En dicha reunión se trató de la situación creada, de la necesidad de que Endesa procediese a refacturar de oficio (a lo que se habría negado), de la conveniencia de eliminar el elemento corrector del 70% en las lecturas estimadas, del reforzamiento de los mecanismos de atención a las personas afectadas, así como el compromiso de la compañía de revisar el mecanismo del cálculo de penalización por excesos de consumo.

También se nos daba traslado del expediente informativo tramitado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, del que resultaba la estimación del perjuicio económico causado a las personas consumidoras a consecuencia, por un lado, de la infraestimación de consumos de 2008 y su regularización a precio tarifario de 2009, y por otro, de la aplicación del recargo por exceso de consumo mediante su prorrateo en el período comprendido entre lectura estimada y lectura real, en vez de atender a los días de permanencia en el año correspondiente para todo el período entre facturas reales.

En consecuencia, la Dirección General de Industria, Energía y Minas había dictado la Resolución de 16 de Febrero de 2009 por la que se obligaba a Endesa a refacturar de oficio a las personas afectadas, debiendo incorporar la diferencia que resultara en la primera facturación ordinaria a partir del 16 de Marzo de 2009 y con expresa indicación en la misma, desglosada por conceptos, de la cantidad regularizada. De dicho resultado estarían dando cumplida difusión los órganos autonómicos competentes en materia de consumo, así como, a instancia de aquéllos, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor.

Finalmente, con relación al expediente informativo tramitado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se nos informaba que la Comisión Nacional de Energía (CNE) había acordado los criterios de evaluación de las actuaciones de las empresas distribuidoras en la facturación mensual en aplicación de la DA 7ª del Real Decreto 1578/2008, de 26 de Septiembre.

Así, la CNE fijó la forma en que las empresas distribuidoras deben calcular la facturación mensual en aquellos períodos en los que no se disponga de lectura real de los equipos de medida, en lo que se refiere a los conceptos de término de potencia, término de energía, consumo estimado y alquiler de equipos de medida y control. El

consumo estimado debería calcularse tomando el consumo real de aquel período del año anterior que incluya el período a facturar, dividido entre el número de días del período del año anterior y multiplicado por el número de días del período a facturar. Para el caso de que no se disponga del consumo real del mismo período del año anterior, el consumo estimado se calculará multiplicando el consumo promedio disponible (en kWh/día) por el número de días del período a facturar.

Además, la CNE advertía que los recargos por exceso de consumo y las bonificaciones sobre el consumo sólo se aplicarán, en su caso, en las facturaciones basadas en consumos reales, para lo cual habría de dividirse el consumo real basado en la lectura del equipo de medida (en kWh) entre el período transcurrido entre las dos últimas lecturas reales (en días), obteniéndose así el consumo promedio diario a comparar con los umbrales establecidos para la aplicación o no del recargo y/o la bonificación.

Una vez disponible el consumo real basado en la lectura del equipo de medida, las empresas distribuidoras han de realizar la facturación correspondiente a todo el período transcurrido entre las dos últimas lecturas reales, descontando a dicho resultado las cantidades facturadas por estimación durante dicho período y adicionando, en su caso, los recargos y/o bonificaciones procedentes.

Si del resultado final de la facturación realizada sobre el consumo real resultase que la persona consumidora habría abonado cantidades en exceso, la empresa distribuidora habría de reingresarle inmediatamente las cantidades indebidamente cobradas.

Finalmente, la CNE había acordado remitir dichos criterios a las Comunidades Autónomas por si estimaran oportuno trasladar a las empresas distribuidoras que, a juicio de aquélla, todas las facturas que no se hubiesen realizado conforme a los mismos debían ser realizadas de nuevo, procediéndose a la liquidación de las cantidades resultantes a las personas afectadas.

El informe recibido de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, ya en Mayo de 2009, destacaba que la adopción del nuevo sistema de facturación mensual, no tiene efectos económicos durante un período en el que la tarifa se mantenga constante durante más de dos meses pero que puede presentar inconvenientes para el período de tránsito entre una tarifa y su modificación al alza, tal como había ocurrido tras la entrada en vigor de las nuevas tarifas eléctricas el 1 de Enero de 2009.

Teniendo conocimiento de los hechos objeto de nuestra queja de oficio, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adscrita a la citada Consejería, acordó la apertura de expediente informativo a la totalidad de las empresas distribuidoras que operaban en Andalucía, a fin de determinar los criterios que empleaban en la facturación de los consumos estimados y la normativa aplicable.

En el caso de Endesa, que aglutina más del 90% de las personas abonadas, la citada Consejería nos reiteraba el contenido de los otros escritos informativos incorporados al expediente de queja en cuanto a los cobros indebidamente realizados por aquélla. También citaba la Resolución adoptada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, con fecha 16 de Febrero de 2009, para obligarle a la refacturación ponderando el consumo realizado entre las dos últimas facturas reales en función de los días que correspondiesen a cada período de vigencia de tarifa 2008 y 2009.

En cuanto al resto de compañías distribuidoras en Andalucía (68 empresas), señalaba el informe que las actuaciones habían sido similares y que se había procedido en primera instancia a emitir resoluciones para aquellas empresas en las que se había detectado

algún tipo de anomalía, obligándolas a refacturar de forma idéntica a la establecida para Endesa. Estas resoluciones tenían fecha de 30 de Marzo y 13, 15 y 20 de Abril de 2009.

Aclaraba que, para algunas empresas, no había sido necesario imponer la obligatoriedad de proceder a refacturación alguna porque no existía irregularidad en el método de facturación adoptado.

A la vista de la información recibida de las entidades a las que habíamos interesado un pronunciamiento, y dado que se habían adoptado las medidas oportunas para resarcir a las personas consumidoras sus derechos afectados, dimos por concluidas nuestras actuaciones de queja.

Como nota final debemos aclarar que las referencias hechas en los informes recibidos a las empresas distribuidoras deben entenderse actualmente a las empresas comercializadoras, ya que, conforme al Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, el día 1 de Julio de 2009 se puso en marcha el suministro de último recurso, de modo que el suministro eléctrico pasa a ser ejercido en su totalidad por los comercializadores en libre competencia y son las personas consumidoras de electricidad quienes eligen a su comercializador.

La actividad de suministro a tarifa desaparece y se establecen las tarifas de último recurso, que son precios máximos establecidos por la Administración para los consumidores de energía eléctrica conectados en baja tensión cuya potencia contratada sea inferior o igual a 10 KW. Dichas tarifas vienen recogidas en la Orden ITC/1659/2009, de 22 de Junio, por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica y el procedimiento de cálculo y estructura de las tarifas de último recurso de energía eléctrica. Su importe se actualiza, al menos semestralmente, por Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) por integración del coste de producción de la energía eléctrica.

Para posibilitar la facturación mensual dentro del régimen de tarifas de último recurso, la Resolución 14 de Mayo de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, estableció un procedimiento homogéneo a nivel sectorial para determinar de forma unívoca la metodología de estimación.

Con ocasión de las numerosas quejas recibidas sobre la excesiva facturación de Endesa, además de la actuación de oficio que acabamos de exponer, esta Institución se propuso reconducir a las personas denunciantes a las instancias competentes para satisfacer sus pretensiones. En este sentido, dábamos cumplida información sobre los trámites establecidos para la defensa de las personas consumidoras, así como la posibilidad de acudir a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, a través de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, para la resolución de sus reclamaciones en todo lo concerniente al suministro de energía eléctrica. Igualmente, facilitábamos los datos de la Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos, adscrita a la Comisión Nacional de la Energía, a partir de su creación por Real Decreto Ley 1/2009, de 23 de Febrero.

Por otra parte, se les trasladó información respecto al nuevo régimen de facturación y a los efectos de las tarifas aplicables a partir del 1 de Enero de 2009, indicando que, al respecto, esta Institución carecía de competencias para actuar pues se trataba de una normativa estatal. Asimismo, nos anticipábamos a la entrada en vigor de las tarifas de último recurso informando de sus efectos y de la posibilidad de acogerse, en su caso, al bono social.

Sobre este bono social tuvimos ocasión de tramitar la **queja 09/5669**, en la que su promotor denunciaba la redacción de la normativa que recogía tal beneficio (Real Decreto Ley 1/2009, de 23 de Febrero, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social y Resolución de 26 de Junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía).

Consideraba injusto y discriminatorio que se pudieran acoger al bono social quienes fuesen pensionistas del sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente o viudedad y no por otras clases de pensiones contributivas (orfandad y a favor de familiares). Destacaba que la discriminación era aún mayor considerando que las cuantías mínimas de las pensiones excluidas son inferiores a las de los grupos incluidos. Concluía así su escrito:

*“A mi entender la norma es injusta al establecer una discriminación para un mismo colectivo de personas (pensionistas) que perciben una cantidad mínima de dinero (pensión), independientemente del motivo por el cual la perciban, sin existir motivo alguno para que unos puedan beneficiarse de este Bono Social y otros no.”*

Coincidiendo con las razones expuestas por el interesado, y dado que el asunto afectaba al ámbito de competencias del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, consideramos oportuno trasladar su queja al Defensor del Pueblo Estatal a fin de que tomara conocimiento de la misma y, si lo estimaba oportuno, iniciase la investigación correspondiente.

## **6. 2. Industria, Comercio y Turismo.**

### **6.2.1. Comercio.**

En esta materia podemos destacar la **queja 08/2333**, relativa a la adjudicación de un quiosco de prensa por el Ayuntamiento de Málaga.

La queja se iniciaba mediante escrito de una persona, titular de un quiosco, en el que se denunciaba la instalación de un nuevo quiosco de prensa en una zona aledaña a un edificio judicial, que no contaría con autorización municipal.

Estimaba la persona reclamante que se había incumplido la Ordenanza reguladora de Quioscos, publicada en el BOP de Málaga nº 27, de 7 de Febrero de 2008, en cuanto la misma establecía un procedimiento de concurso público para la adjudicación de nuevas licencias, cuando se produjeran vacantes o se generase espacio para nuevas ubicaciones objeto de aprovechamiento con quioscos.

Asimismo, manifestaba que se había incumplido el régimen de distancias mínimas establecido por la citada Ordenanza, según la cual, los quioscos de nueva instalación debían situarse a un mínimo de 250 metros de otro que desarrollase la misma actividad. Sin embargo, según estudio técnico que se acompañaba, el quiosco denunciado estaría ubicado a 226,79 metros de distancia del de quien formulaba la queja. Además se cuestionaba la propia ubicación del quiosco, por motivos de seguridad del perímetro del edificio judicial.

Admitida a trámite la queja y solicitado el preceptivo informe al Ayuntamiento de Málaga, éste puso de manifiesto que, desde el momento en que se tuvo conocimiento de la construcción del edificio de uso judicial (año 2000), se contempló la conveniencia de ubicar un quiosco en su entorno cuando se iniciara su puesta en marcha.

En Diciembre de 2007 se habría producido la ocupación efectiva del edificio por la administración judicial y, según la información facilitada, en ese momento existían siete peticiones en el Servicio de Vía Pública de diferentes personas, titulares de quioscos, para trasladarse a dicha zona, decidiéndose aplicar el criterio de la prelación para determinar a quién habría de adjudicarse el traslado.

Defendía el Ayuntamiento que se trataba de un traslado a una ubicación existente y no una nueva instalación, ya que *“la ubicación del quiosco se considera determinada por la administración local con carácter previo a cualquier modificación de la ordenanza, sujeta pues al principio de la retroactividad como el resto de instalaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la nueva norma”*.

Además, la ubicación propuesta para el quiosco contaría con autorización de la Administración judicial que regentaba el edificio. Al respecto el Ayuntamiento indicaba que en todo momento se contempló que la ubicación favoreciera la viabilidad de explotación comercial del quiosco y que no perjudicara a ningún otro de la zona, ubicados todos en zonas de influjo independiente a la contemplada.

Por otra parte, el Ayuntamiento ponía de manifiesto la dificultad para reponer la situación previa, pues ya estaba ocupada la ubicación anterior del quiosco de la persona trasladada a la nueva zona, así como los problemas que planteaba la modificación de la ubicación de este último, tanto por su viabilidad comercial como por la existencia de una zona de seguridad perimetral.

Del contenido del informe recibido dimos traslado a la persona interesada para que, por su parte, se presentasen las consideraciones que estimase convenientes. En respuesta a este requerimiento, se nos trasladaron una serie de alegaciones, que también se habrían formulado ante el propio Ayuntamiento.

En consecuencia con lo manifestado por la persona interesada, solicitamos del Ayuntamiento que se nos acreditase documentalmente cuándo se había acordado la ubicación del nuevo quiosco en el entorno del edificio judicial, lo que permitiría determinar si se produjo con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ordenanza municipal reguladora de quioscos en la vía pública.

Igualmente se requirió la emisión de un informe, acompañado de las actas y documentos acreditativos necesarios, que explicase por qué no se había aplicado el procedimiento de concurso público, establecido en la nueva Ordenanza para la adjudicación de nuevas licencias cuando se produzcan vacantes o se genere espacio para nuevas ubicaciones objeto de aprovechamiento con quioscos, así como un informe jurídico indicando la normativa municipal que estaba vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma.

En respuesta a este nuevo requerimiento, el Ayuntamiento volvía a trasladarnos - literalmente- que se había contemplado la ubicación de un quiosco en el entorno del edificio judicial desde que se tuvo conocimiento de su construcción y que fue en Diciembre de 2007, al producirse el traslado de la administración judicial a estas nuevas instalaciones, cuando se decidió el criterio para determinar la persona beneficiaria del traslado al quiosco. Se completaba el informe anterior del siguiente modo:

*“La ubicación del quiosco se considera determinada por la administración local con carácter previo a cualquier modificación de la ordenanza, sujeta pues al principio de la retroactividad como el resto de instalaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la nueva norma. Es pues un traslado a una ubicación existente y no una nueva*

*instalación, regulada pues por lo establecido en el artículo 9 “Traslados y cambios” de la ordenanza en vigor.”*

En el informe se incluía además un listado con las solicitudes formuladas para traslado de sus módulos a la zona aledaña al edificio judicial y fechas de presentación de las mismas.

Asimismo, se indicaba que, cuando fueron llegando las peticiones, se comunicó a cada titular que hasta que no se determinara el criterio de adjudicación entre todos los titulares que solicitaran el traslado a dicha zona no se efectuaría ningún cambio de ubicación; lo que pondría de manifiesto que se contemplaba por la administración la ubicación de un quiosco en un emplazamiento como el finalmente determinado.

Según la información del Ayuntamiento, el traslado efectivo del quiosco denunciado se habría producido en Mayo de 2008, acompañándose documentación acreditativa de los trámites realizados, todos posteriores a la entrada en vigor de la Ordenanza de quioscos.

En cuanto a la normativa vigente con anterioridad a la nueva Ordenanza, se nos adjuntaba copia de la Ordenanza fiscal 31 “Reguladora de la tasa por ocupación de la vía pública con quioscos u otras instalaciones fijas” (publicada en BOP de Málaga nº 245, de 26 de Diciembre de 2002).

Una vez analizada la información recibida y teniendo en cuenta los antecedentes obrantes en el expediente de queja, consideramos que la actuación municipal podría estar vulnerando la prohibición de discriminación del artículo 14 de la Constitución española y el derecho de la ciudadanía a una buena administración reconocido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución.

En consecuencia, nos permitíamos dirigir al Ayuntamiento de Málaga una Resolución basada en una serie de consideraciones que, a juicio de esta Institución, debían tenerse en cuenta y que resumimos a continuación.

- De la normativa de aplicación.

A juicio de esta Institución, incurría en contradicción la Administración municipal al indicar que la ubicación del quiosco se consideraba determinada con carácter previo a cualquier modificación de la Ordenanza. Además, indicaba que fue en Diciembre de 2007 -coincidiendo con la puesta en marcha del edificio judicial- y existiendo siete solicitudes de traslado, cuando se decidió aplicar el “criterio de la prelación” para determinar la persona beneficiaria de dicho traslado. Sin embargo, a continuación, el Ayuntamiento señalaba que nos encontrábamos ante un supuesto de traslado a ubicación existente y no una nueva instalación, regulada por lo establecido en el artículo 9 “Traslados y cambios” de la Ordenanza en vigor.

Por lo tanto, según lo manifestado por el Ayuntamiento, el supuesto de hecho sería previo a la entrada en vigor de la Ordenanza reguladora de quioscos y otras instalaciones similares en la vía pública, pero estaría aplicando esta norma.

En este punto, desde el Área de Comercio se hacía referencia al principio de retroactividad que esta Institución no encuentra amparado ni en las reglas generales del derecho ni en la propia Ordenanza aprobada.

Por el contrario, considerábamos que si la ubicación del quiosco se decidió en Diciembre de 2007 -aunque no se había acreditado documentalmente esta circunstancia,

a pesar del requerimiento efectuado por esta Institución-, la normativa a tener en cuenta para la adjudicación del mismo sería la que se encontrase en vigor en ese momento.

Según la información facilitada por el Área de Comercio dicha normativa vendría constituida por la Ordenanza fiscal 31 “Reguladora de la tasa por ocupación de la vía pública con quioscos u otras instalaciones fijas”. Esta Ordenanza, además de contener los datos propios de la regulación de una tasa municipal, incluía una serie de normas técnicas, de gestión y de régimen sancionador relativas a los quioscos. Entre ellas, específicamente se establecían las siguientes previsiones para la adjudicación de quioscos y la autorización de modificaciones (artículo 8):

«Previo elaboración por los Servicios Técnicos Municipales, el Excmo. Ayuntamiento de Málaga publicará periódicamente las ubicaciones objeto de aprovechamiento con quioscos. En la oferta se señalarán las características que deberán cumplir dichas instalaciones y la determinación de aquellas susceptibles de explotación publicitaria.

Los interesados deberán, en el plazo que el Ayuntamiento señale a tal efecto, coincidiendo con final de año, dirigir solicitud acompañada de la siguiente documentación: (...)

Igualmente, aquellas personas que ya sean titulares de este tipo de explotaciones podrán en el mismo plazo señalado para nuevas ubicaciones interesar del Excmo. Ayuntamiento cualquier cambio, reducción, ampliación etc. sobre la instalación que ya tienen.»

- De las solicitudes de traslado.

Teniendo en cuenta la normativa antes señalada, no nos parecía que la solicitud de la persona a la que se adjudicó el quiosco reuniese los requisitos exigidos por la Ordenanza fiscal 31. Así, de acuerdo con la información facilitada por el Área de Comercio, dicha persona sólo habría presentado solicitud con fecha 21 de Enero de 2003, mientras que el resto de solicitudes formuladas parecía ajustarse a lo dispuesto en la Ordenanza fiscal 31, coincidiendo con final de año.

En este sentido, el propio Ayuntamiento, en contestación a una solicitud de la persona interesada para cambiar de ubicación a la zona del edificio judicial, de fecha 13 de Octubre de 2004, le comunicaba que no se podría adjudicar ningún cambio de ubicación hasta la recepción de las obras por la Gerencia Municipal de Urbanismo y que, de mantener su interés por el cambio de ubicación, debería presentar nueva solicitud en el plazo habilitado al efecto para el siguiente año, que sería de Septiembre a Diciembre.

Por otra parte, de sostenerse la aplicación de la vigente Ordenanza de quioscos, su artículo 9 establece:

«Durante los meses de septiembre y octubre, las personas que ya sean titulares de este tipo de explotaciones, podrán solicitar cambio de ubicación, reducción o ampliación de superficie sobre la instalación que ya tienen, cambio de tipo o clase de quiosco, etc., para lo que será preciso no tener ningún tipo de deuda con la Administración Municipal y no incurrir en ninguna de las causas de incapacidad o prohibición que impida contratar con la Administración Municipal.

Las solicitudes serán estudiadas por la Delegación del Área que tenga la competencia, quien resolverá sobre la procedencia de las mismas.

Las solicitudes no resueltas expresamente en el plazo de seis meses, a contar desde la presentación, se entenderán denegadas.»

- De la prelación de solicitudes.

Cuando el Ayuntamiento indicaba que en el año 2007 decidió aplicar el criterio de la prelación para determinar la persona beneficiaria del traslado, entendíamos que se estaba refiriendo a la “prelación temporal de solicitudes”. A dicha interpretación llegábamos a la vista de los datos facilitados en el informe municipal, relativos a las fechas de solicitud de distintas personas titulares de quioscos; de los que se desprendía que la mayor antigüedad correspondería a la solicitud de quien fue finalmente beneficiaria del traslado.

Sin embargo, no encontrábamos justificada la utilización de este criterio temporal, ya que las normas de gestión de la Ordenanza fiscal 31 contemplaban el baremo a tener en cuenta para la adjudicación de quioscos, sin distinguir entre nuevas ubicaciones o cambios de ubicación.

Aun considerando que dicho baremo sólo estaba previsto para el caso de nuevas adjudicaciones, estimábamos que, en defecto de norma expresa, al producirse una concurrencia de solicitudes de traslado con respecto a la misma ubicación, debió acudirse a los criterios generales que se establecían para la adjudicación de quioscos en la Ordenanza fiscal 31.

Además, existía una norma reglamentaria que expresamente recogía los criterios para resolver este tipo de situaciones. Así, el artículo 57.5 del Decreto 18/2006, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, señala que las licencias se otorgarán por sorteo público cuando los solicitantes reunieren idénticas condiciones y no existiera ningún criterio para la adjudicación, así como cuando deba resolverse un empate en los procedimientos y formas de adjudicación previstos para las licencias sobre dominio público.

Por otra parte, la vigente Ordenanza de quioscos nada establece respecto a los criterios que deban tenerse en cuenta para la resolución de las solicitudes de traslado que puedan resultar coincidentes y en las que, por tanto, deba establecerse una prelación. En el caso de adjudicaciones de nuevas licencias, esta Ordenanza se remite al pliego de condiciones que deberá regir el concurso público.

En cualquier caso, estimábamos que el supuesto debía sujetarse a concurso público, de acuerdo con el artículo 8 de la Ordenanza de Quioscos y otras instalaciones similares en la vía pública, por los motivos que destacamos a continuación.

- De la existencia de vacantes.

Independientemente de todas las consideraciones anteriores, esta Institución estimaba que debían distinguirse dos supuestos que pueden producirse en los casos de solicitudes de cambio de ubicación.

Por un lado, puede suceder que la persona titular de una licencia solicite el cambio de ubicación del quiosco que regenta, suponemos que fundamentalmente por motivos de capacidad comercial. Este cambio de ubicación supondría el desplazamiento físico del quiosco para atender dicha legítima solicitud y habría de tener en cuenta los criterios técnicos establecidos por el Ayuntamiento (p. ej. distancia entre quioscos, obligaciones que debe asumir el titular de la licencia, plazos que se establezcan, etc.), adoptándose la resolución oportuna a tal efecto.

Sin embargo, también puede ocurrir que, por las causas ordinarias de extinción de las licencias, se produzca una vacante en un quiosco y que otra persona titular de licencia -o varias- soliciten su traslado al mismo.

En este caso, estimamos que deben regir los principios de igualdad y concurrencia de solicitudes a través del oportuno concurso público, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pudiese estimar oportuno recoger alguna medida de valoración de la situación de titularidad previa de una licencia sobre otro quiosco –bien en la propia Ordenanza, o bien en los pliegos de condiciones del concurso-.

Además, la existencia de vacantes está expresamente prevista en la vigente Ordenanza de quioscos como uno de los supuestos que dan lugar a concurso público (artículo 9). La palabra “vacante”, según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), se refiere a algo “que está sin ocupar”; por lo que entendíamos que el supuesto se refiere a quioscos que quedan sin titular, en cuyo caso no procedería la adjudicación por traslado de otro titular.

En el caso concreto objeto de esta queja, ni siquiera alcanzábamos a comprender que el Ayuntamiento considerase que nos encontrásemos ante “*un traslado a una ubicación existente y no una nueva instalación*”. Parecía justificarse dicho argumento en la determinación por la administración local de la ubicación del quiosco desde que se tuvo conocimiento de la construcción del edificio judicial.

Independientemente de la fecha en que se decidiera la ubicación del quiosco -que vendría a determinar la normativa de aplicación respecto a las solicitudes para su adjudicación-, el hecho es que previamente no existía ningún quiosco en la zona, por lo que, estimaba esta Institución que se trataba de una nueva “ubicación objeto de aprovechamiento con quioscos”, atendiendo a los términos empleados por el artículo 8 de la Ordenanza fiscal 31.

Más clarificadora es la terminología utilizada por el artículo 9 de la vigente Ordenanza de quioscos, al referirse a los supuestos en que “se produzcan vacantes, o cuando con motivo de la apertura de nuevas urbanizaciones se genere espacio nuevo para nuevas ubicaciones objeto de aprovechamiento con quioscos”.

A pesar de lo manifestado por el Ayuntamiento, entendíamos que nos encontramos ante un supuesto de nueva ubicación que debió regirse por las reglas generales del concurso.

- De la adjudicación de concesiones y licencias sobre bienes de dominio público.

Con independencia del criterio que pudiera utilizar el Ayuntamiento para decidir si la utilización del dominio público mediante quioscos y otras instalaciones tiene la consideración de uso común especial o uso privativo y, consecuentemente, el régimen que haya de regir dicha utilización –licencia o concesión, respectivamente-, lo que nos interesa es el modo en que se adjudiquen, a fin de garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, así como no discriminación e igualdad de trato entre quienes pretendan participar en los mismos.

Tanto para el supuesto de concesión como de licencia, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA) establece criterios que sirven para determinar la prelación de solicitudes de uso privativo o común especial del dominio público.

Así, el artículo 58.2 RBELA remite el otorgamiento de concesiones sobre dominio público a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, con las especialidades contenidas en el Reglamento, y establece la preferente aplicación del procedimiento de adjudicación abierto y la forma de concurso. En concreto, el artículo

64.3 RBELA recoge algunas de las especialidades que podrán incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares en el procedimiento de licitación de la concesión.

En el caso de licencias sobre dominio público establece el artículo 57.2 del citado Reglamento que se otorgarán en régimen de concurrencia cuando su número se encontrase limitado. Asimismo, el apartado 5 del mismo artículo señala que las licencias se otorgarán por sorteo público cuando los solicitantes reunieran idénticas condiciones y no existiera ningún criterio para la adjudicación, así como cuando deba resolverse un empate en los procedimientos y formas de adjudicación previstos en los apartados anteriores. En todo caso, el régimen de las concesiones será también de aplicación para el otorgamiento de licencias mediante licitación (art. 59.6 RBELA).

- De la nulidad de actuaciones y la reposición de las situaciones jurídicas afectadas.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, consideraba esta Institución que la adjudicación del quiosco mediante traslado era un acto nulo, contrario al ordenamiento jurídico, por el que se adquirirían facultades o derechos careciéndose de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Lo procedente, por tanto, sería la revisión de oficio de tal acto por el propio Ayuntamiento, conforme al artículo 102 de la citada Ley, así como reconocer a las personas interesadas, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda, si se dan las circunstancias previstas en la LRJPAC.

En este sentido, establece el artículo 70.3 RBELA que la existencia de un mejor derecho por parte de tercera persona sobre el bien objeto de la concesión, acreditada por resolución administrativa o judicial firme, producirá la pérdida jurídica del bien que amparaba la concesión, debiendo la Entidad Local abonar al concesionario los daños y perjuicios que le hubiese ocasionado, sin perjuicio de que pueda hacer valer frente al nuevo titular sus derechos económicos sobre las construcciones o instalaciones llevadas a cabo por el concesionario.

Atendiendo a todas las consideraciones hasta aquí expuestas, no nos parecía que con el criterio empleado por el Ayuntamiento de Málaga en la adjudicación del quiosco se hubiera dado un trato igual a todas las personas interesadas en dicha adjudicación. En consecuencia, le formulábamos formular las siguientes Resoluciones:

***“Sugerencia:*** *Que se arbitren las medidas que se consideren oportunas a fin de que las solicitudes de traslado de quioscos se resuelvan conforme a los criterios de concurrencia pública establecidos en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía cuando “se produzcan vacantes, o cuando con motivo de la apertura de nuevas urbanizaciones se genere espacio nuevo para nuevas ubicaciones objeto de aprovechamiento con quioscos”.*

***Recomendación:*** *Que, en consecuencia con la anterior Sugerencia, se revise la situación actual de la persona reclamante en queja y de otras que presentaron las mismas circunstancias a fin de que puedan ser repuestas a la situación que les hubiera correspondido de haberse tramitado las solicitudes de adjudicación del quiosco sito en (...) conforme al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, siempre que prestasen su conformidad y sin perjuicio de las posibles*

*reclamaciones que pudieran interponer por los daños que se hubieran podido causar.*

**Recomendación:** *Que se revisen las distancias entre los quioscos afectados por la presente denuncia y, en caso de confirmarse el incumplimiento del régimen de distancias mínimas entre quioscos que desarrollen la misma actividad -establecido por la Ordenanza municipal de quioscos y otras instalaciones similares en la vía pública-, se acuerden las medidas oportunas a fin de adoptar el criterio normativo, teniendo en cuenta que existe un informe de seguridad que aconseja el traslado del quiosco del (...) a la acera de enfrente y respetando en la mayor medida posible el criterio de capacidad comercial establecido en la citada Ordenanza.”*

En respuesta a dichas Resoluciones, con fecha 21 de Agosto de 2009 recibimos un informe del Ayuntamiento de Málaga que nos trasladaba que se estaba considerando la posibilidad de trasladar el quiosco por motivos de seguridad, y que posteriormente se revisaría la procedencia de aplicar los criterios sugeridos en la Resolución emitida por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Considerando que el Ayuntamiento se pronunciaba exclusivamente sobre uno de los aspectos destacados, el relativo a la ubicación del quiosco, pero no sobre el resto de consideraciones, nos dirigimos nuevamente al mismo recordándole su deber de dar cumplida respuesta sobre la aceptación del contenido completo de nuestro pronunciamiento o, en caso negativo, manifestar argumentadamente las razones para rechazarlo.

Con fecha 19 de Noviembre de 2009 recibíamos la nueva respuesta del Ayuntamiento, confirmando que el procedimiento a aplicar para el traslado de quioscos sería el dispuesto en la Ordenanza Reguladora y, subsidiariamente, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Respecto a la Recomendación relativa a la revisión de la situación actual, estimaba que sería conveniente dejar en suspenso su efectividad hasta que se resuelva el nuevo emplazamiento del quiosco afectado por la zona de seguridad y reiteraba la dificultad de revertir la situación al encontrarse ocupado el anterior quiosco de la persona que se había trasladado al edificio judicial.

Finalmente, respecto a la Recomendación sobre revisión de las distancias se reiteraba el Ayuntamiento en la preexistencia de la vacante a la nueva norma que establece una distancia mínima.

A la vista de la contestación ofrecida por el Ayuntamiento a las resoluciones formuladas, esta Institución está preparando los argumentos que justificarían otra respuesta de la Administración, así como los efectos derivados de la trasposición de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, en el régimen de los quioscos de prensa.

#### 6.2.2. Entidades financieras y aseguradoras.

Como ya hemos tenido ocasión de exponer en el apartado específico dedicado a los efectos de la crisis económica en el año 2009, han sido numerosas las quejas recibidas en esta Institución planteando situaciones personales y familiares con graves problemas

económicos, que habían derivado en la inminente pérdida de la vivienda o, incluso, algunas de las personas que acudieron a nosotros ya se habían visto privadas de ella.

En estos casos, debimos informar a quienes acudían al Defensor del Pueblo Andalúz que las entidades financieras y de crédito no pueden ser objeto de supervisión por parte de esta Institución, dentro del marco de competencias que le ha asignado el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre.

No obstante, esta Institución, sensible a las situaciones personales y económicas que nos describían las personas que depositaban su confianza en nosotros, acordó remitir a las entidades acreedoras una comunicación poniendo de manifiesto dichas circunstancias e instándoles a que se tuvieran en consideración las mismas antes de adoptarse alguna decisión en relación con la deuda. A tal efecto, en todo caso, requeríamos la previa autorización de las personas interesadas para ceder sus datos personales a las correspondientes entidades privadas acreedoras.

Asimismo, se les remitía información relativa a las ayudas públicas a las que podrían acogerse, fundamentalmente la Línea ICO-Moratoria hipotecaria. Posteriormente también se facilitó la información recabada de noticias de prensa relativa a algunas medidas que pretendía impulsar la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio para facilitar el acceso a la vivienda habitual a las familias e impulsar la actividad económica. No obstante, a falta de más datos, remitíamos a las personas interesadas a que consultasen directamente a dicha Consejería los términos concretos de tales propuestas.

Una de las medidas anunciadas estaba enfocada hacia aquellas familias en situación de riesgo de perder su residencia habitual ante la imposibilidad de hacer frente a sus préstamos hipotecarios. En este caso, la Consejería publicaba en verano de 2009 que impulsaría actuaciones excepcionales de carácter social para facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler, siempre que se cumpliesen unos requisitos, como el nivel de renta de las familias o la acreditación del riesgo de desahucio. No obstante, esta cuestión de gran interés para las personas y familias que solicitan ayudas para mantener su vivienda parece haber quedado relegada, mientras que sí se habrían implementado para el año 2010 los préstamos reintegrables para la adquisición de nuevos inmuebles.

Otro asunto que centró el interés de esta Institución relacionado con las entidades financieras y de crédito fue el de la figura del contrato de permuta financiera o de cobertura de intereses. Fueron muchas las personas que dirigieron su queja a esta Institución denunciando los abusos sufridos tras la firma de dichos contratos.

Al parecer, este tipo de contrato había sido catalogado como producto de alto riesgo y, sin embargo, había sido ofrecido a particulares con objeto de mantener un tipo de interés fijo durante un plazo establecido, independiente de variaciones externas. Este producto se ofrecía como muy ventajoso en un momento en el que las hipotecas sufrieron importantes incrementos a causa del euríbor. Sin embargo, llegado el momento de la caída de los índices, se detectó que el contrato perjudicaba a quien lo había suscrito y que, en caso de querer cancelarlo, habría de abonar al banco la diferencia entre el tipo de interés y el tiempo restante de contrato (según las personas afectadas, entre 4.000 y 15.000 euros por un contrato de cinco años).

En la mayoría de los casos, lo que se denunciaba es que no se había facilitado la suficiente información sobre los efectos del contrato que se suscribía o que la entidad crediticia no había realizado los estudios de perfiles financieros atendiendo al grado de complejidad del producto.

Atendiendo al elevado número de quejas recibidas por esta cuestión y al contenido de las mismas, que parecía revelar una actuación abusiva de algunas entidades financieras, consideramos oportuno dar traslado del tema al Defensor del Pueblo Estatal, lo que se produjo en la **queja 09/4612** en la que se ponían de manifiesto las mismas circunstancias, por si consideraba oportuno intervenir en el asunto. Del mismo modo, a las personas que con posterioridad plantearon quejas sobre el mismo asunto, les dimos traslado de la información relativa a posibles vías de actuación para ejercer sus derechos así como de que el Comisionado de las Cortes Generales era conocedor del asunto por habérselo remitido nosotros, dada su trascendencia y el ámbito territorial de actuación de las entidades financieras implicadas.

Recientemente dicho Comisionado nos informaba que el asunto era de carácter jurídico-privado, pero debido a las numerosas quejas que dicha Institución estaba recibiendo sobre asuntos similares había iniciado una investigación ante el Banco de España.

Según nos trasladaba, el Banco de España le indicó que la Ley 26/1988, de 29 de Julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, sólo exige una serie de requisitos en cuanto a la documentación que debían entregar a la persona que contratase uno de estos productos, pero no impone deber específico de información sobre el riesgo asumido. No obstante, en atención a las características de los productos, el Banco de España consideraba razonable recomendar a las entidades bancarias que, en un futuro, facilitasen información adicional sobre determinados aspectos.

Sin embargo, el Banco de España también había manifestado que no le competía valorar las conversaciones que hubieran tenido las entidades con su clientela ni el grado de comprensión del clausulado del contrato por parte de quienes lo suscribían o si existieron o no vicios en el consentimiento, estimando que todas estas cuestiones están sujetas a la competencia de los tribunales de justicia.

Una vez analizado el informe recibido, el Defensor del Pueblo Estatal se había dirigido nuevamente al organismo supervisor de los servicios financieros solicitándole la emisión de un informe adicional, en los siguientes términos:

*“A la vista de la información precedente, se observa que no se pronuncia respecto a si estos productos o contratos se adecuan a los objetivos perseguidos en el artículo 19 de la Ley 36/2003, de 11 de Noviembre, de medidas de reforma económica, que no es otro que cubrir los riesgos de subida de los tipos de interés ligados a los préstamos hipotecarios.*

*Considerando esta Institución que estos productos complejos que operan con derivados financieros, están diseñados de tal forma que no cubre el riesgo de fluctuación de los tipos de interés, sino que en caso de subida de los tipos de interés, sí se compensa al cliente con una cantidad en función de esa subida, pero al establecerse una serie de barreras y escalas que limitan la compensación, hacen que ésta no sea proporcional a la subida, en cambio, en el caso de bajada de tipos, se incrementa el riesgo del cliente de forma desproporcionada a la protección que se le ofrece en caso de subida. No tratándose de un producto que cumpla con el objetivo buscado por el citado artículo 19 de la Ley 36/2003, de 11 de Noviembre.*

*De hecho, la Comisión Nacional del Mercado de Valores ha catalogado estos productos como de Alto riesgo, es decir, para un perfil de cliente altamente especulativo y que está dirigido a empresas con*

*necesidades de cobertura de divisas y tipos de interés por asuntos de exportaciones e importaciones, difícil de explicar y comprender para una persona que únicamente tiene contratado un préstamo hipotecario.”*

A la fecha de cierre de la redacción del presente Informe Anual no hemos tenido conocimiento del resultado de dichas investigaciones.

### **6.3. Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.**

#### 6.2.1. Bienes.

Un asunto de interés, relacionado con la potestad de deslinde de las entidades locales, centró la **queja 08/3158** en la que su promotor denunciaba los perjuicios que sufría en el ejercicio de su derecho de propiedad a consecuencia del conflicto entre dos Ayuntamientos de la provincia de Granada por un litigio en torno a la delimitación de sus respectivos términos municipales.

Al parecer, en Noviembre de 2006 alquiló sus terrenos, ubicados en la zona en disputa, a una empresa de generación de energía eléctrica. La empresa contaba con los permisos de Endesa y de la Consejería de Innovación para la instalación de una planta fotovoltaica, pero no había podido ejecutarla porque ninguno de los dos Ayuntamientos le concedía licencia de obras a causa de la falta de delimitación de sus términos municipales.

Admitida a trámite la queja, se solicitaron sendos informes a los Ayuntamientos implicados en el conflicto.

El Ayuntamiento que reclamaba para sí los terrenos nos comunicaba que, en el año 2005, se iniciaron los trámites necesarios para la aprobación del proyecto de actuación para la instalación de placas fotovoltaicas en una parcela perteneciente a su término municipal. No obstante, dichos trámites quedaron en suspenso hasta la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU para inclusión de los terrenos que, por error, habrían quedado fuera de la demarcación municipal.

El proyecto de innovación puntual se había aprobado en sesión plenaria de 30 de Noviembre de 2006 pero, remitido el expediente a la Delegación de Obras Públicas para su aprobación, ésta emitió informe de fecha 19 de Junio de 2007 que ponía de manifiesto la discrepancia entre el deslinde de términos municipales recogidos en la cartografía del Instituto Cartográfico de Andalucía (ICA) y la del Instituto Geográfico Nacional y Dirección General del Catastro. En consecuencia, se había informado al Ayuntamiento interesado que era necesario realizar el deslinde previamente a la citada aprobación.

El otro Ayuntamiento afectado, al cual hubimos de efectuar advertencia formal de las consecuencias legales de su falta de colaboración, tardó un año en facilitarnos la información requerida. Dicha actitud fue justificada en la acumulación de expedientes y la carga administrativa que se soporta en los pequeños Ayuntamientos, así como en la falta de competencia y capacidad de dicho Ayuntamiento para dar respuesta a esta Institución y, por ende, a la persona afectada.

El informe se refería a la tramitación del expediente para la determinación de la línea límite (tramo 2) entre ambos municipios ante la Dirección General de Administración Local (Consejería de Gobernación), con la participación del ICA, que había emitido un documento completo sobre la situación de la línea límite con datos históricos,

topográficos y de planimetría. La última actuación dentro de dicho expediente habría sido un escrito de la citada Dirección General instado a que los Ayuntamientos afectados designasen una Comisión de deslinde a fin de manifestar su conformidad o no con el informe del ICA.

Finalmente, se remitía al resultado del expediente de delimitación de términos municipales a fin de determinar quién sería el órgano competente para resolver la cuestión planteada por la persona interesada.

A la vista de la información recabada, y dados los posibles perjuicios que de una excesiva dilación en la resolución del procedimiento de deslinde podrían derivarse, tanto para el promotor de la queja, como para la zona en que se desarrollaría la actividad económica, por la potencialidad de ésta como generadora de empleo en una época de crisis, consideramos oportuno dirigirnos a la Dirección General de Administración Local (Consejería de Gobernación) a fin de conocer cuál era el estado de tramitación del citado expediente.

De igual modo, y por las mismas razones, nos dirigimos a ambos Ayuntamientos instándoles a adoptar las medidas necesarias para que el expediente de deslinde culminase con la mayor celeridad posible.

Recientemente hemos recibido el informe de la Dirección General de Administración Local en el que se ponía de manifiesto que dicho organismo se encontraba a la espera de que ambos Ayuntamientos le remitiesen la documentación exigida en el Decreto 185/2005, de 30 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía, para seguir la tramitación del expediente de deslinde en fase autonómica.

Según dicha información, con fecha 1 de Julio de 2009, casi un año después de tener constancia que los Ayuntamientos contaban con el informe del ICA, la citada Dirección General remitió sendos oficios a los Ayuntamientos afectados recordándoles que, para elevar a definitivo el tramo 2 de la línea límite, cada Ayuntamiento debía nombrar su comisión de deslinde a fin de llegar a un acuerdo. Del acuerdo de ambas comisiones habría de levantarse acta conjunta que habría de ser ratificada por los Plenos de los Ayuntamientos y notificada a la Dirección General de Administración Local en el plazo de quince días. En defecto de acuerdo, cada comisión levantaría acta de deslinde por separado y se resolvería por Orden de la Consejería de Gobernación.

Sin embargo, la citada Dirección General sólo tenía constancia de que el 7 de Octubre de 2009 el Ayuntamiento que reclamaba los terrenos había remitido certificado de su acuerdo plenario, de 28 de Julio de 2009, en el que se procedió al nombramiento de su comisión de deslinde.

Concluía en su informe la Dirección General de Administración Local que, al encontrarse la tramitación procedimental en fase local y atendiendo al principio de autonomía municipal, la actuación de la Administración autonómica debía limitarse a realizar orientaciones o sugerencias a los Ayuntamientos. En este sentido, la última actuación de la Dirección General de Administración Local en el expediente había consistido en instar a los Ayuntamientos a que dieran a la cuestión la prioridad que requería, dada su trascendencia, y realizaran los trámites que les habían sido indicados.

Actualmente, esta Institución se está planteando dictar sendas Resoluciones a los Ayuntamientos afectados, en el mismo sentido que las indicaciones efectuadas por la Administración autonómica, con objeto de que se resuelva definitivamente el expediente de deslinde.

Por otra parte, en cuanto a la situación particular de la persona que había formulado la queja, estima esta Institución que el litigio en la demarcación municipal no debiera ser óbice para que el Ayuntamiento al que estuvieran provisionalmente adscritos los terrenos pudiera expedir la licencia solicitada -al igual que estaba expidiendo el impuesto municipal sobre bienes inmuebles-, sin perjuicio de que, una vez elevado a definitivo el deslinde, pudieran liquidarse los conceptos tributarios correspondientes a favor del Ayuntamiento en cuyo término municipal quedasen incluidos dichos terrenos.

Otro asunto, también relacionado con la potestad de deslinde y recuperación de bienes de dominio público, se tramitó en la **queja 09/3679**.

La promotora de la queja denunciaba que un Ayuntamiento de la provincia de Málaga había inscrito en el registro inventario de bienes municipal, con la cualidad de caminos públicos, dos carriles que transitan por un terreno que, según afirmaba, era de su propiedad, no habiendo pertenecido nunca al patrimonio municipal.

Según exponía, se había dirigido a dicho Ayuntamiento, tanto por escrito como personalmente, denunciando lo que consideraba una usurpación, aportando datos y documentos que acreditaban su titularidad sobre los mismos, y requiriendo de la Corporación que procediera a rectificar la indebida inclusión de los carriles en el inventario municipal, sin que dichos requerimientos hubieran sido atendidos.

Admitida a trámite la queja, se solicitó el preceptivo informe del Ayuntamiento denunciado, requiriéndosele expresamente copia literal del asiento registral de los carriles en el libro registro del inventario de bienes municipal, con expresión de la fecha del asiento y copia del expediente administrativo incoado para su incorporación a dicho registro.

Con fecha 29 de Septiembre de 2009 se recibió la respuesta del Ayuntamiento, adjuntando diversa documentación relativa al expediente.

Una vez examinada dicha documentación, comprobamos que se incluían diversos documentos, todos ellos relacionados con el contenido del asiento registral en el inventario de bienes de los terrenos objeto de debate en el expediente de queja, pero sin que nos fuese posible discernir cuál de dichos documentos constituía la copia literal del asiento registral que habíamos solicitamos en nuestra petición de información.

De igual modo, no encontramos entre la documentación aportada ninguna que indicase cuál fue la fecha exacta en que se realizó este asiento registral, cuestión ésta de especial relevancia para resolver el asunto.

Por otro lado, interesábamos en nuestra solicitud de información que se nos aportase copia del expediente administrativo que se hubiera incoado con ocasión de la inclusión del camino en dicho registro, con el fin de conocer cuáles fueron los títulos esgrimidos en su momento para su consideración como bien de dominio público. La documentación aportada por el Ayuntamiento relativa a dicho expediente administrativo se limitaba a incluir testimonios de agentes de la policía local y de algún vecino, de fecha muy reciente, por lo que, al desconocer la fecha de inscripción en el registro, no podíamos saber si fueron dichos testimonios los utilizados como base para la inscripción o bien existía otra documentación previa que acreditase la titularidad pública de los caminos en cuestión y justificara la incorporación del bien al inventario municipal.

Como quiera, por tanto, que la información recibida no despejaba todas las dudas suscitadas en el expediente de queja, reiteramos al Ayuntamiento nuestra solicitud de emisión de informe en los términos que se había efectuado en su día. A la fecha de

cierre del presente Informe Anual nos encontramos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento.

#### 6.2.2. Contratación.

Para cerrar este Capítulo queremos hacer mención a la delicada situación económica que vienen sufriendo empresas y personas que trabajan por cuenta propia que han prestado servicios a las Administraciones Públicas sin recibir en los plazos convenidos la correspondiente contraprestación por ello, viéndose abocadas a situaciones de gran dificultad que amenazan su supervivencia económica. Este tipo de situaciones, frecuentes por otro lado, devienen especialmente graves en el marco de la actual crisis económica cuando empresas y autónomos están luchando por su supervivencia, y resultan harto contradictorias con el hecho de que esas mismas Administraciones estén fomentando medidas de apoyo y recuperación al sector productivo y al empleo.

En algunos de los casos denunciados ante esta Institución (**queja 09/2735, queja 09/2783, queja 09/2784 y queja 09/3074**), la actuación administrativa había adoptado formas jurídicas privadas de modo que, a través de sociedades mercantiles de capital público o mixto, se habían contratado los servicios de pequeñas y medianas empresas que, posteriormente, no eran retribuidos. Lo grave de la situación es que, como consecuencia de la acumulación de créditos sin abonar, algunas pequeñas empresas se veían abocadas al cierre y al despido de las personas a las que daban trabajo.

Hemos de destacar que, en las quejas analizadas, esta falta de pago respondía a la propia situación de insolvencia de las empresas públicas, incluso algunas declaradas judicialmente en concurso de acreedores. Ante esta intervención judicial, nuestra actuación se ve limitada conforme al artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora. No obstante, queremos hacer una llamada especial de atención ante estos supuestos de interposición de sociedades mercantiles de capital público o mixto para la ejecución de obras y servicios públicos, dada la confianza que genera en terceras personas la apariencia de respaldo de la actuación por parte de las Administraciones.

A modo de ejemplo, en la **queja 09/2735**, una comisión de empresas afectadas por el incumplimiento en los pagos de una sociedad mercantil, cuyo capital era de titularidad de un Ayuntamiento sevillano con una pequeña participación de la Diputación Provincial, denunciaba que el Ayuntamiento se había enriquecido injustamente, ya que las obras estaban ejecutadas a su favor (y tratándose de bienes destinados a servicio público eran inembargables), pero se eximía del pago a las empresas constructoras y suministradoras interponiendo a dicha sociedad. Según manifestaban, dicha comisión estaba integrada por un total de 264 empresas -que generaban 2.000 puestos de trabajo directos y cerca de 5.000 indirectos- y el importe total de la deuda de la que resultaba acreedora alcanzaba los quince millones de euros.

La tramitación de este queja hubo de suspenderse tras conocerse la intervención judicial en el asunto por la vía del concurso de acreedores.

Por último, señalar que muchos asuntos sometidos a la consideración de esta Institución concluían con una solución favorable a los intereses de las personas afectadas, bien porque se saldaba la deuda que reclamaban, porque se reconocía la deuda mediante el correspondiente acuerdo plenario o porque se establecían compromisos serios de pago. En otros casos, la solución venía de la mano de la mediación de terceras entidades a través de la cesión del crédito de quienes venían reclamando el pago de los Ayuntamientos o porque éstos acudían al aval del ICO para saldar sus deudas. Así

ocurrió en la **queja 08/3613**, la **queja 08/4381**, la **queja 08/5006**, la **queja 08/5211**, la **queja 08/5213**, la **queja 08/5213**, la **queja 09/95**, la **queja 09/281** y la **queja 09/573**.

Sin embargo, en otras ocasiones, la respuesta de las Administraciones era desfavorable al reconocimiento del crédito. Destacamos la **queja 09/864**, en la que un Ayuntamiento de la provincia de Granada alegó la prescripción de la deuda para negarse a abonar la deuda, por un importe de 901,52 euros, reclamada por una pequeña empresa en concepto de servicios de animación sociocultural prestados.

Sin embargo, según la parte promotora de la queja, se venía reclamando el pago de la factura desde noviembre de 1998, tanto por vía telefónica como por escrito, e incluso habrían solicitado al Ayuntamiento el certificado de reconocimiento de la deuda; pero como única respuesta se les habría indicado que se iba a dar satisfacción a su petición, sin que ello se hiciera nunca realidad.

En el caso que nos ocupaba, además, la confianza despertada en la empresa respecto a que sería atendida la prestación de sus servicios, derivaba de la preexistencia de una serie de contrataciones con el Ayuntamiento que se cobraron en los plazos habituales y razonables en aquella época.

Dado que el Ayuntamiento no negó la existencia de la relación contractual ni el beneficio percibido por la prestación de los servicios de animación sociocultural, cuyo importe reclamaba la empresa, consideramos oportuno formularle **Recomendación** para que se iniciara expediente, recabando cuantos testimonios y pruebas considerase pertinentes y garantizando la debida audiencia de las personas interesadas, con objeto de delimitar los hechos que determinen la existencia o no de su obligación de pago: de un lado, la efectiva y adecuada realización de los trabajos de animación infantil, por encargo del propio Ayuntamiento, y, de otro, la prescripción del crédito o la existencia del mismo por la interrupción operada a través de las reclamaciones formuladas.

Apelábamos, entre otras consideraciones, al principio general del Derecho de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones, así como al derecho a una buena administración y a los principios que deben regir la actuación administrativa.

La respuesta a la Resolución formulada concluía con su aceptación por parte del Ayuntamiento, habiéndose iniciado expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos; razón por la que archivábamos satisfactoriamente el expediente de queja.

Con respecto al funcionamiento de la medida puesta en marcha por el ICO para facilitar los pagos a los Ayuntamientos con dificultades de Tesorería, hemos de indicar que algunas quejas se referían a las limitaciones de dicha medida, ya que dependía, en última instancia, de la decisión favorable del respectivo Ayuntamiento. Dado que, en caso de impago de las facturas cuyo endoso hubiera sido avalado por el ICO se retendrían los importes correspondientes con cargo a la participación de la entidades locales en los tributos del Estado, los Ayuntamientos no solían mostrarse favorables a aprobar tal medida, por lo que las personas afectadas por el impago reclamaban la falta de fuerza obligatoria de la misma.

En otras ocasiones las críticas se vertían sobre las condiciones en que habían de pactarse los avales del ICO puesto que las entidades financieras venían exigiendo un 5% de interés sobre las cantidades que adelantaban, que era el máximo permitido en la medida aprobada por el ICO, y que suponía un importante gasto para poder cobrar el crédito.

Finalmente, hemos de destacar también aquí la deficitaria situación económica por la que atraviesan muchos municipios andaluces. A modo de ejemplo, transcribimos la respuesta desesperada ofrecida por uno de los Ayuntamientos al que la empresa que formuló queja reclamaba más de nueve mil euros (**queja 08/4381**):

*“Respecto del pago de las facturas le informo que la situación económica del Ayuntamiento es muy grave. El Remanente Negativo de Tesorería es de 84 millones de euros. El Derecho Administrativo me impone, como ordenadora de pagos, la condición de ciertas prioridades. La nómina y los servicios esenciales del Ayuntamiento (alumbrado público, agua potable, depuración, recogida de basuras...) están priorizados. Con los fondos restantes en principio tendría que abonar todas las sentencias judiciales firmes contra el Ayuntamiento y estamos intentando llegar a acuerdos con esos terceros para pagárselas en los próximos años. No le puedo proponer, en principio, ningún calendario de pagos para esta empresa en concreto; existen facturas pendientes de pago con mayor antigüedad.”*

Sin entrar a analizar aquí las causas de esta situación, sí queremos hacer notar la importancia del principio de suficiencia financiera de las entidades locales, llamadas por la legislación sectorial a prestar cada vez más servicios cercanos a la ciudadanía que, por otra parte, demanda prioritariamente de las mismas la atención de sus necesidades. Esperamos que la redacción de la futura legislación local andaluza, en avanzada fase de elaboración, pueda dar cumplida satisfacción a estas circunstancias.

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

#### **ÁREA DE ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS.**

En **materia de Administraciones Económicas** durante el año 2009 se han remitido cuatro quejas al Defensor del Pueblo Estatal. De ellas merece destacar la **queja 09/1347**, en la que la persona interesada en la queja mostraba su oposición a la ejecución de la autopista Málaga - Las Pedrizas.

Tras analizar la queja informamos a la interesada que esta Institución carecía de competencias para entrar a conocer sobre su reivindicación, toda vez que la misma no afectaba al ámbito de competencias de la Administración andaluza, sino a los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente.

Así pues, se indicó a la interesada que procedíamos a remitir su queja al Defensor del Pueblo Estatal por ser esta Institución la competente para tramitar su queja.

# TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

## SECCIÓN SEGUNDA: VI.- JUSTICIA, PRISIONES Y EXTRANJERÍA

### 6.2.2. La repercusión de la crisis económica en los Juzgados de lo Social.

El lector habitual recordará que en el pasado Informe Anual poníamos de manifiesto el hecho de que la crisis económica, en la que aún estamos sumidos, había afectado sobremanera, como, por otra parte, era de esperar, a la marcha de las empresas, multiplicándose las cuestiones que se suscitan en el ámbito concursal, que es la materia de que conocen los Juzgados de lo Mercantil, al que, por ello, le dedicamos todo un epígrafe que concluíamos manifestando que no parecía haber duda, aunque mantuviéramos la esperanza de que sólo se tratara de una situación coyuntural transitoria de la que vamos a salir –antes según unos, o después según otros-, de la necesidad de disponer en Andalucía de más Juzgados de lo mercantil, no sólo incrementando su número donde ya existen sino extendiéndolos a otras provincias, facilitando refuerzos mientras tanto a los ya existentes y a los Juzgados de Primera Instancia donde hubiera habido una entrada importante de este tipo de asuntos.

Pues bien, la detección desde esta Defensoría, siempre a la luz de las quejas recibidas en la misma, de este momento económico crítico, se extiende en el ejercicio al que el presente Informe se refiere a la observación de parecidas disfunciones en los Juzgados de lo Social que las descubiertas el pasado año en los de lo Mercantil. De ahí que dediquemos un epígrafe a esta clase de órgano judicial ante el que se dirimen los conflictos laborales, que, en consonancia con la crítica situación de las empresas, se han multiplicado.

Ya el pasado año reseñamos el comentario de un expediente afectante a un Juzgado de lo Social al mencionar algunas de las quejas significativas procedentes de la provincia de Málaga, ilustración que no pudimos concluir al no haberse recibido, dado que la queja se presentó en los últimos días del año, la información que, tras admitirla, solicitamos al Ministerio Fiscal. Se trataba de la **queja 08/5306**, en la que la interesada nos exponía que habiendo presentado demanda por despido el día 1 de Febrero de 2006, que fue turnada al Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga, el juicio no se celebró hasta el 10 de Julio de 2006 y la sentencia recaída en el mismo, dictada en fecha 30 de Octubre de 2006, no le fue notificada hasta el 18 de Diciembre de ese mismo año, presentando al día siguiente escrito anunciando Recurso de Suplicación. Sin embargo, a la parte demandada no le debió ser notificada la sentencia hasta el mes de Marzo de 2007, ya que fue el 16 de Marzo de ese año cuando solicitó la Aclaración de la misma, que no fue resuelta, mediante el correspondiente Auto, hasta el 5 de Diciembre de 2007.

Finalmente, pudo la interesada formalizar el Recurso de Suplicación mediante escrito presentado ante el Juzgado el 2 de Abril de 2008, pero desde entonces, y nos situábamos ya a final de dicho año, no había vuelto a tener noticia del asunto, ni siquiera tenía constancia de que el Recurso se hubiera elevado a la Sala de lo Social de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ni, de haberse remitido, de cuándo se iba a resolver el mismo, a cuyo respecto argumentaba que teniendo en cuenta que interpuso la demanda el 1 de Febrero de 2006, iban a hacer tres años sin que su asunto se hubiera resuelto definitivamente, lo que, tratándose de un proceso por despido, le estaba ocasionando un perjuicio más que considerable.

Pues bien, del informe que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprende que desde que en Abril de 2008 interpuso la interesada contra la sentencia recaída Recurso de Suplicación, se tuvo por formalizado mediante Providencia de fecha 9 de Mayo de 2008, efectuándose impugnación del mismo por la empresa demandada con fecha 26 de Junio del mismo año. Sin embargo, quedaba pendiente de resolver un Recurso de Reposición presentado en su día por su representación procesal, a lo que se procedió el 11 de Septiembre del pasado año 2008.

Sin embargo, desde dicha fecha, según la información facilitada, habían permanecido las actuaciones en el Juzgado de lo Social hasta que, tras nuestra intervención, fueron elevadas a la Sala de lo Social de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ya en Enero del año siguiente.

Así pues, la evidentísima dilación padecida había quedado superada, teniendo la interesada que permanecer a la espera de que la Sala resolviera el Recurso, sin que, dado lo reciente de su recepción, pudiera considerarse en esos momentos que se padeciera dilación indebida alguna en el órgano judicial en que el asunto se encontraba en esos momentos, a la vista de lo que hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones al haberse superado el problema en presencia, aunque estuviera claro que todavía la interesada iba a tener que esperar mucho a que a su caso se le diera una definitiva resolución.

Situados ya en el presente ejercicio, han seguido formulándose quejas relacionadas con retrasos afectantes al mismo Juzgado de lo Social malagueño al que se refería la anterior, el Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga. En efecto, en la **queja 09/232** se planteaba un supuesto de inejecución de sentencia ordenada mediante Auto de 3 de Abril de 2008, sin que la interesada conociera lo ocurrido tras ello al carecer de noticia alguna al respecto.

Del informe que, tras ser admitida a trámite, nos remitió el Ministerio Fiscal se desprende, sin embargo, que, tras los primeros trámites realizados en orden a ejecutar la sentencia, con fecha 3 de Junio de 2008 se recibió información patrimonial sobre la misma remitida por el Juzgado Decano, ordenándose el siguiente día 6 mediante Providencia el embargo de la finca propiedad de la demandada y de una cuenta corriente de la misma. Fruto del embargo efectuado en la citada cuenta, con fecha 9 de Septiembre de 2008 se le había hecho entrega a la interesada de una pequeña cantidad como parte del principal adeudado, y en Diciembre de 2008 se recibió transferencia de la entidad bancaria donde estaba la cuenta embargada por importe del resto del principal adeudado, del que mediante Providencia del siguiente día 15 se acordó hacerle entrega a la ejecutante.

Tras ello se había seguido la ejecución en cuanto a los honorarios de su letrado, habiéndose practicado la liquidación de intereses y la tasación de costas, cuya firmeza se decretó el 25 de Marzo de 2009, y como de todo lo anterior se desprende que la ejecución ya se había llevado a cabo, en cuya consecuencia se había resuelto positivamente el problema que dio lugar a la presentación de la queja, dimos por concluidas nuestra intervención en la misma.

Una vez más volvimos a encontrarnos con el Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga durante la tramitación de la **queja 09/3294**, en la que la interesada se quejaba –con razón, por supuesto- de que un procedimiento laboral declarativo de derecho y cantidad seguido contra una compañía de transportes aéreos en el que ya se había señalado a un año vista el acto del juicio, cuando se había ido a celebrar éste –un año después de que

se presentara la demanda, insistimos- se había suspendido y señalado para dentro de otros seis meses.

En palabras de la interesada, los perjuicios que dicho retraso provocaría serían irreparables, ya que lo que se pretendía con la demanda era un reconocimiento de antigüedad que evitara las subrogaciones de trabajadores a que la empresa venía obligando, que serían en el mes de Septiembre, por lo que el juicio, señalado para dos meses después, podría resultar inútil.

Aunque difícilmente iban a adelantar un juicio ya señalado, no podíamos por menos que admitir la queja, no ya porque era más que susceptible de ser admitida sino porque nos interesaba conocer cuál era la situación en presencia para que se estuvieran produciendo estas dilaciones no ya en la sustanciación del asunto, sino en la primera actuación judicial que serviría para darle comienzo.

Pues bien, del informe que remitió a la Fiscalía la propia titular en funciones del Juzgado, que también se nos envió a nosotros, se desprende que el primitivo señalamiento se había suspendido porque *“ese día se señalaron 24 juicios; de los que uno de ellos duró más de dos horas, produciéndose el inevitable retraso en las celebraciones. El juicio del que trae causa esta reclamación estaba señalado para las 11,45 horas, habiendo 7 señalamientos después de éste, por lo que a las 16,15 horas, con celebración ininterrumpida hasta ese momento de juicios, se acordó por la Magistrada titular, y también por los letrados de ambas partes, la suspensión del señalamiento, acordándose nueva celebración el 10-11-2009 por imposibilidad material en la agenda de señalarlo antes.”*

Y nos hacía saber *“que en estas fechas y a consecuencia de la sobrecarga de despidos existentes, se están señalando las demandas, con excepción de las de despido y urgentes por ley, para el año 2011”*, concluyendo su informe asegurando que *“en cuanto al fondo de la demanda alegado por la actora, a resultas del fallo se actuará en consecuencia”*.

Nuestra intervención en este caso, como puede verse, no pudo resolver el problema, pero sí dejar constancia de una realidad y ponerla de manifiesto en el presente Informe Anual.

Una vez más nos encontramos con el mismo órgano judicial en la **queja 09/3475**, cuya tramitación aún no ha concluido, en la que la reclamante nos exponía que a su instancia se siguieron en su día ante el Juzgado de lo Social nº 6 de Málaga autos por despido, en los que recayó sentencia de fecha 30 de Octubre de 2006, contra la que se interpuso Recurso de Suplicación ante la Sala de lo Social en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no resolvió el mismo hasta el 16 de Abril de 2009.

Tras los trámites oportunos, la representación de la interesada, mediante escrito de fecha 16 de Junio siguiente había solicitado la ejecución de la sentencia, consistente en el abono por parte de la condenada de la indemnización señalada en sentencia, más los salarios de tramitación devengados. Sin embargo, habiendo transcurrido más de cuatro meses desde entonces, la interesada no tenía noticia de que se hubiera emprendido actividad judicial alguna al respecto.

La interesada argumentaba que, dado el tiempo transcurrido –más de tres años- desde que se produjo el despido, había agotado ya las prestaciones por desempleo, sin que, ante la situación de crisis económica reinante, hubiera sido capaz de encontrar un nuevo puesto de trabajo, por lo que su único futuro económico residía en el cobro de la

indemnización y salarios de trámites que le eran debidos, siendo ése el motivo por el que le urgía se procediera a la ejecución de la sentencia.

Como antes dijimos, la queja ha sido admitida pero aún no ha sido objeto de remisión de información por parte del Ministerio Fiscal, al tratarse de una reclamación presentada a finales de año.

Nos pedía la interesada en la **queja 09/5695** que instáramos del Juzgado de lo Social nº 1 de Sevilla el adelantamiento del señalamiento de la vista de un juicio sobre incapacidad permanente total, pensión de la que había sido privada por revisión por mejoría, de la que obviamente discrepaba, que había sido señalada nada menos que para el 31 de Enero de 2011, es decir, a la fecha de la providencia, para dentro de un año y cuatro meses.

Con independencia de lo demencial del retraso, que obedece, como sabemos, a la situación de crisis económica, que ha provocado despidos masivos, expedientes de regulación de empleo, extinciones de contrato a instancia del trabajador por impago de salarios, a los que se ha de dar preferencia, en este caso concreto nuestra remitente aseguraba que la pérdida de su condición de pensionista le obligaba a sufragar los gastos de farmacia, que no podía afrontar por el alto precio de los medicamentos que le habían sido prescritos, y era por ello que solicitara que instáramos el adelantamiento de la fecha del juicio, confiando obviamente en la revocación de la supresión de su pensión por mejoría, lo que no dejaba de ser un futuro incierto.

No obstante, y aunque ya sabemos que cuando el señalamiento ya está hecho, y se supone que por riguroso turno de antigüedad, difícilmente va a modificar nuestra intervención ese, por otro lado, insoslayable orden, como no sea que se produzca un hueco por suspensión, no podíamos dejar de admitir una queja tan justa por más que difícilmente soluble, aunque sólo fuera a efectos testimoniales y de Informe Anual, de la que seguiremos informando el próximo año al no haberse recibido aún el correspondiente informe al respecto.

Ninguna irregularidad, sin embargo, se detectó en la actividad desplegada por el Juzgado de lo Social nº 1 de Cádiz, frente al que se formulaba la **queja 09/1008**, pues si bien el interesado aseguraba que aún se encontraba irresoluto un procedimiento iniciado el año 2005 ante el referido órgano judicial, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprende que en Enero de 2006 se había señalado día hora para los actos de conciliación y juicio ante ese juzgado, pero previamente se otorgaba el plazo de cuatro días a la parte actora para que concretara el Suplico de su demanda, bajo apercibimiento de archivo.

Y, en efecto, el día 7 de Diciembre de 2005 se recibió escrito presentado por la parte actora que dio lugar al Auto de fecha de 20 de Diciembre de 2005, por el que no se tenía por cumplido el requerimiento de concreción del suplico de su demanda y se procedía conforme al artículo 80.1 d y 81.1 de la LPL al archivo de las actuaciones, teniendo entrada el día 4 de Enero de 2006 en la Secretaría del Juzgado escrito presentado por la parte actora de Recurso de Reforma que dio lugar a la Providencia de fecha de 20 de Enero de 2006 en que no se tenía por interpuesto recurso de Reposición frente al Auto de 20 de Diciembre de 2005 de archivo de las actuaciones, pues no se cumplía el artículo 452 de la LEC, ya que la parte actora solo manifestaba que dicha resolución era perjudicial para sus intereses, y no expresaba la infracción en que dicho Auto hubiere incurrido.

Esa providencia de no admisión del Recurso de Reposición fue notificada a la parte actora del 25 de Enero de 2006 y se archivaron las actuaciones por Diligencia de Archivo de 15 de Marzo de 2006, por lo que en ese Procedimiento se habían seguido todos los trámites procesales correspondientes, estando archivado desde el 15 de Marzo de 2006, todo lo cual se puso en conocimiento del interesado a los efectos pertinentes.

Tampoco parecía existir dilación indebida en la tramitación del procedimiento objeto de la **queja 09/2742**, en la que el interesado nos exponía haber llegado a un acuerdo con la empresa para la que prestaba sus servicios, que le había hecho objeto de despido contra el que había reclamado oportunamente, que quedó recogido en Acta de Conciliación celebrada a finales de Enero del presente año ante el Juzgado de lo Social nº 3 de Jaén, estableciendo la indemnización y el calendario de pago de la misma.

La empresa hizo frente a los pagos establecidos para los meses de Febrero y Marzo, pero a partir de ahí se dejaron de abonar, no habiéndose hecho con los correspondientes a Abril, Mayo, Junio y Julio, motivo por el que el interesado solicitó la ejecución del Acta de Conciliación mediante escrito de fecha 22 de Abril pasado, asegurándonos el interesado que no había habido reacción judicial a dicho escrito solicitando la ejecución, pese al tiempo transcurrido, y siendo su situación económica insostenible se había visto obligado a solicitar nuestra mediación, que le procuramos, aunque no se trataba de una dilación extraordinaria, atendiendo a esa precaria situación económica.

Pues bien, del informe remitido se desprende que, como antes dijimos, no había habido una dilación manifiesta por parte del Juzgado, ya que, tras solicitar el interesado la ejecución el referido día 22 de Abril se dictó dos días después Auto por el que se acordaba el despacho de la ejecución solicitada, ordenándose el embargo de los bienes de la empresa, requiriéndose al tiempo a la parte ejecutante para que designase bienes, derechos o acciones de la ejecutada para su embargo, sin perjuicio de solicitar información patrimonial de la empresa a la AEAT.

Obtenida dicha información, por resolución de 30 de Abril se ordenó el embargo de un vehículo, respecto del que se hizo anotación preventiva de embargo, y también se acordó el embargo de los saldos que pudiera tener la ejecutada en diversas cuentas bancarias, designándose, tras los trámites oportunos, todos realizados con inusitada celeridad, el 29 de Junio perito para el avalúo de los bienes embargados, lo que se notificó al Letrado de la parte ejecutante mediante providencia de fecha 6 de Julio. En base a todo ello, en opinión del Ministerio Fiscal no existía ni había existido dilación o demora en la tramitación del proceso de ejecución al que nos venimos refiriendo, y como también nosotros lo creíamos, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Del contenido del escrito que transcribimos a continuación, enviado tras la tramitación conjunta de la **queja 09/1173** y la **queja 09/1175**, se desprende la situación planteada en las mismas, nuestras intervenciones al respecto y la última de las conclusiones a la que llegamos, que fue precisamente la de enviar dicho escrito al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía:

*“Con motivo de la tramitación de las quejas 09/1173 y 09/1175, promovida por dos trabajadores que habían formulado en Enero del presente año sendas demandas de extinción de la relación laboral por voluntad del trabajador a causa del impago de salarios de que venían siendo objeto desde el mes de Agosto pasado, hemos tenido ocasión de conocer la alarmante situación que, al parecer, está afectando en general a los Juzgados de lo Social de Almería, y especialmente al número 4 del referido orden jurisdiccional.*

*En efecto, del informe que sobre las causas del retraso que estaban experimentando los señalamientos nos ha sido remitido, se desprende que tras haberse incrementado notablemente en el año dos mil ocho el número de procedimientos que tuvieron entrada en los Juzgados de lo Social, y concretamente en el número 4, que fue de 1372 asuntos, con un incremento especialmente notable de los procedimientos de despido, éstos han vuelto a aumentar en el año en curso, habiendo tenido entrada, a título de ejemplo, sólo en el pasado mes de Abril hasta sesenta y ocho demandas de despido, calculándose que a finales de año se podría haber duplicado el módulo de entrada previsto por el Consejo General del Poder Judicial para un Juzgado de lo Social.*

*Con independencia de lo anterior, y a mayor abundamiento, el Juzgado de lo Social nº 4 se encuentra sin Magistrada, que está de baja por enfermedad, desde el 18 de Marzo pasado, sin que se haya designado ningún juez sustituto, debido a lo que a mediados de Mayo se habían llegado a suspender más de 150 señalamientos.*

*Dada la precariedad económica en que se encuentran los trabajadores que se dirigieron a esta Institución debido a la prolongada falta de pago de salarios debidos, y sin que puedan acogerse a prestación económica alguna hasta que no se extingan sus contratos, su situación, y la de tantos otros que se encuentran en la misma, puede tener nefastas consecuencias para ellos al no poder hacer frente a sus pagos.*

*Ante una situación como la descrita, nos ha parecido que debíamos dirigirnos a V.E. a fin de ponerla en su conocimiento a los efectos que procedan.”.*

Como puede verse, tras la constatación de la lamentable situación afectante a los Juzgados de lo Social de Almería en general, y al Juzgado de lo Social nº 4 de Almería en particular, no teníamos otra salida que la de elevar el caso, transmitiéndole nuestra preocupación, a la Presidencia del TSJA, toda vez que el nombramiento de jueces sustitutos corresponde al Consejo General del Poder Judicial, no a la Consejería de Justicia, y por ser el Tribunal Superior nuestro más próximo interlocutor en un ámbito de competencias estrictamente judiciales.

Y sin embargo, el mismo Juzgado de lo Social nº 4 resolvió con prontitud el asunto que nos planteaba el interesado en la **queja 09/1946**, quien nos explicaba en la misma una situación que le sumía en una desesperación perfectamente comprensible: trabajaba para una empresa de transportes de mercancía desde el año 2001 con la categoría laboral de Conductor de Camión, y desde el mes de Agosto de 2008 no cobraba salario alguno, lo que le había llevado, ante una situación que no parecía que fuera a mejorar, a presentar demanda de resolución de contrato como si de despido improcedente se tratara en Enero de 2009, así como otra de reclamación de cantidad por los salarios devengados y no abonados desde la citada fecha.

El juicio por la reclamación de cantidad había sido señalado para el mes de Noviembre de 2009, casi un año después de que presentara la demanda, y aunque el de extinción de la relación laboral por voluntad del trabajador se señaló para una fecha relativamente razonable, el treinta y uno de Marzo de ese mismo año, es decir, dos meses después de que tuviera entrada la demanda correspondiente, el juicio hubo de suspenderse por baja por enfermedad de la titular del Juzgado, volviéndose a señalar para el 2 de Junio próximo.

Y ése era el motivo de la desconfianza de nuestro remitente, que el juicio, llegada la citada fecha, volviera a ser suspendido, ya que la titular del Juzgado continuaba de baja y todos los juicios que estaban señalados para fechas pasadas habían tenido que ir suspendiéndose, al no haberse sustituido a la titular del Juzgado que se encontraba desde la citada fecha en situación de baja.

La situación del interesado era, como es lógico colegir, verdaderamente desesperada, ya que, como dijimos, llevaba sin percibir salario alguno desde el mes de Agosto del año anterior –nueve meses trabajando sin sueldo-, sin poder abandonar su puesto de trabajo por razones obvias hasta que no se produjera la oportuna resolución judicial, y sin poder percibir, por idénticas razones, la prestación por desempleo a la que tendría derecho de resolverse su contrato como si de despido improcedente se tratara, por lo que la celebración del correspondiente juicio le resultaba de suma urgencia.

Fue por ello, y porque dicha situación le había llevado a permanecer en un estado depresivo palmariamente contraindicado para un trabajo como el que desarrollaba, por lo que había solicitado la mediación de esta Institución al respecto, y por esa razón procedimos a la admisión de la misma, por más que el juicio estuviese señalado ya y su posible suspensión no fuera más que un futurible, debiendo constituir nuestro objetivo en este caso que se reaccionara antes de que se suspendiera.

Y afortunadamente la resolución del asunto resultó ser tan sencilla como grata: el juicio se celebró en la fecha señalada, dictándose de inmediato sentencia en virtud de la que se estimó la demanda de nuestro remitente y declaró extinguida en la fecha de la misma la relación laboral que lo vinculaba a su empresa, a la que condenaba a abonarle la indemnización que le correspondía, liberándolo para optar a la prestación por desempleo. Queremos creer que contribuimos a que no se cumplieran sus malos augurios.

El último expediente que comentamos –**queja 09/4903**-, que significativamente también afectaba al Juzgado de lo Social nº 4 de Almería, posee matices similares por un lado y bien distintos que el anterior, por otro, pues aunque coincidía en cuanto a la circunstancia de conocer ya quien a nosotros se dirigía la fecha de su futuro juicio, en este caso el problema estribaba en lo lejanísimo del señalamiento.

En efecto, del contenido del escrito del interesado se desprende que tenía reconocida inicialmente una pensión de la Seguridad Social por Invalidez Permanente Total, pero después de haber sido objeto de un trasplante había quedado incapacitado para todo tipo de trabajo, solicitando, en consecuencia, una revisión de su invalidez por agravación al objeto de que le reconocieran una Invalidez Permanente Absoluta, que le había sido denegada, lo que le había llevado a impugnar dicha resolución administrativa denegatoria mediante demanda que había sido admitida a trámite por el Juzgado de lo Social nº 4 de Almería por Providencia de fecha 4 de Septiembre de 2009.

Lo que se constituía en objeto de su queja era el hecho de que en la citada Providencia se hubiera señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 29 de Septiembre de 2010, es decir, para dentro de más de un año, lo que suponía una dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada la escasa cuantía de la pensión que actualmente percibía, que mejoraría sensiblemente en caso de que su pretensión fuera estimada, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

Aunque la queja ha sido admitida pese a ser conscientes de lo difícil que resulta modificar un señalamiento ya efectuado por riguroso turno de antigüedad, al haberse

solicitado informe en los últimos días del año al que el presente Informe se refiere no hemos recibido aún respuesta, sobre la que daremos cuenta, en su caso, el año próximo.

## **SECCIÓN SÉPTIMA: OFICINA DE INFORMACIÓN**

### **7. Especial referencia a las consultas sobre la Crisis Económica.**

No vamos a negar que en años anteriores nuestra Oficina de Información no haya atendido consultas basadas en dificultades y problemas económicos importantes. De hecho, en los últimos años, en las consultas realizadas en el Servicio de Información y Atención Ciudadana, esta problemática ha estado siempre presente. No obstante, mención especial merece este asunto en el Informe Anual correspondiente al 2009, debido a la crisis económica y financiera actual en la que está inmerso nuestro país y por ende, nuestra Comunidad Autónoma, que ha dado lugar a que en cierto número de consultas se haya expuesto por las personas que han acudido a nosotros, que ésta era la causa principal de su actual situación.

En el año 2009, se ha observado un crecimiento de la asistencia a nuestra Oficina de personas con referencia a esta temática, ya que la actual situación afecta directamente a la vida cotidiana de ciudadanos y ciudadanas residentes en Andalucía y algunos de ellos han acudido a nuestra Institución con el objetivo esperanzador de adquirir una información favorecedora.

Esta circunstancia es la que ha provocado que en nuestra Oficina, los principales problemas que se han señalado derivados de esta circunstancia, hayan sido referidos a dos asuntos principales, trabajo y vivienda. Nos encontramos por tanto, por un lado, con una necesidad de empleo importante, por pérdida del mismo, cierres de pequeñas y medianas empresas, casi siempre familiares, cuyos dueños nos han manifestado tener conflictos con los bancos por créditos impagados, deudas a la Tesorería de la Seguridad Social y la imposibilidad de renegociar préstamos bancarios, falta de ayudas para “reflotar su empresa”. Y por otro, trabajadores que no cobran por falta de liquidez de las empresas para las que trabajan o trabajaban.

El mayor número de este grupo de consultas, se centra por lo tanto en la necesidad de empleo. Muchas de las efectuadas y de los escritos que han llegado, expresan de manera desesperada, el deseo de encontrar un trabajo, ya que las personas afectadas no pueden hacer frente a su economía, ni cubrir sus necesidades básicas ni las de su familia.

La otra temática más relevante, consecuencia de la anterior, relata los conflictos y dificultades con entidades bancarias relacionados con la propiedad de la vivienda. En este sentido, las personas consultantes nos exponen sobre todo la enorme dificultad al acceso de los créditos bancarios. Bancos que deniegan la concesión de una hipoteca o rehipoteca, aplazamiento o moratoria de los pagos, incluso cuando se ha iniciado un procedimiento de pago de la vivienda nueva, al haberse modificado las circunstancias económicas y no se ofrecen suficientes garantías de pago. También en ocasiones, han hecho referencia a las dificultades para rescatar planes de pensiones.

Este conflicto, relacionado con el pago de la vivienda, lo hemos encontrado tanto en relación a la compra de viviendas libres como de viviendas calificadas como protegidas por la Administración.

En cualquier caso, las consecuencias derivadas de la actual situación de crisis económica se reflejan sobre los ciudadanos y ciudadanas que acuden en demanda de información y atención a este Servicio, en términos que han sido reseñados y comentados en los apartados precedentes.

Así, necesariamente hemos de remitirnos a los datos de las materias y número de quejas relativas a éstas, sobre las que se presentó queja a través de la Oficina, no pudiendo olvidarnos tampoco de los comentarios que hemos efectuado sobre el número de consultas y materias sobre las que versaron, que no entraban dentro del ámbito competencial de este Comisionado Parlamentario.