

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2010

ÁREA TEMÁTICA ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2010**

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas al área temática de Administraciones Económicas que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2010. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

ÍNDICE

SECCIÓN SEGUNDA:	5
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS	5
XII. ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS	7
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	10
2.1. <i>Energía</i>	10
2.1.1. Energía eléctrica.....	10
2.1.1.1. Necesidad de limitar las exposiciones a campos eletromagnéticos.....	10
2.1.1.2. Inspección de transformadores eléctricos.....	16
2.1.1.3. La información pública un trámite necesario en los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas.....	18
2.2. <i>Industria, Comercio y Turismo</i>	22
2.2.1. Comercio.....	23
2.2.2. Turismo.....	24
2.3. <i>Entidades financieras y aseguradoras</i>	26
2.4. <i>Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas</i>	28
2.4.1. Bienes de las Administraciones públicas.....	28
2.4.2. Contratación.....	34
SECCIÓN CUARTA:	37
QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS	37
I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES	39
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	39
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	43
SECCIÓN PRIMERA: I. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ..	44
<i>El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica</i>	44
V. MEDIO AMBIENTE	66
2.1.4. Prevención ambiental.....	66
2.1.4.1. Normativa de desarrollo de la Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.....	66

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS
QUEJAS

XII. ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS.

1. 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 Economía, Innovación y Ciencia, por sus competencias en materia energética y de telecomunicaciones, la Consejería de Gobernación y Justicia, por sus competencias en materia de consumo y la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, por lo que atañe al comercio y al ámbito turístico.

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 con el necesario rigor 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 relativa a las normas subsidiarias del municipio afectado, las cuales exigen la existencia de edificio exclusivo para el culto religioso y dirigida al Ayuntamiento de El Ejido en el curso de la **queja 09/5997** y sus relacionadas (**queja 10/2395**, **queja 10/2547**, **queja 10/2625**, **queja 10/2639** y **queja 10/2667**). (La respuesta dada por el Ayuntamiento no aceptaba la Resolución).

- Resolución relativa a la necesidad de dar respuesta a la denuncia formulada por la interesada acerca de la falta de transparencia en los procedimientos de contratación de espectáculos públicos y dirigida al Ayuntamiento de Santaella en el curso de la **queja 09/1695**. (No se recibió informe)

- Resolución relativa a la obligación de dar respuesta a las peticiones de pago formuladas por la empresa contratada para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de Vélez de Benaudalla en el curso de la **queja 09/1939**. (Se recibe respuesta del Ayuntamiento después del cierre de la queja).

- Resolución relativa al impago del Ayuntamiento a la empresa contratada para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de Santiponce en el curso de la **queja 09/2728**. (No se recibió informe).

- Resolución relativa a la demanialización municipal de dos carriles que atravesaban una propiedad particular y dirigida al Ayuntamiento de la Yunquera en el curso de la **queja 09/3679**. (La respuesta dada por el Ayuntamiento no aceptaba la Resolución).

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 10/84**, iniciada por esta Institución al tener conocimiento del grave problema originado en el municipio gaditano de Bornos por los prolongados cortes en el suministro eléctrico; la **queja 10/308**, relacionada con los problemas de suministro de luz existentes en varias urbanizaciones del municipio sevillano de Burguillos y la **queja 10/1065** relacionada con los problemas de suministro eléctrico que vendría sufriendo el vecindario de una urbanización de la localidad Sevillana de Villamanrique de la Condesa, al haberse recepcionado la misma por el Ayuntamiento antes de que contara con los permisos de las empresas suministradoras.

Especialmente relevantes nos parecen las siguientes quejas de oficio, relacionadas con la actividad eléctrica:

- **Queja 10/2909**, en la que se postulaba ante la Administración competente en materia eléctrica la necesidad de contar con una normativa que regule los límites a las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas, así como se estableciesen las suficientes garantías para la protección sanitaria de la población en relación con dichas emisiones.

- **Queja 10/3379**, relativa a la necesidad de incrementar el control administrativo sobre los aparatos transformadores eléctricos, exigiendo que estas instalaciones cumplan, no sólo las prescripciones técnicas contenidas en su normativa específica de seguridad,

sino también las normas que regulan los niveles máximos de ruidos, vibraciones o temperaturas.

- **Queja 10/1792**, cuya finalidad era reforzar las garantías y los derechos de la ciudadanía en los expedientes de autorización de instalaciones eléctricas y de extensión de redes de combustibles gaseosos, ante la prevista aprobación de un Decreto cuyo borrador preveía la eliminación del trámite de información pública.

También consideramos dignas de ser destacadas las siguientes quejas iniciadas de oficio con el objetivo de indagar acerca de las consecuencias que la crisis económica y el consiguiente recorte de los presupuestos de las Administraciones Públicas está teniendo en el funcionamiento de servicios públicos esenciales como son los servicios sociales de ámbito municipal:

- **Queja 10/3099**, en el curso de la cual se han remitido cuestionarios a 80 Ayuntamientos andaluces, elegidos aleatoriamente con el fin de acopiar datos sobre la incidencia de la crisis económica en el funcionamiento de los servicios sociales de ámbito municipal.

- **Queja 10/2330**, cuya finalidad era indagar acerca de las informaciones que denunciaban la situación de los Servicios Sociales Municipales de un distrito cordobés que, al parecer, se encontraban desbordados como consecuencia del gran incremento habido en el número de personas que solicitaban su ayuda a consecuencia de la crisis económica.

- **Queja 10/2420**, cuya finalidad era indagar la veracidad de algunas noticias que informaban de importantes recortes en las ayudas públicas destinadas a Asociaciones de personas con discapacidad de la provincia de Málaga.

En relación a otras materias podemos destacar las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 10/2035**, cuya finalidad era investigar las denuncias recibidas sobre la existencia de locales de ensayo ilegales en la capital hispalense.

- **Queja 10/3014**, incoado a fin de indagar la posible existencia de irregularidades en los procedimientos de contratación seguidos por un distrito municipal de Sevilla, puestos de manifiesto a raíz de la tramitación de otro expediente de queja.

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
 - Turismo

- Entidades financieras y aseguradoras.
- Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.
 - Bienes
 - Contratación

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Energía.

2. 1. 1. Energía eléctrica.

Las cuestiones relacionadas con la energía eléctrica son objeto de un creciente número de quejas dirigidas a esta Institución en las que se ponen de manifiesto cuestiones muy diversas, aunque predominan las denuncias relacionadas con el suministro eléctrico domiciliario, ya sea por deficiencias o cortes en el suministro o por considerar excesivas o injustificadas las facturas emitidas por las compañías suministradoras.

La mayoría de las cuestiones planteadas en estas quejas durante 2010 incidieron en conflictos entre los clientes y las empresas suministradoras, lo que las coloca fuera de nuestra esfera de competencias ya que al ser personas jurídicas privadas las empresas suministradoras están exentas de la supervisión del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante, con el ánimo de no dejar desamparadas a las personas que acuden a nosotros, procuramos realizar una labor mediadora ante la compañía suministradora trasladándoles la denuncia recibida e interesando su atención y resolución.

En aquellos casos en que de las denuncias recibidas se deduce un posible incumplimiento por las compañías suministradoras de aspectos esenciales de la prestación del servicio, cuya vigilancia y control corresponde a la Administración Autonómica, se procede a tramitar la oportuna queja ante la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, organismo responsable de tal supervisión.

Además de las denuncias relacionadas con el suministro eléctrico domiciliario, también fueron muy numerosas en 2010 las quejas relacionadas con problemas derivados de la ubicación de instalaciones eléctricas en edificios de viviendas o en espacios próximos zonas residenciales.

Estas quejas ponen de manifiesto una creciente alarma social relacionada con los posibles perjuicios para la salud de la exposición a campos electromagnéticos y han sido objeto de diversas actuaciones durante 2010 que, por su interés, pasamos a relatar.

2. 1. 1. 1. Necesidad de limitar las exposiciones a campos eletromagnéticos.

Como ya pusimos de manifiesto en nuestro Informe Anual correspondiente al ejercicio 2008 y reiteramos en el de 2009, desde esta Institución se venía detectando el

constante incremento de las quejas relacionadas con la presencia de instalaciones eléctricas en las proximidades de viviendas o espacios habitados.

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

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

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

Con tal preocupación, y aun siendo conscientes de que una regulación como la que se propugnaba plantea numerosas dudas en cuanto al ámbito competencial de las Administraciones andaluzas, se decidió iniciar una actuación de oficio con objeto de impulsar la actividad normativa necesaria.

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

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

La citada Resolución pone de manifiesto el incremento de la controversia en la comunidad científica sobre los posibles riesgos para la salud debidos a los CEM y, a estos efectos, destaca el dato de que, pese a la ausencia de conclusiones formales de la comunidad científica sobre los efectos de tales campos, ello no ha impedido que algunos gobiernos nacionales o regionales, no sólo hayan fijado límites máximos de exposición a estos campos electromagnéticos siguiendo la Recomendación del Consejo de 1999 (a

diferencia de lo ocurrido en nuestro País) sino que además en nueve de estos Estados miembros de la Unión Europea dichos límites, denominados preventivos, resultan ser notoriamente inferiores a los que figuraban en la Recomendación de la Comisión Europea.

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

En cuanto al posible respaldo competencial de una posible regulación autonómica relativa a estas cuestiones, hacíamos ver que la falta de una normativa básica estatal relativa a las medidas de protección sanitaria frente a las emisiones electromagnéticas no puede suponer un impedimento para el ejercicio de las competencias autonómicas respecto a las instalaciones eléctricas cuya autorización y/o supervisión corresponde a la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, dadas las dudas que dicha regulación pudiera suscitar, manifestábamos claramente la conveniencia de que desde la Comunidad Autónoma se impulsaran iniciativas para la aprobación de una normativa estatal sobre límites de exposición a campos electromagnéticos generados por instalaciones eléctricas, a través de los organismos de coordinación pertinentes.

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

Sin perjuicio de todo ello, para el caso de que la Comunidad Autónoma estimase más oportuno esperar a la normativa básica estatal de los límites de exposición a las emisiones electromagnéticas, consideramos que podría recogerse en una normativa autonómica todos aquellos aspectos procedimentales relacionados con la puesta en marcha y la supervisión de las instalaciones eléctricas, con referencia a los límites recomendados por el Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea (Recomendación 1999/519/CE).

Dichos aspectos procedimentales se proponían a partir de criterios previstos en el Real Decreto 1066/2001 en cuanto pudieran resultar de aplicación a los expedientes de instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de instalaciones eléctricas. Así, determinados requisitos para la autorización, criterios de planificación e instalación de acuerdo con estudios, certificaciones o comprobaciones que acreditasen el cumplimiento de los límites a la exposición a CEM señalados en la Recomendación 1999/519/CE. La concreción de dichas propuestas queda recogida en el contenido de la segunda Sugerencia.

Finalmente, considerábamos el aspecto de la ubicación de las instalaciones eléctricas, en especial, de los centros de transformación.

Al respecto, debemos partir de que la existencia de transformadores ubicados en el interior de edificios destinados a un uso residencial, y cuya finalidad es distribuir energía eléctrica al vecindario del propio edificio e incluso de edificios colindantes, se

encuentra amparada por el vigente ordenamiento jurídico que expresamente autoriza la existencia de este tipo de instalaciones eléctricas.

Tal posibilidad vendría amparada en la Instrucción Técnica Complementaria MIE RAT 14 (Orden de 6 de Julio de 1984), tratándose de una normativa estatal dictada en ejercicio de su competencia para establecer los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica.

En consecuencia, estimábamos que no iría en contra de dicha regulación la aprobación de una disposición autonómica que regulase las condiciones de estas instalaciones eléctricas, de forma que se estipulase la conveniencia de ubicar estos aparatos en dependencias específicas destinadas exclusivamente a tal fin, y del modo que se minimizasen los efectos de ruidos, temperatura y emisiones electromagnéticas derivados de las mismas.

La razón no era otra que la constatación de que, a pesar de que una instalación (particularmente un transformador) cumpla con todas las prescripciones técnicas legalmente exigibles, por regla general produce ruidos o vibraciones en las viviendas colindantes que, en bastantes ocasiones, superan los establecidos como permitidos por la legislación de protección contra la contaminación acústica, o genera temperaturas excesivamente elevadas.

Igualmente, de la misma forma que para las instalaciones radioeléctricas se han establecido como “espacios sensibles” escuelas, centros de salud, hospitales o parques públicos, a efectos de minimizar los niveles de emisión sobre los mismos (artículo 8.7.d del Real Decreto 1066/2001), apelábamos a la conveniencia de establecer mediante norma autonómica la misma limitación para las instalaciones eléctricas.

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

*“Primera.- **Sugerencia** para que se apruebe una normativa autonómica que regule los límites a las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas o, en su defecto, se impulsaran las iniciativas, a través de los organismos de coordinación pertinentes, para la aprobación de una normativa estatal al respecto.*

*Segunda.- **Sugerencia** para que, en todo caso, se regulen los requisitos que garanticen la protección sanitaria en relación con los límites de exposición a los CEM, dentro de los trámites para la puesta en marcha, reforma, modificación o ampliación, e inspección de las instalaciones eléctricas y, en concreto, los siguientes:*

- presentar junto con el proyecto necesario para la puesta en marcha de la instalación eléctrica un estudio detallado, realizado por profesional competente, que indique los niveles de exposición electromagnética en áreas cercanas a dicha instalación en las que puedan permanecer habitualmente personas.

- presentar complementariamente un proyecto de instalación de señalización y, en su caso, vallado, que restrinja el acceso de personal no

profesional a zonas en las que se superasen los límites de exposición a los CEM.

- condicionar la aprobación definitiva de la instalación eléctrica a la no superación de los límites de exposición a CEM.

- exigencia preceptiva, con carácter previo a la puesta en marcha, reforma, modificación o ampliación de las instalaciones eléctricas, de inspección o reconocimiento de las mismas, con el fin de comprobar que se ajustan a las condiciones previamente autorizadas, o bien, en función de las características de las instalaciones o por razones de eficacia pueda sustituirse la inspección previa por una certificación expedida por técnico competente.

- no autorizar el establecimiento de nuevas instalaciones eléctricas o la modificación de las existentes cuando pudiera suponer que se superen los límites de exposición a CEM.

- la compartición o cercanía de emplazamientos podría estar condicionada por la consiguiente concentración de emisiones electromagnéticas.

- los planes de inspección podrían incluir la comprobación de la adaptación de las instalaciones a lo dispuesto en la normativa que pudiera aprobarse sobre límites de exposición para protección sanitaria de la población.

- establecer la obligación por parte de las empresas titulares de las instalaciones de remitir al organismo competente, en el primer trimestre de cada año natural, una certificación emitida por profesional competente en la que conste que se han respetado, durante el año anterior, los límites de exposición que se aprueben.

- recoger una previsión relativa a los efectos sobre la contaminación electromagnética, en el supuesto de ubicación de varias instalaciones eléctricas de diferentes titulares dentro de un mismo o cercano emplazamiento, de modo que debieran facilitarse mutuamente los datos técnicos necesarios para realizar el estudio del conjunto de instalaciones.

*Tercera.- **Sugerencia** para que se establezcan limitaciones a la ubicación de centros de transformación eléctrica, especialmente en “zonas sensibles” como escuelas, centros de salud, hospitales o parques públicos, así como la conveniencia de ubicar estos aparatos en dependencias específicas destinadas exclusivamente a tal fin y alejadas de edificios y locales destinados a otros fines.”*

En su respuesta, la Dirección General de Industria, Energía y Minas analizaba los fundamentos sobre los que se asentaban las Sugerencias que le habían sido dirigidas.

En primer lugar, rechazaba la competencia autonómica para establecer una normativa sobre emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas, considerando que la misma incidiría directamente sobre la salud pública y, en consecuencia, su impulso y aprobación debe corresponder al Estado. Aun admitiendo que la Comunidad Autónoma pudiera dictar limitaciones preventivas de carácter administrativo en materia de

salud pública, estimaba que dicha competencia sólo era posible ejercitarla dentro de la normativa básica estatal. No existiendo legislación básica sobre la materia, tanto anterior como posterior a la Constitución, se manifestaba la imposibilidad de establecer límites, requisitos y sistemas de control sanitarios sobre las emisiones electromagnéticas derivadas de instalaciones eléctricas.

En cualquier caso, atendiendo a la inquietud social suscitada en torno al tema, acogía la **Sugerencia** relativa a la propuesta autonómica de una normativa estatal y se nos trasladaba la comunicación dirigida al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo instando a la tramitación de una regulación en materia de radiaciones electromagnéticas procedentes de instalaciones eléctricas, en la línea de lo articulado mediante Real Decreto 1066/2001 para las emisiones radioeléctricas.

Finalmente, señalaba que *“aun no existiendo normativa de aplicación, esta Consejería mantiene en todo momento una actitud activa tramitando cuantas quejas y reclamaciones se presentan en esta materia y procediendo, en los casos en que así se determine, a la solicitud de realización de mediciones a efectos de comprobar el cumplimiento de los límites indicados en la Recomendación 1999/519/CE”*.

Respecto a la segunda **Sugerencia**, manifestaba la Dirección General de Industria, Energía y Minas que las medidas propuestas, tales como *“condicionar la aprobación definitiva de la instalación eléctrica a la no superación de los límites de exposición a CEM”* o *“no autorizar el establecimiento de nuevas instalaciones eléctricas o la modificación de las existentes cuando pudiera suponer que se superen los límites de exposición a CEM”*, estarían igualmente condicionadas a que dichos límites estuviesen fijados normativamente al carecer la Recomendación 1999/519/CE del rigor normativo necesario.

Por otra parte, hacía referencia a la futura Ley de Salud Pública de Andalucía, en fase de tramitación, que recoge la figura de la “Evaluación de impacto sobre la salud” de los planes, programas, instrumentos de planeamiento urbanístico, obras o actividades recogidas en Anexo. Entre las actividades recogidas se incluyen las instalaciones energéticas de combustión con potencia térmica inferior a 50 MW, pero no las que son objeto de nuestra especial atención en función de la demanda detectada (transformadores eléctricos y otras instalaciones de alta tensión).

En cuanto a la posible limitación al emplazamiento de instalaciones de energía eléctrica y su ubicación en dependencias específicas destinadas exclusivamente a tal fin y alejadas de edificios y locales de uso residencial, la respuesta de la Dirección General manifestaba que la ubicación de este tipo de instalaciones no obedecía *“a una mera discrecionalidad de la Administración competente, sino más bien al cumplimiento de los reglamentos técnicos aplicables en esta materia”*.

Por último, en lo referente al establecimiento de medidas adicionales para evitar las molestias generadas por los centros de transformación ubicados en el interior de edificios la respuesta de la Dirección General se remitía a lo estipulado en relación a las condiciones y requisitos que han de cumplir este tipo de instalaciones en la Resolución de 5 de Mayo de 2005 de la Dirección General de Industria, Energía y Minas por la que se aprueban las normas particulares y condiciones técnicas y de seguridad de la empresa distribuidora de energía eléctrica Endesa Distribución SLU en la Comunidad de Andalucía.

Entiende la Dirección General que dicha norma da respuesta a las consideraciones planteadas al regular las condiciones relativas a “ventilación, insonorización, medidas antivibratorias y contra incendios, pantallas de protección, etc.”.

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

“Le informo que recientemente se nos ha remitido, en trámite de audiencia, el proyecto de Decreto por el que se regulan y simplifican los procedimientos para las autorizaciones de instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este proyecto normativo pretende regular y simplificar el procedimientos para la autorización de instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución en la Comunidad Autónoma de Andalucía, e incluye en su ámbito de aplicación las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica en alta tensión con frecuencia de servicio inferior a 100 Hz, en las que concurren ciertas circunstancias. Estas instalaciones emiten campos electromagnéticos de extremadamente baja frecuencia (FEB, en adelante).

Desde esta Secretaría General se han realizado diversas consideraciones al texto del citado proyecto, para la inclusión en el mismo de los requisitos que garanticen la protección sanitaria de la ciudadanía, en relación con los límites de exposición de los FEB, lo que nos mantiene en la actualidad en conversaciones con la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en consonancia con lo expuesto en su Resolución de 26 de junio de 2010. Le mantendremos informado de los resultados obtenidos.

Asimismo, le comunico que la reunión de la ponencia de Sanidad Ambiental del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebrada el 7 de octubre de 2010, esta Secretaría General expuso la problemática sobre protección sanitaria a FEB puesta de manifiesto en su Resolución, y se instó al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a coordinar la elaboración de una norma que regula los límites de la exposición a FEB.”

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

2. 1. 1. 2. Inspección de transformadores eléctricos.

Como señalábamos al inicio del epígrafe anterior, las quejas recibidas en relación con las molestias derivadas de la ubicación en zonas residenciales de aparatos transformadores eléctricos centran su denuncia en dos cuestiones claramente diferenciadas: por un lado, las posibles afecciones a la salud derivadas de las radiaciones electromagnéticas provenientes de dichos aparatos transformadores; y, por otro lado, las molestias en los domicilios como consecuencia de los elevados niveles de ruidos, vibraciones y temperatura provocados por estas instalaciones.

Las cuestiones relacionadas con las consecuencias para la salud de los campos electromagnéticos, como acabamos de explicar, han sido objeto de especial análisis en la

queja 10/2909, por su parte las molestias derivadas de estas instalaciones por ruidos, vibraciones y temperaturas han sido objeto de estudio en el expediente de la **queja 10/3379**, que pasamos a relatar.

En dicho expediente de queja nos dirigimos a la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), exponiéndole el tenor de las quejas recibidas e indicándole la necesidad de incrementar el control administrativo sobre este tipo de instalaciones, exigiendo que las mismas cumplan, no sólo las prescripciones técnicas contenidas en su normativa específica de seguridad, sino también las normas que regulan los niveles máximos de ruidos, vibraciones o temperaturas

A este respecto, le indicamos que entendíamos necesario que los controles e inspecciones no se centrasen exclusiva o prioritariamente en los propios aparatos transformadores, sino que incluyeran también una verificación exhaustiva del cumplimiento por los locales en que se ubican dichos aparatos de las condiciones de aislamiento térmico y protección frente a la emisión al exterior de ruidos y vibraciones que exigen las normativas técnicas de aplicación.

Es importante reseñar, a este respecto, que muchos de los aparatos transformadores ubicados en zonas residenciales fueron instalados en épocas en las que no regían las actuales normas medioambientales, especialmente las destinadas a impedir la contaminación acústica, por lo que no sería de extrañar que algunos de los locales o dependencias en que se situaron dichos aparatos no reúnan los requisitos actualmente exigibles por dichas normas para evitar las emisiones de ruidos y vibraciones.

A tal efecto, consideramos necesario que se modifique la normativa e instrucciones que regulan el contenido y alcance de las inspecciones técnicas de los centros de transformación eléctrica de interior, a fin de que las mismas incluyan la verificación del cumplimiento, por dichos aparatos e instalaciones y, especialmente, por los locales en que se ubican, de las normas que regulan los niveles máximos de emisión de ruidos, vibraciones y temperaturas.

A nuestro juicio, y así se lo trasladamos a la Dirección General, al incluirse estos nuevos controles en las revisiones periódicas de los transformadores, se propiciaría la detección de todos aquellos aparatos que estuviesen instalados en dependencias que no reuniesen los requisitos exigidos, y se facilitaría la adecuación de las mismas, evitando las molestias a la ciudadanía. Además, cuando no se considerase viable técnica o económicamente el arreglo de las deficiencias encontradas, se podría ordenar el traslado del aparato transformador a una ubicación más adecuada o su sustitución por un nuevo aparato que cumpla los parámetros legales.

En este sentido, de conformidad a la posibilidad contemplada en el art. 29 de nuestra Ley Reguladora, y de acuerdo con la competencia de la Dirección General de Industria, Energía y Minas en la coordinación de planes de inspección de las instalaciones eléctricas y de control del cumplimiento reglamentario, consideramos oportuno trasladar a dicho organismo **Resolución** concretada en la siguiente:

***Sugerencia** para que las normas e instrucciones de esa Consejería relativas a la inspección periódica de centros de transformación de interior incorporen las medidas necesarias a fin de que se compruebe el adecuado cumplimiento de la normativa de protección contra la contaminación acústica*

(niveles máximos de emisión de ruidos y de transmisión de vibraciones, junto con las condiciones de aislamiento acústico), así como el adecuado aislamiento térmico de los locales en los que se ubican dichas instalaciones.

La respuesta recibida recientemente de la Dirección General de Industria, Energía y Minas nos parece muy positiva y nos permite considerar como aceptada la Sugerencia formulada en este expediente de queja. Reproducimos a continuación los aspectos más relevantes de dicha respuesta:

“Esta Dirección General de Industria, Energía y Minas considera oportuno acoger la Sugerencia formulada por esa Institución en la presente queja, por lo que cabría incidir y ampliar las verificaciones de las inspecciones periódicas en lo que se refiere a las condiciones de los locales de los centros de transformación y su afección al exterior. No obstante, y por los motivos antes aludidos, entendemos que para que sean realmente efectivas las actuaciones deben centrarse fundamentalmente en los protocolos y normas internas de las compañías distribuidoras para la inspección de los centros de transformación.

En este sentido, esta Dirección General de Industria, Energía y Minas ha procedido a revisar los protocolos utilizados por la empresa distribuidora ENDESA para las inspecciones periódicas de sus centros de transformación, y ha procedido a remitir un requerimiento a dicha empresa a efectos de que en las revisiones periódicas de las instalaciones de su competencia sean comprobados específicamente los aspectos relativos a control de ruidos, vibraciones y temperaturas recogidos en el RD 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas y centros de transformación, en la Instrucción Técnica Complementaria MIE-RAT-14 “Instalaciones Eléctricas de Interior”, así como en las Normas Particulares y Condiciones Técnicas y de Seguridad de la empresa distribuidora de energía eléctrica, Endesa Distribución, SLU. Asimismo, en el citado requerimiento se hace referencia a que en los correspondientes boletines de revisión se haga referencia expresa al cumplimiento de estas cuestiones.

Por todo ello, esta Dirección General le manifiesta acoger la Sugerencia formulada por esa Institución, instando a la empresa distribuidora ENDESA a realizar en las inspecciones periódicas de centros de transformación las comprobaciones oportunas en materia de ruidos, vibraciones y temperaturas.”

2. 1. 1. 3. La información pública un trámite necesario en los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas.

Durante 2010 esta Institución tuvo conocimiento de que la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (actualmente Consejería de Economía, Innovación y Ciencia) estaba tramitando un nuevo Decreto por el que se modificaban diversas normas reguladoras de procedimientos administrativos en materia de industria y energía.

La justificación de dichas modificaciones, según el propio Preámbulo del Proyecto de Decreto, se encontraría en la necesidad de adaptar dicha normativa a lo dispuesto por la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, implantando la tramitación telemática de los procedimientos

administrativos relativos a la instalación y puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones industriales.

Además, se pretendía orientar dichos procedimientos administrativos hacia una mayor agilización, simplificación y racionalización.

En esta línea, una de las medidas que incorporaba el Decreto era la supresión de los trámites de información pública para la autorización de determinadas instalaciones eléctricas de alta tensión pertenecientes a redes de distribución o que deban integrarse en ellas, así como para la autorización administrativa de la extensión de redes existentes de distribución de combustibles gaseosos (contempladas en el artículo 89.3 de la Ley 34/1998, de 7 de Octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en la ITC-ICG-01 del Reglamento Técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos).

Asimismo, se establecía que no sería necesaria la publicación en BOP de la resolución de los procedimientos de autorización para la construcción, modificación, ampliación y explotación de dichas instalaciones.

Esta previsión se contenía en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda del Proyecto de Decreto y, si bien se refiere a cuestiones recogidas en la normativa estatal (Ley 54/1997, de 27 de Noviembre, del Sector Eléctrico, y Ley 34/1998, de 7 de Octubre, del Sector de Hidrocarburos), se amparaba su regulación en el carácter no básico de dicha normativa en lo que a la regulación de los procedimientos administrativos se refiere.

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

En dicha queja expusimos a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia la existencia de una serie de situaciones que se repiten en las numerosas quejas recibidas con relación al funcionamiento de centros de transformación ubicados en edificios de viviendas o en lugares de afluencia de público como plazas o parques infantiles. En la mayoría de las quejas, el vecindario y las personas afectadas manifiestan su temor ante los posibles efectos perjudiciales para la salud que pudieran suponer las emisiones electromagnéticas provenientes de dichas instalaciones, detectándose que la alarma social al respecto no para de crecer.

Asimismo, son numerosas las denuncias relativas a centros de transformación que tiene su origen en las molestias que producen dichas instalaciones a viviendas contiguas: ruidos, vibraciones, calor...

En todos estos casos, debemos destacar que las personas que se muestran disconformes con estas instalaciones suelen intentar hacer valer sus derechos durante la tramitación de las correspondientes autorizaciones de instalación o ampliación, con objeto de asegurarse que las instalaciones cumplen con todos los requisitos legal y reglamentariamente exigibles.

Por tanto, es precisamente, a través del trámite de información pública como estas personas han podido conocer los datos necesarios para ejercer su derecho

ciudadano, personándose en el correspondiente expediente y formulando las alegaciones que estimaron oportunas.

Más aún, hemos de destacar que muchas de las quejas recibidas se dirigieron a esta Institución ante la resistencia administrativa a facilitarle a los reclamantes el ejercicio de los derechos que le correspondían como interesados o al haberse detectado incumplimientos normativos pese a que las instalaciones contaban con la respectiva autorización, tanto autonómica como municipal.

En consecuencia con lo anteriormente expuesto, indicamos a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia que considerábamos muy desacertada la medida propuesta consistente en eliminar el trámite de información pública en los expedientes de autorización de líneas subterráneas y centros de transformación interior cuyo emplazamiento se encuentre en suelo urbano o urbanizable, sin que estimásemos que tal supresión estuviese suficientemente justificada en base a las alegadas razones de agilización, simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos.

Pese a que no hayan sido objeto de quejas frecuentes, consideramos que los argumentos que exponemos, resultaban igualmente de aplicación a las redes de distribución de combustibles gaseosos para las que se proyectaba eliminar el trámite de información pública y la publicación de la correspondiente resolución de autorización de extensión.

Con relación a la modificación normativa propuesta, estimamos oportuno trasladar a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la citada Consejería una Resolución basada, entre otras, en consideraciones acerca de los principios que rigen la actuación de las Administraciones Públicas, con particular referencia al precepto legal que establece que, en sus relaciones con la ciudadanía, las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación y al derecho a una buena administración recogido en el artículo 31 Estatuto de Autonomía para Andalucía que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Asimismo, expresamos a la Administración la necesidad de respetar los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos, haciendo especial referencia al trámite de información pública, que se configura como un instrumento esencial para que las personas cuyos intereses puedan resultar afectados por la decisión administrativa puedan personarse en el expediente y formular las alegaciones que estimen oportunas.

Del mismo modo incidimos en la importancia de la publicación de los actos administrativos, de modo que puedan ser conocidos por todos, ya que permite a quienes ostenten derechos e intereses legítimos afectados y no hayan estado personados en el expediente administrativo, la interposición de los correspondientes recursos, tanto en vía administrativa como judicial.

Por lo que se refiere a la alegada necesidad de simplificación de los procedimientos administrativos, hicimos especial hincapié en la necesidad de que la misma se llevara a efecto sin merma de los derechos reconocidos a la ciudadanía.

Por todo ello, hubimos de concluir que la falta de publicación de la resolución de autorización de instalaciones de energía eléctrica y de distribución de combustibles gaseosos, incluso en los casos excepcionales recogidos en el Proyecto de Decreto que se encontraba en trámite de aprobación, constituiría un incumplimiento de dicho régimen legal.

En consecuencia, trasladamos a dicho organismo la siguiente Resolución:

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

En respuesta a esta Resolución recibimos una comunicación de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en la que se argumentaba la oportunidad de la supresión de los trámites de información pública aduciendo que la participación ciudadana en el trámite de información pública que antecede a la autorización de instalaciones eléctricas suele ser bastante escasa por lo que parecía ser un trámite superfluo y de escasa utilidad práctica.

A este respecto, consideramos oportuno trasladar a la Consejería una serie de puntualizaciones que, a juicio de esta Institución, debieran ser tenidas en cuenta.

Así, expresamos nuestra plena coincidencia con el hecho de que la participación ciudadana en el trámite de información pública que antecede a la autorización de instalaciones eléctricas suele ser bastante limitado. No obstante indicamos que también lo es cualquier tipo de participación pública que se inste ya sea en los trámites para la elaboración de normas o para la elaboración de los presupuestos municipales, y ello, a pesar del empeño que en estos casos suele poner la Administración para fomentar dicha fórmula colaborativa.

Esta es una cuestión de gran interés en la época actual, especialmente para quienes consideran, como esta Institución, que hay que avanzar desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.

También coincidimos con la Consejería en que la participación de las personas afectadas por la futura instalación eléctrica cuya autorización se solicita suele ser escasa, y ello en gran medida como consecuencia de que la publicidad que ofrecen los boletines oficiales no trasciende normalmente a la ciudadanía. Por ello, en los casos en que se produce esta participación, responde al hecho de que se hayan iniciado indebidamente obras de ejecución aun no autorizadas formalmente que ponen en alerta a quienes residen junto a la futura instalación eléctrica.

Esto nos lleva a concluir que quizá habría que buscar una solución diferente a los problemas que viene detectando esta Institución a través de la tramitación de las diferentes quejas relativas a las instalaciones eléctricas, y que fundamentalmente se originan por el desconocimiento de los ciudadanos acerca de la existencia de un procedimiento administrativo dirigido a la autorización de una instalación eléctrica o un centro de transformación en su propio edificio o en edificios colindantes, lo que provoca que las denuncias y alegaciones contra tal instalación, especialmente las que cuestionan la idoneidad del lugar elegido, se produzcan cuando ya el procedimiento autorizatorio está

concluso y, en muchos casos, cuando el aparato transformador está ya instalado y en funcionamiento.

La extemporaneidad de estas alegaciones y reclamaciones, y la dificultad que por su elevado coste conllevaría la reubicación de un aparato transformador una vez instalado, explican por que la inmensa mayoría de estas reclamaciones son desestimadas, pese a plantear muchas de ellas objeciones muy oportunas y sensatas sobre la ubicación elegida para la instalación que, de haberse planteado en la fase inicial del procedimiento autorizador, hubieran propiciado un cambio de ubicación, la denegación de la autorización o la imposición de medidas complementarias para minimizar las afecciones a colindantes.

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

Entendemos que una solución en la línea que apuntamos sería mas acorde con el derecho de participación ciudadana en los procedimientos administrativos que les afecten y daría una respuesta efectiva al problema que nos trasladan de la falta de participación pública. Una respuesta que, a nuestro entender, siempre sería mejor que la supresión del trámite de información pública por la escasa efectividad del mismo.

En cualquier caso, la implementación de este tipo de solución consideramos que excedía del objeto del expediente de queja en tramitación e incluso del ámbito competencial de la Consejería a la que nos dirigíamos, en tanto la propia normativa estatal básica ni siquiera prevé tal posibilidad. No obstante, sometimos a consideración de la Consejería las reflexiones que hemos expuesto por si considerase oportuno trasladar las mismas a las instancias correspondientes para su reflejo normativo.

Sin perjuicio de ello, también queremos llamar la atención respecto a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, en el marco de la política de simplificación administrativa para hacer llegar a los ciudadanos información precisa acerca de los procedimientos administrativos en curso que afecten a sus derechos e intereses. Asimismo, a través de las distintas plataformas digitales, canales de comunicación de Internet e, incluso, de las webs 2.0 se podría dar publicidad, de forma rápida y sencilla, a los expedientes de autorización de instalaciones eléctricas, promoviendo su más amplia difusión y fomentando la participación de las personas interesadas.

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

En todo caso, dado que el tenor inicial de la Resolución dictada había quedado desvirtuado por las razones expuestas en sus escritos de respuesta por la Consejería estimamos que la misma debía ser objeto de la oportuna reconsideración.

2. 2. Industria, Comercio y Turismo.

2. 2. 1. Comercio.

Las quejas recibidas en relación con las actividades comerciales son de muy diversa naturaleza y exponen cuestiones muy variadas. No obstante, de entre las quejas tramitadas durante 2010 podemos destacar el elevado número de cuestiones relacionadas con el comercio ambulante.

Así, podemos citar la **queja 09/6118** relacionada con el traslado del mercadillo de Cádiz; la **queja 10/2476** y **queja 10/2757** referidas ambas a denegaciones de licencias para la venta de castañas por parte del Ayuntamiento hispalense; la **queja 10/2872** en la que se denunciaban las bases que regulaban en el municipio de Níjar las licencias para la venta ambulante de productos de artesanía; la **queja 10/4257** que planteaba las dificultades que encontraban los comerciantes para acceder a ferias y mercados “medievales”; la **queja 10/4285** en la que se denunciaban las molestias y ruidos que ocasionaba el mercadillo ambulante de la localidad jienense de Pegalajar; la **queja 10/5254** que denunciaba la dificultad de acceder a una licencia de venta ambulante en Sevilla capital.

Para ejemplificar este tipo de quejas vamos a citar la tramitación realizada en la queja **09/5617**, afectante al municipio sevillano de El Garrobo y en la que un grupo de comerciantes de la localidad denunciaba la presencia habitual en la misma de numerosos vendedores ambulantes que carecían de la oportuna licencia, sin que por parte del Ayuntamiento se adoptasen las medidas oportunas para evitar tal situación.

Tras solicitar y obtener los oportunos informes del Ayuntamiento pudimos comprobar que era cierta la presencia de personas ejerciendo la venta ambulante sin las licencias preceptivas, como consecuencia de la escasez de medios del Ayuntamiento para una adecuada vigilancia de tales prácticas. A este respecto se le trasladó al Ayuntamiento la conveniencia de aprobar una ordenanza municipal reguladora de los mercados ambulantes y se le indicó la oportunidad de establecer contactos con la Subdelegación del Gobierno a fin de hacer más efectiva y eficaz la colaboración prestada por agentes de la Guardia Civil en la vigilancia y denuncia de actividades ilícitas desarrolladas en el municipio.

La respuesta positiva recibida del Ayuntamiento propició el archivo del expediente de queja.

También estimamos necesario destacar en este apartado la **queja 10/2035**, iniciada de oficio por esta Institución tras recibir información acerca de la existencia de varios locales dedicados a ensayos musicales en condiciones muy precarias de higiene y seguridad y sin contar con la preceptiva licencia del Ayuntamiento de Sevilla.

A este respecto, y tras la oportuna tramitación ante el organismo competente del Consistorio, hemos podido conocer la incoación de diversos expediente sancionadores y de restablecimiento de la legalidad que afectan a varios de los locales de ensayo denunciados en los que, tras las oportunas investigaciones, se ha comprobado que carecían de licencia para ejercer la actividad.

También procede traer a colación en este apartado algunos expedientes de queja en los que por parte de esta Institución se han acometido labores de mediación entre ciudadanos y administraciones.

Tal es el caso de la **queja 10/2111**, en la que se pretende mediar entre el Ayuntamiento de Almería y un grupo de comerciantes que han sido trasladados del mercado central mientras se acometen las obras de reforma y rehabilitación del mismo; la **queja 10/3730**, en la que se solicitó la mediación de esta Institución ante el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) para que un empresario no tuviera que pagar por segunda vez las tasas de licencia del apertura del taller de chapa y pintura que pretendía abrir en dicho municipio; también debemos citar la **queja 09/6076** en la que se pidió nuestra mediación ante el Ayuntamiento de Sevilla para que concediese licencia para la colocación de una atracción infantil en la feria de Sevilla a un particular que venía disfrutando de la misma ininterrumpidamente desde hacía cerca de 30 años, pero que había olvidado entregar la solicitud de renovación como consecuencia de una grave enfermedad.

2. 2. 2. Turismo.

Durante 2010 no han sido muchas las quejas recibidas planteando cuestiones relacionadas con el ámbito del turismo. No obstante, de entre las recibidas merecen ser destacadas las siguientes:

- **Queja 10/1563**, en la que el interesado denunciaba que, a pesar de la publicidad de la promoción hecha al acuerdo entre la Mercantil responsable de la explotación de Sierra Nevada (Cetursa) y las Diputaciones Provinciales sobre descuentos en Sierra Nevada para los residentes en municipios andaluces, que implicaba extender a toda Andalucía los beneficios que hasta ahora sólo se aplicaban en la provincia de Granada se le había denegado su percepción por ser residente en Málaga.

Al parecer, el acuerdo entre Cetursa y las Diputaciones Provinciales se realizó con la contrapartida de que las Diputaciones se comprometían a apoyar y difundir la Universiada 2015 que se celebraría en dicha estación de esquí.

En la propia página web, a la que se le remitió desde el Servicio de Organización de la Diputación Provincial de Málaga, se hacía referencia a que la promoción iba dirigida a los ciudadanos de los municipios de la provincia de Málaga, pero no aclaraba que el beneficio se disfrutaba siempre y cuando el municipio en cuestión se hubiese adherido al convenio. Por ello se sorprendió cuando fue a informarse de los trámites a realizar para poder acogerse a dichos descuentos y se le comunicó que al ser residente en la ciudad de Málaga no podía acceder a la promoción. Por tal motivo se dirigía a esta Institución considerándose discriminado por tal medida.

Tras solicitar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Málaga hubimos de acordar el archivo del expediente indicándole al promotor de la queja que la razón por la que no podía disfrutar del descuento era la decisión del Ayuntamiento de Málaga de no acogerse al acuerdo que lo propiciaba, tratándose de una decisión adoptada libremente por el Ayuntamiento en su propio ámbito competencial y sin que existiese obligación legal alguna que pudiese compeler al Ayuntamiento a firmar dicho acuerdo.

A este respecto, indicamos al interesado que podría dirigir una petición al Ayuntamiento instándole a suscribir el acuerdo.

- **Queja 10/244**, en esta queja el interesado exponía que era titular de una pensión en Málaga, que ocupaba en régimen de alquiler la totalidad de un edificio y la primera planta del edificio colindante, donde se ubicaban 10 habitaciones de la pensión.

Según denunciaba el interesado, venía siendo objeto de acoso o *mobbing* inmobiliario desde que tres años atrás una empresa inmobiliaria adquiriera la propiedad del edificio y comenzara a interponer todo tipo de denuncias contra el establecimiento con el objetivo evidente, según el interesado, de forzar la renuncia al contrato de alquiler en vigor para ejecutar una promoción inmobiliaria en el mencionado edificio.

Según explicaba la persona promotora de la queja todas las denuncias cursadas habían sido hasta la fecha desestimadas por los organismos públicos concernidos (Gerencia de Urbanismo, Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa y Consejería de Turismo) salvo una denuncia cursada en 2007 al Ayuntamiento de Málaga, fundada en el hecho de que las 10 habitaciones ubicadas en el edificio colindante no figuraban en la licencia de apertura expedida en 1970.

Según explicaba el interesado, aunque consideraba que se trataba de un error en el documento de la licencia, ya que hacía 40 años que explotaba dichas habitaciones y figuraban inscritas en los registros de Turismo, aceptó, a requerimiento del Ayuntamiento y como solución más rápida, solicitar una ampliación de la licencia municipal de apertura, presentando a tal efecto la correspondiente solicitud con fecha de Mayo de 2008.

Pese a ello, y mientras se tramitaba la solicitud de ampliación de licencia, el Ayuntamiento ordenó con fecha de Diciembre de 2008 el cierre del establecimiento, inicialmente referido a todo el establecimiento y posteriormente circunscrito a las 10 habitaciones ubicadas en el número 7.

La denuncia del interesado se concretaba en dos cuestiones; por un lado la tardanza del Ayuntamiento en resolver la solicitud de ampliación de licencia, manifestando que ya había aportado con fechas de Julio, Noviembre y Diciembre de 2009 toda la documentación que le había sido requerida por los técnicos municipales. Y, por otro lado, el inusitado número de visitas de inspección de la Policía Local que venía sufriendo desde que se decretara el cierre del establecimiento con el pretexto de comprobar el cumplimiento de dicho decreto. Diligencia inspectora que, a juicio del interesado, contrastaba con la escasa celeridad mostrada por el servicio municipal que debía resolver su solicitud de ampliación de licencia.

Tras recabar los oportunos informes del Ayuntamiento pudimos comprobar que la actuación de los servicios municipales había sido correcta, al estar obligados a investigar las denuncias recibidas y haberse retrasado el otorgamiento de la licencia por la complejidad de la documentación a analizar y los retrasos del propietario en su aportación. En consecuencia, procedimos al archivo del expediente.

Para concluir este apartado procede reseñar dos quejas curiosas que fueron tramitadas durante el pasado año:

- **Queja 10/2873**, en la que el promotor nos exponía una serie de propuestas orientadas a mejorar lo que consideraba deficiencias de la actual normativa turística de Andalucía que perjudicaban el desarrollo de este importante sector de nuestra economía.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, indicamos al interesado que la cuestión excedía nuestros límites competenciales y que considerábamos que las propuestas que nos trasladaba podrían encontrar mejor destinatario en los grupos políticos representados en el Parlamento de Andalucía, que ostentan potestad para la elaboración y modificación de normas con rango de Ley y para la aprobación de proposiciones no de Ley relacionadas con la actuación del ejecutivo andaluz.

De igual modo, le indicamos que podría trasladar sus propuestas a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a fin de que fuera la misma, si lo estimaba oportuno, la que impulsase las reformas normativas necesarias dentro de su ámbito competencial.

- **Queja 10/3659**, en la que el cliente de un hotel en Almería denunciaba lo que consideraba una práctica discriminatoria por razón de género, al habersele impedido el acceso al restaurante del hotel por llevar pantalones cortos, mientras a su mujer se le permitía llevando idéntico tipo de pantalones.

Al tratarse de una cuestión entre el cliente y la empresa hotelera en la que no intervenía ninguna Administración, indicamos al interesado la inadmisión a trámite de la queja, informándole de los cauces más oportunos para presentar su reclamación ante los organismos de consumo.

2. 3. Entidades financieras y aseguradoras.

En este apartado analizamos las quejas recibidas en relación con el funcionamiento de las entidades financieras y aseguradoras. No obstante, no todas las quejas referidas a entidades financieras tienen cabida en este apartado ya que un número importante de las mismas estaban relacionadas con la concesión de préstamos hipotecarios y ponían de relieve una realidad social precisada de un tratamiento especial.

En efecto, como ya hemos tenido ocasión de exponer en el apartado específico dedicado a los efectos de la crisis económica en el año 2010, las quejas que mejor revelan la cruel incidencia de la crisis en las vidas de muchos andaluces y andaluzas son las que refieren el drama familiar que se deriva de la pérdida de la vivienda como consecuencia de la imposibilidad de hacer frente al pago de los créditos hipotecarios concertados para su adquisición en momentos de bonanza económica.

En este sentido, durante 2010 han sido numerosas las quejas recibidas en esta Institución denunciando la actuación de las entidades financieras y planteando las situaciones personales y familiares que se derivarían de la inminente pérdida de la vivienda ante la imposibilidad de pagar los préstamos hipotecarios concertados con las mismas.

Pues bien, las actuaciones realizadas por la Institución en estos supuestos son objeto de una detallada exposición en el capítulo destinado a relatar las actuaciones de la Institución en relación con la crisis económica.

No obstante, junto a este tipo de quejas, también se han recibido otras muchas en las que las personas promotoras planteaban su disconformidad con la actuación realizada por alguna entidad financiera por estimar que la misma vulneraba sus derechos.

En estos casos, debimos informar a quienes acudían al Defensor del Pueblo Andaluz 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, y aun cuando la queja no pudiera ser admitida a trámite, se informaba a los interesados acerca de las vías que podían seguir para formular sus reclamaciones y hacer valer sus derechos.

En las quejas recibidas que afectan a entidades financieras se plantean cuestiones de muy diversa índole, entre las que podemos reseñar, a modo de ejemplo, las siguientes:

- Denuncias referidas a los denominados contratos de permuta financiera o *swap*.
- Denuncias por prácticas abusivas en la fijación de comisiones bancarias o en contratos de cobertura de intereses.
- Denuncias por gestiones bancarias incorrectas.
- Denuncias derivadas de la utilización fraudulenta de tarjetas de crédito.
- Problemas derivados del mal funcionamiento de cajeros automáticos.
- Denuncias por cobro indebido de comisiones.
- Retrasos en el abono de ingresos por transferencia o en el cobro de recibos.
- Denuncias referidas a pólizas de seguros asociadas a préstamos.

Particularmente significativas entre las quejas recibidas, han sido las que denunciaban por abusivas las cláusulas contenidas en préstamos hipotecarios que impedían la rebaja de los tipos de interés a partir de un determinado ratio. Nos referimos a las denominadas popularmente como “cláusulas suelo”.

Aunque por razones competenciales no podíamos intervenir en este tipo de quejas y debíamos remitir a los denunciados a los organismos correspondientes de defensa de los clientes en el sistema bancario y a los organismos de consumo, no podemos dejar de señalar que, a juicio de esta Institución, estas prácticas bancarias parecen estar muy próximas a las que podríamos considerar como cláusulas abusivas, por lo que podrían ser contrarias a derecho. Confiamos en que este tipo de cláusulas sean objeto de análisis por los organismos competentes y, en un breve plazo, se establezcan las medidas necesarias para prohibir las mismas y salvaguardar los derechos de los clientes afectados.

También debemos reseñar aquí diversa quejas en las que se ponía de manifiesto la disconformidad de sus promotores con la actuación de los llamados *facilitadores financieros*, dependientes del Instituto de Crédito Oficial (ICO), cuya misión es evaluar la viabilidad de las solicitudes de empresarios y autónomos que desean acceder a un préstamo y encuentran problemas para conseguirlos en sus entidades financieras habituales.

Los motivos aducidos por estos *facilitadores* para justificar la denegación de las ayudas por parte del ICO son objeto de rechazo por los promotores de las quejas que, en algunos casos, equiparan el funcionamiento de dicho organismo al de las propias entidades financieras acusándolo de no ayudar a las pequeñas empresas y a los autónomos a salir de la

situación de asfixia financiera a que se encuentran sometido por las restricciones al crédito en la banca.

En materia de seguros podemos reseñar las numerosas quejas recibidas denunciando las reticencias de algunas compañías aseguradoras a dar cobertura a siniestros que los promotores consideran cubiertos por las pólizas suscritas.

Un caso peculiar, y ciertamente lamentable, lo encontramos en la **queja 10/153**, en el que una madre nos relataba el problema surgido con una entidad financiera tras la muerte de su hijo en accidente de tráfico al reclamarle ésta una deuda pendiente del fallecido de unos 3.000 €.

Según pudieron conocer, su hijo tenía concertado con el citado banco un seguro de vida con una cobertura en caso de fallecimiento de 5.000 € para cubrir pagos pendientes de préstamos y deudas, sin embargo la entidad financiera se negaba a abonar dicho seguro aduciendo que no se había pagado el último recibo.

Según pudieron comprobar el recibo venció unos días antes del fallecimiento y no se cargó en cuenta porque en ese momento no existía saldo suficiente en la misma. La promotora de la queja aducía que ésta era una situación normal y que no resultaba extraño en la práctica bancaria que un recibo se cargase con posterioridad a la fecha de vencimiento cuando había una situación transitoria de descubierto o falta de fondos.

En este caso, pese a carecer de competencias para ello, consideramos oportuno realizar un intento de mediación con la entidad aseguradora para tratar de que se abonase el seguro concertado pero, lamentablemente, nuestro intento resultó infructuoso.

2. 4. Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas.

2. 4. 1. Bienes de las Administraciones públicas.

En materia de bienes son frecuentes las quejas referidas a situaciones de ocupación de terrenos públicos por parte de particulares. En su mayoría estas quejas se sustancian instando al Ayuntamiento titular del terreno a adoptar las medidas pertinentes para la recuperación de oficio del mismo. No obstante, en ocasiones los asuntos se complican al no existir plena constancia documental de la demanialidad de los terrenos en cuestión y precisarse una previa investigación para determinar si efectivamente son de titularidad pública.

Tal fue el caso, por ejemplo de la **queja 10/475**, en la que el interesado denunciaba la inclusión en el inventario municipal del bienes del Ayuntamiento de Almogía de un solar del que afirmaba ser propietario.

Según exponía, había solicitado del Ayuntamiento la anulación del asiento registral en el inventario municipal de bienes, habiéndose acordado por providencia del Sr. Alcalde el inicio de un expediente de investigación para determinar la titularidad del inmueble. El interesado denunciaba que dicho expediente aun no había concluido, pese a

haber transcurrido más de tres meses desde su inicio y constar en el mismo abundante documentación que, a su juicio, acreditaba su titularidad del inmueble.

Manifestaba que esta situación le perjudicaba por existir una vivienda colindante que pretendía imponerle una servidumbre de vistas, por lo que demandaba la intervención de esta Institución para conseguir una pronta resolución del expediente.

Tras recabar los oportunos informes del Ayuntamiento pudimos comprobar que el expediente de investigación seguía su curso siendo razonables la falta de resolución del mismo habida cuenta la complejidad del procedimiento en curso y la necesidad de desarrollarlo con todas las garantías.

También durante 2010 se tramitaron varias quejas en las que sus promotores denunciaban resoluciones administrativas por las que se declaraba la demanialidad de terrenos que consideraban de su propiedad y cuya posesión venían ejerciendo pacíficamente desde hacía largo tiempo.

Tal es el caso de la **queja 09/5189**, en la que el interesado manifestaba ser propietario de unas parcelas en el municipio de Tahal (Almería) por compraventa de un anterior propietario, realizada previa constatación de que las mismas figuraban debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre del vendedor. Asimismo, la citada compraventa fue igualmente inscrita en el registro de la propiedad sin que por parte del Registrador se le manifestase que las parcelas afectas estuviesen sujetas a litigio, pendencia o reclamación alguna.

El problema surgía al tener conocimiento de un edicto del Registro de la Propiedad por el que se le comunicaba que sus tierras habían sido inscritas a nombre de la Junta de Andalucía en virtud del art. 205 de la Ley Registral, dándole un plazo de un mes para alegaciones.

El interesado manifestaba no haber recibido ninguna información de la Junta de Andalucía exponiendo los fundamentos jurídicos y documentales que avalaban su pretensión, lamentando verse abocado a un proceso judicial largo y costoso para acreditar la titularidad de sus tierras.

El interesado aportaba copia de sendos escritos dirigidos a la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Almería solicitando determinada documentación sobre la cuestión y formulando alegaciones al procedimiento de inscripción registral de las parcelas a nombre de la Junta de Andalucía, denunciando que los mismos no habían obtenido la debida respuesta.

Tras admitir a trámite la queja pudimos conseguir que la Consejería de Medio Ambiente facilitara al interesado la documentación que acreditaba la titularidad pública de los terrenos en litigio. No obstante, el interesado solicitó nuevamente nuestra intervención por considerar cuestionable la titularidad alegada por la Administración, aportando para ello diversa documentación y testimonios que, a su juicio, desvirtuaban dicha alegación y demostraban el error cometido.

Tras examinar la prolija documentación aportada al expediente por ambas partes hubimos de indicar al interesado lo siguiente:

“El litigio de propiedad que subyace en el presente asunto implica una especial complejidad en su resolución, habida cuenta la antigüedad de los documentos esgrimidos por la Administración para justificar su titularidad y la extensión y diversidad de los terrenos afectos, cuya precisa delimitación constituye precisamente una de las cuestiones claves en el litigio existente.

Así las cosas, para dirimir el conflicto con el necesario rigor sería preciso realizar diversas comprobaciones periciales, recurriendo a los profesionales correspondientes, así como abrir un procedimiento de carácter contradictorio en el que cada parte pudiese aportar los testimonios y pruebas que acreditaran el derecho esgrimido.

Los medios personales y técnicos de que dispone esta Institución no posibilitan la realización de una labor tan compleja y especializada como la reseñada y con las garantías que los derechos en juego demandaría.

Por tal motivo, nos vemos en la necesidad de indicarle la conveniencia de residenciar el presente litigio en los órganos jurisdiccionales oportunos: jurisdicción contenciosa en relación a los actos administrativos de deslinde y jurisdicción ordinaria respecto de la propiedad de las tierras.

A este respecto, debemos indicarle que nuestra intervención en el presente asunto ha ido dirigida fundamentalmente a satisfacer su pretensión de acceder a la documentación obrante en manos de la Administración y a obtener una respuesta expresa a sus demandas de información. Creemos que ambos objetivos se han conseguido en gran medida, sin que de los informes evacuados por la Administración, ni de la documentación aportada por la misma pueda deducirse la inexistencia de justificación o motivación que convierta en arbitraria la actuación realizada, por más que pueda discrepar respecto de la fiabilidad de la documentación aportada o de las razones expuestas.

Por todo ello, debemos comunicarle que con esta fecha procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones en su expediente de queja.”

También nos parece interesante reseñar en este apartado la **queja 09/3679**, que se inicia tras recibirse escrito de una vecina del municipio de Yunquera denunciando que por parte del Ayuntamiento se había procedido a inscribir en el registro inventario de bienes municipal, con la cualidad de caminos públicos, dos carriles que transitan por un terreno de su propiedad y que, según afirmaba, eran de su titularidad, no habiendo pertenecido nunca al patrimonio municipal.

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

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Yunquera, interesando del mismo 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.

Recibido informe del Ayuntamiento de Yunquera se comprueba que el contenido del mismo resulta insuficiente para dictar resolución en el expediente, al adolecer de la documentación requerida por esta Institución, en particular la relativa al expediente administrativo incoado para la incorporación del camino en litigio al registro inventario de bienes, que permitiese conocer cuales fueron los títulos esgrimidos en su momento para dicha inscripción registral.

Requerida información complementaria al Ayuntamiento de Yunquera se recibe la misma, deduciéndose del informe evacuado y de la documentación aportada lo siguiente:

- Con fecha 6 de Noviembre de 2006 el Ayuntamiento de Yunquera adjudicó contrato de consultoría y asistencia con objeto de elaborar el inventario municipal de bienes de Yunquera, habida cuenta la antigüedad y carencias que presentaba el existente.

- Elaborado dicho inventario se aprobó el mismo por el Ayuntamiento Pleno con fecha 24 de Mayo de 2007.

- En el inventario aprobado el 24 de Mayo de 2007 se incluye una relación de *caminos rústicos* que no figuraban en el anterior inventario pero que, según el Ayuntamiento, habían sido siempre destinados a un uso público. Entre estos caminos rústicos figura el que es objeto de controversia en el presente expediente. En la ficha registral no constan los datos de adquisición y se le otorga la calificación de uso público.

- La inclusión de este camino en el inventario de bienes municipal no viene acompañada de ningún documento que acredite la titularidad municipal o el uso público del mismo.

- La incorporación al inventario del camino se produce, según manifiesta el Sr. Alcalde *“por entender que dicho camino ha sido siempre destinado y utilizado a uso público y porque el Reglamento de bienes de las EELL establece que los caminos son considerados como bienes de dominio público se procedió, en su momento, a la inscripción de dicho camino en el libro inventario municipal sin necesidad de otro título habilitante mas que lo indicado en la propia normativa reguladora de la materia, a falta de otros títulos habilitantes como suele ocurrir en cuestiones de esta índole”*.

- Como fundamento de la actuación municipal se reseña en el informe lo dispuesto en los arts. 79 y 80 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local; arts. 3 y 70 del Real Decreto 1372/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; arts. 28, 57 y 66 de la Ley 7/1999, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

A la vista de los antecedentes expuestos consideramos procedente dirigir al Ayuntamiento un escrito trasladándole diversas consideraciones en relación con las disposiciones jurídicas que regulan el correcto ejercicio por las entidades Locales de sus potestades administrativas en relación con los bienes de su titularidad y haciendo una valoración sobre la adecuación a derecho de la actuación del Ayuntamiento de Yunquera en el supuesto analizado.

A este respecto, debemos calificar de encomiable la decisión del Ayuntamiento de Yunquera de actualizar el inventario municipal de bienes, por cuanto supone el cumplimiento efectivo de una obligación legal y posibilita otorgar la debida protección jurídica al patrimonio local.

No obstante, es importante señalar que la obligación estatuida legal y reglamentariamente a las Entidades Locales de incluir en el inventario municipal la totalidad de los bienes de titularidad municipal, y muy particularmente los bienes de dominio públicos destinados a un uso o servicio público, en ningún caso puede entenderse como la atribución de una potestad discrecional e ilimitada para que los Entes Locales inscriban como propios cuantos bienes estimen puedan ser de su titularidad.

Por el contrario, del examen de la legislación vigente se desprende que la inscripción de un inmueble en el inventario municipal de bienes requerirá de la previa tramitación de un procedimiento administrativo cuya finalidad no es otra que acopiar información que permita acreditar, aunque sea indiciariamente, que dichos inmuebles son efectivamente de titularidad municipal.

En el supuesto analizado debemos decir que del examen de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Yunquera a requerimiento de esta Institución, no resultaba posible deducir la existencia de datos o documentos que acreditaran la titularidad pública de los terrenos en litigio.

Esta falta de acreditación de la titularidad municipal del terreno en disputa resulta difícil de entender por cuanto, de la documentación aportada, se desprendía que por el Ayuntamiento de Yunquera se adjudicó el 6 de Noviembre de 2006 contrato de consultoría y asistencia con objeto de elaborar el inventario municipal de bienes, habida cuenta la antigüedad y carencias que presentaba el existente. Resulta lógico pensar que el objeto del citado contrato debía incluir, además de la ordenación y clarificación de los bienes ya inventariados, la aportación de documentación que acreditara el carácter municipal de aquellos otros bienes que se presumieran de titularidad municipal y no estuviesen todavía incorporados al inventario.

Según parece entre estos bienes no inventariados y que el Ayuntamiento deseaba incluir en el Registro municipal se encontraban los caminos rurales públicos que discurrían por el término municipal.

Puesto que el inventario finalmente aprobado incluye una amplia relación de estos caminos rurales públicos -entre ellos el que constituía el objeto de controversia en el expediente- cabe suponer que tal inclusión es consecuencia de la existencia de algún tipo de documentación que acredite, al menos indiciariamente, la titularidad municipal de tales caminos. Documentación que, cabe suponer, habrá sido acopiada por la empresa adjudicataria del contrato de asistencia y consultoría y se habrá incorporado al expediente administrativo tramitado para la actualización del inventario.

Sin embargo, pese a los repetidos requerimientos de esta Institución al Ayuntamiento de Yunquera para que aportara dicho expediente y acreditara la titularidad que tan insistentemente proclamaba, lo cierto es que el Consistorio no aportó ningún dato o documento que figurase incluido en el expediente administrativo que concluyó con la

aprobación por el Pleno del 24 de Mayo de 2007 del inventario municipal y del que pudiera deducirse o cuando menos presumirse la titularidad pública del camino en disputa.

A este respecto, debemos insistir en que la presunción de pertenencia a la entidad local de los bienes de dominio público destinados a un uso público, que preconiza el art. 95 del Decreto 18/2006, en ningún caso exime a la Entidad Local de la realización de una mínima actividad probatoria respecto del carácter público del bien que se pretende incluir con tal carácter en el inventario municipal.

En este sentido, la inclusión en el inventario municipal de los caminos rurales considerados de uso público debería haberse realizado necesariamente en base a algún tipo de documento que acreditase, al menos indiciariamente, que dichos caminos realmente venían estando destinados a un uso público. Dichos documentos, de carácter público, pueden ser notariales, judiciales o administrativos, siempre que fueren otorgados con arreglo a derecho, o en su defecto, pueden consistir en reconocimientos o dictámenes periciales o en declaraciones de testigos.

Entre los mismos, resulta habitual el recurso a planos, fotografías o documentos catastrales que dejen constancia expresa de la consideración pública de dichos caminos desde épocas anteriores a la inscripción del mismo, o cuando menos, a falta de documentación gráfica, deben incluir documentos testimoniales que acrediten fehacientemente y de forma inequívoca el uso público y pacífico de dichos caminos por los vecinos del municipio desde hace tiempo.

En el presente supuesto el Ayuntamiento de Yunquera aportó únicamente como documentos acreditativos de la titularidad que proclamaba, unos documentos gráficos y unos planos catastrales elaborados en fecha posterior a la inclusión del bien en el inventario municipal, así como dos testimonios recogidos a un vecino del municipio, antiguo propietario del terreno en disputa, y a un agente de la policía local, que además de haber sido recogidos en fechas muy posteriores a la inclusión del bien en el inventario municipal, no resultaban suficientemente acreditativos, especialmente el del antiguo propietario, acerca del continuado uso público y pacífico del camino en cuestión.

No se aportó, por tanto, documento alguno que por su fecha de elaboración pudiera haber servido de soporte documental al Ayuntamiento para justificar la inclusión en 2007 de los terrenos en litigio en el inventario municipal con la consideración de camino de uso público. Por lo cual, no podíamos considerar ajustada a derecho la inclusión de estos terrenos en el inventario municipal.

Por el contrario, en el expediente la promotora de la queja aportaba diversos documentos que acreditaban documentalente su titularidad registral sobre los terrenos en cuestión en la fecha en que se procedió a su inclusión en el inventario municipal de bienes, sin que en los asientos registrales practicados figure incluida servidumbre de paso alguna que pueda avalar el pretendido uso público de parte de la finca. Asimismo, aportaba la interesada diversos testimonios de vecinos del municipio que manifestaban que el citado camino tenía exclusivamente un uso privativo para el propietario de la finca.

En consecuencia, ante la persistencia de la promotora de la queja en aportar documentos y testimonios que, a su juicio, avalaban indiciariamente su titularidad dominical sobre el bien, entendimos que existía un duda mas que razonable sobre la propiedad del citado camino, que no había sido suficientemente desvirtuada por el Ayuntamiento, por lo

que debería solventarse acudiendo a cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos a tal efecto en la legislación de bienes, ya fuera mediante la iniciación de un expediente de investigación o procediendo a un deslinde de bienes.

Por todo lo anterior, se formuló al Ayuntamiento de Yunquera la siguiente:

Recomendación: *que por el Ayuntamiento de Yunquera se proceda a incoar de oficio expediente para la acreditación de la titularidad dominical de los terrenos que son objeto de litigio en el presente expediente de queja acudiendo a cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos a tal efecto en la legislación de bienes, ya sea mediante la iniciación de un expediente de investigación o procediendo a un deslinde de bienes.*

Debemos decir que esta **Recomendación** ha sido desestimada por el Ayuntamiento que insiste en proclamar la demanialidad del camino, sin aportar datos que corroboren la certeza de tal afirmación, negándose a realizar ninguna actuación tendente a acreditar la misma.

2. 4. 2. Contratación.

En lo que concierne a la contratación pública, debe señalarse que no son numerosas las quejas que se reciben por este Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante lo anterior, este hecho no supone que algunas de las actuaciones acometidas durante el año 2010 no sean merecedoras de ser destacadas en el presente Informe Anual.

Es el caso de la **queja 10/6122**, incoada de oficio por esta Institución, en la que se señalaba que el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 contempla, entre las medidas frente a las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de la eficiencia energética y que la Administración Pública se convierta en referente frente al sector privado en esta materia, en la gestión óptima de materiales y residuos y en el aprovechamiento de energías renovables.

En consonancia con esta idea, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) ha señalado que la eficiencia energética es una estrategia válida para solucionar el problema de la escasez de fondos públicos y puede contribuir a disminuir los graves problemas de la energía y el clima. En este sentido, ha indicado que el sector público debe predicar con el ejemplo en lo que se refiere a inversiones, mantenimiento y gestión energética de sus edificios, instalaciones y equipamiento, habida cuenta que en el sector de los edificios públicos existe un gran potencial de ahorro de energía.

En este sentido, y siendo consciente de las complejidades que en el ámbito de la contratación pública puede suponer la implementación de medidas adecuadas y eficaces de eficiencia energética, dicho Instituto ha llevado a cabo un exhaustivo análisis de la modalidad contractual más adecuada para la gestión de servicios energéticos en edificios públicos, concebidos tales servicios energéticos como el suministro de energía en determinadas condiciones de calidad, cumpliendo unos niveles de confort y ofreciendo una mejora de la eficiencia energética.

Las peculiaridades que presenta tal contrato son muy diversas, siendo una de ellas que el plazo de duración debe ser suficientemente prolongado como para que la empresa adjudicataria pueda amortizar las inversiones que va a tener que acometer para optimizar las instalaciones del edificio público. En este sentido, se estima que la vigencia de este tipo de contratos pueda ser de, al menos, 10 años.

De otra parte, según lo preceptuado por la letra b) del apartado segundo del artículo 40 del Decreto legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, resulta factible adquirir compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen cuando se trate de contratos de suministro o de servicios que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año.

No obstante lo anterior, en base a lo dispuesto en el apartado tercero del referido artículo 40, el número de ejercicios a los que pueden aplicarse tales gastos no puede ser superior a cuatro, de forma que una ampliación del número de anualidades requiere inexorablemente del beneplácito de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Tal regulación puede suponer, a juicio de este Defensor del Pueblo Andaluz, un handicap para la consecución de los objetivos asumidos en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, por cuanto que podría desincentivar el recurso a este tipo de contratos o, cuanto menos, retrasar ampliamente su tramitación.

Es por ello por lo que se ha entendido oportuno plantear a la Consejería de Hacienda y Administración Pública si comparte nuestra percepción sobre las circunstancias descritas y si, como consecuencia de ello, ha valorado la posibilidad de introducir alguna modificación en el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en virtud de la cual se excepcione la limitación contenida en el apartado tercero del artículo 40 cuando se trate de contratos de gestión de servicios energéticos en edificios públicos, encaminados a lograr una mayor eficiencia energética.

**SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS**

SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

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

ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS

De entre las quejas que en materia de administraciones económicas se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal, merece destacar aquéllas en las que las personas interesadas, generalmente autónomos o pequeños empresarios, manifestaban su situación desesperada al serles denegadas por el ICO las líneas de financiación que habían solicitado, como son la **queja 10/3906** y la **queja 10/4772**.

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

En **materia de Administraciones Económicas** no se ha admitido a trámite, por no poder contactar con la parte promotora la **queja 09/4238**, en la que la persona interesada denunciaba el impago que un Ayuntamiento de la provincia de Málaga mantenía con su empresa.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

De entre las quejas, que en **materia de Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite por no haber recibido respuesta a nuestras peticiones de subsanación de deficiencias o complemento de datos por quienes las promovían, merecen destacar aquellas quejas en las que se denunciaban discrepancias con la excesiva tarificación eléctrica, como es el caso de la **queja 10/474**, la **queja 10/677** y la **queja 10/2546**.

También podemos destacar aquellas en las que se denunciaban una serie de problemas relacionados con la venta ambulante como es el caso de la **queja 10/2476**, la **queja 10/2872**, la **queja 10/4257** y la **queja 10/4285**.

4. NO IRREGULARIDAD.

De entre las quejas que en **materia de Administraciones Económicas** no han sido admitidas a trámite por no existir irregularidad en la actuación de la Administración merece destacar la **queja 10/5069** en la que la interesada, inmigrante marroquí, denunciaba una posible discriminación por razón de nacionalidad al haberle sido denegada la ayuda solicitada a la Agencia IDEA para la instalación de un locutorio. A la vista de la documentación que la propia interesada nos facilitaba, apreciamos que la denegación de la

ayuda respondía a la escasa dotación presupuestaria de la convocatoria, de modo que sólo resultaron beneficiarias las solicitudes con mayor puntuación, sin que ello supusiera discriminación alguna.

5. JURÍDICO-PRIVADAS.

De entre las quejas, que en **materia de Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite como consecuencia de que el asunto planteado no hacía referencia a actuaciones seguidas por las Administraciones públicas de Andalucía, sino a controversias surgidas entre particulares, merecen destacarse, por su elevado número, las quejas que ponen de manifiesto las dificultades de la ciudadanía para hacer frente a sus hipotecas, como es el caso de la **queja 10/1417**, la **queja 10/2711**, la **queja 10/2831**, la **queja 10/3312**, la **queja 10/5000** y la **queja 10/5742**.

Han sido también numerosas las personas que se han dirigido a esta Institución manifestando su desacuerdo con la forma de actuar de algunas entidades financieras como es el caso de la **queja 10/1727**, la **queja 10/1890**, la **queja 10/3003**, la **queja 10/3745**, la **queja 10/3869**, la **queja 10/4034**, la **queja 10/4043**, la **queja 10/4700**, la **queja 10/5141** y la **queja 10/5702**.

6. SIN COMPETENCIA.

De entre las quejas, que en **materia de administraciones económicas**, no han sido admitidas a trámite por no tener esta Institución competencia sobre el asunto objeto de queja destacamos la **queja 10/2873**, en la que el interesado formulaba una serie de propuestas orientadas a mejorar lo que consideraba deficiencias de la normativa turística andaluza para el desarrollo del sector. Al respecto le remitíamos a las instancias oportunas para el ejercicio de las posibles actuaciones normativas.

7. SUB-IUDICE.

De entre las quejas, que en **materia de administraciones económicas**, no han sido admitidas a trámite por estar el asunto objeto de la queja sub-iudice destacamos la **queja 10/2168**, en la que el promotor de la misma manifestaba su disconformidad con el hecho de que tuviera que pagar los intereses de la hipoteca después de subastada la vivienda.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

Entre las quejas relativas a **Administraciones Económicas** que no han sido admitidas a trámite porque la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública podemos citar las motivadas por denuncias sobre actividades

turísticas o establecimientos hoteleros como es el caso de la **queja 10/3557** y la **queja 10/3659**.

12. DESISTIMIENTO.

Las quejas relativas a **Administraciones Económicas** que no han sido admitidas a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación han sido escasas, pudiendo destacar la que denunciaba una falta de pago por parte de los organismos competentes (**queja 10/316**).

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

SECCIÓN PRIMERA: I. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica.

Un año más, y lamentablemente no parece que vaya a ser el último, debemos dedicar un apartado de este Informe al Parlamento a glosar las consecuencias que la situación de crisis económica que atraviesa nuestra Comunidad está teniendo en diversos ámbitos de la ciudadanía y, muy particularmente, en relación al ejercicio y disfrute por la misma de sus derechos sociales.

En este sentido, en el pasado Informe Anual hacíamos un somero recorrido por la evolución de la crisis en los dos últimos años, señalando a 2008 como el año en que Andalucía despertó del sueño del crecimiento sostenido para darse de bruces con la dura realidad de los ciclos económicos y definiendo 2009 como el año en que los efectos de la crisis económica se habían extendido y generalizado por la sociedad andaluza, produciendo una suerte de *socialización del sufrimiento* en la que todas las capas y estratos sociales; todos los colectivos y grupos; y todas y cada una de las familias andaluzas sintieron las consecuencias de la crisis económica en su entorno más próximo e inmediato.

Siguiendo con este análisis descriptivo de la evolución de la crisis, podríamos definir 2010 como el año en que se produjo la profundización del sufrimiento entre los sectores más débiles y más expuestos a los efectos de la crisis.

2010 ha sido para Andalucía un año especialmente duro porque a las graves consecuencias económicas y sociales derivadas de la crisis –desempleo, destrucción de empresas, morosidad, incertidumbre- se ha venido a sumar la cruda realidad del agotamiento de muchos recursos públicos y privados que contribuían a evitar, o cuando menos paliar, los efectos más duros de la crisis.

Ha sido durante 2010 cuando para muchas familias se han agotado definitivamente esos pequeños ahorros que tenían guardados para afrontar tiempos difíciles; del mismo modo que ha sido en 2010 cuando se ha agotado el recurso de acudir a la familia extensa o a los amigos como remedio para seguir pagando el piso o el coche unos meses más; ha sido también el año en que se terminó la prestación por desempleo y en el que los bancos informaron a muchos de la imposibilidad de seguir refinanciando o atrasando los préstamos.

Pero a todo ello hay que unir un hecho que, en alguna medida define la realidad de la crisis en 2010, y es que ha sido el año de los recortes en el gasto público. El año en que los poderes públicos –impelidos por la voracidad de los mercados y por su incapacidad de encontrar alternativas- decidieron que había que priorizar la lucha contra el déficit público, aun cuando ello fuera en detrimento de la inversión en políticas destinadas a paliar los efectos de la crisis entre la ciudadanía. Y como consecuencia de esta decisión, en 2010 muchas familias andaluzas se encontraron con la triste sorpresa de que habían desaparecido las ayudas públicas que hasta entonces les habían permitido sobrellevar con cierta dignidad los efectos de la crisis.

La decisión del gobierno central de suprimir la prestación de 426 € para los parados que habían agotado el subsidio de desempleo sólo fue el principio de una cascada de decisiones en materia económica que fueron siendo adoptadas por todas las Administraciones públicas con un único *leit motiv*: reducir drásticamente y con la mayor celeridad los niveles de déficit y endeudamiento público.

Consecuencia de esta política de austeridad han sido unos presupuestos públicos muy restrictivos que, no sólo han limitado aún más las expectativas de crecimiento de nuestra economía a corto plazo, sino que además han dejado a muchas empresas y autónomos que dependían directamente de esos fondos públicos en una situación de gran precariedad.

Pero el indicador que mejor sigue definiendo la realidad de la crisis en nuestro País es el índice de desempleo. En este sentido, si ya resulta difícil ofrecer una semblanza positiva de un año que se ha caracterizado por la profundización de la crisis en las familias y las empresas y por un manifiesto recorte en los fondos públicos, aún más difícil es ofrecer un panorama esperanzador cuando el último dato conocido nos muestra que el año 2010 culmina en Andalucía con un 28,3% de la población activa en situación de desempleo, lo que supone, nada menos, que un total de 1.127.400 personas paradas.

Una brutal destrucción de empleo y la falta de acceso a un privilegio convierten el derecho constitucional y estatutario al trabajo en una palabra vacía de contenido para el colectivo afectado que sólo las prestaciones públicas de desempleo, políticas activas de empleo, el apoyo familiar y comunitario y el “buscarse la vida” que a título individual adopte cada ciudadano en este contexto, vienen amortiguando el drama que representa

Y el desolador panorama que dibujan estas cifras aún resulta peor si nos fijamos en un dato terrible: más del 42% de la juventud andaluza se encuentra en situación de desempleo. Esto implica que cerca de la mitad de una generación entera de andaluces se enfrenta, en un irónico bucle de la historia, a la cruel disyuntiva de tener que optar entre el paro o la emigración a Alemania.

Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.

a) Desempleo.

Si el alto nivel de desempleo es el factor que mejor define la triste realidad de la crisis en Andalucía durante 2010, resulta lógico que sea este elemento el que en mayor medida haya protagonizado durante 2010 el clamor social trasladado a esta Institución en forma de quejas.

En este sentido, resulta paradigmático que un porcentaje importante de las consultas atendidas directamente por el personal por la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz, ya sea presencialmente o por teléfono, se referían a personas que exponían su desesperación por llevar un tiempo muy prolongado en situación de desempleo y haber agotado sus opciones de encontrar trabajo tras peregrinar infructuosamente por todos los recursos públicos habilitados al efecto. De hecho, muchas de estas consultas se concretaban, lisa y llanamente, en una súplica a esta Institución para que le consiguiera un puesto de trabajo. Una petición que, lamentablemente, esta Institución no podía satisfacer.

Por otro lado, también se han recibido -al igual que ocurriera en el año precedente- un número importante de denuncias en relación a las distintas líneas de ayudas e incentivos para la creación de empleo autónomo y de economía social, procedentes de ciudadanos que clamaban por el hecho de que la falta de dotación presupuestaria para dichas ayudas provocara que los fondos se agotaran en los primeros meses del año, dejando sin respuesta a un importante número de solicitantes que confiaban en recibirlas. Además, algunos denunciante mostraban su disenso con los criterios de preferencia seguidos para su otorgamiento. A lo que habría que unir las quejas de los afortunados beneficiarios de estas ayudas por los retrasos en su percepción.

También se han recibido quejas en 2010 en relación a los distintos programas de formación para el empleo, aquéllos que desde la financiación pública promueven la realización de programas de formación en orden a facilitar la inserción laboral de los colectivos en situación de desempleo. En su mayoría se trataba de quejas que mostraban la disconformidad de personas no seleccionadas para estos cursos con los criterios de selección determinados por los mismos o con la falta de garantías en el desarrollo de los procesos selectivos.

No obstante, estas denuncias han puesto de manifiesto que muchas personas acuden a las distintas convocatorias de estos procesos formativos, no sólo con un ánimo formativo, sino como única solución para percibir una retribución que en el mercado de trabajo no encuentran, desvirtuándose así, cuando no invirtiendo en cierta manera, la finalidad formativa principal que debe primar a la hora de asignar estos recursos.

El paro masivo unido al carácter limitado de estos proyectos formativos convierten el acceso a estos cursos en un simulacro de acceso al empleo público, que desde esta instancia intentamos preservar que esté rodeado de las garantías de igualdad, mérito y publicidad.

b) Recortes del gasto público.

La otra nota definitoria de 2010 en relación a la crisis económica ha sido, sin ninguna duda, las restricciones en los presupuestos de las Administraciones públicas que se ha traducido en un importante recorte en partidas de gasto público que han incidido de forma muy directa tanto en las empresas como en las familias y que han afectado a la práctica totalidad de los sectores sobre los que se proyecta la intervención pública. Así lo demuestra, como veremos a continuación, el tenor de muchas de las quejas recibidas.

Por ejemplo, en materia penitenciaria nos ha sorprendido desagradablemente el conocer a través de la tramitación de la **queja 10/6354** la decisión de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de suprimir los “*programas de animación deportiva en centros penitenciarios*” a partir de la finalización del programa que expiraba el 31 de enero de 2010. Se trata de uno de los programas más exitosos entre los que gestiona la Junta de Andalucía en las prisiones andaluzas y uno de los más apreciados por la población reclusa.

La razón aducida por la Consejería para esta supresión no puede ser más clara: “*debido a la situación económica actual el presupuesto del área de deportes de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte se ha visto reducido muy considerablemente hasta alcanzar una reducción de más del 50% con respecto a 2009*”.

En materia de vivienda está claro que las restricciones presupuestarias son la causa de las numerosas quejas recibidas denunciando el recorte de las ayudas públicas para facilitar el acceso a la vivienda. Ello se pone de manifiesto de una manera singular en la falta de disponibilidad presupuestaria para continuar ofertando las ayudas a propietarios que cedían sus viviendas para ser incluidas en los programas públicos de fomento de inmuebles en alquiler, dando con ello al traste las expectativas de muchos solicitantes de estas ayudas que, confiadamente, habían ofrecido sus viviendas para incluirlas en tales programas.

En una situación similar, o aún más grave dada la necesidad que poseen de disfrutar de este derecho constitucional, han quedado los numerosos solicitantes de ayudas destinadas al alquiler a través de las agencias intermediarias que, cumpliendo con todos los requisitos para ser beneficiarios de tales ayudas, ven como se están produciendo retrasos, a veces de años, en la concesión de las mismas.

Los efectos que esta situación provoca en su vida personal y familiar son enormes, pues a su limitada capacidad económica se viene a unir las dilaciones en el abono de las ayudas, que hacen imposible cubrir los costes del alquiler por una causa completamente ajena a su voluntad, lo que, finalmente, motiva en muchos supuestos el abandono voluntario, o forzoso, de la vivienda.

Incluso en materia de educación son visibles las consecuencias de las políticas públicas de austeridad y contención del gasto público, pese a que reiteradamente se ha proclamado por los responsables políticos su condición de servicio esencial que debía quedar preservado de los embates de la crisis.

Así, han sido ciertamente numerosas las quejas recibidas denunciando problemas o carencias en materia de infraestructuras, instalaciones o equipamientos educativos, propiciando algunas de ellas en su tramitación –p.e. la **queja 09/1125-** que tuviéramos conocimiento de la precaria situación económica que atraviesa el organismo encargado por la Consejería de Educación de las infraestructuras educativas –IESE- lo que pone en serio riesgo la aplicación del programa denominado “mejor escuela”, con el que se pretendía conseguir una renovación y una mejora del parque inmobiliario que conforman los centros educativos andaluces.

Tampoco el ámbito de la salud ha quedado exento de sufrir los rigores presupuestarios, aunque es de justicia reconocer el esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía para preservar sus aspectos prestacionales más relevantes. Así, hemos tenido conocimiento de los recortes habidos en programas de salud reproductiva, como es el caso de los orientados a facilitar la fertilización *in vitro* y en los que se ha limitado el número de ciclos que se ofrecen, reduciendo así las posibilidades de las nuevas pacientes, que se sienten discriminadas respecto de las que les precedieron.

También se han notado los problemas presupuestarios en el ámbito de las prestaciones sociales ofrecidas a las personas en situación económica más precaria, como es el caso del denominado *Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía*. En este sentido, y aunque debamos destacar el considerable esfuerzo presupuestario que se ha realizado para atender a todas las solicitudes presentadas y satisfacer la creciente demanda de ayudas, no podemos por menos que dejar constancia de las numerosas quejas recibidas denunciando los

prolongados retrasos en el reconocimiento y la percepción de las ayudas recogidas en este programa.

Por otro lado, es importante destacar que los problemas derivados del excesivo déficit público que soportan las Administraciones públicas no sólo está afectando a la Administración de la Junta de Andalucía, sino que sus efectos se dejan sentir con especial virulencia en las Administraciones locales de Andalucía, cuyos presupuestos han experimentado vertiginosos descensos como consecuencia del drástico recorte en sus ingresos que ha obligado a un notorio esfuerzo de contención del gasto para equilibrar las cuentas públicas.

En este sentido, una de las muestras más palmarias del difícil momento que atraviesan las finanzas públicas locales lo encontramos en el fuerte incremento experimentado por las quejas recibidas denunciando el impago por parte de algunos Ayuntamientos de sus deudas con particulares y empresas e incluso el impago de los sueldos a sus trabajadores. De hecho son cada vez más los ayuntamientos que se declaran públicamente en situación de insolvencia y reconocen su incapacidad para atender sus obligaciones de pago.

Posiblemente, esta situación de asfixia en las arcas públicas, unida a la desesperación de los responsables políticos por encontrar una solución al profundo descenso habido en las fuentes de ingresos tradicionales, puedan explicar los casos de excesiva voracidad recaudatoria que algunas quejas han puesto de manifiesto a lo largo de 2010.

En efecto, diversas denuncias nos han permitido conocer la repentina decisión de algunos Ayuntamientos de "*poner en valor*" sus "*stocks*" de multas o impuestos no cobrados, mediante una masiva remisión de notificaciones a los deudores, obviando la circunstancia de que en muchos casos las infracciones estaban prescritas, los procedimientos sancionadores caducados o los periodos de reclamación de los tributos sobradamente vencidos.

Tampoco debe ser ajena a esta circunstancia la decisión de la Junta de Andalucía de revitalizar la recaudación de un gravamen a los titulares de contratos de arrendamiento que, pese a estar debidamente recogido en la normativa reguladora del Impuesto sobre Trasmisiones y Actos Jurídicos Documentados, no había suscitado hasta la fecha el menor interés en los responsables de las finanzas autonómicas.

c) Insolvencias, embargos, morosidades.

Si la presente crisis económica es el resultado de una previa crisis del sistema financiero que se tradujo en situaciones de insolvencia y quiebra de importantes entidades financieras, no es de extrañar que su traslación a la ciudadanía haya traído como correlato innumerables situaciones de insolvencia personal, incapacidad de hacer frente a las obligaciones contraídas, embargos de bienes y morosidad.

Tal es el caso paradigmático de las quejas procedentes de ciudadanos que se muestran desesperados ante su incapacidad para hacer frente a las obligaciones contraídas con las entidades financieras en los años de bonanza económica. Este tipo de quejas no dejan de crecer de año en año desde que se iniciara la crisis y revelan claramente el

progresivo agotamiento de los recursos públicos y privados que impedían que se concretaran muchas situaciones familiares de insolvencia.

Especialmente significativas son las quejas en las que se expone el drama de personas y familias abocadas a la pérdida de su hogar por la imposibilidad de satisfacer los créditos hipotecarios concertados para su adquisición. Un drama que ya conocíamos de años precedentes pero que en 2010 presenta la particularidad de que muchos de los que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda no son los titulares del préstamo sino terceras personas, normalmente familiares o amigos, que en su día los avalaron con sus bienes y hoy se ven requeridos de pago por las entidades financieras.

Cada vez con más frecuencia recibimos quejas en cuyo relato se trasluce el duro trance vivido por familias que ven como, de la noche a la mañana, han pasado de vivir un presente favorable y un futuro esperanzador a contemplar como todo se derrumbaba a su alrededor. Familias compuestas por personas jóvenes, con empleos aparentemente estables, que decidieron endeudarse para adquirir una vivienda, no dudando para ello en convencer a sus padres para que avalaran con sus bienes el préstamo necesario. Familias que de repente vieron esfumarse sus empleos y agotarse los subsidios sin posibilidad de encontrar un nuevo trabajo; que vieron disminuir sus recursos de forma acelerada y que, finalmente, comprobaron que eran incapaces de seguir pagando el préstamo que concertaron. Familias que ahora se encuentran sin un lugar donde vivir, con su piso embargado y contemplando con desolación como sus padres son amenazados de desahucio por un banco que no está dispuesto a dejar de cobrar ni un céntimo del préstamo concedido.

En su mayoría quienes a nosotros acuden planteando este tipo de situaciones lo hacen con la desesperanza de haber transitado ya por todos los recursos públicos sin encontrar una solución y con la única pretensión de agotar sus últimas posibilidades apelando a criterios de justicia, solidaridad y humanidad.

Más adelante expondremos el sentido de nuestra intervención en este tipo de casos, pero antes queremos dejar constancia de otra dura realidad puesta de manifiesto como consecuencia de la profundización de la crisis y que incluye la paradoja de mostrar como la capacidad de generar riqueza para algunos puede sustentarse en la desgracia de otros.

Nos referimos a la proliferación de empresas dedicadas al cobro de morosos o a la refinanciación de deudas, que muestran como la crisis puede ser paradójicamente la causa del auge y el florecimiento de determinados sectores empresariales.

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

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

Sirva como ejemplo de las situaciones que denunciemos la expuesta en la **queja 10/652**, remitida por una persona de avanzada edad y delicado estado de salud que

relataba como era sometido a un auténtico acoso por parte de una empresa de cobro de deudas que no dudaba en realizar llamadas amenazantes a altas horas de la madrugada o en visitar a vecinos suyos para informarles de su condición de moroso e instarles a que le apremiasen al pago.

Pero aún más lamentable nos parece la situación planteada en la **queja 10/4182**, en la que un padre nos denunciaba el continuo acoso recibido por sus hijos, de 10 y 13 años por parte de las teleoperadoras de una empresa de cobro de deudas de un relevante Banco nacional: *“De los cientos de llamadas que realizan a mi domicilio sobre una deuda que no me corresponde en numerosas ocasiones les he pedido que no hablen con los niños por motivos obvios. No sólo no han considerado mi petición sino que en varias llamadas (y tras haberse identificado los niños) les han amenazado con el embargo de la casa y que se verían viviendo en la calle si no les facilitaban información de la persona reclamada. Esta situación está provocando un intenso estrés en los niños viéndome en la necesidad de llevarlos al psicólogo (insomnio, pesadillas, llantos, etc.)”*.

d) Otras manifestaciones de una crisis profunda.

Algunas de las quejas recibidas durante 2010 planteando cuestiones relacionadas con la crisis económica nos permiten vislumbrar hasta qué punto la crisis ha calado en el tejido social y económico de nuestra Comunidad y cuan diversas pueden ser las manifestaciones de esta realidad y su proyección sobre la cotidianeidad de la ciudadanía.

Sirva como muestra la constatación a través de diversas quejas tramitadas por el Área de educación del notorio incremento habido en el número de personas, especialmente jóvenes, que deciden volver a retomar sus estudios tras verse expulsados del mercado de trabajo por la crisis económica (por ejemplo la **queja 10/2637**). Se trata en muchos casos de jóvenes que abandonaron sus estudios prematuramente atraídos por los cantos de sirena de la llamada *“economía del ladrillo”* que les prometía ingresos fáciles y rápidos y la posibilidad de acceder con inmediatez al ansiado estatus de conductor y propietario.

Pasados los años, la crisis devuelve ahora a estos jóvenes al sistema educativo que abandonaron con tanta facilidad, madurados por la experiencia de haber conocido los sinsabores del paro, la insolvencia y los embargos, para encontrarse con la sorpresa de que no pueden ser admitidos porque no existen plazas suficientes en los programas específicos diseñados por la Administración educativa para la reincorporación al sistema reglado de enseñanza (PCPI). Estos programas, que se dimensionaron inicialmente para dar respuesta a una realidad minoritaria, se ven actualmente desbordados por la presión de una demanda creciente procedente de los alumnos que en su día nutrieron las estadísticas sobre “fracaso escolar” y “abandono prematuro de la enseñanza”.

Asimismo, dentro de este ámbito educativo debemos reseñar la recepción de un importante número de quejas procedentes de personas que demandan un cambio en las normas que rigen la admisión del alumnado y los precios públicos de los servicios educativos complementarios (comedor escolar, aula matinal, actividades extraescolares), a fin de que las mismas tomen en consideración la realidad económica actual de la unidad familiar y no la acreditada dos años antes a través de la declaración del IRPF.

Aducen estas familias, con lógica no exenta de razón, que no resulta justo que no se les concedan puntos por el criterio “renta” en los procesos de admisión de alumnos o que se les denieguen las becas de comedor por su nivel de ingresos, basándose para ello en unos datos económicos que, si bien reflejan fielmente como era su realidad económica dos años atrás, nada tienen que ver con su realidad presente marcada por el embate de la crisis económica.

También nos parecen significativas, como manifestación de la profunda situación de crisis que atraviesan muchas familias andaluzas, las respuestas obtenidas en algunos de los cuestionarios remitidos a los Ayuntamientos andaluces en el curso de la **queja 10/3099**, cuya finalidad es obtener información acerca de los efectos de la crisis sobre el funcionamiento de los servicios sociales municipales.

En efecto, estos cuestionarios incluyen una pregunta específicamente orientada a conocer la repercusión sobre estos servicios de la aplicación de la denominada Ley de Dependencia y de las respuestas facilitadas por los responsables de los mismos cabe deducir que muchas de las peticiones que se reciben proceden de familias que han optado por solicitar las ayudas a la dependencia, no tanto por la necesidad de atender debidamente a un familiar dependiente, sino como una fuente alternativa de ingresos ante su precariedad económica por los efectos de la crisis.

De hecho, según nos relatan en algunos cuestionarios, son frecuentes los conflictos entre los trabajadores sociales y las familias cuando intentan convencerlas para que cambien la ayuda económica por otro tipo de prestación más adecuada a las necesidades del dependiente, ya que de la percepción de estas ayudas depende la subsistencia y el bienestar, no tanto del propio dependiente, como de otros miembros de la unidad familiar.

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

Las actuaciones realizadas por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante 2010, que pueden ponerse de algún modo en relación directa con las consecuencias de la crisis económica entre la ciudadanía, son tan diversas como distintas son las quejas recibidas al respecto. Veamos un resumen de algunas de las más destacadas.

a) Situaciones de precariedad y programa de solidaridad.

Si tuviéramos que reseñar algunas de las quejas que mejor definen las actuaciones de esta Institución en relación a los problemas que nos traslada la ciudadanía afectada por la crisis, tendríamos que comenzar por las realizadas desde la oficina de información, al tratarse del punto neurálgico dentro de la Institución para la recepción y atención directa a la ciudadanía.

En este sentido, las consultas atendidas por la Oficina de Información durante 2010 relacionadas con la crisis económica, no solo han mantenido la tendencia creciente de años precedentes, sino que han incrementado cualitativamente la gravedad de las situaciones planteadas.

Así debemos citar el importante número de personas que acudieron a la Institución exponiendo su falta de recursos para el sustento diario de su familia o para

seguir pagando los gastos esenciales –luz, agua, gas- que posibilitaran una mínima normalidad en su vida familiar.

Estas demandas han sido atendidas principalmente facilitando información sobre los recursos públicos a los que los ciudadanos podrían acudir para solventar el problema planteado. Así, se deriva al interesado a los servicios de vivienda, empleo o salud, dependiendo de cual sea la naturaleza del problema. Cuando del relato de la queja se deduce que existe una situación de especial precariedad que afecta al interesado o al núcleo familiar al que pertenece, se deriva al ciudadano a los servicios sociales de su municipio, por considerar que pueden ofrecerles una atención mas integral y especializada.

En aquellos casos en que del relato de los interesados se deduce que ya han acudido a los servicios sociales municipales, nuestra intervención se concreta en una petición de información a dichos servicios para evaluar la calidad de la atención prestada y la intervención realizada y valorar otras posibles vías de actuación.

Como muestra de la gravedad de las situaciones planteadas por los ciudadanos en las quejas tramitadas durante 2010, y a modo de ejemplo, procede traer a colación la **queja 09/429** en la que el interesado nos trasladaba su preocupación por la difícil situación económica y familiar en que se encontraba al carecer de empleo, no contar con ingresos económicos de ningún tipo con los que atender las necesidades más básicas de su familia formada por el matrimonio y una hija de 4 años y tener que desalojar la vivienda que ocupaban al vencer el contrato de alquiler.

Especialmente relevante en este ámbito, como señalábamos anteriormente, ha sido el elevado número de quejas recibidas en las que se denunciaba el excesivo retraso en el reconocimiento y pago del denominado “salario social”, incluido dentro del *Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía*. Unas quejas que llevaron a esta Institución a incoar la **queja 10/2419**, tramitada de oficio, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora, en garantía de los derechos y libertades constitucionales, con la finalidad de investigar el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad en nuestra Comunidad Autónoma, dirigiéndonos en demanda de información a Administración competente, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

No obstante, con ocasión de la tramitación de varias quejas individuales, en concreto la **queja 09/6032**, **queja 10/0373**, **queja 10/2983**, **queja 10/4058**, hemos tenido ocasión de conocer el funcionamiento del Programa de Solidaridad en algunas de las Provincias Andaluzas, lo que ha dado lugar a que hayamos formulado Resoluciones consistentes en Recordatorio de Deberes Legales y Recomendaciones a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, Málaga y Sevilla, pues hemos constatado retrasos importantes en su tramitación que sitúan, en torno a los ocho meses, al menos en los casos individuales investigados en estos expedientes de queja, el tiempo que transcurre desde la presentación de la solicitud de concesión, hasta su reconocimiento mediante la pertinente Resolución de la persona titular de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social.

En las Resoluciones emitidas con ocasión de la tramitación de las citadas quejas, hemos efectuado, por un lado, unas Consideraciones comunes y el correlativo Recordatorio de Deberes Legales respecto a las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico aplicables a todos los casos, así como Recomendación de actuación y, por otro, unas

consideraciones y valoraciones concretas, circunscritas a las particularidades adicionales que presentaban algunas de las quejas a las que nos venimos refiriendo

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

b) Progresividad fiscal.

También debemos reseñar entre las actuaciones realizadas por la Institución durante 2010 en relación a la crisis económica las orientadas a tratar de que las Administraciones Locales tengan en cuenta la situación económica de la ciudadanía en el ejercicio de sus potestades fiscales.

En este sentido, debemos citar las quejas de oficio tramitadas durante 2010 con el objetivo de comprobar si las Ordenanzas Fiscales aprobadas por los entes locales contemplaban el establecimiento de exenciones, reducciones o bonificaciones destinadas a mejorar el tratamiento fiscal de colectivos o sectores sociales especialmente desfavorecidos o necesitados de ayuda, tales como tercera edad, discapacitados, familias numerosas; desempleados etc.

A este respecto podemos citar la **queja 10/2303** (en relación con el Ayuntamiento de Algarrobo; de Málaga); **queja 10/2418**, (Ayuntamiento de Morón de la Frontera, en Sevilla); **queja 10/2421**, (Ayuntamiento de Níjar; en Almería); **queja 10/2548** (Ayuntamiento de Antequera, Málaga); y, **queja 10/2588** (Ayuntamiento de Lebrija, en Sevilla).

En todas ellas nos interesamos ante el Ayuntamiento por el establecimiento o inclusión de previsiones respecto de la capacidad económica y contributiva de los sujetos pasivos obligados al pago en la regulación de las tasas municipales.

Las respuesta recibidas, aunque diversas, mostraban en muchos casos la existencia de algún tipo de bonificación, reducción o exención en las tasas ya aprobadas que contemplaban este tipo de situaciones. En otros supuestos, aunque se reconocía su inexistencia o la insuficiencia de los beneficios existentes, la respuesta recibida era positiva porque incluía un compromiso de los responsables municipales de introducir reformas en las ordenanzas para recoger a corto plazo estos beneficios fiscales.

No obstante en algunos de los informes recibidos se limitaban a reconocer la inexistencia de este tipo de beneficios fiscales lo que nos llevó a formular diversas **Sugerencias** interesando de los responsables municipales que estudiaran la posibilidad de su implantación. Estas resoluciones tuvieron una buena acogida por parte de algunos de los Ayuntamientos interpelados, que se comprometieron a darle efectividad a corto plazo. Lamentablemente también hubo supuestos en que nuestras propuestas fueron rechazadas o no merecieron la contestación del Consistorio afectado.

c) Empleo público.

La situación económica y de desempleo en la que nos encontramos determina que sean muchos los ciudadanos que orientan su búsqueda de un empleo acudiendo a los procesos selectivos que periódicamente convocan las distintas Administraciones Públicas. A este respecto, entre los requisitos que se establecen en esas convocatorias, se encuentra el pago de la conocida Tasa por derechos de participación e inscripción en las mismas.

Constituye el hecho imponible de esta Tasa los servicios administrativos realizados ante la solicitud de inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas, tanto en la condición de funcionario y estatutario, como en la condición laboral, y entendemos que la misma queda justificada por corresponder a servicios que demandan los propios afectados y cuya financiación no sería justo que se atendieran con otros recursos financieros. Respecto a la Administración de la Junta de Andalucía, dicha Tasa fue creada por la Ley 9/1996, de 26 de Diciembre, de Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

No obstante lo anterior, y concurriendo actualmente unas circunstancias especiales por la situación económica que afecta a la sociedad española, considera esta Institución que las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir, –como ya lo hacen en otras actividades- a facilitar la participación de los ciudadanía mas afectada por la crisis económica en los distintos procesos selectivos renunciando en determinados casos a exigir el pago de derechos económicos. Especialmente, consideramos que esas exenciones habrían de dirigirse al colectivo de desempleados y familias numerosas como ya se viene aplicando en otras Administraciones como es el caso de la Administración General del Estado.

Con el fin de trasladar estas propuestas a las distintas administraciones se acordó la incoación de oficio de la **queja 09/199**. En la propuesta dirigida a las Administraciones afectadas se postulaba la aplicación de una exención en el pago de la tasa a las personas que figuren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de la convocatoria, y carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al Salario Mínimo Interprofesional. Asimismo, postulamos la extensión de este beneficio fiscal a las familias numerosas definidas en los términos del artículo 12.1.c) de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de protección de la Familia Numerosa: con una exención del 100% de la tasa para los miembros de familias de la categoría especial y una bonificación del 50% los que fueran de la categoría general.

Las respuestas que vienen recibándose de las Administraciones interpeladas – Ayuntamientos, Diputación y Consejería de Hacienda y Administración Pública- son por lo general muy positivas, habiéndose comprometido un número importante de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales a incluir estas exenciones y bonificaciones en sus correspondientes ordenanzas. En todo caso, la evaluación definitiva de este expediente de queja se realizará cuando obren en nuestro poder las respuestas de todas las Administraciones interpeladas.

d) Gestión de recursos humanos en tiempos de crisis.

También en el ámbito municipal debemos reseñar las actuaciones realizadas durante 2010 en relación con las consecuencia derivadas de la grave situación financiera por la que atraviesan las arcas municipales. Debiendo destacar, en primer lugar, las

situaciones de insolvencia que atraviesan algunos municipios y que han llevado incluso al impago de los salarios del propio personal municipal.

En muchas ocasiones este tipo de situaciones no hacen sino reflejar las deficientes políticas de gestión de recursos humanos que han venido siendo llevadas a cabo por muchos municipios y que han provocado la existencia de plantillas excesivamente dimensionadas para las necesidades reales de la gestión municipal o una distribución de los recursos humanos ineficaz y poco acorde las necesidades reales de los servicios municipales.

En este sentido, durante 2010 se han acometido diversas quejas de oficio - **queja 10/2187; queja 10/2188; queja 10/2189; queja 10/2190; queja 10/2191; queja 10/2192; queja 10/2193; y queja 10/2194-** en relación con la reorganización y reestructuración de las Administraciones locales, motivada por la situación de crisis financiera y económica, generalizada en los distintos ámbitos territoriales de articulación de gobierno y, en concreto en relación con los medios humanos y las necesidades de implementar nuevas políticas y medidas innovadoras en la gestión de las estructuras administrativas soporte de los mismos y para la atención de servicios de interés general. En relación con las Diputaciones Provinciales de nuestra Comunidad Autónoma, sobre la existencia de previsiones y sobre la elaboración y aprobación de planificación integral para la gestión de los referidos medios. Al mismo tiempo y respecto a la Administración de la Junta de Andalucía se inició de oficio la **queja 10/2099**.

En la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz durante los últimos ejercicios se venían recibiendo numerosas quejas que -promovidas a instancia de parte interesada o legitimada- en las que se cuestionaban aspectos concretos de la política de gestión de recursos humanos y empleo público, en las distintas Administraciones Territoriales de Andalucía y de sus Organismos Públicos y Entes Instrumentales, como pueden ser: las Ofertas de Empleo y los retrasos en su gestión o la no-regularidad en las mismas; las Convocatorias de acceso; los concursos de traslados y el retraso en su realización; establecimiento de cupos de reserva para personas con discapacidad y adaptaciones, en pruebas y puestos de trabajo; contratación de personal por Organismos Autónomos o entes instrumentales dependientes de ellas; y, externalización de contratos en materia de personal para atender los servicios legalmente permitidos; etc.

Concurriendo además las actuales circunstancias de crisis económica con fuerte incidencia y repercusión en el empleo público; consideramos que -en aplicación de lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007 de 12 de Abril- la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas puede constituir un valioso instrumento para lograr las mayores y mejores cotas de eficacia en la prestación de los servicios públicos y de eficiencia en la utilización de los recursos económicos y humanos disponibles.

En consecuencia con lo anterior y en aplicación de lo establecido en el Art. 1 en relación con el Art. 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz; hemos resuelto iniciar investigación de oficio, para tratar de determinar si la Administración Provincial cuenta con iniciativas, previsiones, programas y/o actuaciones para llevar a cabo la elaboración, aprobación y aplicación de Planificación Integral (Plan General) de Empleo Público.

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

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

La mayoría de los Planes Instrumentales –cualquiera que sea su denominación. Incluyen previsión de actuaciones (para la realización de los objetivos o estrategias) en cuanto a Plantillas; Relaciones de Puestos de Trabajo; Ofertas de Empleo Público; impulsar la formación y la modernización de medios materiales y humanos de cara a la mejora de los servicios; Condiciones de Trabajo; Bolsas de Trabajo.

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

e) Insolvencia de las Entidades Locales.

En otro orden de cosas debemos mencionar las actuaciones realizadas por esta Institución ante los Ayuntamientos andaluces como consecuencia de la recepción de un número cada vez mayor de quejas procedentes de pequeñas empresas o profesionales autónomos que denuncian el impago de las deudas contraídas por parte de los Consistorios andaluces y relatan las graves consecuencias que para el mantenimiento del empleo y la supervivencia de las propias empresas se derivan de estos impagos públicos.

En este sentido, debemos citar la **queja 10/227, queja 10/526, queja 10/717, queja 10/890, queja 10/1469, queja 10/1775, queja 10/2085, queja 10/2086, queja 10/2180, queja 10/2229, queja 10/2345, queja 108/2542, queja 10/2563, queja 10/3419, queja 10/3421, queja 10/3422, queja 10/5337, queja 10/5595 y queja 10/5839.**

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

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

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

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

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

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

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

Consideramos que la actual situación de crisis de las arcas municipales está poniendo de manifiesto la imperiosa necesidad de establecer normativamente unos criterios vinculantes para la ordenación de los pagos por parte de las Entidades Locales que, además de garantizar la transparencia en la gestión de los fondos públicos, elimine la posibilidad de tratos discriminatorios entre unos y otros acreedores en función de su

capacidad de coacción, su proximidad a los responsables municipales o su capacidad de acceso a la tutela judicial.

f) Educación.

Al relatar en el apartado precedente las quejas recibidas que ponían de manifiesto la repercusión en el ámbito educativo de la profundización de la crisis económica durante 2010, citábamos las quejas recibidas en las que se denunciaba el hecho de que se tomase en consideración la renta familiar de dos años atrás a la hora de fijar las bonificaciones a que tenían derecho las familias en los precios públicos de los servicios educativos complementarios; aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares.

Las quejas recibidas ponían de manifiesto la injusticia que suponía valorar la situación económica de las familias sin tomar en consideración los estragos que en sus economías habían producido dos años de profunda crisis.

Entendiendo que estas quejas estaban cargadas de razón, se formularon las oportunas Recomendaciones a la Consejería de Educación en la **queja 09/4296**, siendo las mismas acogidas muy favorablemente por la Administración educativa que nos comunicó que se encontraba en trámite un proyecto de Orden que recogía la posibilidad de considerar la declaración del IRPF del ejercicio fiscal en curso a los efectos del cálculo de las bonificaciones concedidas a las familias para el disfrute de los servicios educativos complementarios.

g) Vivienda.

Los efectos de la crisis económica inciden de una manera singular en el disfrute del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, por varios motivos: en primer lugar, porque el desempleo y consecuente insuficiencia de capacidad económica para acceder a este bien básico se hacen patente. Pero también se manifiestan los efectos de la crisis económica en el recorte de determinadas ayudas públicas para facilitar el acceso a la vivienda que se están produciendo.

En este sentido, sin ánimo de agotar las consecuencias que la crisis económica está teniendo en las personas necesitadas de acceder, o de que se les garantice el derecho a la vivienda que ya vienen disfrutando, no podemos dejar de mencionar las quejas que ponen de manifiesto la dura situación que atraviesan centenares, tal vez miles, de ciudadanos que, por fin, resultan agraciados en los sorteos con la oportunidad de satisfacer el sueño de adquirir una vivienda protegida y que, cuando van a solicitar el préstamo hipotecario, pese a reunir, formalmente, los requisitos para acceder a él, de acuerdo con las previsiones del Plan de Vivienda y Suelo, se encuentran con que la entidad financiera, en base a su particular valoración de la solvencia como cliente, o porque prefiere, pese a los convenios firmados, destinar ese dinero a otros préstamos crediticios más rentables, termina por denegarle la financiación que le permita firmar el contrato de compraventa.

En estos casos, la decepción es doble. Primero, al comprobar que no genera, pese a tener empleo o recursos suficientes –insistimos, de acuerdo con las previsiones del Plan- confianza en su solvencia para ser el destinatario de un préstamo; de otro, por más que consigue resultar beneficiario de un sorteo al que muchas veces ha acudido sin suerte, ver que no ha servido para nada, desconociendo cuándo le va a surgir otra oportunidad.

Entre las quejas tramitadas por estos motivos podemos citar la **queja 10/3257**, en la que comparecieron en esta Institución un grupo de adjudicatarios de una promoción de vivienda protegida en el municipio gaditano de Vejer de la Frontera, en régimen de propiedad, que no podían hacer frente a las cantidades iniciales, por lo que solicitaban de la Institución que intercediéramos ante el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Cádiz para que modificaran el régimen de la promoción de las viviendas protegidas (en aquel momento, en régimen de venta general) y pasaran a ser de alquiler con opción a compra, facilitando así su adquisición por la difícil situación económica que atravesaban en aquellos momentos.

Otro supuesto es el de la **queja 10/5103**, en la que el interesado nos exponía que resultó adjudicatario de una vivienda protegida y que había ido cumpliendo los pagos comprometidos. Pese a ello, la entidad bancaria que había accedido a financiarle la compraventa mediante hipoteca le había solicitado un avalista para aprobar su subrogación en el préstamo hipotecario concedido a la entidad promotora. Su problema estaba en que no podía aportar ningún avalista, por lo que podría perder la vivienda que tenía adjudicada.

En este caso, informamos al interesado que no podíamos admitir a trámite la queja por cuanto entendíamos que era una cuestión jurídico privada, en la que no intervenía ninguna Administración Pública: la concesión de créditos hipotecarios por parte de entidades financieras, así como las condiciones en que los mismos se otorgan, es una cuestión que queda a la voluntad negocial de las partes, en la que ninguna Administración Pública motiva la decisión de solicitar avalista, conceder o denegar la subrogación en un préstamo hipotecario.

h) Impagos de hipotecas.

Como señalábamos en el apartado anterior algunas de las quejas que mejor revelan la cruel incidencia de la crisis en las vidas de muchos andaluces y andaluzas son las que refieren el drama familiar que se deriva de la pérdida de la vivienda como consecuencia de la imposibilidad de hacer frente al pago de los créditos hipotecarios concertados para su adquisición en momentos de bonanza económica.

Entre las quejas tramitadas en 2010 por este motivo podemos citar las siguientes: **queja 09/621, 09/3407, queja 09/4779, queja 09/4896, queja 09/5651, queja 10/25, queja 10/278, queja 10/1417, queja 10/2136, queja 10/2711, queja 10/2831, queja 10/3147, queja 10/3312, queja 10/5000, queja 10/5247, queja 10/5469, queja 10/5742 y queja 10/6368.**

Para que pueda valorarse el tenor de las quejas que han propiciado algún tipo de intervención por nuestra parte, procede traer a colación las siguientes quejas:

- **Queja 10/278.** La interesada manifestaba su temor ante la posibilidad de perder su vivienda al no poder hacer frente al pago de la hipoteca. La familia constaba de un matrimonio y 4 hijos que, aún siendo mayores de edad, tres de ellos convivían en el domicilio familiar con las siguientes circunstancias: uno estaba en paro, otro separado esperando juicio para el divorcio, con una hija y cobrando la ayuda familiar de 420 €, y la tercera embarazada de ocho meses y sin contar con ayuda de su pareja.

Según se relataba en la queja, el marido de la interesada estuvo mucho tiempo en paro y luego cobrando la ayuda familiar. Finalmente encontró un trabajo pero, sólo tres meses después, quedó en situación de incapacidad derivada de un accidente laboral.

Al parecer el banco sólo ofrecía como posibilidades el abono de 6.000 € -dinero del que no disponían- o entregar la casa, en cuyo caso no tendrían otro lugar donde poder vivir.

La interesada manifestaba que tenían un solar que habían intentado vender para pagar con esos ingresos la hipoteca, pero ante la situación de crisis del mercado inmobiliario no había sido posible. El escrito concluía solicitando la mediación de esta Institución para no perder la casa y quedarse en la calle.

- **Queja 10/2276.** La queja fue planteada por una mujer inmigrante con seis hijos y en ella nos solicitaba una mediación con una entidad financiera debido a que se iba a producir el lanzamiento de su vivienda.

Según nos relataba en su queja la interesada tenía seis hijos a su cargo, y aunque algunos de ellos estaban trabajando, lo hacían en situación irregular y sin estar dados de alta, cobrando sueldos muy exiguos.

El problema se originaba porque la interesada había dejado de pagar el préstamo concertado durante varios meses en que estuvo parada, acumulando una deuda de 4.400 €. Los servicios sociales del municipio habían ofrecido pagar hasta un total de 1.200 €, comprometiéndose la interesada a abonar el resto de la deuda en breve plazo y a no retrasarse más en el pago de las cuotas, ya que contaba ahora con un contrato de trabajo indefinido, sin embargo la entidad financiera no aceptaba otra solución que el pago inmediato del total de la deuda amenazando en caso contrario con la ejecución del préstamo. La interesada pedía la intervención mediadora de esta Institución ante la entidad financiera.

La recepción de este tipo de quejas siempre nos enfrenta al dilema de cómo responder al llamado del ciudadano que reclama nuestra ayuda, sin exceder nuestro ámbito competencial, que no incluye la supervisión de entidades privadas como pueden ser los bancos o cajas de ahorro, y sin crear en el peticionario unas expectativas falsas que puedan generarle a posteriori una mayor frustración si las mismas no se cumplen.

La fórmula de intervención acordada finalmente para este tipo de situaciones es flexible e incluye diversas opciones en función del tipo de problema que se nos plantea en el escrito de queja: En aquellos supuestos de impago de préstamos hipotecarios en los que ya ha habido una intervención judicial y están pendientes de la ejecución del embargo o incluso del propio lanzamiento de los ocupantes, nuestra intervención ante las entidades financieras no tendría efectividad alguna por lo que nos limitamos a informar a los interesados acerca de los recursos sociales que pueden resultar más acordes en función de cual sea la situación personal o familiar descrita.

En aquellos supuestos en que de la documentación aportada por el ciudadano se deduce que la situación de impago es reciente o los procesos de ejecución del crédito por la entidad financiera están aun en una fase incipiente, nuestra capacidad de maniobra es mayor. En esos casos, si estimamos que existe una posibilidad clara de llegar a algún tipo de acuerdo con la entidad financiera que posibilite una refinanciación del préstamo o

una mejora en las condiciones de pago, iniciamos una mediación en la que procuramos hacer llegar estas propuestas a los responsables de la entidad.

Si entendemos que las posibilidades de acuerdo con la entidad financiera son difíciles, pero valoramos la existencia de una situación de especial necesidad o precariedad en las personas o las familias afectadas que demanda de algún tipo de gestión por nuestra parte, en esos casos nuestra intervención mediadora se concreta en la remisión a las entidades financieras de una comunicación trasladando a la misma las circunstancias que concurren en el caso y solicitándole que tome las mismas en consideración antes de adoptar decisiones irreversibles en relación al cobro de la deuda.

Estas actuaciones de mediación con entidades financieras no siempre ofrecen el resultado deseado y en bastantes ocasiones nos llevan a la frustración al comprobar como la entidad financiera rechaza las medidas propuestas o expone la imposibilidad de aceptarlas, procediendo a la ejecución del préstamo con el consiguiente embargo y pérdida de la vivienda. No obstante, en algunos casos la respuesta de las entidades interpeladas ha sido esperanzadora y ha dado lugar a un cambio en la situación previa, ofreciéndose a los deudores la refinanciación de la deuda o unas condiciones de pago que se acomodaban a su realidad económica.

Es cierto que no son muchos los casos en que se obtiene una solución satisfactoria a nuestra intervención mediadora, pero, sinceramente, aunque hubiera sido efectiva en un solo caso y hubiéramos podido ayudar únicamente a una familia en situación de necesidad, ya nos daríamos por satisfechos.

En relación con el problema social y el drama humano que se derivan de las situaciones de impago de préstamos hipotecarios, no podemos dejar de hacernos eco de las numerosas voces que claman por un cambio en el sistema actual de responsabilidades por deudas que determina en nuestro país la vinculación al pago de este tipo de obligaciones de todos los bienes del deudor «presentes y futuros» (art. 1911 del Código Civil).

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

En la práctica, y tomando en consideración que la actual crisis ha propiciado en nuestro país un desmoronamiento del valor de mercado de los inmuebles, esto provoca que muchos ciudadanos que concertaron una hipoteca por un importe acorde con el valor de tasación otorgado a la vivienda por la propia entidad financiera, se hayan visto, una vez ejecutado el préstamo por impago, en la difícil tesitura de afrontar el haber perdido su vivienda, haber dilapidado las cantidades entregadas en pago del préstamo y tener embargados todos sus bienes presentes y futuros porque el precio de tasación de la vivienda subastada no era suficiente para cubrir el pago de las cantidades pendientes.

A este tipo de situaciones se enfrentan actualmente un gran número de andaluces y andaluzas que, vencidas sus ilusiones del pasado por la crudeza de la crisis, se preguntan ahora sombríos cómo afrontar un futuro sin vivienda, sin empleo y sin siquiera

poder encarar una nueva fase en sus vidas libres de cargas y obligaciones porque, *lex obliga*, aún siguen endeudados.

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

El sistema legal vigente en nuestro país (Ley de enjuiciamiento civil y legislación hipotecaria) es claro en este sentido y resulta difícil llamarse a engaño: se responde de las obligaciones con todos los bienes presentes y futuros. Y esto implica que, salvo que se pacte otra cosa con la entidad financiera, cuando se concierta un préstamo para adquirir una vivienda ofreciendo como garantía la hipoteca del inmueble, a lo que realmente se obliga el deudor es al pago íntegro de la cantidad prestada junto con sus intereses. Si no puede satisfacer los pagos acordados, la entidad financiera podrá ejecutar el préstamo embargando y subastando la vivienda, en primer instancia y, si el importe así obtenido no fuera suficiente, dirigiéndose contra todos los bienes presentes y futuros del deudor hasta saldar completamente la deuda.

En otros países de nuestro entorno, y muy significativamente en el derecho anglosajón, la llamada *dación en pago* de la vivienda es una forma válida para liberarse de las deudas derivadas de préstamos hipotecarios impagados y resulta de obligada aceptación para las entidades financieras, con independencia de que el inmueble entregado haya minorado su valor y no cubra la totalidad de la deuda contraída. En estos países la entidad financiera asume el riesgo cuando concierta el préstamo de que posteriormente se produzca una depreciación del valor del inmueble y se generen pérdidas.

En nuestro país, en principio, esto no funciona así. Y decimos *en principio* porque coincidiendo con la redacción de este Informe hemos tenido conocimiento de una sorprendente Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra que resuelve la extinción de una deuda hipotecaria por la entrega de la vivienda a la entidad financiera aun cuando la tasación de la misma no alcance a cubrir el importe total del préstamo concertado y los intereses devengados.

Los argumentos que ofrece la Audiencia Provincial en su Sentencia se nos antojan, en una primera y apresurada impresión, de una índole más moral que jurídica, por lo que, aunque puedan ser acogidos con simpatía e incluso con abierta complicidad desde esta Institución, mucho nos tememos que tendrán un breve recorrido en instancias judiciales superiores.

Sea como fuere, y aunque no prospere esta iniciativa judicial, lo cierto es que ha venido a poner sobre la palestra del debate ciudadano una alternativa al actual sistema hipotecario que creemos sinceramente que debería ser estudiado con interés y detenimiento por los responsables políticos, por cuanto parece ofrecer un reparto más justo y equitativo de los riesgos derivados de la operación financiera de préstamo que el sistema actualmente imperante en España.

No se nos escapa que el sistema actual ofrece mayores garantías a las entidades financieras de un reembolso efectivo de los préstamos otorgados y es, por tanto,

un sistema que incide favorablemente sobre el volumen de créditos concedidos por el sistema financiero, algo que actualmente demanda y precisa nuestra alicaída economía para tratar de remontar el vuelo.

A este respecto, no podemos dejar de recoger en estas líneas un comentario efectuado por una conocida agencia internacional de calificación de riesgos que describe muy gráficamente cuál es la realidad actual del sistema hipotecario español: *“los españoles saben que los bancos persiguen a los morosos hasta la muerte”*. Este comentario, que se pronuncia en un contexto de clara advertencia sobre los riesgos que para la credibilidad de nuestro sistema financiero tendría la consolidación de una línea jurisprudencial como la apuntada por la Audiencia de Navarra, pone de relieve cuál es a juicio de sus valedores una de las grandes virtualidades del actual sistema hipotecario español.

Asimismo, somos conscientes de que si se establece que el riesgo de una futura devaluación de los inmuebles pignorados debe ser compartido equitativamente entre la entidad financiera y el titular del préstamo, es muy posible que las entidades endurezcan las condiciones de acceso al préstamo y rebajen el porcentaje que el mismo supone sobre el valor de tasación de la vivienda. Algo que ineludiblemente dificultaría a muchas personas el acceso a estos préstamos y, por ende, el pleno disfrute de su derecho a la vivienda.

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

El sistema hipotecario actual conlleva una notable carga de injusticia para los deudores, propicia el abuso de derecho por parte de las entidades financieras y supone una pesada losa en los tiempos actuales para quienes pretenden rehacer su vida tras sufrir los embates de la crisis económica.

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

Conclusiones, propuestas y compromisos.

En las Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo de España, que se celebraron este año en La Rioja, se trató monográficamente el tema del impacto de la crisis económica en el ejercicio por la ciudadanía de sus derechos fundamentales. La razón de ser del tema elegido para estas Jornadas no era otra que la constatación por las Defensorías de que la realidad actual está marcada por las graves consecuencias que la crisis económica está teniendo en todas las capas sociales y en todos los territorios del Estado.

A este respecto se consideró que las Defensorías del Pueblo no pueden permanecer ajenas a esta realidad social y deben orientar su tradicional labor de tutela y

defensa de derechos fundamentales de la ciudadanía hacia la salvaguarda de aquellos derechos que se ven más amenazados por la crisis económica.

En este sentido, desde el defensor del Pueblo de Andalucía entendemos que los derechos sociales, constitucionalmente reconocidos, son la esencia del Estado Social proclamado en el art. 1.1 de la Constitución Española y la mejor garantía de pervivencia de las políticas sociales que velan por las personas más necesitadas. Por ello, consideramos que la defensa del Estado social y de los derechos que le son inherentes es un deber de todos los poderes públicos y de todas las Administraciones públicas, pero especialmente es un deber prioritario para quienes las supervisan: las Defensorías del Pueblo.

Como consecuencia de esta toma de posición, debemos señalar que las políticas de austeridad fiscal y recorte del gasto público, si bien pueden ser un correlato inevitable en la actual situación de crisis económica, en ningún caso deben suponer una merma en el ejercicio de los derechos sociales o en el desarrollo de las políticas sociales. Es en momentos de crisis económica cuando más necesario resulta garantizar los derechos constitucionales vinculados con la sanidad, la educación, la vivienda, el medio ambiente, la cultura y la protección de los colectivos sociales más desfavorecidos.

Por ello, esta Institución no puede por menos que hacer una reflexión preocupada sobre las consecuencias que algunas de las decisiones que están adoptando las Administraciones públicas andaluzas pueden tener en relación a la pervivencia del núcleo esencial de unas políticas sociales que están actualmente vigentes y que han permitido alcanzar a la ciudadanía andaluza importantes cotas de bienestar social, posibilitando un adecuado disfrute de sus derechos sociales.

Creemos que Andalucía no puede permitirse ningún retroceso en las conquistas sociales tan arduamente conseguidas y que, en buena medida han venido a reparar las situaciones de grave injusticia social que padecía buena parte del pueblo andaluz.

Es de justicia reconocer que las autoridades andaluzas están realizando un notorio esfuerzo por salvaguardar los aspectos esenciales de las políticas públicas con mayor incidencia en el ámbito de los derechos sociales, como es el caso de la salud, la educación o las políticas sociales para los más desfavorecidos, adoptando decisiones que las ponen a resguardo de los duros recortes habidos en otros ámbitos de la acción pública.

No obstante, si tomamos en consideración el tenor de algunas de las quejas recibidas en esta Institución, no podemos por menos que advertir que algunos aspectos de estas políticas sociales están viéndose ya afectados por la situación de asfixia que atraviesan las arcas públicas, como lo demuestra la incapacidad de afrontar los costes que demanda un adecuado mantenimiento de algunas infraestructuras sanitarias o docentes; la insuficiencia de recursos para afrontar algunos programas educativos o sanitarios; la escasez de financiación para afrontar la creciente demanda de ayudas en los servicios sociales municipales; la acumulación de retrasos en el reconocimiento y el pago de las ayudas vinculadas a los programas de solidaridad; el incumplimiento de los programas destinados a fomentar el alquiler y el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos; el rápido agotamiento de los fondos que nutren los programas de fomento del empleo; etc.

Nuestro compromiso en esta materia, como Institución garante de los derechos fundamentales de la ciudadanía, no puede ser otro que alertar sobre aquellas medidas que

puedan suponer una merma en la plenitud del disfrute de sus derechos sociales por parte de la ciudadanía andaluza y demandar el mantenimiento del núcleo esencial de las políticas sociales, en particular en lo que afecta a los colectivos más débiles y desfavorecidos.

V. MEDIO AMBIENTE

2.1.4. Prevención ambiental.

2.1.4.1. Normativa de desarrollo de la Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

La Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de Fomento de las Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía supuso, a juicio de esta Defensoría del Pueblo Andaluz, un importantísimo avance en el proceso de transformación del modelo energético acordado en el seno de la Unión Europea, consistente en sustituir la aplicación de las fuentes de energía primaria de carácter convencional por la de las fuentes de energía renovables.

Además, la citada norma hacía venir a favorecer la puesta en valor del ingente potencial que esta Comunidad tiene en materia de recursos energéticos de esta índole.

No obstante, el requerimiento de un importante desarrollo reglamentario de la Ley y la dilación que aparentemente se está produciendo en la aprobación de dichas normas de desarrollo están limitando, a nuestro juicio, la efectividad de disposiciones legales de gran trascendencia en la materia. Piénsese, por ejemplo, en remisiones reglamentarias como las contenidas en los artículos 4.1 y 10.2 sobre prelación y primacía de energías renovables; en el artículo 14 sobre energías renovables en edificios e instalaciones de uso y servicio público; o en los artículos 16, 17 y 18, sobre medidas de promoción de determinadas energías renovables.

Considerando lo anterior, esta Institución entendió oportuno el inicio de actuaciones de oficio ante la Administración autonómica, a los efectos de trasladarle la necesidad de acometer cuanto antes el citado desarrollo reglamentario habida cuenta que el mismo se nos antoja imprescindible para lograr el fomento efectivo de las energías renovables en nuestra Comunidad y, con ello, la mejora de la sostenibilidad ambiental.

No obstante lo anterior, a la fecha de elaboración del presente informe aún no ha sido obtenida la respuesta interesada a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia acerca de este particular.

