

# DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2011

## ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2011

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Administraciones Económicas que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2011. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

Andalucía 2012



## ÍNDICE

<b>SECCIÓN SEGUNDA:</b> .....	<b>5</b>
<b>ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS</b> .....	<b>5</b>
<b>XII. ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS</b> .....	<b>7</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	8
2.1. <i>Energía</i> .....	8
2.1.1. Energía eléctrica.....	8
2.1.1.1. Del pago de derechos que corresponden a la ejecución de instalaciones de nueva extensión de red.....	9
2.1.1.2. De los centros de transformación eléctrica.....	12
2.2. <i>Industria, Comercio y Turismo</i> .....	15
2.2.1. Industria.....	15
2.2.2. Comercio.....	16
2.3. <i>Ordenación económica</i> .....	19
2.3.1. Subvenciones.....	19
2.3.1.1. De los deberes formales en el otorgamiento de subvenciones.....	19
2.3.1.2. Del recorte de las ayudas públicas motivado por la crisis económica.....	21
2.3.2. Entidades financieras y aseguradoras.....	22
2.4. <i>Expropiación Forzosa, Bienes, Contratación y Responsabilidad de las Administraciones Públicas</i> ... ..	25
2.4.1. Expropiación forzosa.....	25
2.4.2. Contratación.....	25
<b>SECCIÓN CUARTA:</b> .....	<b>31</b>
<b>QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS</b> .....	<b>31</b>
<b>I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES</b> .....	<b>33</b>
<b>II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS</b> .....	<b>33</b>
<b>TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS</b> .....	<b>35</b>
<b>SECCIÓN PRIMERA: I. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA</b> ..	<b>37</b>
<i>El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica</i> .....	37
<b>OFICINA DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>76</b>
3.2. <i>Asuntos tratados en las Consultas</i> .....	76
4. <i>Derechos de la Ciudadanía, en sus relaciones con la Administración</i> .....	77



**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, ya sea por existir una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan o por la posibilidad de reconducir las mismas 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. Entre ellos, podemos destacar por su especial relación con la materia que nos ocupa, los de prestación de unos servicios públicos de calidad; fomento de la investigación y la innovación; fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía; consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad; impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autónoma, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, incluyendo sus organismos adscritos Agencia Andaluza de la Energía y Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), por sus competencias en materia de industria, energía e impulso del desarrollo económico, la Consejería de Salud, 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 otro lado, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz 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 molestias derivadas de la ubicación de un centro de transformación eléctrica en las proximidades de la vivienda de la persona promotora de la

queja y dirigida a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en el curso de la **queja 09/4457**.

- Recordatorio y Resoluciones relativas al impago del Ayuntamiento ante los trabajos realizados por empresa contratada para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado en el curso de la **queja 07/5214**.

- Resolución relativa al impago del Ayuntamiento ante los trabajos realizados por empresa para ejecución de varias obras en el municipio y dirigida al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción en el curso de la **queja 09/742**.

- Recordatorio y Resolución relativa a la obligación de dar respuesta a las peticiones de pago formuladas por la empresa contratada para el suministro de mástiles y banderas para una fundación municipal y dirigida al Ayuntamiento de Algeciras en el curso de la **queja 10/3421**.

De especial relevancia es la falta de colaboración mostrada con esta Institución por el Ayuntamiento de Purullena en relación a la **queja 09/4453**, que nos ha obligado a declarar la actitud entorpecedora de dicho organismo al no remitir el mismo informe alguno pese a haberle reiterada nuestra petición de información en numerosas ocasiones. La queja hacía referencia a los problemas de salubridad en una casa cueva de la localidad.

Por último, indicar que en este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguiente quejas de oficio:

- **Queja 11/3378** dirigida a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia relativa al abuso de la posición dominante por parte de ENDESA en relación al cobro de acometidas eléctricas.

- **Queja 11/5003** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla relativa a la situación precaria en el mercado de El Arenal de Sevilla.

- **Queja 11/6040** dirigida al Ayuntamiento de Castellar de la Frontera relativa al Conflicto entre Administraciones relativo a finca "Los pozos de Majarambú".

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

### **2. 1. Energía.**

#### **2. 1. 1. Energía eléctrica.**

El contenido de las quejas recibidas es muy variado y abarca la práctica totalidad del ciclo eléctrico. La mayoría se refieren a aspectos de la distribución y comercialización, aunque predominan las denuncias relacionadas con el suministro eléctrico domiciliario, ya sea por deficiencias o interrupciones en el suministro, daños derivados de dichas deficiencias (subidas de tensión, cortes), por considerar excesivas o injustificadas las facturas emitidas por las compañías suministradoras o ante el procedimiento seguido para el corte del suministro.

En estos casos nuestra intervención con la empresa distribidora o comercializadora resulta limitada en virtud de las competencias supervisoras que nos corresponden. No obstante, atendiendo a la posición de desventaja de las personas usuarias, continuamos con nuestra labor mediadora ante la compañía eléctrica trasladándoles las denuncias recibidas e interesando su especial atención y resolución, debiendo destacar la actitud colaboradora mostrada por la Mercantil Endesa en relación con los asuntos que le han sido derivados desde esta Institución.

Hemos de incidir en que, en algunos de estos casos, las personas afectadas se habían dirigido previamente a los organismos competentes en materia de industria y denunciaban la falta de actuación diligente por su parte en la defensa de sus derechos. Podemos citar la **queja 09/4564**, la **queja 09/5279**, la **queja 10/3476**, la **queja 10/4040**, la **queja 10/5007**, la **queja 10/6369**, la **queja 10/6390**, la **queja 11/84**, la **queja 11/668**, la **queja 11/2987**, la **queja 11/4499**, la **queja 11/5066** y la **queja 11/5586**.

Al respecto se viene detectando un reiterado retraso en la tramitación de expedientes de reclamación contra las compañías eléctricas por parte de algunas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. En ocasiones, las quejas se referían a que, habiéndose dictado resolución por los citados organismos favorable a la pretensión deducida por las personas usuarias, la compañía eléctrica no daba cumplimiento a la misma y la Administración no adoptaba las medidas necesarias para compelerle a tal actuación.

En estas ocasiones nuestra actuación se dirige a instar de las Administraciones implicadas la debida respuesta a las reclamaciones formuladas y requerir información respecto de las circunstancias que motivan el retraso en la tramitación de los expedientes, así como de las medidas que pudieran adoptarse para dar una solución al problema planteado. En alguna circunstancia ha dado lugar a formular **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** con objeto de que se resuelva la reclamación sin más dilaciones.

A continuación, nos parece oportuno destacar en epígrafe aparte un par de cuestiones relacionadas con la energía eléctrica que nos han ocupado durante el pasado ejercicio.

2. 1. 1. 1. Del pago de derechos que corresponden a la ejecución de instalaciones de nueva extensión de red.

A través de diversos escritos de queja recibidos en esta Institución, pudimos conocer la existencia de lo que podrían considerarse como prácticas abusivas de la Compañía Endesa en relación con los cobros realizados a particulares por las acometidas a redes eléctricas que precisan de una extensión de dicha red.

Como es conocido, Endesa SA por medio de su filial Endesa Distribución Eléctrica, SLU, realiza la actividad regulada de gestión de la red de distribución eléctrica en el ámbito de las ocho provincias andaluzas.

Según parecía deducirse de las quejas recibidas, sistemáticamente, Endesa Distribución Eléctrica SLU, ante peticiones de nuevo suministro, o ampliación del existente, obliga al solicitante a pagar la instalación de extensión y no los "derechos de extensión" previstos en la normativa reglamentaria.

Se nos puso de manifiesto la situación de inferioridad de quienes eran objeto de estas prácticas ya que, de querer contar con acometida eléctrica, no les quedaba otra opción que acatar las exigencias de Endesa y posteriormente iniciar un proceso de reclamación ante la Empresa y posteriormente ante los organismos con competencia en materia de industria. Aunque finalmente el proceso pudiera concluir con la estimación de su reclamación, en ningún caso se les resarcía de los perjuicios y costes sufridos, sin que por otro lado dicha reclamación ocasionase el menor perjuicio a la Compañía Endesa, porque aun debiendo devolver los importes reclamados, se habría financiado gratuitamente con dinero de particulares, durante todo el tiempo que dura la reclamación.

Atendiendo estas denuncias, en Julio de 2011 se acordó iniciar investigación de oficio ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), tramitándose la **queja 11/3378**. En la petición de información cursada al citado organismo se requirieron, en particular, los datos relativos al número de reclamaciones recibidas contra la Compañía Endesa por inaplicación de lo dispuesto en relación con las acometidas eléctricas en el art. 9.3 del Real Decreto 222/2008, y el resultado de la tramitación de las mismas. Asimismo le requeríamos copia de las actuaciones realizadas por la Dirección General ante la Compañía Endesa sobre el asunto en cuestión y si se había recibido alguna comunicación o instrucción del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio al respecto.

Con fecha 25 de Octubre de 2011 se recibió el informe de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, con el siguiente contenido:

– El número total de reclamaciones interpuestas por personas usuarias es de 157 en toda Andalucía, habiéndose resuelto de forma estimatoria 86, desestimatoria 16 y encontrándose aún en trámite 53.

– Como consecuencia de las resoluciones dictadas se han presentado 45 recursos de alzada por parte de la Compañía Endesa habiéndose dictado resolución desestimatoria en 32 casos, parcialmente estimatoria en 7, resultando inadmitidos 4 recursos y estando otros 2 aun en tramitación.

– No se ha recibido instrucción alguna del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre esta cuestión.

Asimismo, se adjuntaba el informe evacuado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía N° 313/2010-F, titulado: *“Sobre la determinación del sujeto que deberá realizar el pago de los derechos de acometida al ejecutar las instalaciones de nueva extensión de red necesarias para atender nuevos suministros”*.

Dicho informe se centra fundamentalmente en dilucidar las posibles dudas interpretativas derivadas de la diferente regulación contenida en el artículo 9 del Real Decreto 222/2008 de 15 de Febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica, respecto de lo dispuesto en el art. 45 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Las dudas se originaban en relación con las características urbanísticas que debe reunir el suelo sobre el que se asiente la nueva extensión para que el coste de la instalación sea asumido por la empresa distribuidora.

No obstante, dichas dudas quedarían claramente solventadas en el Informe del Gabinete Jurídico y en las comunicaciones de la Comisión Nacional de la Energía a las que aquél se remite (informes de 10 de Febrero de 2011 y de 4 de Diciembre de 2008).

A la vista de la información facilitada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, estimamos oportuno trasladarle una serie de consideraciones que conclúan con la formulación de Resolución.

Un dato que nos parecía interesante destacar era que, como vienen acreditando las organizaciones de defensa de los derechos de consumidores y usuarios, las reclamaciones contra las decisiones de las compañías suministradoras representan un porcentaje muy limitado de personas usuarias, ya sea por desconocimiento de sus derechos o de la forma de ejercitarlos o por simple desconfianza en el sistema de reclamaciones.

De otro lado, el elevado porcentaje de reclamaciones estimadas por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia parecía indicar que las razones argüidas por la Compañía distribuidora para justificar su actuación adolecen de una manifiesta falta de respaldo jurídico.

Igualmente reveladores nos parecían los datos relativos al número de recursos de alzada interpuestos por la compañía suministradora y el número de dichos recursos que habrían sido desestimados, entendiéndose que ponían de manifiesto una actitud reticente de la compañía suministradora a acatar los pronunciamientos de esa Administración y una voluntad de la misma de agotar las vías de reclamación.

Tomando en consideración todo lo anterior, llegábamos a la conclusión de que es muy probable la existencia de un número muy elevado de personas que se habrían visto obligadas a pagar elevadas cuantías para sufragar el coste derivado de la extensión del suministro eléctrico, pese a darse las circunstancias que con arreglo al Real Decreto 222/2008 justificarían que únicamente les correspondiese abonar los “derechos de extensión” determinados en dicha norma.

De este conjunto de personas, únicamente un reducido porcentaje estarían haciendo uso de su derecho a presentar la oportuna reclamación ante los organismos administrativos correspondientes. Aún así, estarían viéndose obligadas a satisfacer las cantidades irregularmente exigidas por la compañía suministradora al resultar dicho pago condición inexcusable para que pueda llevarse a cabo la acometida. Cantidades, cuya devolución no pueden exigir, junto con los intereses devengados, hasta la finalización del proceso litigioso y acudiendo para ello a un nuevo proceso de reclamación ante la compañía suministradora.

De los datos expuestos apreciábamos que existiría una voluntad de la compañía distribuidora de no acatar las disposiciones contenidas en el Real Decreto 222/2008 que se estaría traduciendo en un claro perjuicio para quienes solicitaban una extensión del suministro eléctrico.

En consecuencia, estimábamos oportuno formular a la Dirección General de Industria, Energía y Minas las siguientes Resoluciones:

**“Sugerencia.** *Que por esa Consejería se elaboren unas instrucciones por las que clarifiquen las cuestiones controvertidas en relación a la aplicación de lo dispuesto en el art. 9 del Real Decreto 222/2008 y se determinen claramente las obligaciones que debe asumir los usuarios y la compañía distribuidora.*

**Recomendación.** *Que se lleve a cabo una actuación inspectora por parte de esa Dirección General en orden a comprobar si por parte de la compañía distribuidora se está aplicando correctamente en Andalucía la normativa vigente en relación a las solicitudes de extensión de instalaciones eléctricas en suelo urbano consolidado.*

**Recomendación.** *Que en caso de comprobarse la existencia de supuestos de aplicación indebida de dicha normativa por parte de la compañía distribuidora se exija de oficio a la misma la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, junto con los intereses correspondientes.”*

Dada la cercanía de la fecha de cierre del presente Informe Anual con la remisión de la Resolución a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, aún no hemos podido obtener su debida respuesta.

#### 2. 1. 1. 2. De los centros de transformación eléctrica.

En nuestro Informe Anual correspondiente al ejercicio 2010 ya hacíamos una mención detallada a las actuaciones de oficio desarrolladas por esta Institución con relación a los transformadores eléctricos con motivo de la eliminación del trámite de audiencia en el procedimiento de autorización, en orden a su debida inspección así como en relación con las radiaciones electromagnéticas derivadas de dichas instalaciones.

Las quejas por molestias derivadas de los centros de transformación, disconformidad con su ubicación o preocupación por la exposición a campos electromagnéticos siguen reiterándose en importante número. Nuestra actuación consiste en reclamar de los organismos competentes en materia de industria la acreditación de que reúnen las debidas autorizaciones para su funcionamiento, así como el cumplimiento de los requisitos técnicos y de seguridad.

Nos parece interesante destacar en el presente Informe las actuaciones desarrolladas en la **queja 11/3912**, cuya admisión a trámite supuso directamente el dictado de Resolución frente al Consejero de Economía, Innovación y Ciencia.

La queja traía su causa de otra anterior (**queja 09/4457**) en la que se denunciaron las posibles irregularidades cometidas por la ubicación de un centro de transformación eléctrica (CTAT) en las proximidades de la vivienda de la persona promotora de queja sita en la localidad sevillana de Alcalá de Guadaíra.

Las mencionadas irregularidades se concretaban en diversos incumplimientos de los requisitos procedimentales y materiales estipulados en la normativa reguladora para este tipo de instalaciones eléctricas.

En el curso de la tramitación del dicho expediente de queja, por esta Institución se dictó, con fecha 6 de Mayo de 2010, Resolución formulando a la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia hasta cuatro **Recomendaciones**, una de ellas relativa a la obligación de dar respuesta a las reclamaciones presentadas por la promotora de queja y, las otras, con el siguiente objeto:

- Que se iniciara procedimiento para la revisión de oficio de la resolución de la Delegación Provincial de autorización administrativa y aprobación de proyecto de ejecución referido a la instalación eléctrica denunciada, por considerar que la misma incurría en nulidad de pleno derecho se conformidad a lo estipulado en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Que se efectuase una completa y exhaustiva visita de inspección al CTAT denunciado, a fin de verificar todas y cada una de las denuncias recibidas y comprobar su adecuación y la del local en que se ubica a las prescripciones técnicas de la empresa distribuidora de energía eléctrica y demás normativa que le resulte de aplicación.

- Que en caso de detectarse como consecuencia de dicha visita de inspección incumplimientos de las normas vigentes en relación a las prescripciones técnicas relativas a las instalaciones eléctricas, se procediese de inmediato a la adopción de cuantas medidas fueran necesarias para la adecuación a la legalidad de dicha instalación y, caso de que ello no fuera técnicamente posible, para la clausura y remoción de la misma.

El citado expediente de queja hubo de archiversse, con fecha 13 de Mayo de 2011, ante la falta de respuesta de la Consejería a la Resolución que le fuera trasladada, tras haberse desestimado las propuestas de esta Institución por la Delegación Provincial, de lo que hemos dado cuenta en la introducción de este Capítulo.

Posteriormente, recibíamos un escrito de la misma persona promotora de la **queja 09/4457** en el que nos comunicaba que, pese a la ausencia de respuesta por parte de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia a la Resolución de esta Institución, lo cierto es que se había atendido el contenido de la misma en lo relativo a la realización de una visita de inspección al CTAT denunciado. Como prueba de ello nos aportaba copia de un escrito recibido de la Delegación Provincial en Sevilla de dicha Consejería, con fecha 27 de Abril de 2011, por el que se le trasladaba el informe elaborado por un organismo acreditado tras la “*inspección exhaustiva*” realizada al CTAT.

A la vista de la nueva documentación aportada por la promotora de queja, se decidió tramitar la **queja 11/3912** poniendo de manifiesto ante la Consejería nuestra discrepancia con las conclusiones a las que llegaba la Delegación Provincial en el escrito remitido a la interesada junto con el informe de inspección.

Dichas conclusiones se concretaban en lo siguiente: “...no ha detectado condiciones de incumplimientos que puedan afectar a la seguridad de las personas y las cosas en el entorno del centro de transformación..” y en cuanto a los reglamentos y normativas de aplicación “...no se observan incumplimientos, ni se observa nada que pueda afectar a las personas ajenas a la instalación, ni en el presente, ni en un previsible futuro.”

En cuanto a los aspectos procedimentales, no podíamos compartir con el organismo que realizó la inspección que se hubiera “*completado el expediente de manera*

satisfactoria siguiendo todos los pasos para su autorización, aprobación y puesta en servicio, conforme con la legislación vigente”. Aparte de considerar que dicha valoración no correspondería hacerla a un organismo de control autorizado, debíamos recordar que el procedimiento seguido en el expediente de autorización del CTAT por parte de la Delegación Provincial de Sevilla adolecía de importantes defectos. En concreto, el trámite de información pública no se habría cumplido adecuadamente, ya que en el extracto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia no constaba la ubicación del CTAT. Considerábamos, por tanto, que el procedimiento carecía de un trámite esencial que viciaba de nulidad la resolución autorizatoria posteriormente recaída y obligaba a la retroacción del procedimiento al momento procesal en que se cometió la infracción.

Por lo que hace a los aspectos técnicos del informe evacuado por el organismo de control, poníamos de manifiesto la discrepancia entre las conclusiones relativas a la no existencia de incumplimientos de la normativa de aplicación a este tipo de instalaciones y los propios datos recogidos en el propio informe. Así, según hace contar el organismo que realiza la inspección, las puertas de acceso al CTAT no se abaten totalmente sobre la fachada y no se cumplen las requisitos exigidos para las dimensiones interiores.

Dicho organismo consideraba que tales deficiencias podían suplirse por el cumplimiento de otras condiciones técnicas y de seguridad, pero desde esta Institución se defendió que la debida observancia de las Normas Particulares y Condiciones Técnicas y de Seguridad de la empresa distribuidora de energía eléctrica, una vez aprobadas por la Administración competente en materia de industria, no admitía excepción alguna.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, dirigimos al Consejero de Economía, Innovación y Ciencia las siguientes Recomendaciones:

**“Recomendación 1.** *Que se inicie procedimiento para la revisión de oficio de la resolución de la Delegación Provincial en Sevilla de esa Consejería de 13 de agosto de 2007 de autorización administrativa y aprobación de proyecto de ejecución referido a la instalación eléctrica promovida por la empresa “A” S.L. y referenciado como expediente xx, por incurrir la misma en nulidad de pleno derecho se conformidad a lo estipulado en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

**Recomendación 2.** *Que a la vista del informe evacuado por la empresa “...” se proceda a ordenar a la mercantil titular del Centro de Transformación la adopción de las medidas correctoras que resulten necesarias para corregir los incumplimientos detectados en relación con lo dispuesto 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 Eléctrica, SLU, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás normativa que resulte de aplicación.*

**Recomendación 3.** *Que en caso de que no sea posible la corrección de las deficiencias detectadas se proceda a la clausura y remoción del mencionado Centro de Transformación, adoptando las medidas que resulten precisas para*

*garantizar la continuidad del suministro eléctrico y evitar perjuicios a los actuales usuarios de dicho suministro.”*

Dicha Resolución fue dictada con fecha 17 de Agosto de 2011 sin que, hasta la fecha y pese a haber sido reiterada hasta en dos ocasiones, se nos haya dado la debida respuesta. Confiamos en que no haya de dar lugar nuevamente a su inclusión en el próximo Informe Anual a fin de dar cuenta al Parlamento de la negativa injustificada de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia a aceptar la Resolución dictada por esta Institución. Sería la segunda vez que en un mismo asunto la Consejería se niega a atender las Resoluciones de esta Institución sin ofrecer ninguna razón que justifique tal actitud.

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

### **2. 2. 1. Industria.**

Una de las actuaciones administrativas que viene siendo objeto de frecuentes quejas es la relacionada con la Inspección Técnica de Vehículos (ITV), actividad de comprobación que pretende garantizar el correcto estado de funcionamiento de los vehículos y su aptitud para circular por las vías públicas en las debidas condiciones técnicas y de respeto al medio ambiente.

La entrada en vigor del Real Decreto 866/2010, de 2 de Julio, por el que se regula la tramitación de reformas de vehículos, ha dado lugar a la aparición de quejas relacionadas con la exigencia de una documentación relativa a los elementos añadidos a los vehículos por parte de las estaciones de ITV, que hasta entonces no se había requerido a sus titulares y que, en ocasiones, resulta imposible de cumplimentar por haber desaparecido la empresa fabricante o el taller donde se instaló.

Como ejemplos podemos citar la **queja 11/5190** y la **queja 11/6183**, si bien su tramitación aún no ha permitido esclarecer la postura defendida por la Administración.

En materia de ITV también nos parece interesante hacer referencia a la **queja 11/4101** en la que, un Ayuntamiento cordobés, acuciado por el déficit de las arcas municipales, se dirigía a esta Institución manifestando la imposibilidad de hacer frente a los gastos derivados de la inspección obligatoria de sus vehículos oficiales y que estos llevaban algún tiempo circulando indebidamente, poniendo en riesgo tanto a trabajadores como al vecindario.

Esta Institución se dirigió a la Consejería de Gobernación y Justicia reclamando la posibilidad de adoptar alguna medida con objeto de coadyuvar a la superación de las dificultades económicas puestas de manifiesto por el Alcalde-Presidente.

Sin embargo, la respuesta ofrecida por dicha Consejería no parecía muy alentadora en tanto se remitía a los ingresos propios de las Corporaciones Locales (recursos propios y participación en tributos estatales y autonómicos –anteriormente Fondo de Nivelación autonómico-), así como a la financiación de proyectos municipales a través del Plan de Cooperación Municipal. Aun así, en función de los datos económicos y financieros del último ejercicio, la entidad local podría acogerse a un plan de saneamiento financiero, una línea de crédito para cancelación de deudas con empresas y autónomos o

suscribir acuerdos con empresas y entidades públicas que le permitiesen fraccionar la deuda.

### 2. 2. 2. Comercio.

Nuevamente muchas de las quejas relacionadas con esta materia se han referido al comercio ambulante o a las autorizaciones municipales necesarias para la ocupación de la vía pública mediante licencia o concesión. Normalmente se refieren a la tardanza por parte de las Administraciones implicadas en ofrecer alguna respuesta o bien a la negativa a conceder la autorización por estimar que la ciudad se encuentra saturada con las ocupaciones de la vía pública. Ejemplos de este último supuesto, en relación con el Ayuntamiento de Sevilla, son la **queja 10/2476**, la **queja 10/2757**, la **queja 10/5254** y la **queja 11/5872**.

Debemos destacar en materia de comercio la **queja 10/5001**, formulada ante la falta de respuesta municipal a la solicitud de autorización para la instalación de un quiosco-churrería en una plaza de un municipio gaditano, y que concluíamos con una Recomendación dirigida al Ayuntamiento.

Dicha solicitud se había presentado con fecha 14 de Julio de 2009 y reiterado con fechas 5 de Julio y 26 de Octubre de 2010, pero, a pesar del tiempo transcurrido, no se le había ofrecido respuesta alguna.

Admitida a trámite la queja, con fecha 8 de Noviembre de 2010 se trasladaba la misma al Ayuntamiento con expresa indicación de que se procediese a resolver la solicitud formulada por el promotor de queja.

Mediante la documentación aportada en la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento, se nos daba traslado de la contestación ofrecida al interesado con fecha 30 de Noviembre de 2010 y en la que, a través de resolución expresa, se confirma que su solicitud había sido desestimada por silencio administrativo, de acuerdo con el artículo 9.1.7.b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Considerando que la respuesta ofrecida al ciudadano no se ajustaba al derecho a una buena administración recogido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía ni a los principios que deben regir la actuación administrativa relativos a la eficacia y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho (artículo 103 de la Constitución), con fecha 4 de Febrero de 2011, dirigimos al Ayuntamiento Resolución basada en las consideraciones que a continuación resumimos.

En primer lugar, le recordábamos la obligación de resolver que incumbe a la Administración Pública conforme al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y la responsabilidad que recae sobre autoridades y personal en el debido cumplimiento de dicha obligación legal.

Asimismo, destacábamos el contenido mínimo que debe recoger toda resolución, de acuerdo con el artículo 89 LRJPAC, y la necesidad de motivar los actos «que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales» (artículo 54.1.f LRJPAC), recordando

que un claro ejemplo de este ejercicio lo constituye la decisión administrativa relativa a la utilización privativa o el uso común especial de los bienes de dominio público.

Igualmente señalábamos que el artículo 54.2 establece que la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos de concurrencia competitiva «se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte». Al respecto, indicábamos al Ayuntamiento que desconocíamos si había aprobado una normativa específica que regule la ocupación de la vía pública para instalación de quioscos de cualquier naturaleza y en cuyo procedimiento cabría insertar la solicitud del interesado.

En cualquier caso, nos remitíamos a la Ley y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA), que establecen reglas de libre concurrencia en la adjudicación de licencias cuyo número se encuentre limitado y autorizaciones para la ocupación del dominio público. Así, las concesiones demaniales se otorgarán con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, con las especialidades contenidas en la normativa sectorial autonómica, siendo de preferente aplicación el procedimiento de adjudicación abierto y la forma de concurso. Las licencias que deban otorgarse mediante licitación se regirán en lo que proceda por el régimen previsto para las concesiones en el RBELA.

Finalmente, en cuanto al juego del silencio administrativo, recordábamos al Ayuntamiento que en ningún caso podía abstenerse de resolver so pretexto de silencio (artículo 89.4 LRJPAC) y que, en los casos en que se produzca la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio (artículo 43.3.b LRJPAC).

En consecuencia, no comprendíamos la actuación municipal que pretendía justificar que se había ofrecido una respuesta expresa al interesado por el hecho de haber dictado una resolución confirmatoria de los efectos del silencio administrativo producido.

Haciendo referencia a la jurisprudencia creada en torno al control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, concluimos destacando la obligación a cargo de la Administración de dar una respuesta expresa a las peticiones que le formulen los interesados y, de forma motivada, ofrecer las razones en las que fundamenta tal contestación. Solo de este modo los particulares podrán ejercitar sus derechos ante las vías judiciales oportunas, especialmente teniendo en cuenta el carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos administrativos.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a dirigir al Ayuntamiento **Recordatorio** de Deberes Legales y **Recomendación** concretada en la necesidad de dar una respuesta ajustada a las exigencias legales, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado por la parte promotora de la queja con fecha 14 de Julio de 2009.

En contestación a la Resolución formulada, el Ayuntamiento nos dio traslado del Decreto de Alcaldía, de fecha 7 de Marzo de 2011, por el que se acordaba denegar la ocupación solicitada por el interesado al encontrarse en estudio la ubicación del mercado

semanal de venta ambulante y la aprobación de una nueva Ordenanza Reguladora de la Venta Ambulante.

Aún siendo desfavorable el contenido del acuerdo municipal, consideramos que se había dado cumplimiento a la Resolución formulada. No obstante, solicitamos al Ayuntamiento que se aprobase, con la mayor brevedad posible, la nueva Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante al efecto de que el interesado pudiera volver a participar cuanto antes en el procedimiento de autorización para la ocupación del dominio público.

También nos parece oportuno destacar en el relato de actuaciones desarrolladas durante 2011, la **queja 11/5003**, iniciada de oficio por esta Institución tras tener conocimiento de las deficiencias y carencias del Mercado del Arenal (Sevilla), trasladadas por comerciantes con puestos en el mismo.

Según pudimos conocer, desde hace mucho tiempo el mercado sufría importantes deficiencias en sus instalaciones que impedían ofrecer un servicio de calidad a la clientela, por ejemplo la inexistencia de un sistema de aire acondicionado, que también garantiza la salubridad de los productos perecederos de venta en el mismo.

Sobre este particular, numerosas promesas se había realizado desde el Ayuntamiento de Sevilla, sin que se hubiese llevado a la práctica pese a existir consignación presupuestaria destinada específicamente a tal fin.

Además, el Ayuntamiento vendría poniendo trabas para el otorgamiento de nuevas licencias a las personas que desean ocupar los puestos vacantes o estableciendo limitaciones rigoristas para autorizar un cambio de actividad en los puestos ya establecidos. Igualmente se estarían produciendo retrasos en la tramitación de todo tipo de licencias y permisos.

De igual modo, las deficiencias se referirían a la escasa labor publicitaria y promocional realizada por el Ayuntamiento respecto de un mercado ubicado en una zona de gran interés turístico, poniendo como ejemplo la inexistencia de una señalización adecuada que informe a potenciales visitantes de la ubicación concreta del mercado.

Al parecer existiría un proyecto de iniciativa privada que potenciaría y revitalizaría el mercado, pero desconocían su contenido y tampoco se concretaban los plazos o las fechas de ejecución de las mejoras, por todo lo cual instaban la actuación de esta Institución.

Efectuada la consulta a la Delegación de Empleo, Economía, Fiestas Mayores y Turismo del Ayuntamiento de Sevilla, la respuesta partía de la difícil situación financiera y presupuestaria del Ayuntamiento.

Al parecer, la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte habría concedido una subvención para obras en cuatro mercados municipales. No obstante, dado que el servicio de Consumo no se dotó de presupuesto suficiente para su ejecución, hubo de reintegrarse el importe de la dotación destinada al mercado del Arenal.

Para subsanar las deficiencias económicas se estaban estudiando otras fórmulas de inversión, incluyendo la iniciativa privada, sin que se hubiese obtenido aun un resultado concreto.

En cuanto a la lentitud de los trámites de otorgamiento de licencias, aclaraba el informe municipal que la declaración como puesto vacante requiere una serie de trámites en un procedimiento contradictorio que alargan la situación de cierre del puesto hasta que puede ser ocupado por otras persona interesada.

Respecto de las restricciones a los cambios de actividad dentro del mercado, señalaba que el Ayuntamiento pretendía fomentar la variedad en la oferta a la ciudadanía, con objeto de conjugar la innovación con los tradicionales puestos y así se les había recomendado a los gestores de mercados.

Finalmente, objetaba que la labor de publicidad de las actividades comerciales correspondiese al Ayuntamiento, ni individualmente ni en su conjunto, sino que habría de realizarse por sus titulares. Sin perjuicio de ello, estaba prevista una campaña para el año 2012 con objeto de promocionar la compra en los mercados municipales de la ciudad.

### **2. 3. .Ordenación económica.**

#### 2. 3. 1. Subvenciones.

##### 2. 3. 1. 1. De los deberes formales en el otorgamiento de subvenciones.

En este apartado queremos destacar las consecuencias de la gestión de las subvenciones públicas cuando se realiza fuera de los procedimientos establecidos legalmente para ellos, teniendo constancia de una situación concreta en que se produjeron tales circunstancias durante la tramitación de la **queja 11/2472**.

La queja fue promovida en representación de las personas que habían ostentado cargos en el Consejo de Administración de una empresa dedicada a la explotación de una desmotadora de algodón. La empresa entró en concurso de acreedores en el año 2004 y finalmente fue aprobado convenio de liquidación, habiéndose llegado al embargo de las viviendas de las personas que figuraban como avalistas de determinadas pólizas concertadas por la empresa.

El promotor de queja relataba los hechos que habían llevado a la ruina a la empresa, destacando el incumplimiento del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) de los acuerdos suscritos con la empresa y tres entidades financieras cuando avaló las operaciones crediticias que suscribieron para permitir la recuperación de la empresa en el momento que comenzaron los problemas económicos.

Añadía que el embargo de sus bienes se había producido como consecuencia del incumplimiento por parte del extinto IFA de su compromiso de prestar aval a una operación crediticia a largo plazo que debería sustituir al crédito a corto plazo suscrito por la empresa con los bancos y que había sido avalado por los promotores de la queja, este incumplimiento determinó que las entidades bancarias reclamaran el pago inmediato de los créditos concertado a corto plazo y al devenir imposible dicho pago, se produjo el embargo de bienes a la empresa y a los avalistas.

Los promotores de la queja no podían acreditar documentalmente la existencia del compromiso inicial por parte del IFA de avalar al operación crediticia a largo plazo, no obstante, aportaban como prueba de la existencia de dicho compromiso un documento

fechado en enero de 2007, cuando ya se estaban ejecutando los crédito contra la empresa y los avalistas por el impago del préstamo a corto plazo, suscrito por el entonces Director General de Trabajo y Seguridad Social y dirigido a una de las entidades de crédito trasladándole el compromiso de dicha Dirección General de otorgar una subvención que cubriera las cantidades pendientes de pago, fijando a tal efecto un preciso calendario de pago de la deuda pendiente.

Este nuevo compromiso resultó también incumplido con el resultado de que la entidad financiera ejecutó su póliza de crédito, de modo que las personas que figuraban como avalistas en las pólizas perdieron sus viviendas y quedaron en la ruina.

En su escrito de queja, el interesado solicitaba la intervención de esta Institución para que se reparase el perjuicio ocasionado por los incumplimiento de la Administración de los compromisos adquiridos, a cuyo efecto nos aportó copia del documento en cuestión, interesando la adveración del mismo con la Administración competente.

Consultada la Consejería de Empleo acerca de la existencia del reseñado documento se nos reconoció que el original constaba en sus archivos, si bien se nos indicaba que el mismo *“no formaba parte de ningún expediente administrativo de gasto”*, por lo que consideraban que no tenía el carácter de *“resolución administrativa vinculante a los efectos pretendidos”* por el promotor de la queja.

Estas consideraciones no podían ser compartidas por esta Institución, por cuanto entendíamos que el reconocimiento por escrito de un compromiso de subvención y su correspondiente pago por parte del titular de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, al haberse realizado actuando dicho Director General en calidad de tal y no a título personal, no podía ser desestimado sin más por el hecho de no estar incluido en un expediente administrativo debidamente formalizado. Antes al contrario, entendíamos que, al menos indiciariamente, debía considerarse que el compromiso reseñado en el documento se había asumido por el Director General en nombre y por cuenta de la Consejería que representaba.

Por otro lado, al existencia de este documento parecía confirmar y dar veracidad a las reiteradas aseveraciones del interesado en cuanto a la existencia de unos compromisos asumidos inicialmente por el IFA (y después incumplidos) de los que había derivado el problema actual. Y ello, por cuanto el citado Director General resultaba ser la misma persona que ostentaba la presidencia del IFA en aquel momento.

Por todo ello, no podíamos por menos que llegar a la conclusión contraria de la sostenida por la Consejería de Empleo, entendiendo que los compromisos de subvención y pago de deudas reconocidos en el documento por el anterior Director General se habían asumido en nombre y por cuenta de dicha Consejería, aun cuando dicho compromiso se hubiera adoptado de forma irregular y sin seguir los trámites procedimentales exigidos por la legislación vigente para el otorgamiento de subvenciones y la asunción de compromisos de pago.

Por otro lado, concluíamos que del incumplimiento de los compromisos asumidos por el anterior Director General en nombre de dicha Consejería se habrían derivado una serie de daños y perjuicios a las personas promotoras de queja que podrían ser susceptibles de indemnización por esa Administración si se acreditase la concurrencia

de los requisitos exigidos por la legislación vigente para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En consecuencia con tales conclusiones formulábamos al Consejero de Empleo hasta cuatro **Recomendaciones** con los siguientes contenidos:

- Que se proceda a la realización de una detenida y rigurosa investigación para comprobar si existe alguna constancia documental del compromiso de aval suscrito por el Presidente del extinto IFA en relación con la operación crediticia vinculada a la mercantil promotora de queja.

- Que se inicie de oficio expediente para determinar la posible existencia de irregularidades administrativas en relación con los hechos descritos en el presente caso.

- Que en caso de resultar acreditadas dichas irregularidades, se inicien las actuaciones correspondientes para determinar y exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, tanto en el ámbito administrativo, como, en su caso, penal.

- Que se inicie de oficio procedimiento para determinar la posible existencia de responsabilidad administrativa en relación con los daños y perjuicios irrogados a las personas promotoras del presente expediente de queja, así como a terceros.

Dicha Resolución fue dictada con fecha 1 de Diciembre de 2011, sin que hasta la fecha de redacción de las presentes líneas se haya recibido la debida respuesta de la Consejería de Empleo.

Asimismo, ante la posible comisión de ilícitos penales, considerábamos oportuno dar traslado de los hechos conocidos y de la Resolución dictada a la Fiscalía Superior de Andalucía.

#### 2. 3. 1. 2. Del recorte de las ayudas públicas motivado por la crisis económica.

La problemática general que enuncia este apartado ya ha sido desarrollada en el capítulo específico, dentro de la Sección Primera, relativo a la crisis económica. No obstante, nos parece oportuno relatar resumidamente y a modo de ejemplo los hechos concretos que se pusieron de manifiesto en la tramitación de la **queja 10/2420**, iniciada de oficio por esta Institución.

Tras recabar información tanto de la Diputación Provincial de Málaga como de la entidad que agrupa a asociaciones de ayuda a personas con discapacidad afectada por el recorte de ayudas, pudimos comprobar que las cantidades recogidas en las operaciones presupuestarias de los años 2008 a 2011 ponían de manifiesto una efectiva reducción de las subvenciones aprobadas a favor de la entidad. La única excepción era el convenio de colaboración suscrito entre ambas partes con objeto de desarrollar actuaciones a favor de las personas con discapacidad y que cuenta con un presupuesto bianual estable de 12.020,24 euros.

Por otro lado, se nos aclaró que, atendiendo a las limitaciones presupuestarias en el capítulo de transferencias corrientes, la convocatoria de subvenciones 2011 por parte de la Delegación de Igualdad y Participación Ciudadana se había dirigido a federaciones y asociaciones de mujeres de la provincia con la finalidad de fortalecer, consolidar y dinamizar

la vida asociativa, así como fomentar la participación de la mujer en los ámbitos sociales, económicos, culturales e institucionales.

Aun comprendiendo que las disponibilidades presupuestarias actuales exigían determinadas medidas de recortes, argumentábamos a la Diputación Provincial que sería deseable establecer una serie de prioridades en las ayudas a conceder así como unos límites mínimos que en ningún caso debieran dejar de ser atendidos por las Administraciones Públicas.

En consecuencia, le formulábamos **Recomendación** relativa a la necesidad de establecer las líneas de intervención que se consideren prioritarias en orden a facilitar su apoyo económico público, de modo que quedasen reflejadas en la convocatoria y otorgamiento de subvenciones u otras medidas de fomento que se adopten a favor del movimiento asociativo de las personas con discapacidad.

Otra cuestión que nos preocupó especialmente fue la situación expuesta por la entidad, señalando que, a consecuencia de la reducción de ayudas públicas, había devenido imposible atender determinados servicios como los de deporte adaptado y transporte adaptado.

Al respecto, habíamos planteado a la Diputación Provincial qué medidas podría adoptar para atender las necesidades del colectivo con discapacidad que habían dejado de ser atendidas por las entidades asociativas a raíz de la pérdida de ayudas públicas y no se nos facilitó ninguna respuesta sobre el particular.

Ante tal silencio, dirigimos a la Diputación Provincial **Recomendación** para que estudiase la posibilidad de adoptar medidas para atender las necesidades del colectivo con discapacidad que habrían dejado de ser cubiertas por la entidad a raíz de la pérdida de ayudas públicas.

A la fecha del cierre de la presente dación de cuentas aún no hemos recibido la obligada respuesta de la Diputación Provincial a las Recomendaciones que le han sido formuladas.

### 2. 3. 2. Entidades financieras y aseguradoras

Son muchas y muy numerosas las quejas recibidas por esta Institución relativas a la actuación de entidades financieras y de crédito, así como de entidades aseguradoras y mediadoras de seguros.

En el caso de las primeras, las cuestiones planteadas son de muy diversa índole, entre las que podemos reseñar, a modo de ejemplo, las siguientes:

- 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.

En la mayoría de los casos nos vemos en la obligación de tener que informar a quienes las promueven que las competencias supervisoras del Defensor del Pueblo Andaluz no alcanzan a estas entidades privadas, sin perjuicio de facilitarles la información necesaria sobre los organismos a los que podrán dirigir sus consultas y reclamaciones.

Particularmente significativas entre las quejas recibidas, han sido las que denunciaban por abusivas las cláusulas contenidas en préstamos hipotecarios que impiden la rebaja de los tipos de interés a partir de un determinado ratio, las denominadas "cláusulas suelo".

A esta cuestión ya nos referíamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2010, manifestando que podían tener la consideración de cláusulas abusivas y contrarias a derecho, confiando en que los organismos competentes investigasen estos hechos y adoptasen las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de las personas afectadas.

Los primeros pronunciamientos judiciales de los que tuvimos conocimiento resultaron alentadores por cuanto fueron anuladas estas cláusulas considerándolas abusivas y desproporcionadas. Sin embargo, ulteriores pronunciamientos de instancias superiores habrían revocado tales decisiones judiciales estimando que la aceptación de las condiciones fijadas en el contrato de hipoteca supone que no pueda hablarse de un desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes.

A la misma conclusión llegaba el Banco de España que ha colocado por encima el principio de libertad de pactos, estimando que no serán contrarias a la normativa de aplicación siempre que las cláusulas sean claras y comprensibles y que queden recogidas expresamente en el contrato.

Nos provoca un hondo pesar comprobar que estos pronunciamientos se alejan de una realidad social que pone de manifiesto los crudos efectos que la crisis económica está causando en personas y familias que, de vivir en condiciones acomodadas, han pasado a no poder atender el cumplimiento de sus obligaciones económicas e incluso de conceptos básicos como vivienda, alimentación o vestido.

Ante estas circunstancias excepcionales debemos recordar que las normas también han de ser interpretadas de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y que los organismos públicos no sólo deben velar por el mantenimiento del equilibrio y buena salud del sistema financiero sino que debieran tener muy en cuenta la sociedad que pretendemos construir y si las decisiones que adoptan coadyuvan a ello. Si del resultado se llega a una realidad en la que aumentan las desigualdades y se tambalean las estructuras fundamentales, habrá que detenerse y plantearse si se está avanzando por el camino adecuado.

Otro asunto relacionado con las entidades financieras y de crédito que en los últimos años se nos viene denunciando y que últimamente se ha agravado es el de la actuación desarrollada por las empresas denominadas de “cobros de morosos”.

La actividad de gestión de cobros que realizan estas empresas encuentra acogida en nuestro ordenamiento jurídico y tiene lugar cuando se acumulan los impagos con la entidad de crédito o empresa dedicada a la concesión de préstamos o intermediación con el mismo objeto.

No obstante, algunas han recrudecido sus prácticas de cobro de modo que reiteran las llamadas telefónicas a cualquier hora del día o de la noche, incluso acudiendo a las amenazas e insultos, o ponen en conocimiento de terceras personas la situación de morosidad.

Las personas que se ven perjudicadas por estas prácticas se ven desamparadas ante las dificultades probatorias que requiere la actuación de los organismos competentes para la protección de sus derechos.

Por tal motivo, considerando la creciente gravedad de los hechos que vienen siendo denunciados ante esta Institución y la escasa efectividad de las medidas que se le propusieron, nos ha llevado a plantearnos una actuación ante la Fiscalía Superior de Andalucía por si resultara procedente su intervención en este asunto.

Por último, queremos destacar en este apartado otro asunto que nos ha ocupado coincidiendo con la fase de redacción de este Informe Anual y que nos parece de tal trascendencia que no podemos posponer su reflejo para un momento posterior.

Se trata del aluvión de quejas procedentes de personas que denunciaban sentirse engañadas por la actuación de sus entidades de crédito en relación con la contratación de las denominadas “participaciones preferentes”. Las denuncias coincidían en cuanto a la falta de información sufrida y el abuso cometido por sus respectivas entidades financieras, que se habrían aprovechado de su desconocimiento para obtener unos ingresos con promesas de unas ventajas y/o condiciones que finalmente no sólo no se habrían cumplido sino que se encontraban que no podían acceder a sus ahorros.

Nos preocupa seriamente la situación a la que se han visto abocadas estas personas, mayoritariamente del colectivo de la tercera edad, que en algunos casos ni siquiera pueden recuperar su dinero para hacer frente a sus necesidades más básicas. La situación se ha visto agravada en aquellas familias afectadas por la crisis económica y su feroz consecuencia, el desempleo, puesto que sus mayores venían haciendo de parapeto a la falta de recursos económicos.

Creemos oportuno destacar en esta sede que los hechos que se nos han trasladado podrían ser considerados como un caso de abuso por parte de las entidades de crédito, a la vez que podrían implicar el incumplimiento por las mismas de las normas que regulan su actuación, ya que, según parece, habrían ofertado como producto bancario (depósito a plazo) algo que finalmente ha resultado ser un fondo de inversión, existiendo serias dudas acerca del respeto de la normativa de transparencia y protección de la clientela, o de las buenas prácticas y usos financieros.

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

### 2. 4. 1. Expropiación forzosa.

Las quejas que se reciben en materia de expropiación forzosa suelen referirse a disconformidad con los proyectos, con la necesidad de ocupación de los bienes a expropiar o con el justiprecio fijado por la Administración –bien el órgano expropiante o bien la correspondiente Comisión Provincial de Valoraciones-.

La actuación de esta Institución se dirige a la obtención de una respuesta adecuada a las solicitudes formuladas por las personas promotoras de queja y a verificar el cumplimiento de los trámites exigibles, sin que tengamos capacidad técnica para enjuiciar los criterios aplicados para la determinación del justiprecio.

Un dato que nos ha llamado la atención durante el último año es la reiteración de quejas relativas a los retrasos en los pagos de las indemnizaciones expropiatorias y que obviamente están muy relacionados con la situación de crisis económica y la disminución de los recursos públicos. Así, hasta diez quejas se han tramitado en el ejercicio 2011 por tal motivo (**queja 10/1967, queja 10/6561, queja 11/3657, queja 11/3806, queja 11/4228, queja 11/4944, queja 11/4946, queja 11/4956, queja 11/5018 y queja 11/5431**).

Algunas de estas quejas coincidían en referirse a proyectos expropiatorios para la ejecución de carreteras, resultando de la información facilitada por la Dirección General de Carreteras (Consejería de Obras Públicas y Vivienda) que la falta de disponibilidad presupuestaria ha impedido el pago de los expedientes expropiatorios que tuvieron entrada en dicho centro directivo con posterioridad a febrero de 2010 y que tampoco pueden facilitar una fecha exacta en que el pago pueda hacerse efectivo hasta tanto no se habiliten los créditos presupuestarios necesarios.

Al respecto, en el Capítulo dedicado a Obras Públicas de este Informe Anual desarrollamos la actuación seguida frente a la Dirección General de Carreteras y que se concretó en **Sugerencia** respecto de sus obligaciones de información acerca del estado de tramitación de los expedientes de pago (**queja 11/3763**).

Por otra parte, la propia Dirección General se remitía al derecho a percibir el interés legal sobre las cantidades adeudadas por el transcurso de más de seis meses desde que se hubiese fijado el justiprecio, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 57 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

No obstante, estimamos que debieran fijarse con mayor acierto las previsiones de dotaciones presupuestarias de los proyectos de obras públicas y agilizar los trámites necesarios con objeto de que, finalmente, no resulte perjudicado seriamente el erario público. En tal sentido, nos estamos planteando desarrollar alguna actuación ante la Dirección General de Tesorería (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia).

### 2. 4. 2. Contratación.

Por lo que afecta a la contratación seguida en el sector público, resultan recurrentes las quejas que nos llegan de proveedores de Administraciones Públicas de

Andalucía y de entes instrumentales creados por éstas, en las que se relata el tedioso, costoso y abusivo peregrinar por el que deben pasar para hacer efectivas facturas giradas por trabajos realizados.

Son los menos, los supuestos en los que tales retrasos obedecen a una coyuntural tramitación incorrecta de un expediente o a la aparición de circunstancias imprevisibles que, de alguna forma, pudieran justificar un cierto retraso en el proceso de reconocimiento de deuda y abono de la misma.

En este sentido, se detecta por esta Institución la existencia de numerosos casos en los que los desajustes habidos en la contabilidad traen como causa la conformación de presupuestos atendiendo a criterios más que cuestionables y que no responden al principio de prudencia.

Tales circunstancias, unidas a la a veces flagrante conculcación de las más elementales normas de ejecución presupuestaria y control de gasto, nos llevan a sospechar que algunas de las conductas detectadas bien pudieran encuadrarse dentro de tipos penales actualmente recogidos en el Código Penal o en los que, al parecer, van a contemplar anunciadas reformas del mencionado Código.

No obstante, al margen del debate sobre la oportunidad y las bondades que puedan tener modificaciones de tal índole, lo que a nuestro juicio resulta más apremiante es la localización de fórmulas que permitan desbloquear la horripilante situación que aparentemente presentan algunas de las entidades que han sido objeto de nuestra supervisión, especialmente teniendo en cuenta las consecuencias tan nefastas que ello acarrea a los distintos operadores económicos que han “osado” a contratar con ellas y el efecto en cadena que produce en terceros que ostenten derechos de crédito y especialmente en los trabajadores y asalariados de las empresas acreedoras.

En este sentido, consideramos que la habilitación de nuevas líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial podrían aliviar los graves problemas de liquidez que presentan algunas de las Administraciones a las que nos referimos, siempre y cuando dichas líneas no caigan en los mismos errores de planteamiento que presentaron iniciativas precedentes y que determinaron la escasa aceptación de las mismas por las entidades locales destinatarias.

Constituyen ejemplos de las actuaciones seguidas durante el año 2011 en materia de contratación la **queja 11/1783**, la **queja 11/1784**, la **queja 11/2134**, la **queja 113656**, la **queja 11/3878**, la **queja 11/3961** o la **queja 11/4637**.

Nuestra intervención en las quejas que nos son planteadas por impagos de Administraciones suele consistir, con carácter general, en lo siguiente:

En primer lugar, una vez son recabados cuantos datos resultan precisos para poder admitir a trámite la queja, se solicita informe a la Administración afectada a los efectos de confirmar los hechos descritos en la queja y, en su caso, conocer las razones que hayan motivado el retraso de los pagos y en qué momento se va a hacer frente a los mismos.

Paralelamente, en el supuesto en que se detecte que la parte afectada está sufriendo problemas de liquidez y de solvencia, se le ofrece información general sobre líneas de crédito o medidas de ayuda disponibles a las que, a priori, podría acogerse.

Una vez se recibe la respuesta facilitada por la Administración se procede a su análisis a los efectos de verificar si la actuación seguida resulta ajustada a Derecho.

De ser así, se procede al cierre del expediente, dando cuenta de lo actuado a la parte afectada.

No obstante, en el supuesto en que se detecten irregularidades en el proceder administrativo, se formula Resolución en la que se analiza de forma pormenorizada el régimen jurídico aplicable, se describe cuál habría sido la actuación correcta en atención a los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico, y se formulan las Recomendaciones, Sugerencias o Recordatorios de deberes legales que resulten procedentes.

Debe indicarse que gran parte de las quejas que nos llegan hacen referencia a impagos de Ayuntamientos.

Con respecto a ellos, el argumentario jurídico de nuestras Resoluciones suele partir de una referencia explícita a las obligaciones que el 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, impone a los Ayuntamientos en relación con la ordenación y materialización del pago. En este sentido, se describen puntualmente las obligaciones más relevantes descritas en el Capítulo V de dicha norma, dedicado a regular el control y fiscalización de los actos de las Entidades Locales de contenido económico.

A continuación, y dado que suelen ser frecuentes los incumplimientos de la obligación de elaboración de un Plan de Disposición de Fondos de Tesorería, se describe la obligación contenida en el artículo 187 del citado Real Decreto Legislativo y se informa acerca de la responsabilidad que por tales incumplimientos podría recaer en la Alcaldía-Presidencia del Consistorio y en la persona titular de la Intervención municipal, en el caso de que por ésta no se hubieran efectuado las oportunas notas de reparo.

Seguidamente, se aluden los principios que deben regir la actuación administrativa, haciendo especial hincapié a los de objetividad y sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho; a los de buena fe y confianza legítima; y a los de transparencia y participación para, a continuación, traer a colación el derecho a la buena Administración consagrado en el artículo 31 del estatuto de Autonomía para Andalucía.

Finalmente, se describe la obligación de pago del precio contenida en la normativa reguladora de la contratación del sector público, que en la actualidad se recoge en el artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

De este modo, se concluyen nuestras Resoluciones con un **Recordatorio** de los citados deberes legales y con las siguientes Recomendaciones:

**Recomendación:** Que se proceda, sin mayores dilaciones, a la aprobación del Plan de Disposición de Fondos de Tesorería conforme a lo estipulado en 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.

**Recomendación:** Que se respete escrupulosamente el orden de prioridades establecido en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, para la expedición de órdenes de pago, sin perjuicio de lo dispuesto en el Plan de Disposición de Fondos de Tesorería.

**Recomendación:** Que por parte de la persona que ostente la responsabilidad de la intervención de fondos se dé estricto cumplimiento a lo estipulado en los artículos 214, 215 y 218 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.

**Recomendación:** Que se adopten las medidas necesarias para atender, sin más dilaciones que las legalmente estipuladas, el pago de las cantidades adeudadas a la parte promotora de la queja, junto con los intereses que resulten procedentes como consecuencia del retraso habido en los plazos de pago.

Mención destacada entendemos que merece la modificación operada en julio de 2010 a la Ley 3/2004, de 29 de Diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, a través de la Ley 15/2010.

La misma, por medio de su artículo 4.3, impone a la Tesorería o Intervención de las Corporaciones Locales la obligación de elaborar, con una periodicidad trimestral, un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos en dicha Ley para el pago de las obligaciones de cada Entidad local. Tal informe debe incluir obligatoriamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo los plazos.

Además, el artículo 5 de la norma exige a las Entidades Locales la tenencia de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por contratistas a efectos de justificar sus prestaciones, correspondiendo su gestión a la Intervención municipal o al órgano que tenga atribuida la función de contabilidad.

De este modo, cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas debe quedar anotado en tal registro, debiendo efectuarse dicha anotación antes de la remisión al órgano responsable de la obligación económica.

Transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, la Intervención o el órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad deberá requerir a dicho órgano gestor que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente.

El citado precepto concluye imponiendo a la Intervención o al órgano que tenga atribuida la función de contabilidad la obligación de incorporar al informe trimestral al que aludimos con anterioridad una relación de las facturas o documentos justificativos con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el registro y no se hayan tramitado los correspondientes expedientes de reconocimiento de la obligación o se haya justificado por el órgano gestor la ausencia de tramitación de los mismos.

De este modo, el Pleno, en el plazo de 15 días contados desde el día de la reunión en la que tenga conocimiento de dicha información, deberá publicar un informe agregado de la relación de facturas y documentos que se le hayan presentado, agrupándolos según su estado de tramitación.

Considerando la trascendencia que estos requerimientos legales tienen para la adecuada gestión económica de las Entidades locales, esta Defensoría del Pueblo Andaluz va a permanecer especialmente atenta a que se dé estricto cumplimiento a los mismos.



**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 las quejas que en materia de administraciones económicas se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal por ser éste el Comisionado competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas, merece destacar la **queja 11/1237** en la que el interesado denunciaba un retraso de dos años del Ministerio de Fomento en el pago de una expropiación.

### II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

#### 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 denunciaba la falta de pago por parte de ayuntamientos de la contraprestación correspondiente a bienes y servicios recibidos, como es el caso de la **queja 10/5839**, la **queja 10/6526**, la **queja 11757** y la **queja 11/3340**.

#### 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 aquellas presentadas por personas que manifestaban su desacuerdo con la forma de actuar de algunas entidades financieras como es el caso de la **queja 11/3427**, la **queja 11/3737**, la **queja 11/3876**, la **queja 11/4449**, la **queja 11/4680**, la **queja 11/4720** y la **queja 11/4890**. En estos casos, se ofrece a quienes promueven las quejas la oportuna información relativa a las vías de reclamación en el ámbito de los servicios financieros.

#### 8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

De entre las quejas, que en **materia de Administraciones Económicas**, no han sido admitidas a trámite al no ser la persona promotora de la queja la afectada en el asunto planteado, merece destacarse la **queja 11/3280**, en la que una Oficina municipal del Defensor del ciudadano nos trasladaba una hoja de reclamación formulada contra una

entidad financiera sin que pudiéramos deducir el interés de su promotor por requerir la intervención de esta Institución.

#### *9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.*

En **materia de Administraciones Económicas** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de las instancias competentes.

De estas quejas merecen destacarse aquellas presentadas por personas que manifiestan su desacuerdo por el cobro excesivo en la facturación de Endesa como es el caso de la **queja 11/716**, la **queja 11/1003** y la **queja 11/1568**.

#### *11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.*

Dentro de la **materia de Administraciones Económicas** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 11/859**, ya que los hechos expuestos y conocidos se remontaban a más de seis años atrás y nuestra Ley reguladora establece un plazo máximo de un año para interponer queja, contado a partir del momento en que se tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

## **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.***

Con éste son ya cuatro los años que el Defensor del Pueblo Andaluz se ve precisado de incluir en su dación de cuentas anual al Parlamento de Andalucía un apartado dedicado expresamente a glosar las consecuencias que la situación de crisis económica que atraviesa nuestra Comunidad está teniendo en el ámbito de los derechos fundamentales de la ciudadanía y, muy particularmente, en relación al ejercicio y disfrute por la misma de sus derechos sociales.

Cuatro años, que volviendo la vista atrás se nos antojan muy largos y muy duros, pero que quizás los lleguemos a añorar si se cumplen los vaticinios de expertos y augures que anticipan un futuro de mayor penuria y sufrimiento como consecuencia de una crisis que, lejos de dar tregua, parece decidida a persistir y ahondar sus efectos entre una población cada vez más sumida en la desazón y la desesperanza.

En este sentido, y antes de iniciar nuestro recorrido descriptivo por la realidad de un año 2011 plenamente marcado por la crisis y sus consecuencias, entendemos oportuno, al igual que ya hiciéramos en Informes precedentes, contextualizar esa realidad haciendo un somero recorrido por la evolución de la crisis en los últimos años.

Así, podemos describir 2008 como el año en que Andalucía despertó del sueño ilusorio del crecimiento económico sostenido para descubrir la dura realidad de los periodos de recesión que ineludiblemente suceden a los de crecimiento. Podríamos describir 2009 como el año en que los efectos de la crisis económica se extendieron y generalizaron 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.

Cabría 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. Un año especialmente duro porque a las graves consecuencias económicas y sociales derivadas de la crisis –desempleo, destrucción de empresas, morosidad, incertidumbre- se vino a sumar la cruda realidad del progresivo agotamiento de los recursos públicos y privados que contribuían a evitar, o cuando menos paliar, los efectos más duros de la crisis.

Así llegamos al año que acaba de abandonarnos, 2011, un año que podríamos describir como el año de la *institucionalización de la crisis*, en la medida en que ha sido durante este año cuando toda la sociedad y los grupos y colectivos que la integran, sin exclusiones de ningún tipo: particulares, empresas privadas, Administraciones públicas, colectivos sociales, entidades, asociaciones, cooperativas.....todos, hemos debido rendirnos a la evidencia de que la crisis ha venido para quedarse y de que ya no podemos seguir ignorándola y confiando en una recuperación que no acaba de llegar.

Y es que los datos que nos ha dejado la crisis en 2011 han sido tan desoladores que han eliminado cualquier duda acerca de la necesidad de adoptar cuantas decisiones sean necesarias para evitar que sus consecuencias acaben destruyendo todo aquello que tanto nos costó construir.

Especialmente dramática ha sido la situación del empleo durante 2011 ya que según datos que acaban de publicarse de la encuesta de población activa el año ha terminado con nada menos que 5.273.600 desempleados en todo el país, lo que supone una tasa de paro del 22,55% de la población activa, una cifra que sitúa a España como líder, nitidamente destacado, del terrible ranking de los países europeos con mayor índice de desempleo.

Pero lo más preocupante no es la magnitud alcanzada por la cifra de parados, sino el hecho de que su número se haya incrementado nada menos que en 577.000 personas durante 2011, lo que pone de manifiesto el acelerado proceso de destrucción de empleo en que se encuentra inmerso el país y las negras perspectivas que ofrece esta magnitud económica de tanta trascendencia social. Asimismo, resulta revelador del desolador panorama que ofrece el desempleo el dato de que la mitad de los parados llevan más de un año sin encontrar ningún trabajo.

No obstante, lo más lamentable a nuestro juicio de las cifras del desempleo que se han conocido es el dato del 48,56% de paro juvenil que existe actualmente en nuestro país. Una tasa absolutamente insostenible y que de mantenerse por algún tiempo puede suponer la condena para toda una generación de españoles.

Asimismo, existe una cifra que a nuestro juicio delata mejor que ninguna otra la tragedia social que supone el desempleo en nuestro país: la del millón y medio de hogares en los que todos y cada uno de sus miembros se encuentran en situación de paro.

Ahora bien, si los datos que acabamos de citar nos parecen pésimos, aún resultan envidiables cuando los comparamos con los datos que revelan nuestra realidad más inmediata, la de nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, durante 2011 Andalucía elevó sin cesar su número de desempleados hasta situarse en un total de 1.248.500 personas sin trabajo. Lo que supone un incremento de 121.100 nuevos parados, alcanzando una tasa de paro del 31,23%, la más elevada de todo el país. Una situación lamentable, que se torna desastrosa si observamos los datos de desempleo juvenil, que alcanzan en Andalucía, nada menos que al 55% de los menores de 25 años. De cada cuatro jóvenes parados en España, uno es andaluz. En este caso, si se puede hablar ya de una generación perdida.

Para resumir la actual situación baste decir que, si España es el País con peores datos de empleo de toda Europa, Andalucía es la Comunidad Autónoma que peores magnitudes presenta de toda España. Estamos, por tanto, a la cola de España y de Europa en esta materia. Y lo que es peor, la situación amenaza con empeorar si se cumplen las previsiones que anuncian una próxima recesión económica, alimentada por unas cuentas públicas deficitarias y unas políticas económicas que apuestan decididamente por profundizar en los recortes en la inversión y en las medidas de ajuste.

En este sentido, y al objeto de conocer con más detenimiento cuáles han sido durante 2011 los principales ámbitos materiales afectados por la crisis económica y por las

medidas económicas de ajuste adoptadas por las distintas Administraciones, procede, a continuación, realizar un análisis de la situación a la luz de las quejas recibidas.

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

#### *a) Desempleo.*

La situación de crisis económica ha tenido como efecto más visible la destrucción de empleo, hecho que ha dado lugar a que el colectivo social desempleado se vea abocado a plantear ante los servicios públicos demandas de sus diversas y perentorias necesidades en distintos ámbitos sociolaborales (empleo, prestaciones por desempleo, servicios sociales, etc.) relacionados con los distintos sectores de la acción pública estatal, autonómica o local (SPEE, SAE, Servicios Sociales, etc.), y que, en la medida que ven frustradas sus expectativas, trasladan su queja a esta Institución, lo que nos ha obligado a intentar dar una respuesta individualizada a las dramáticas situaciones que nos traslada esta ciudadanía.

El elevado nivel de desempleo y las escasas posibilidades de obtenerlo a corto o medio plazo para buena parte del colectivo afectado, ha dado lugar a que este haya puesto sus esperanzas de mejora de su situación, en las distintas modalidades de políticas activas de empleo (PAE), políticas desarrolladas en Andalucía por la Consejería de Empleo–Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con la colaboración de otras entidades públicas y privadas.

De entre las políticas activas de empleo puestas en marcha, la relativa a los talleres de Empleo, seguidas de las relativas a Programas de Formación Profesional para el Empleo destacan sobre otras, quizás por el atractivo que ofrece para la ciudadanía al incorporar fase formativa y otra de prácticas con un contrato para la formación, retribuida.

Las quejas relativas a estos talleres (**queja 10/5121, queja 10/5926, queja 11/1400, queja 11/2835**) destacan sobre otras referidas a distintas modalidades de políticas activas de empleo, sin duda debido a que estas políticas se prodigan por los Servicios Públicos ante la actual coyuntura de desempleo masivo, alcanzando a un gran colectivo ciudadano. Pero sin duda también por la particularidad del procedimiento selectivo, complejo y con sucesivas fases y subfases, con elevada discrecionalidad, lo que origina no pocas reclamaciones administrativas, que llegan ante esta Institución.

La situación de crisis también ha encontrado su reflejo en las reclamaciones que presentan ante esta Institución las asociaciones de empresarios andaluces. En la **queja 11/3689** acudieron ante la Institución representantes de una asociación que aglutinaba a más de trescientas empresas de determinado sector, que participan en los programas de formación puestos en marcha por la Administración de Empleo y que, pese a tener concedidas subvenciones y ayudas con tal finalidad, nos informaban: *“tenemos una problemática muy importante con los cursos de Formación para el Empleo y la Junta de Andalucía, debido al retraso en el pago de las ayudas y subvenciones concedidas”*.

También por representantes de Centros Especiales de Empleo (FEAPS), se formulaba queja en los mismos o parecidos términos, respecto de las ayudas que tenían reconocidas y no liquidadas.

A este respecto debemos indicar que la propia Administración autonómica reconocía la falta temporal de fondos disponibles en la tesorería de la Junta de Andalucía con aquella finalidad.

Otro importante grupo de quejas son aquellas relacionadas con las denegaciones de ayudas económicas derivadas de programas específicos (Plan MEMTA, Más autónomos, etc.) así como las demoras en los pagos de las ayudas implícitas a los mismos, una vez finalizados los cursos correspondientes. Y otro importante grupo de quejas van relacionadas con la mera gestión administrativa del SAE.

Por último son una constante las quejas relacionadas con las prestaciones y subsidios de desempleo, de competencia del Servicio Público Estatal de Empleo; en la mayor parte de las ocasiones son actuaciones remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Últimamente hemos recibido un grupo de quejas relativas al Plan PREPARA, (**queja 11/5841, queja 11/5899, queja 11/6017 y queja 11/6095**), en las que por parte de la Administración del Estado se habían retrasado los pagos de las ayudas en la provincia de Sevilla, por problemas de control contable desde Septiembre de 2011, comenzando a hacerse efectivas de forma parcial tales ayudas en el ejercicio actual.

Como se deduce de las terribles cifras antes expuestas, el incremento desbordado de las cifras del desempleo ha sido el gran y terrible protagonista de 2011 para toda la sociedad y, como correlato lógico, ha sido el principal argumento para un elevado número de las quejas presentadas en esta Institución y el detonante de muchas de las peticiones de ayuda recibidas en nuestra Oficina de Información.

En efecto, en este período de tiempo donde la crisis económica ha mostrado su aspecto más virulento, su repercusión en las personas y familias andaluzas ha sido primero la pérdida del empleo y, después, han venido las consecuencia derivadas de la falta de trabajo, que se han traducido en una serie de secuelas que han provocado situaciones de verdadera tragedia en muchas familias andaluzas, como se pone claramente de manifiesto en las quejas recibidas por la Oficina de Información.

Efectivamente, durante las consultas escritas, telefónicas o personales, cuando alguien que se pone en contacto con la Oficina de Información, inmediatamente después de exponer la carencia de una o varias necesidades básicas no cubiertas, siempre concluye haciendo hincapié en el problema derivado de la falta de un empleo y suplica nuestra ayuda para encontrar un trabajo.

El desempleo lleva a situaciones de angustia y no es raro que las personas recurran a cualquier Institución que pueda ofrecerles un mínimo de esperanza para encontrar alguna ayuda o recibir un asesoramiento. Por ello, en demasiadas ocasiones, nos enfrentamos a la más cruda desesperación ante la impotencia que sienten nuestros interlocutores por no poder encontrar un trabajo que les posibilitaría cambiar una situación que les impide prosperar como personas y satisfacer las necesidades de su familia.

Por lo que se refiere al empleo público, debemos decir que la crisis económica ha reducido de forma drástica las posibilidades de lograr un empleo en el sector privado, lo que ha disparado el número de opositores que optan a una plaza en cualquiera de las administraciones públicas. De hecho, la inscripción en las pruebas selectivas ha aumentado

en un 30%. Y es que, si siempre fue difícil obtener una plaza en el sector público, hoy en día es aún más difícil ya que hay más opositores, menos plazas y escasas convocatorias.

Y, a esto hay que añadir la congelación de la oferta de empleo público, en virtud de la cual a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores. Esta limitación alcanza a las plazas incluidas en procesos de consolidación de Empleo, a la contratación de personal temporal, al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables consideradas prioritarias o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

No obstante, dicha limitación no será de aplicación en determinados sectores en los que se fija una tasa de reposición del 10 por ciento: como el docente, sanitario o de la inspección contra el fraude fiscal y laboral.

Por otro lado, la situación de crisis económica en la que está inmerso nuestro país, unido a la insuficiencia financiera de los Ayuntamientos, hace que muchos pueblos y ciudades de Andalucía tengan serias dificultades para dar cumplimiento a sus presupuestos municipales y a la prestación en general de los distintos servicios públicos de competencia municipal.

Estas dificultades son mayores en aquellos Consistorios que han venido llevando a cabo una irracional política expansiva de personal que ahora repercute de manera dramática sobre los trabajadores, que no reciben las nóminas correspondientes durante meses, creando una situación que resulta insostenible para muchos padres y madres de familia.

Igualmente, las serias dificultades que afectan a las tesorerías municipales impiden la atención puntual de otras obligaciones como el pago de cuotas de pólizas de cobertura de contingencias a favor del personal, con incidencia directa en el pago de indemnizaciones que se deriven y reguladas en Convenio.

#### *b) Vivienda.*

Junto al derecho al trabajo, el derecho a una vivienda digna conforma el segundo ámbito más directamente afectado por las consecuencias de la crisis económica. Y es que una de las consecuencias más graves de la actual crisis es la pérdida de quienes ya disfrutaban del derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, los efectos que se manifiestan son los siguientes:

- Los desahucios tanto de familias que ocupan las vivienda en régimen de alquiler como las que las poseen a título de propietario. El número de desahucios está creciendo sencillamente porque en la medida en que va transcurriendo el tiempo, las nuevas exigencias de solvencia para alquilar y vender son mayores y los fallidos menores.

- Las situaciones de riesgo ya no se generan tanto desde el momento de la constitución de la hipoteca como sobre los casos sobrevenidos que inciden en la capacidad de pago de los arrendatarios y compradores.
- La cuestión de la dación en pago está presentando sus perfiles más duros e injustos, al afectar masivamente a familias y personas que están lejos de lo que podría ser, argumentadamente, un perfil de negligencia o imprudencia por parte del comprador en sus previsiones de ingresos y gastos.
- La traslación del riesgo del préstamo al entorno familiar y de amistad y el riesgo de pérdida de la vivienda por los efectos colaterales del modelo de hipoteca.
- Las dificultades en el mantenimiento y conservación de inmuebles y su progresivo deterioro.

De otro lado, el aumento en la demanda social relacionada con el derecho a la vivienda se ve condicionado por las menores capacidades de la Administración para atender estas peticiones.

En efecto, sin lugar a dudas una de las consecuencias de la crisis económica es que el sector afectado por la exclusión, o riesgo de exclusión, de derechos constitucionales, como el de la vivienda o trabajo, etc., en tiempos de bonanza económica se viene a añadir el crecimiento de la necesidad de protección pública, justamente cuando los poderes públicos cuentan con menos recursos.

En el caso de Andalucía, justamente cuando ha entrado en vigor la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, de Reconocimiento del Derecho a la Vivienda para toda la Ciudadanía, es cuando los poderes públicos están en peores condiciones para garantizarlo, pues en realidad la oferta de ayudas públicas se canaliza tanto entre el sector público como el privado y la capacidad de visión de ambos disminuye en tiempos de crisis.

Gran parte de los demandantes de viviendas libres han pasado a engrosar el colectivo que necesita una vivienda protegida. En definitiva, menos recursos y más necesidades en el ámbito de la vivienda.

Y todo ello se produce en un momento en el que los ciudadanos enfrentan mayores dificultades para acceder al disfrute de derecho constitucional a la vivienda por las siguientes causas:

- Menores ingresos familiares derivados de las políticas de salario, desempleo, etc.
- Mayores exigencias de solvencia por las entidades financieras.
- Menores ayudas públicas para acceder a ayudas en régimen de propiedad y alquiler.
- Dilaciones intolerables por parte de las Administraciones a la hora de materializar las ayudas derivadas de la falta de liquidez presupuestaria.
- Proyectos simbólicos, como las ayudas destinadas a la instalación de ascensores, cuando cada vez hay más personas mayores residiendo en estos inmuebles, que

representan más del 50 % de los edificios de 3 ó más plantas existentes en la Comunidad Autónoma.

- Recibimos quejas de ciudadanos que han comprado sus viviendas y pueden afrontar su pago, pero las promotoras han suspendido pagos o, en el peor de los casos, han quebrado sin que puedan terminar la ejecución de las viviendas.

Es decir, la crisis no solo afecta a las personas que no pueden afrontar el pago de las cuotas de adquisición de las viviendas, sino también a quienes poseen la necesaria solvencia.

De otro lado, la crisis económica también tiene una influencia decisiva en las disfuncionalidades que se dan en la gestión del planeamiento urbanístico.

En efecto, la falta de financiación y las escasas expectativas de encontrar compradores solventes motivan que ni los promotores públicos, ni los privados, desarrollen suelo para la construcción de viviendas protegidas. La implantación previa de infraestructuras, ya sea con cargo a las arcas públicas o privadas, tienen retenidos importantes desarrollos urbanísticos.

Por otro lado, los planes de rehabilitación de barriadas degradadas y el reciclaje de sus infraestructuras no encuentran financiación en los presupuestos municipales, mientras los modelos de gestión privados, sobre todo las juntas de compensación, están paralizados.

Al mismo tiempo, las grandes infraestructuras de apoyo y desarrollo a los planeamientos y el mantenimiento de las existentes han entrado en situación suspensiva, cuando no de paralización.

#### *c) Inclusión social.*

La crisis está golpeando con especial dureza, casi se diría que con saña, a los más pobres, a los más humildes y a los más desfavorecidos. En definitiva, a todos aquellos colectivos que en menor medida disfrutaron de las prebendas que existieron en época de bonanza y que menor responsabilidad pueden tener en el advenimiento de estos tiempos de penuria y calamidad.

Según datos ofrecidos por la Red contra la Pobreza y la Exclusión Social, entre 2009 y 2010 un millón de españoles se sumaron a la cifra total de personas en situación de pobreza o en riesgo de pobreza.

En total se calcula que en 2010 había 1.813.813 personas con privación material severa (4% de los españoles). Se trata de personas que no pueden permitirse al menos cuatro elementos de la lista de 9 que se consideran básicos: pagar la vivienda; mantenerla caliente; afrontar gastos imprevistos; al menos tres comidas de carne o pescado a la semana; pagar unas vacaciones al año; un coche, una lavadora, un televisor en color y un teléfono. En Andalucía el porcentaje de personas en esta situación alcanzó el 5,2 %.

Según este estudio, Andalucía es una de las cuatro Comunidades Autónomas españolas, junto con Extremadura, Canarias y Murcia en peor situación de pobreza y

exclusión social si sumamos los tres factores que más inciden en el mismo: renta, privaciones y desempleo.

Si al escenario que dibujan estas cifras le sumamos el que nos ofrecen las quejas recibidas en esta Institución, podríamos concluir diciendo que, si bien la crisis está siendo cruel con las familias en situación de precariedad económica, a las que está conduciendo en muchos casos a la exclusión social, en el caso de los ya excluidos, la crisis está provocando efectos dramáticos y situaciones trágicas en las que ya no está en juego el simple bienestar, sino la pura supervivencia.

Esta realidad que describimos no es sino trasunto de los relatos que nos hacen llegar aquellos ciudadanos y ciudadanas que acuden en petición de ayuda a nuestra Oficina de Información. Unos relatos que describen con la mayor crudeza la cotidianidad de quienes enfrentan la crisis desde las trincheras de la miseria, acopiando en sus personas todas las secuelas de la debacle económica.

En efecto, muchas de las personas que acuden a nuestra Oficina de Información no lo hacen por que tengan un problema –desempleo, pérdida de vivienda, necesidades básicas, etc- para el que necesitan ayuda, sino que son personas aquejadas por una multiplicidad de problemas y por una diversidad de carencias y deficiencias.

En efecto, son muy variadas las materias y aspectos en los que ha tenido ocasión de intervenir esta Defensoría con ocasión de las quejas tramitadas afectantes a personas y familias en situación o en riesgo de exclusión, como consecuencia directa o indirecta de la crisis económica. En este tipo de quejas, lógicamente no podemos identificar un único o exclusivo hecho o situación que lleve a las personas a solicitar la intervención de la Institución, sino que se nos plantean problemáticas complejas en la que se dan una amalgama de causas y efectos, que interrelacionados y/o concatenados entre sí han dado lugar a que la persona o familia en cuestión, se encuentre en situación de vulnerabilidad social, cuando no de pura exclusión.

Nos encontramos así, con personas y familias que necesitan de la ayuda pública o de la asistencia social para poder subsistir y/o poder cubrir las necesidades básicas de alojamiento y alimentación, o para el pago de los suministros básicos del hogar.

Además de incrementarse cuantitativamente el número de este tipo de consultas y quejas, también ha habido un aumento cualitativo en cuanto a la gravedad de las situaciones relatadas en las mismas y en cuanto al dramatismo de las realidades familiares y personales que dejan entrever.

Podríamos decir que un primer bloque lo constituyen las quejas que nos han desvelado situaciones desesperadas de familias que han sufrido el embargo o, incluso, hasta el desahucio de su vivienda, por multitud de deudas contraídas, especialmente por el impago de sus hipotecas. En estas quejas las personas manifiestan las dificultades que encuentran para pagar sus deudas al haberse quedado en situación de desempleo y/o haber agotado las prestaciones y ayudas sociales, y los problemas para llegar a acuerdos con la entidad financiera para la refinanciación de la deuda hipotecaria, lo que deriva en un riesgo inminente de pérdida de la vivienda, cuando no en la privación ya consumada de la misma al haberse ejecutado el desahucio.

En estas quejas, las personas nos exponen sobre todo, la enorme dificultad de relación con los bancos que deniegan sistemáticamente sus peticiones de concesión de una nueva hipoteca o rehipoteca, o de aplazamiento o moratoria de los pagos.

En estos casos, se siguen llevando a cabo por parte de la Institución gestiones y mediaciones informales ante los bancos para tratar de encontrar una solución a los problemas que nos trasladan los ciudadanos, obteniendo desigual resultado ya que existen algunas entidades financieras con cierta sensibilidad hacia los planteamientos que se le trasladan, mientras que otras ni siquiera tienen a bien responder a nuestros intentos mediadores.

Un segundo bloque lo constituyen las quejas en las que las personas afectadas solicitan nuestra intervención ante los Servicios Sociales Comunitarios, para que se les den ayudas de emergencia, o ayudas urgentes ante situaciones de necesidad. En este podríamos incluir también las quejas en las que se solicita nuestra mediación para que por parte de las Administraciones Locales se les de un puesto de trabajo o el acceso a un empleo con el que poder hacer frente a necesidades básicas.

En el curso de tramitación de éstas, nos hemos encontrado con Ayuntamientos que disponen de bolsas de trabajo y de la existencia de las correspondientes largas listas de espera, que se denominan, en algunos casos de emergencia o para personas en situación o en riesgo de exclusión.

En la mayoría de estas quejas los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan la larga lista de intervenciones que desde hace años han venido llevado a cabo con las familias afectadas y los recursos sumamente escasos con los que en la actualidad cuentan para atender estas necesidades.

Queremos llamar la atención sobre el hecho de que la crisis económica, agrava especialmente la situación de las personas que ya anteriormente se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad social, cuando no de exclusión, como es el caso de las personas sin hogar.

Pero el agravamiento y la persistencia de la crisis están provocando que estas consecuencias se manifiestan también en personas y familias que nunca habían sido usuarias de los Servicios Sociales, ni beneficiarias de las ayudas públicas por cuanto no lo habían necesitado hasta ahora. De hecho, podemos afirmar que, en cierta forma y a consecuencias de la crisis económica, ha cambiado el perfil de las personas usuarias del sistema de protección social.

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

Como hemos dicho, la crisis ha producido un aumento en el número de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes, y para atender incremento de la demanda nos encontramos con un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente. Ante este panorama, los

Servicios Sociales públicos están optando cada vez con más frecuencia por la derivación de muchas de estas situaciones hacia las entidades sociales, para que sea este Tercer Sector el que las atienda.

Esta creciente derivación de casos hacia las entidades del tercer sector de acción social, puede estar contribuyendo a agravar el problema que ya afrontan estas entidades como consecuencia de la drástica reducción en sus fuentes tradicionales de financiación, tanto privadas como públicas, a lo que hay que sumar el incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan su ayuda, como en la cuantía de las ayudas que las mismas demandan.

Por último, no podemos concluir este apartado sin aludir a las consecuencias, siquiera indirectas para la ciudadanía, derivada de la actuación de las Administraciones públicas. Nos referimos, como no puede ser de otro modo, a los retrasos en los procedimientos de tramitación de ayudas y prestaciones o en el pago de las previamente reconocidas.

Así, otro gran bloque de quejas lo constituiría aquellas en las que se solicita la intervención de esta Defensoría para que la Consejería de Igualdad y Bienestar Social proceda al pronto pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad, comúnmente llamado salario social, como último recurso y esperanza de muchas familias para poder hacer frente a sus necesidades básicas. Esta situación ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, así como que la Administración se haya visto obligada a aumentar los recursos para atenderlas.

En este sentido, casi sin excepción, en todas las consultas y quejas recibidas se planteaba el tiempo excesivo de espera para el reconocimiento y/o pago de la ayuda. Y es que, el excesivo lapso de tiempo que media entre la solicitud de la prestación y la resolución de la misma con el cobro pertinente, hace que se desvirtúe su finalidad, que no es otra -al menos en el aspecto económico y sin olvidar las otras medidas de carácter insertivo-, que la de contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de las personas que la solicitan contemplándose para ello un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Finalmente, queremos destacar el hecho de la gran cantidad de quejas presentadas por familias monoparentales constituidas por mujeres que han sido víctimas de malos tratos, madres separadas o divorciadas y madres solteras, todas ellas con hijos a cargo, que acuden a esta Institución, solicitando ayuda para obtener una vivienda digna y con un alquiler bajo que se puedan permitir, en la que poder vivir con sus hijos. Objetivo por el que muchas de ellas llevan luchando desde hace años. Además, en casi todas las quejas, se menciona también la necesidad de un empleo estable, con cuyos ingresos poder hacer frente a las cargas familiares.

#### *d) Salud y Dependencia.*

Tratamos de detectar la incidencia que la crisis económica generalizada que padecemos está provocando en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, a través de las quejas que se presentan por los ciudadanos ante esta Institución.

A este respecto, son pocas las quejas recibidas en las que se haya imputado directamente a la crisis económica una eventual reducción de los servicios sanitarios.

Lo anterior no implica que el sistema sanitario no se esté cuestionando constantemente en cuanto a su ámbito subjetivo y objetivo en la infinidad de aspectos que en este último se pueden contemplar, y que la respuesta a las demandas que se le plantean no tenga lógicamente una repercusión económica que en estos momentos aparezca absolutamente dificultada por la situación de crisis que impera.

Tradicionalmente venimos considerando que el sistema sanitario no es ilimitado, sino que está ajustado en todas sus vertientes por la existencia de un presupuesto limitado, de manera que el objeto no es otro que optimizar dicho presupuesto para obtener eficacia y eficiencia.

Esta premisa se ha convertido en el prisma bajo el cual tenemos que analizar las cuestiones que se nos plantean, pues de por sí el sistema sanitario público está siempre en entredicho desde la perspectiva de su sostenibilidad.

También podríamos decir que el sistema sanitario vive en crisis permanente, de manera que son numerosísimas las iniciativas que a todos los niveles y desde todos los ámbitos tratan de ofertar soluciones para garantizar su pervivencia dentro de los parámetros en los que ahora lo disfrutamos.

Entre estas discusiones habría que destacar por su importancia la desarrollada en el ámbito parlamentario por los distintos grupos políticos en orden a alcanzar un gran pacto por la sanidad, la cual lamentablemente no ha tenido un final satisfactorio.

En los últimos tiempos, como no podría ser de otra manera, esta situación se ha agudizado y nos encontramos a menudo que se lanzan globos sonda (singularmente la técnica del copago) en forma de amenaza permanente que pudiera llegar a rebajar las características fundamentales del sistema, o sea, su universalidad y gratuidad. Y es que ya en algunos casos los recortes se han materializado (cierre de camas y reducción de horarios) por algunas Comunidades Autónomas, mientras que las demás y el conjunto de los profesionales y los ciudadanos asisten a los mismos con preocupación.

Con carácter general tenemos que reseñar que un porcentaje importante de las quejas que recibimos incorporan una demanda con relevancia económica, pues se solicitan prestaciones sanitarias o farmacéuticas no incluidas en la cartera o catálogo correspondientes; se requieren nuevos medios técnicos, diagnósticos o terapéuticos; se exigen nuevas dotaciones de dispositivos; se pretenden incrementos de personal,....

Con ello queremos decir que la demanda sanitaria es infinita, pues el avance científico del conocimiento así lo determina, por lo que el carácter limitado del presupuesto siempre ha intervenido como elemento corrector y, aunque nuestro obligado posicionamiento a favor del ciudadano nos ha llevado a recomendar o sugerir que se accedan a determinadas peticiones con carácter concreto o generalizado, la respuesta del sistema siempre ha estado supeditada a las posibilidades económicas, con resultado dispar.

Dentro de un esquema de prestación de la asistencia sanitaria que parece inalterado, al menos todavía en nuestro ámbito autonómico, es posible detectar algunos indicios de reducción en la respuesta a la que antes aludíamos.

- Por ejemplo en cuanto al ámbito subjetivo de la asistencia sanitaria, nos hemos encontrado en algunos casos con aplicación estricta de los principios que definen al titular del derecho desde una antigua perspectiva contributiva, decretándose la pérdida del mismo

cuando las normas de Seguridad Social así lo establecen, lo que ha llevado consigo en algunas ocasiones la facturación de la asistencia sanitaria prestada a quien se estima que ya no tiene derecho a la misma.

También se ha detectado en algunas provincias endurecimiento de los requisitos (exigencia de empadronamiento) para el acceso a la asistencia de las personas inmigrantes, terminando con una tendencia que era mucho más facilitadora en este sentido.

- Aunque el gasto no repercute directamente en el sistema sanitario, sino en el de Seguridad Social, lo cierto es que también se aprecia una actitud absolutamente restrictiva en el mantenimiento de las situaciones de baja médica de los trabajadores, sucediéndose la expedición de las altas de oficio por los inspectores del sistema sanitario. Las quejas por la emisión del alta cuando los afectados consideran que todavía no se encuentran recuperados para volver a trabajar siempre nos han llegado, pero ahora ciertamente se han incrementado, produciéndose en algunos casos por este motivo la misma pérdida del puesto de trabajo.

- Uno de los ámbitos donde la política de reducción de costes es más manifiesta es el del gasto farmacéutico. Si bien el ingente montante que el mismo supone para todas las Comunidades Autónomas ha llevado consigo que desde hace algún tiempo se potencie un uso racional del medicamento, en los últimos tiempos las medidas destinadas a este fin se han multiplicado: la utilización de genéricos, la prescripción por principio activo, la previsión de unidosis, la reducción del beneficio de la industria farmacéutica, o la anunciada subasta de medicamentos en nuestra región.

- El otro sector en el que la rebaja se está poniendo de manifiesto de una forma más llamativa, es el de las inversiones, fundamentalmente en infraestructuras sanitarias de gran calado (hospitales de primer nivel, centros de alta resolución,...). Aunque no podemos hablar de paralización, sí que se evidencia una importante ralentización de proyectos de dispositivos sanitarios cuya construcción o reforma ya había sido comprometida, y cuyos plazos de ejecución en absoluto están siendo respetados.

Por su parte, en materia de dependencia, a la limitación de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, se ha sumado la alteración del calendario para la efectividad de las prestaciones en función del grado y nivel reconocidos, que ha demorado un año más la de los dependientes moderados grado I nivel 2.

- Demora en la efectividad de las prestaciones económicas, así como en la de los servicios

- Demora en el pago de los conciertos, así como el de los prestadores del servicio de ayuda a domicilio por parte de la Administración Local, poniendo en peligro la viabilidad del tercer sector

- Elevado número de beneficiarios pendientes de aprobación del PIA (Programa Individual de Atención); elevado porcentaje de prestaciones económicas respecto a servicios; baja intensidad y calidad de estos últimos; e infrautilización del recurso de centro de día.

*e) Inmigración.*

En cuanto al reflejo de la crisis en las quejas de inmigración y extranjería, podemos destacar cómo se han endurecido durante el año 2011 los criterios por los que se decide la selección de aquellas personas que deben ser beneficiarios de las oportunidades de trabajo y de las convocatorias de ayudas, quedando cada vez más lejos el extranjero de poder optar a ello, significando incluso una pérdida de derechos ya adquiridos en aras del beneficio de otros que en su día no mostraron el mínimo interés por ostentarlos.

Entre los casos más comunes, podemos destacar la denegación de autorizaciones de residencia inicial por la vía del arraigo social, debido a que la empresa tiene deudas con la Agencia Estatal Tributaria o con la Tesorería General de la Seguridad Social. Esto es lo que le sucedió al interesado de la **queja 11/5159**, que tras presentar su solicitud de autorización de residencia por la vía citada, a pesar de haber transcurrido un año y cuatro meses, aún no había logrado obtenerla, debido a que tuvo que cambiar de empleador por deudas.

A esto habría que añadir la violación continua del principio de presunción de inocencia, denegándose un número elevado de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo en base a los antecedentes policiales de extranjeros que aún no fueron ni siquiera juzgados, y que en muchos de los casos salen finalmente absueltos.

Se diría que se percibe un clima que lleva a este modo de proceder: mientras menos personas puedan optar al trabajo, entre menos deberemos competir, y si los que excluimos son extranjeros, pues mejor. La **queja 11/311** es un fiel ejemplo de lo expuesto. En la misma, y basándose la Subdelegación del Gobierno en un asunto aún no juzgado -y que finalmente quedó archivado-, se le denegó la renovación de la autorización de residencia a un extranjero, que se vio de este modo obligado a luchar y pleitear con la Administración para no perder su condición de residente, después de ser titular de esta autorización durante cinco años, tener un amplio núcleo familiar y estar bien integrado.

Por otro lado, las intervenciones por parte de la policía se contradicen con las últimas instrucciones dictadas por escrito al respecto, dando la impresión de que algo se respira en el ambiente, respaldado por los superiores, que empujan a imponer al extranjero que se encuentra en simple situación de estancia irregular la sanción administrativa de expulsión del país, en vez de multa.

A pesar de tener arraigo en el país, por su estancia irregular se les persigue y se les vigila hasta culminar con su expulsión. De hecho, faltó poco para que enviasen a su país al afectado de la **queja 11/3118**, al que fueron a buscar a la iglesia donde sabían que acudía con frecuencia, tan sólo por su mera estancia irregular, llevando en España ya más de tres años, con un modo de vida muy correcto y sin haber jamás generado problemas de ningún tipo.

Otra medida adoptada es el control más exhaustivo del tiempo que los inmigrantes permanecen en su país de origen, donde sus escasos recursos se multiplican, pero en su contra, si superan el tiempo máximo permitido, se les extingue sus tarjetas de residencia, lo que los obliga a permanecer en España en situaciones más precarias y luchando por los recursos básicos con otros que igual los necesitan.

Esto ha provocado que se inicie investigación de oficio, **queja 11/6258**, en un asunto íntimamente relacionado con este tema, concretamente por lo que algunos denuncian como una mala praxis por parte de las oficinas públicas de empleo, al exigirles los pasaportes a los extranjeros no comunitarios, no con el objeto de su identificación sino

para comprobar si han estado fuera del país cobrando la prestación sin haber pedido la correspondiente autorización para ello.

Y otro claro ejemplo de pérdida de derechos ya adquiridos a raíz de la crisis, ha sido la medida adoptada por el gobierno con fecha 22 de Julio de 2011 sobre la supresión de la libre circulación de trabajadores nacionales de Rumania, lo que ha motivado un considerable número de expedientes presentados en la Institución del Defensor en relación a familias que se han visto afectadas por una medida tan restrictiva pese a que llevan residiendo en España desde hace ya más de cuatro años, con su niños escolarizados y trabajando en las distintas campañas agrícolas.

*f) Justicia.*

No cabe la menor duda de que la crisis económica que vivimos desde hace casi un lustro ha incidido plenamente en el contenido de las quejas relacionadas con la Administración de Justicia, y así lo hemos reflejado desde el comienzo de la misma, cuando ya en el Informe Anual correspondiente al año 2008 llamamos la atención sobre el hecho de que el notorio aumento de los procedimientos concursales había provocado el colapso de los órganos judiciales que conocen de esta materia, los Juzgados de lo Mercantil, respecto de los que demandamos el incremento de su número, su extensión a las provincias andaluzas donde aún no existieran y, mientras tanto, su dotación de medidas de refuerzo.

Como ejemplo referente en cuanto afecta a este orden jurisdiccional, el mercantil, caber comentar lo sucedido en la **queja 11/2783**, cuya promotora nos exponía que en el procedimiento concursal que se seguía ante el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Sevilla desde el año 2008 sobre Concurso Necesario contra determinada entidad mercantil, la única actuación judicial había sido la de declarar en concurso necesario al deudor mediante Auto de 8 de Octubre de 2008. Sin embargo, pese a haber transcurrido más de dos años desde entonces aseguraba que las actuaciones permanecían paralizadas, bien que fuera por el mucho trabajo que había de pesar sobre el referido órgano judicial, incrementándose los gastos de los administradores y menguando, en consonancia, el capital sobre el que los acreedores tendrían que tratar de zanjar su crédito.

Posteriormente hemos ido haciendo extensible la observación de parecidas disfunciones en los Juzgados de lo Social, que durante estos últimos años han sido el más claro exponente de la crítica situación, después de una larga etapa anterior en la que la conflictividad laboral disminuyó notablemente hasta el punto de que los procedimientos por despidos y reclamaciones de cantidad terminaron por ser *rara avis* en las sedes de los órganos judiciales del orden social.

El repunte de casos de despido, de resoluciones de contrato a instancia del trabajador por falta de pago de nóminas o de reclamaciones de cantidad han ido provocando graves retrasos en los señalamientos, que en el presente ejercicio, y en lo que respecta al orden jurisdiccional social, podemos ejemplificar en casos como el expuesto en la **queja 11/4480** y la **queja 11/4489**, que se tramitaron conjuntamente, y en las que sus promotores nos exponían que sufrían un grave retraso en la tramitación del procedimiento que les afectaba, seguido ante el Juzgado de lo Social nº 7 de Sevilla, que se encontraba paralizado debido a que aún no se había procedido (ni parecía haber horizonte próximo para hacerlo) a la tasación de los bienes embargados, como acto previo a la convocatoria de subasta pública.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, una vez admitidas sendas reclamaciones, se desprendió que *“la demora en la tramitación de la ejecución indicada procede del cambio de criterio de la Junta de Andalucía en torno a la designación de perito y el amparo de esta designación por el beneficio de la Justicia Gratuita concedida para litigar. Recientemente ha determinado que este beneficio sólo ampara la fase declarativa del proceso, pero no la ejecutiva, motivo por el cual en este caso, solicitado por el Juzgado perito tasador para tasar la finca objeto de la ejecución el 5/4/11, hasta el 14/7/11 no se contesta por la Junta de Andalucía, anunciando la denegación de la designación de perito.”*

Como puede verse, hasta en materia de justicia gratuita se están produciendo restricciones al respecto, a las que no puede ser ajena la falta de dinero que, obviamente, también afecta a las administraciones públicas.

O en el caso que nos exponía la interesada en la **queja 11/1991**, afectada de osteoartritis postraumática y otras secuelas derivadas de accidente laboral, que tras haberle sido denegado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social el derecho a las prestaciones de invalidez permanente, formuló demanda contra el referido organismo, siendo admitida a trámite en Septiembre de 2010 por el Juzgado de lo Social nº 1 de Sevilla, constituyendo su queja el hecho de que se hubiera señalado fecha para juicio para el 7 de Mayo de 2012, cuando habría transcurrido más de año y medio desde que formulara la demanda.

La interesada aseguraba que su situación económica era absolutamente precaria, que, a mayor abundamiento, tenía hijos a su cargo, que no podía trabajar al estar no sólo lesionada sino también fuertemente medicada, no alcanzando a comprender que su única esperanza de solución a través de una resolución judicial se la difieran a tan largo plazo, pidiéndonos trasladáramos a la instancia que correspondiera su ruego de si sería posible el adelantamiento de la fecha de juicio, al menos si se producía alguna suspensión en el transcurso del mucho tiempo que aún quedaba para que se celebrara.

La sequía económica que afecta a tantas corporaciones locales se ponía de manifiesto en la **queja 11/1676**, en la que la interesada planteaba que hacía cuatro años que había sido despedida por el Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos, que la sentencia había declarado improcedente el despido y que, solicitada su readmisión y sustituida la misma por la correspondiente indemnización, al no haberla recibido había solicitado, hacía ya dos años, la ejecución de la sentencia, sin que ni por parte del Juzgado se hubiera hecho efectiva dicha ejecución ni, por supuesto, se hubiera cumplido la resolución judicial por parte del Ayuntamiento condenado, que nos aseguraba que ante su falta de recursos económicos se había ofrecido como *“última solución para hacer frente a la cantidad reclamada, dada su falta de liquidez, varios inmuebles de los que conforman el patrimonio de esta Corporación municipal y que no están afectos a servicios públicos.”*

O el caso expuesto en la **queja 11/812**, cuyo promotor aseguraba que pese a haber comunicado de inmediato al Servicio Andaluz de Empleo que se le había efectuado un pago indebido y haber procedido, con igual inmediatez, a su devolución, le fue extinguida la prestación por desempleo.

Recurrida la referida resolución y desestimada la reclamación previa interpuesta contra la misma, el interesado se vio obligado a presentar el 1 de Octubre de 2010 demanda que por turno de reparto correspondió al Juzgado de lo Social nº 5 de Sevilla, sintiéndose desagradablemente sorprendido al haberle llegado la citación para el correspondiente juicio, señalada para el 10 de Julio de 2012, es decir, para casi dos años después, como resultado de lo cual, y encontrándose actualmente sin trabajo y sin poder

cobrar la prestación de desempleo que estaba percibiendo, que estaba en sus inicios, y a la que estaba firmemente convencido de tener derecho, podía llevarse dos años sin contar con ingreso alguno. Por ello, nos pedía que instáramos el adelantamiento del juicio, pues aunque era consciente de que sería el desafortado cúmulo de asuntos que se tramitaban ante el referido órgano judicial el causante de la demora, no debería ello repercutir en perjuicio del ciudadano en un ámbito, como el laboral, de tan especial repercusión sobre su vida y fortuna.

Pero no cabe duda de que la crisis económica ha hecho mella también en los Juzgados del orden jurisdiccional civil al incrementarse de manera alarmante el número de ejecuciones hipotecarias, de reclamaciones de efectos impagados, de procedimientos ejecutivos, de desahucios por falta de pago de la renta arrendaticia, de todo cuanto tiene que ver con la disminución de los ingresos y la consecuente imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

Frente a ello, la escasez de recursos económicos que también afecta a la Administración impide que las tasas de pendencia y congestión disminuyan, no siendo precisamente el mejor momento para incrementar el número de órganos judiciales, pese a no haber duda de la urgente necesidad de hacerlo.

Y en el plano de los incumplimientos derivados de obligaciones paterno filiales, también hemos observado un serio repunte que repercute sobre el aumento tanto de los procedimientos ejecutivos de sentencias de separación en cuando al impago de la pensión de alimentos se refiere, o incluso de los penales al constituir dichos incumplimientos la posible comisión del delito de abandono de familia, y también de los procedimientos de modificación de medidas, al instarlo los obligados al pago de cantidades que se establecieron en función de unos ingresos que han disminuido a lo largo de los años de crisis, o incluso que han llegado a desaparecer por completo.

Así, el origen de la **queja 11/3671** radicaba en el inexplicable retraso de quince meses que, según el interesado, venía padeciendo un procedimiento de modificación de medidas seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº 6 (Familia) de Sevilla, iniciado por quien a nosotros se dirigía, que nos exponía haberlo hecho debido a que su estatus económico había variado sensiblemente desde que aquéllas se establecieron en la sentencia de separación, tras haber sido despedido de su puesto de trabajo y llegado incluso a agotar la prestación por desempleo.

O el motivo por el que se lamentaba la promotora de la **queja 11/1114**, que tras haber formulado en Septiembre de 2009 denuncia contra quien fue su marido por impago de pensión de alimentos, no había sido sino hasta el momento en que a nosotros se dirigía, en Junio de 2011, que, tras una lenta instrucción por parte del Juzgado de origen, el Juzgado de lo Penal nº 4 de Cádiz había señalado fecha para juicio oral, señalamiento que se difería hasta dentro de nueve meses más, veintiséis meses después de que formulara la denuncia.

La reclamante aseguraba que hacía ya diecinueve meses desde que su ex marido dejara de abonarle la pensión, que tenía dos hijos que dependían de ella y que no creía que pudiera hacer frente a la deuda que estaba generando en personas cercanas que le adelantaban lo justo para ir viviendo, ya que la pensión que el padre de sus hijos había dejado de abonarle eran los únicos ingresos de que disponían, solicitando, en consecuencia, un adelantamiento del juicio al objeto de que no se prolongara más una situación que, dado que la denuncia que dio origen a la misma se formuló en la ya lejana

fecha de Septiembre de 2009, llevaba acumulado hasta este momento un considerable retraso.

En este breve recorrido, podemos comentar, como exponente de que la crisis afecta a las administraciones públicas, el contenido de la **queja 11/718**, cuyo promotor se quejaba de dilaciones en un procedimiento penal en que era denunciante, seguido ante el Juzgado Mixto nº 1 de Morón de la Frontera, cuyos funcionarios se quejaban, a su vez, de que su plantilla fuera igual a la de hace años, habiendo aumentado el número de asuntos no sólo por el de la población sino por haberse allí ubicado el segundo establecimiento penitenciario de Sevilla.

Admitida la queja frente al Ministerio Fiscal, muy brevemente nos significaba éste que *“la queja es veraz, porque, efectivamente, debido a la notoria carga de trabajo de los Juzgados de Morón de la Frontera las diligencias objeto de la queja se están tramitando con notable lentitud.”*

*g) Prisiones.*

Lejos de suponerles un aislamiento –forzado- de los problemas exteriores vinculados a la crisis, la precarísima situación que viven muchas de las familias de las personas encarceladas hace que éstas la pongan de manifiesto en las cartas que nos dirigen, sin ocultar las aristas más duras de sus respectivas situaciones y solicitándonos, o bien ayudas directas para sus hijos, esposas u otros familiares, o bien apoyo para salir cuanto antes de prisión, cuando no ambas cosas.

Escogidas entre numerosas quejas que aluden a este tipo de problemas, hemos seleccionado estas cinco situaciones, todas muy parecidas.

La descrita por una pareja de jóvenes en paro; él tuvo que ingresar a cumplir una condena y ya se encuentra en tercer grado, con posibilidades de salir a diario, ..., si tuviera trabajo. Si tuviera trabajo podrían vivir juntos, conseguir más fácilmente la libertad condicional y puede que preparar su boda.

Un preso plantea que tanto su esposa, como un hermano de él, que vive la pareja, están en paro. Tienen tres hijos y apenas tienen para comer. Les ayuda Cáritas con alimentos básicos. Pide ayuda para ellos pero también que nos interese por su situación penitenciaria, porque considera que si al menos tuviese permisos podría empezar a ayudarles. Se queja también de que la prisión no le proporciona trabajo remunerado, porque, le dicen, que no hay para todos.

En parecidos términos, otro interno describe las penurias que pasan sus dos hijos y su compañera, carentes de cualquier ingreso y tan solo con la ayuda de algún familiar, vecinos y de Cáritas. Tanto en este caso como en el anterior hemos procurado conectarles con los Servicios Sociales Comunitarios para completar las escasas ayudas con que cuentan.

En esta otra historia, es un preso preventivo quien nos plantea que trabajaba en la construcción; se quedó en paro hace tres años y *“tuvo que dedicarse al trapicheo de drogas”*. Le han detenido, y su esposa, que vive con los dos hijos de ambos, no puede seguir pagando la hipoteca de la casa. Nos hemos puesto en contacto con ella para intentar una mediación ante la entidad financiera para que acepte una mensualidad más reducida.

En términos muy parecidos se expresaba otro interno cuyos hijos y esposa estaban desamparados y él estaba agotando el subsidio de desempleo. Por sus dos hijos de 2 y 6 años, la administración les pasa unos 800 euros al año y a eso se le une la ayuda de Cáritas para lo mas elemental. Estamos intentando integrarles entre los peticionarios del Programa de Solidaridad.

Lógicamente la posibilidad de trasladar con algún éxito estos cuadros familiares a la administración penitenciaria, que unos los conoce y otros no, es más que relativa, puesto que las situaciones procesales y penitenciarias se regulan, como es lógico, conforme a rígidas normas legales y reglamentarias que dejan escaso margen a la discrecionalidad. Procuramos que se atienda a estos internos con algún trabajo productivo –remunerado- y en todo caso que no se les prive de su vinculación familiar destinándoles a alguna prisión alejada, lo que aún redundaría en hacer más dramática su situación.

Pero la crisis en el entorno penitenciario reviste otros aspectos, sobre todo en cuanto a la escasez de recursos en las Administraciones competentes. Por ejemplo, en este año 2011 hemos recibido una queja de la Asociación Española de Sanidad Penitenciaria, a través de su presidente, que protesta por el contenido de la Instrucción 13/2011, de 30 de Septiembre, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sobre prescripción, adquisición, dispensación y sustitución de productos farmacéuticos en los Centros Penitenciarios, lógicamente tendente al ahorro farmacéutico también en este ámbito.

La queja acentúa sus críticas en relación con el denominado “programa de intercambio terapéutico”, que permite la sustitución de un medicamento por otro de diferente composición, pero del que se espera el mismo o superior efecto terapéutico.

Dado el carácter estatal de la Instrucción objeto de estas críticas, optamos por remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que analizase si dicha normativa pudiera disminuir la calidad de la asistencia primaria en las prisiones, tal y como denuncia la citada Asociación, que agrupa a gran parte de los médicos de las prisiones de toda España.

#### *h) Educación.*

Los efectos de la devastadora crisis económica en la que nos encontramos inmersos continúa provocando la presentación de determinadas quejas que, no obstante sus peculiaridades, reflejan las dificultades presupuestarias de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la educación conforme a los principios recogidos en el Texto constitucional (artículo 27), en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 10 y 21) así como en la Ley 17/2007, de 10 de Diciembre, de Educación en Andalucía, esto es, el derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones.

Asistimos a problemas de financiación de determinados servicios educativos; comprobamos las dificultades para adecuar infraestructuras a las demandas de la comunidad educativa, que se concretan en las demoras de la ejecución de nuevas instalaciones comprometidas en ejercicios anteriores, y en los problemas de mantenimiento de las existentes. Asimismo, la falta de dotación de personal constituye otra manifestación de la ausencia o limitaciones de presupuesto de la Administración para el ejercicio de sus cometidos.

Ciertamente estas limitaciones presupuestarias afectan no sólo a la Administración educativa sino que inciden de manera especial en las Corporaciones locales, cuyas arcas se encuentran bastante diezmadas por la actual situación económica. Recordemos en este sentido que los Ayuntamientos tienen encomendadas importantes funciones en materia educativa, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y también en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial.

La precaria situación económica que vienen padeciendo desde hace años determinados Ayuntamientos andaluces ha motivado que muchos de ellos acumulen una abultada deuda, entre otras, con las empresas suministradoras de electricidad, tanto por lo que afecta al consumo en las instalaciones municipales como en los edificios escolares.

Las negativas consecuencias de estos hechos –que tuvo su reflejo a comienzos del año 2011- fueron recogidas ampliamente por los medios de comunicación social: Se estaba procediendo al corte de suministro de electricidad en los centros escolares de determinados municipios por el impago del consumo de decenas de Ayuntamientos, con el propósito de presionar a las Corporaciones Locales para que hicieran frente al pago de las elevadas cantidades que adeudaban a Endesa. De este modo, la empresa había adoptado la decisión de cortar el suministro eléctrico de modo selectivo y sobre servicios que no son considerados “*esenciales para la comunidad, entre los que se incluyen los centros escolares.* Tras nuestra intervención se consiguió que el suministro de electricidad fuese considerado como “*servicios especialmente sensibles*” dando prioridad a su mantenimiento frente a otros servicios.

Inciendo en la carencia de recursos de los Ayuntamientos para cumplir con las funciones encomendadas en materia educativa, hemos asistido también a conflictos laborales, que se han concretado en el ejercicio del derecho a la huelga de trabajadores municipales de la limpieza de algunos centros de Educación infantil y primaria, y ello como consecuencia de la excesiva demora en el pago de sus retribuciones.

Estos casos han creado una importante alarma social debido a la insalubridad de las instalaciones escolares que se estaba produciendo por la ausencia de limpieza. Ello determinó, en algún caso, que la Administración educativa adoptara la medida de cerrar el colegio temporalmente hasta que se resolviera el conflicto, el cual concluyó cuando los trabajadores recibieron parte de los salarios adeudados.

En otro orden de cosas, las quejas tramitadas en 2011 han puesto de manifiesto las vicisitudes y dificultades que padece el sector que gestiona los centros privados que imparten el primer ciclo de la Educación infantil. La escasa cuantía de los conciertos educativos para proporcionar una educación de calidad a los niños y niñas que acuden a estos recursos; las dificultades que conlleva que no se permita ofertar plazas no conveniadas, o dicho de otro modo, que sólo se permita ofertar plazas públicas; o aquellas que se centran en demandar el abono de la mensualidad de agosto -aunque no sea lectivo y los centros permanezcan cerrados-, vienen siendo algunas de las demandas del mencionado sector, para quienes si la Administración persiste en no atender sus reivindicaciones la solución final pasará por el cierre de muchos de estos recursos educativos.

No obstante, el asunto que más trascendencia social ha tenido en este ámbito ha sido la demora en el pago a los titulares de los centros concertados de las partidas del concierto educativo correspondientes a las mensualidades de Mayo, Junio y Julio. Esta anómala situación estaba afectando a los propios trabajadores de los centros de Educación infantil, tanto personal administrativo como docente, pues la mayor parte de estas partidas va destinada precisamente al abono de sus salarios y nóminas. De este modo, muchos centros se vieron obligados a continuar prestando sus servicios sin ingresos suficientes, debiendo recurrir para paliar esta difícil situación a préstamos bancarios –en muchas ocasiones denegados- a ayudas familiares o, incluso, a ahorros personales.

Por otro lado, la incidencia de la crisis económica en las rentas familiares ha venido a modificar en profundidad las demandas de este ciclo educativo. En años anteriores, recordemos, uno de los problemas más recurrentes ha sido la escasez de oferta pública de plazas en guarderías. No era infrecuente recibir quejas en las que los padres se lamentaban de no haber obtenido plaza en un centro de estas características donde poder dejar a sus hijos mientras desempeñan su trabajo.

El desempleo, que se ha cebado con especial intensidad en las familias más desfavorecidas, ha contribuido a una importante disminución de la demanda de plazas en los centros y escuelas de Educación infantil por dos razones principalmente. Por un lado, nos encontramos con el hecho de que las familias, por la incidencia de la crisis, no pueden hacer frente al abono del precio público que se exige por el servicio y, por otro, este servicio no resulta en estos momentos tan necesario al no tener que conciliar la vida familiar y laboral, lamentablemente por la inexistencia de esta última.

El regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica.

En Informe anteriores se analizaron los fenómenos del fracaso escolar y del abandono temprano de las enseñanzas, e hicimos especial hincapié en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) como uno de los instrumentos que puede ayudar a superar esta grave lacra que padece la Educación en Andalucía. Al hilo del relato y exposición que se realizaba en aquel trabajo, demandábamos de la Administración un esfuerzo acompasado de unos recursos que tenga en cuenta las características del alumnado que accede a este tipo de Programas, y que, además, se trata de un recurso cuya demanda se incrementaría pues es el medio más idóneo que tienen muchas personas para reincorporarse al sistema educativo.

Durante este ejercicio, las demandas de acceso se han extendido a los ciclos de Formación Profesional. Es cierto que se trata de niveles de estudios no obligatorios, no obstante, las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado, y además, de que las disponibilidades presupuestaría, en cualquier momento, son limitadas.

Ciertamente en 2011 por causa de la crisis económica que venimos sufriendo en los últimos años y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, continuamos advirtiendo un aumento considerablemente del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de Formación Profesional, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener, en algunos casos, una cualificación que no se tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral y, en otros,

mejorar los conocimientos técnicos de una profesión que ya se venía ejerciendo activamente dentro de ese mismo mercado.

*i) Menores.*

Una de las principales manifestaciones del impacto de la crisis en el ámbito de menores la constituye la disminución o ausencia de ingresos económicos de las familias. Así lo han reflejado estudios e informes como el realizado por varias organizaciones que concluyen que el mayor impacto y consecuencias negativas de la crisis económica, se ha producido en los hogares con menores de edad, impacto no solo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

Estas conclusiones tienen su reflejo en las quejas tramitadas durante 2011. En efecto, se han incrementado el número de reclamaciones que ponen de relieve las graves dificultades con las que se encuentran muchas familias para atender adecuadamente a sus hijos debido a la escasez de recursos económicos, sin que por otra parte, reciban las ayudas necesarias de los poderes públicos para superar estas situaciones. Se trata de unidades familiares con una precaria situación económica a las que la crisis ha venido a situar por debajo del umbral de la pobreza, incrementando con ello la situación de riesgo de las personas menores que conviven en dichos núcleos familiares.

Lamentablemente, cada vez es más frecuente la existencia del binomio riesgo-pobreza, y si no aparece siempre como una relación causal, sí como una conjunción cada vez más inevitable. De ahí que las personas en situación de riesgo social son las que precisan de una especial atención de la Administración y deben ser las principales destinatarias de las actuaciones preventivas pues, a la postre y a tenor de los datos estadísticos, son quienes mayores posibilidades tienen de que sus hijos e hijas sean objeto de declaración de desamparo por el Sistema de protección de menores.

Un ejemplo ilustrativo de lo hasta aquí expuesto es una queja presentada por una madre de familia que se lamentaba de que la situación de pobreza extrema era la responsable de que sus hijos hubieran sido declarados en desamparo.

Por otro lado, las llamadas que recibimos en el Servicio del Teléfono del Menor reflejan las nefastas consecuencias que la crisis está provocando en la convivencia de las familias: El aumento del maltrato y la violencia entre las familias azotadas por una situación económica cada vez más precaria a la que a pesar del transcurso del tiempo no se vislumbra la luz al final del túnel. Las comodidades a las que estaban acostumbrados los hijos en épocas anteriores se están viendo drásticamente mermadas por la reducción de los ingresos familiares. Estas limitaciones no siempre son bien aceptadas por los afectados y están generando importantes conflictos familiares que, en ocasiones, desembocan en agresiones hacia los progenitores. Unos padres que se encuentran desbordados e incapaces de poner límites a las demandas de los menores.

Del mismo modo, las denuncias que recibimos en el mencionado Servicio apuntan a un incremento de los casos de negligencia en el cuidado de los menores como consecuencia del incremento de las tensiones, el consumo de drogas o el alcoholismo en familias afectadas por un desempleo de larga duración.

En otro orden de cosas, nos preocupa sobremanera que los problemas financieros pongan en peligro la continuidad de los programas de prevención de situaciones

de riesgo de menores, en especial, por lo que estas restricciones puedan incidir en el trabajo de los Equipos de Tratamiento Familiar.

Asimismo, por lo que respecta a la medidas de protección, las familias extensas de acogidas de menores que previamente han sido tutelados por la Administración autonómica, y a las que la crisis azota en ocasiones con especial intensidad, se lamentan de no estar recibiendo o, en el mejor de los casos cobrando con demora, las ayudas económicas destinadas a sufragar los gastos inherentes al cuidado de los menores a su cargo.

Del mismo modo, el funcionamiento de algunos centros residenciales de protección de menores se ha visto afectado por los ajustes presupuestarios al modificarse o suprimirse los programas desarrollados en algunos de ellos gestionados por entidades colaboradoras. La Administración alude a las potestades de planificación, diseño, control y seguimiento de los recursos especializados de atención a la infancia, de tal modo que considerando que los recursos gestionados por la propia Administración son suficientes para desarrollar los diversos programas residenciales, es lógico que no se demande la ejecución de los mismos por entidades colaboradoras.

No obstante, estas legítimas decisiones del Ente Público Protector de Menores no son aceptadas por los titulares de los mencionados centros en la creencia de que se trata de una medida basada únicamente en criterios económicos y no en el interés superior de los menores.

Finalmente debemos poner de manifiesto que la crisis ha agravado la situación de los menores ex tutelados por el Sistema de Protección. Todos conocemos los graves problemas con los que se enfrenta en la actualidad la juventud, y en especial por lo que respecta a la posibilidad de independizarse de sus familias. Muchas razones contribuyen a esta situación, pero con probabilidad las que mayor peso tienen son, por un lado, las dificultades para acceder a un mercado de trabajo que requiere cada vez mayor especialización, y por otro, la actual crisis económica que “se ceba” especialmente con este colectivo.

### **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 2011, 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) En materia de dependencia.

En relación con el reconocimiento de la situación de dependencia y con las prestaciones y derechos conexos a tal reconocimiento, debemos reseñar la elaboración de una Resolución –**queja 11/2694**– dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía para que impartiera instrucciones en orden a la elaboración de los PIA de las personas calificadas como dependientes moderadas (grado I nivel 2), así como que reconociera efectos retroactivos con fecha 1º de enero de 2011 a las prestaciones económicas de los beneficiarios que habían sido reconocidos en dicha condición antes de primeros de Junio de 2010 (fecha de cómputo del plazo establecido en la Ley de Dependencia). La efectividad de los derechos fijados en la Ley a 1º de Enero de las

sucesivas anualidades de implantación de la misma, implica que a dicha fecha deben estar aprobados los correspondientes PIA y ser efectivos los derechos en que se materializa.

b) En relación con el empleo.

Como señalábamos anteriormente, las restricciones presupuestarias se están notando de modo muy particular en materia de empleo público, como lo demuestra la drástica reducción habida en las ofertas públicas de empleo, lo que está limitando en gran medida las posibilidades de acceso a la Administración pública.

No obstante, la actual crisis puede conllevar que dichas posibilidades de acceso también pueden verse condicionadas por otros motivos distintos del número de plazas convocadas. Tal es el caso de las cuantías que se establecen como derechos de examen, que en algunos casos (hasta 200€) son un verdadero freno para quienes buscan en el empleo público la salida de la situación de desempleo.

Por tal motivo, se han dirigido resoluciones –y continuaremos con ellas durante 2012- a diversos Ayuntamientos y otros Entes Locales instando a la regulación de exenciones en los derechos de examen dirigidas a los colectivos de desempleados y familias numerosas, junto a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Si bien, respecto a estos últimos, son muchas las entidades locales, que al igual que la Administración de la Junta de Andalucía, normativamente tienen reconocido esa exención tributaria.

No podemos dejar de reseñar aquí la gran incidencia que está teniendo la crisis económica en las Corporaciones Locales y los efectos que de la misma se derivan para el personal a su servicio, especialmente por lo que se refiere a los retrasos en el pago de nóminas, lo que está originando una importante conflictividad.

Para tratar de hacer frente a esta situación, muchos Ayuntamientos están promoviendo planes de ajuste que, en unos casos apuestan por modificaciones en la organización municipal (reducción de departamentos, altos cargos y personal de confianza); en otras por la reducción o reorganización de entes instrumentales (fundaciones, patronatos...) o por una racionalización de los recursos humanos (suspensión de la oferta de empleo público, rescisión de nombramientos de interinos, no renovación de contratos laborales temporales, modificación de las condiciones de trabajo, etc).

Respecto de estas medidas de racionalización de los recursos humanos es importante destacar que las mismas están propiciando la aplicación en el ámbito del empleo público de una técnica propia de las relaciones laborales jurídico-privadas como son los Expedientes de Regulación de Empleo. Instrumento que ya ha sido planteado por varios Ayuntamientos andaluces como solución a sus problemas de exceso de plantilla.

A este respecto, la **queja 11/5521**, iniciada de oficio por esta Institución pretende propiciar la elaboración de normas o criterios que posibiliten una aplicación racional y mesurada de este instrumento de ordenación laboral en el ámbito del empleo público.

Por otro lado, y con la intencionalidad de garantizar el principio de legalidad en los expedientes de ayudas sociolaborales, se iniciaron de oficio la **queja 11/5320** y la **queja 11/1187**, con objeto de indagar sobre la iniciación de expedientes para el reintegro de las

ayudas indebidamente percibidas en el seno de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) financiados por la Consejería de Empleo.

c) En relación con el derecho a la vivienda.

El derecho a la vivienda es uno de los que está viéndose más seriamente afectado por las consecuencias de la crisis económica, como lo demuestra el elevado número de personas que están viéndose privadas de sus viviendas al no poder hacer frente al pago de sus obligaciones crediticias y también por el incremento en el número de personas que se ven precisadas a recurrir al parque de viviendas de protección oficial como única fórmula para acceder a una vivienda.

A este respecto, con motivo de la tramitación de la **queja 11/395** pudimos verificar que, a resultas de algunos procesos de adjudicación de viviendas, unidades familiares que no tenían descendencia podían resultar adjudicatarias de viviendas de hasta cuatro habitaciones. Esto ocurre cuando, una vez realizados los sorteos para adjudicar las viviendas las unidades familiares que resultan adjudicatarias renuncian a las mismas por cualquier motivo y estas se ofrecen a otros solicitantes que quedaron en la lista de espera sin tomar en consideración sus necesidades reales en función del número de miembros que componen la unidad familiar.

Esta Institución considera que cada vez es más necesario que la oferta de viviendas protegidas se ajuste a las necesidades más apremiantes y reales de la población más desfavorecida. Por tanto, creemos que se debe apostar –lo hemos dicho en reiteradas ocasiones- por la vivienda en alquiler preferentemente y, en segundo lugar, por que las viviendas que se oferten estén muy ajustadas, en su tipología, a las necesidades de los solicitantes que resulten beneficiarios.

Por todo ello, formulamos **Sugerencia** para que, en lo sucesivo, se prevea, para el supuesto de que no queden cubiertos los cupos de viviendas destinados a familia numerosa o cualquier otro grupo de especial protección, que esa Entidad pueda ofertar de nuevo estas viviendas a través de un procedimiento público, o haciendo uso de la información previa que posea de otras promociones a las unidades familiares que reuniendo todos los requisitos para resultar adjudicatarias de una de estas viviendas finalmente no fueron beneficiarias de las mismas por ser superior el número de demandantes a la oferta de viviendas realizada.

Por otro lado y con la finalidad de obtener una mayor eficacia en la gestión del parque de viviendas protegidas, adaptando las posibilidades reales que ofrece éste a las necesidades de sus solicitantes beneficiarios, que cambian con el transcurso de los años (nuevos empleos que implican traslados, discapacidades, nacimiento de hijos, etc.), creemos que es necesario apostar por facilitar la permuta de estas viviendas. Por ello, formulamos en la **queja 11/1510**, que abrimos de oficio, **Sugerencia** con objeto de que se estudie, previa la modificación de las normas que sean necesarias, la puesta en marcha de un plan destinado a facilitar la permuta de viviendas, tanto protegidas como de promoción libre, a fin de adaptar, en la medida de lo posible, el parque inmobiliario existente a la demanda y necesidades de distintos colectivos, tales como el de las personas mayores, discapacitadas y jóvenes, facilitando con ello no solo la optimización del uso de las viviendas y la adecuación de las mismas a las necesidades de la ciudadanía, sino, también, la apuesta por la ciudad heredada y la sostenibilidad en el ámbito urbanístico.

Asimismo, también formulamos **Sugerencia** para que la puesta en marcha de medidas de esta entidad y complejidad sean previamente –sin perjuicio de su ulterior tramitación normativa- puestas en conocimiento de otros agentes públicos y privados (tales como la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, asociaciones de promotores de vivienda, colegios profesionales, etc.) a fin de que pueda debatirse y valorarse en su justa medida la conveniencia, alcance, dificultades y consecuencias de índole social y jurídica, que pudiera tener un ambicioso programa de esta naturaleza, con el fin de garantizar su movilidad funcional y jurídica.

Por otro lado, siempre nos ha preocupado –y actualmente con más razón- el que existan viviendas protegidas desocupadas. Por ello, hemos tramitado distintas quejas para exigir que se haga cumplir a los beneficiarios de estas viviendas con la obligación de la residencia efectiva en las mismas. De acuerdo con ello, y a título de ejemplo, hemos abierto de oficio la **queja 10/4607** cuando conocimos que en la zona del Polígono Guadalquivir, de la ciudad de Córdoba, existían varias viviendas vacías.

De otro lado, durante este ejercicio, al igual que en años anteriores, hemos recibido diferentes quejas de propietarios que habían cedido sus viviendas para destinarlas al alquiler a través de las denominadas agencias de fomento del alquiler, en la creencia de que serían beneficiarios de la subvención de 6.000 euros prevista para estos supuestos en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo. El problema tiene una enorme entidad por cuanto que se quedaron sin recibir estas ayudas, al menos según los cálculos de esta Institución, cientos y cientos de propietarios, que además desconocían si finalmente iban a recibir esta ayuda ya que la Consejería de Obras Públicas y Vivienda no dictaba resolución expresa denegando las ayudas debido a que se habían agotado las partidas presupuestaria y, al mismo tiempo, según pudo conocer esta Institución, se estaba informando a los solicitantes que la causa de no emitir estas resoluciones denegatoria era que, posiblemente, se podían destinar nuevas ayudas para esta finalidad. Ante esta situación, abrimos de oficio la **queja 11/985**.

El problema era que la propia normativa que contemplaba las ayudas se había derogado, con lo que la posibilidad de que se generaran nuevas disponibilidades presupuestarias era prácticamente nula y, además, de crearse una nueva previsión en este sentido, tendría que disponer si las solicitudes que se podían acoger a esa norma era la que se presentaran a partir de la entrada en vigor de la norma o, por el contrario, ésta tendría efectos retroactivos respecto del derecho reconocido a recibir subvenciones en ejercicios anteriores y que habían quedado sin disponibilidad.

Terminamos formulando **Recomendación** para que se recordara a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que fuera su forma de iniciación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, resolviendo, en consecuencia, lo que procediera en los expedientes de ayuda a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler que estuvieran aún pendientes.

También formulamos **Recomendación** para que, no obstante lo anterior, si la Consejería consideraba que existía la posibilidad real y cierta de que las ayudas que nos ocupan, pese a haber sido ya expresamente derogadas de los Planes de Vivienda vigentes (estatal y autonómico), y pese a haberse agotado e incluso superado el presupuesto disponible y los objetivos convenidos con la Administración estatal, pudieran ser objeto de

nueva dotación presupuestaria para atender las solicitudes pendientes, debería bajo su responsabilidad comunicar a todas las Delegaciones Provinciales:

1º. La necesidad de informar formalmente y por escrito a los solicitantes de que el motivo de no haber resuelto su solicitud de subvención (denegándola por falta de disponibilidad presupuestaria), obedece a la confianza de que se iban a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconocía, aún en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.

2º. La necesidad de informar a los solicitantes pendientes de resolver, formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se inicia el procedimiento, podía entender desestimada por silencio administrativo su solicitud, indicándole en tal caso desde qué momento se ha producido la desestimación presunta, los recursos que podría ejercitar, plazos con los que cuenta para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.

3º. Que, en caso contrario, y de acuerdo con el Recordatorio formulado, se optara por resolver expresamente todas las solicitudes pendientes, sin más dilación y con carácter de urgencia, denegando las ayudas por falta de disponibilidad presupuestaria, evitando así generar expectativas infundadas.

Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los solicitantes de esta ayuda la situación en la que se encontraba su expediente y las expectativas que tenía de que fuera resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pudiera decidir si esperar un plazo de tiempo prudencial a esta eventual disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, si entender desestimada ya su solicitud por efecto del silencio administrativo, ejercitando, si así lo considerara oportuno los recursos que en Derecho correspondan.

En otro orden de cosas, en distintos expedientes de queja estamos detectando que hay municipios que exigen determinados requisitos a los solicitantes de viviendas que no están previstos en la normativa que regula los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, o bien que se excluyen de estos procesos de adjudicación a los solicitantes por causas no contempladas en la normativa reguladora.

Nos referimos, entre otras, a la **queja 10/2979**, **queja 11/610** y **queja 11/1613**, en las que mostramos nuestra preocupación, dictando los oportunos **Recordatorios** de deberes legales y **Recomendaciones**, por las limitaciones, no previstas en la legislación autonómica de obligada observación, para el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en unos momentos en los que existe una especial dificultad para garantizar este derecho. Se trata, en definitiva, de garantizar el principio de igualdad ante la ley en todo el territorio andaluz, evitando que se introduzcan limitaciones o excepciones, que puedan excluir indebidamente a algún ciudadano del disfrute de este derecho, o que beneficie singularmente, insistimos, sin justificación legal a los vecinos de un municipio frente al resto de la población andaluza.

En definitiva, singularidad y diversidad normativa sí, pero siempre en el marco legal establecido y con una motivación que justifique un trato diferencial y que, por tanto, no suponga una vulneración del principio, y al mismo tiempo derecho, de igualdad contemplado, entre otros preceptos, en los arts. 14 y 139.1 CE.

d) En relación con los derechos de las personas en prisión.

También las personas privadas de libertad están viéndose afectadas en el disfrute de sus derechos por las restricciones presupuestarias operadas a raíz de las políticas de ajuste en el gasto público.

En efecto, recientemente hemos presentado en el Parlamento andaluz el Informe Especial “La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas”. Las analizadas han sido básicamente cuatro: el programa de animación deportiva; la muy importante actividad educativa desarrollada por los Centros de Educación Permanente existentes en las cárceles (los CEPER de las prisiones); el programa de intervención con personas que padecen adicciones, que desarrollan los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias, que despliega la Consejería de Igualdad y Bienestar Social; y la colaboración sanitaria, especialmente centrada en la asistencia especializada, tanto en el interior de los establecimientos penitenciarios como en la red hospitalaria del Servicio Andaluz de Salud.

Como puede suponerse estas colaboraciones están viéndose muy afectadas por los recortes presupuestarios. Sobre todo, la de deportes, que ya había perdido para 2011 los 2/3 de su presupuesto, para 2012, según nuestras actuales noticias, se habría quedado en 0. A este respecto, hemos iniciado una actuación de oficio (**queja 11/5971**) para conocer los términos exactos de lo ocurrido pero todavía no tenemos respuesta de dicha Consejería.

Por otro lado, faltan maestros, sobre todo en los grandes centros penitenciarios y, en general, en todos. Faltan técnicos expertos en drogas hasta el extremo de no haber ninguno en centros como Puerto III, con más de 1.600 internos, o un solo experto autonómico en el de Morón de la Frontera, con cerca de 1.700 internos, y también en otros. Y en materia de salud, el proceso de integración de la sanidad penitenciaria en el sistema nacional de salud y por ende en la sanidad pública autonómica se está viendo, todavía más ralentizado en estos años de crisis que llevamos.

A la hora de hacer nuestras Recomendaciones en el citado **Informe Especial**, nos hemos visto en la necesidad de incluir el siguiente párrafo alusivo a la crisis:

*“Somos plenamente conscientes del momento difícil en que nos encontramos y las limitaciones presupuestarias que todas las Administraciones padecen, y, en consecuencia, la dificultad que encontrarán algunas de nuestras recomendaciones para una inmediata aplicación, cuando impliquen un aumento del gasto. Pero no podemos dejar de hacerlas si queremos ser consecuentes con nuestros objetivos garantizadores de derechos fundamentales para todas las personas, incluidas las privadas de libertad que, recordemos, siguen manteniéndolos sin más limitaciones que las que les impongan los fallos condenatorios”.*

Como es obligado, tras este breve discurso exculpatorio, lanzamos nuestra pequeña batería de propuestas que, para la mayoría de ellas, implicarían alzas presupuestarias.

Así solicitamos expresamente a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que restablezca el Programa de Animación Deportiva y vuelva a dar empleo a los monitores que tenía ocupados en las prisiones; A la Consejería de Educación que aumente la dotación de maestros, si no en todas las prisiones sí, al menos, en aquellas más deficitarias de ellos,

y también que se ocupe de los programas de alfabetización y de los estudios de secundaria y bachillerato que tratan de seguir muchos presos; A la Consejería de Igualdad y Bienestar Social le decimos, igualmente, que incremente los medios personales con que cuenta en las prisiones, para aplicar los diversos programas de adicciones; y, finalmente, a la Consejería de Salud, entre otras recomendaciones, que haga llegar a los establecimientos penitenciarios un mayor número de especialistas, desde los hospitales de referencia.

e) En relación con el derecho a la educación.

En este ámbito, debemos reseñar la tramitación de un importante número de quejas relacionadas con la disconformidad de sus promotores con los precios públicos por los servicios educativos complementarios y con la cuantía de la bonificación, principalmente aula matinal y comedor escolar, al considerar que la actual crisis económica han mermado sus ingresos familiares, solicitando una revisión de la bonificación a fin de que se incremente su porcentaje (**queja 11/246, queja 11/5187, queja 11/5192, queja 11/5259, queja 11/5375, y queja 11/ 5379**).

Asimismo, han seguido realizándose numerosas actuaciones en relación con las denuncias sobre deficiencias en los centros escolares y la escasez de partidas presupuestarias para llevar a efecto las obras de mejora y acondicionamiento.

Pero nos parece importante resaltar en este ámbito la actuación realizada de oficio **-queja 11/594-** ante la Compañía suministradora de electricidad Sevillana-Endesa con motivo de los cortes de suministro eléctricos que se estaban realizando en determinados centros escolares de Educación infantil y primaria por el impago de las facturas por las Corporaciones locales.

En efecto, la Ley 54/1997, de 27 de Noviembre, del Sector Eléctrico, autoriza el corte de suministro de energía eléctrica ante el impago de las facturas, a excepción de aquellos servicios que el artículo 89 de la norma considera esenciales (alumbrado público, agua para consumo humano, infraestructuras para la defensa nacional, centros penitenciarios, transportes de servicios públicos, centros sanitarios y servicios funerarios). Desde esta perspectiva, los centros escolares no son considerados servicios esenciales y, en consecuencia, las compañías se encuentran legitimadas, en principio, al corte de suministro con las condiciones y garantías que recoge la Ley señalada.

Tras la admisión a trámite de la queja, la compañía suministradora argumentó que la decisión de cortar el suministro de luz a los colegios tiene su causa en el incumplimiento de algunos Ayuntamientos del acuerdo suscrito para abonar de forma fraccionada las elevadas deudas que mantienen con la empresa. Sin embargo, aunque los colegios no son considerados por la Ley del Sector Eléctrico como “servicios esenciales”, tras la intervención de la Defensoría, la empresa acordó que a efectos internos estos servicios serían calificados como “especialmente sensibles”. Esta novedosa calificación determina que, de ser necesario proceder al corte de luz de los servicios que se vengán prestando, estos –los que se refieran al ámbito educativo- serán los últimos entre las prioridades para suspender el suministro.

También merece ser destacada la actuación realizada de oficio **-queja 11/3810-** ante la Consejería de Educación tras tener conocimiento, por distintos medios de comunicación social, del impago de las cuantías acordadas en los conciertos suscritos con la Administración educativa por los centros escolares que imparten el primer ciclo de Educación infantil. En concreto, las noticias anunciaban que en aquella fecha –finales de

Julio- no se había abonado en su totalidad la mensualidad de mayo, estando pendiente también la de junio, a la que en breve se incorporaría la de julio.

Tras la correspondiente investigación, la Consejería de Educación apunta como origen del problema a los retrasos en el calendario de pagos del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE), órgano encargado de la financiación de las liquidaciones del servicio de atención socioeducativa. La solución propuesta, tras la intervención de la Defensoría y los acuerdos adoptados con el sector, fue establecer como prioritario el abono de las liquidaciones presentadas por las escuelas infantiles frente al pago de otras deudas o compromisos adquiridos.

f) En relación con los derechos de las personas menores.

Han sido múltiples las investigaciones de oficio iniciadas ante las denuncias recibidas en el servicio del Teléfono del Menor sobre posible situación de riesgo de menores, como consecuencia de la escasez de recursos económicos familiares.

Se inició de oficio la **queja 11/4644** ante la Diputación Provincial de Almería tras conocer por los medios de comunicación social que dicho organismo no aportaría la parte que le corresponde para el funcionamiento de los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) que dependen de esta institución, y ello porque no podía invertir 232.238 euros en el proyecto. Tras diversas gestiones, se acordó mantener los contratos del personal adscrito a los Equipos de Tratamiento Familiar, si bien modificando las condiciones de trabajo de los empleados con una reducción del 30% de sus retribuciones, equiparando dichos salarios con los del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía. Por su parte, los técnicos se comprometieron a continuar prestando sus servicios en el marco de la profesionalidad y la experiencia adquirida durante los años de funcionamiento, respondiendo a las planificaciones establecidas con igual calidad, dedicación y eficacia.

g) En relación con las personas en situación o en riesgo de exclusión social.

En lo que respecta al posible agravamiento de la situación de las personas en situación de exclusión residencial severa se ha incoado de oficio la **queja 11/5670**, a fin de conocer las previsiones de los municipios capitales de las provincias andaluzas, para personas sin hogar con la llegada del invierno, la cual se encuentra actualmente en fase de investigación.

Por otra parte, por esta Defensoría se tramita, a iniciativa propia, la **queja 11/3099**, en relación con las Ayudas complementarias previstas en la Ley Andaluza de Servicios Sociales, destinadas a paliar situaciones de emergencia social y las prestaciones a familias con personas menores a cargo, que se encuentra en la actualidad en fase de estudio y valoración de la información recabada en los cuestionarios remitidos por los ayuntamientos a los que nos hemos dirigido.

En relación con los problemas derivados del impago de hipotecas, hemos proseguido con las actuaciones de mediación con los bancos, diferenciando el tipo de mediación –personal o escrita- en función de las circunstancias de cada caso planteado: perspectivas de éxito en caso de negociación, situación judicial del proceso de impago, situación económica y social de la familia, tipo de entidad financiera involucrada, etc. Aunque no haya solución en un porcentaje elevado de los casos, los éxitos obtenidos justifican el esfuerzo y siempre queda la satisfacción de haberlo intentado.

Como hemos adelantado, la crisis ha producido un aumento de personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes ante un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente, todo este panorama, hace que los Servicios Sociales públicos deriven muchas de estas situaciones hacia las entidades sociales.

Este incremento de las derivaciones desde el sector público hacia las entidades sociales puede llegar a crear una situación delicada y preocupante en las actuales circunstancias, dado que la crisis económica está ocasionando una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas de estas entidades, y, por otro lado, dichas entidades están viéndose sometidas a un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan su ayuda, como en la cuantía de lo que precisan.

A fin de analizar mejor esta situación, valorar la importancia del problema y ofrecer soluciones al mismo, se ha acordado incoar de oficio la **queja 11/4506** que actualmente está en tramitación habiéndose llevado a cabo reuniones con las entidades asistenciales más representativas, así como con otras organizaciones de mediano o pequeño tamaño que nos han hecho llegar su análisis, propuestas y reivindicaciones en relación a la grave situación económica actual.

Finalmente, reseñar que ya en el año 2010 iniciamos actuación de oficio, **queja 10/2419**, ante los retrasos en la tramitación del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía que venían siendo observados en todas las quejas individuales tramitadas por esta Oficina. Dicha queja se encuentra en estudio y valoración del último informe de actualización de datos recibido, correspondiente a los ejercicios de 2010 y 2011, de cuyo resultado damos cuenta en la Sección Segunda, Capítulo VII de este informe.

### **Conclusiones, propuestas y compromisos.**

En este año 2011 que acaba de abandonarnos hemos descubierto, con pesar y resignación, que la crisis, ni es un episodio pasajero, ni una mera coyuntura desfavorable en el normal discurrir de los ciclos económicos, sino que, por el contrario, es una realidad asentada en nuestra vida económica y social y con la que deberemos acostumbrarnos a convivir durante un periodo de tiempo que se prevé bastante más prolongado de lo que algunos, ilusoriamente, vaticinaban.

En el año 2011, ha sido también se han comenzado a adoptar unas duras medidas de ajuste que hasta hace muy poco tiempo se descalificaban ante la opinión pública como inaceptables, inconcebibles e inadmisibles, pero que ahora, al socaire del nuevo escenario económico, se presentan como razonables, proporcionadas y, sobre todo, inevitables.

Unas medidas que han golpeado muy duramente a la ciudadanía y han repercutido de modo muy especial en el ámbito de sus derechos sociales: recortes de salarios; retrasos de la edad de jubilación; flexibilidad y precariedad laboral; reducción de los presupuestos públicos; supresión o reducción de ayudas; retirada o recorte de subvenciones; paralización de inversiones públicas, etc.

Pero también 2011 ha sido el año en que la ciudadanía ha empezado a mostrar signos de clara reacción frente a las consecuencias que le depara una crisis de la que no se

sienten en absoluto responsable y donde las personas no están dispuestas a ser las principales, cuando no las únicas, víctimas. A la eclosión en 2011 de movimientos sociales que ocupan calles y plazas denunciando las injusticias de la crisis y del actual modelo económico, se une la presentación por parte de colectivos, asociaciones y entidades de toda suerte de propuestas y medidas dirigidas a modificar aspectos concretos de nuestro sistema jurídico y económico con el objetivo de preservar unos derechos sociales básicos que se perciben en claro riesgo de desaparición.

Nos encontramos pues, en estos momentos, ante una encrucijada histórica de imprevisible evolución y en la que no es fácil vaticinar cuál será el resultado de esa doble dinámica, marcada, por un lado, por el anuncio de la inminente imposición de nuevos y más dolorosos ajustes económicos y recortes sociales; y, por otro lado, por el creciente desacuerdo de una sociedad que se muestra cada vez menos sumisa ante una realidad que perciben como esencialmente injusta.

Y ante esta encrucijada a la que nos lleva el devenir de la crisis económica, las Instituciones de defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía no podemos permanecer ni pasivas, ni expectantes. Antes al contrario, creemos que estamos obligadas a asumir, aunque sea desde la mesura y la prudencia, un papel protagonista en la salvaguarda del contenido esencial de unos derechos sociales en riesgo.

Se trata de un reto que resulta difícil de acometer para unas instituciones como las Defensorías que en no cuentan con medios, ni con atribuciones competenciales en relación a los ámbitos económicos privados en los que se toman buena parte de las decisiones que conforman nuestra realidad en esta situación de crisis.

No obstante, se trata de un reto que desde el Defensor del Pueblo Andaluz nos sentimos obligados a afrontar porque creemos que cumplimos con nuestro mandato estatutario y porque así nos lo demanda una ciudadanía que se siente abandonada y desamparada ante las incertidumbres y penurias de estos tiempos duros y difíciles.

Entendemos que como Institución de defensa de los derechos fundamentales de los andaluces y las andaluzas estamos obligados a ofrecer algo más que unas sentidas condolencias o unas palabras de consuelo cuando nuestros conciudadanos acuden a nosotros exponiendo su sufrimiento, dando testimonio de su tragedia cotidiana y solicitando ayuda para recuperar su dignidad. Creemos que es nuestro deber ofrecer también a esa ciudadanía propuestas y alternativas concretas que puedan contribuir a solucionar sus problemas o, cuando menos, a paliar sus consecuencias.

Unas propuestas que deben ser ambiciosas en sus planteamientos y generosas en su alcance, aunque ello implique en algún aspecto adentrarse en ámbitos competenciales más amplios que los delimitados por nuestras formales atribuciones, porque creemos que así nos lo demanda nuestro mandato estatutario dirigido a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas de Andalucía, y porque entendemos que nuestras propuestas merecen ser conocidas y debatidas por quien ostenta la máxima legitimidad democrática en nuestra Comunidad Autónoma y es el destinatario privilegiado de nuestras aportaciones: el Parlamento de Andalucía.

Las propuestas que incluimos no son originales ni novedosas. La mayoría llevan largo tiempo ocupando el centro de debates y foros y han sido previamente planteadas y defendidas por organizaciones, asociaciones y por diferentes personas a título particular.

Además, varias de las propuestas reseñadas han tenido acogida en anteriores Informes Anuales de esta Institución.

Tampoco pretendemos con estas propuestas ofrecer una solución a los múltiples y complejos problemas que presenta la crisis económica. Nuestra intención es simplemente incitar a un debate social que consideramos imprescindible sobre qué medidas deberían adoptarse para asegurar la pervivencia de unos derechos sociales que consideramos básicos e indeclinables y que creemos que la sociedad debería garantizar a todas las personas, incluso en una situación de crisis como la actual, o precisamente por ello.

Y es que la grave coyuntura económica que atraviesa el país está poniendo en entredicho la persistencia de unos derechos sociales que, hasta hace poco tiempo, pensábamos plenamente garantizados y consolidados. Derechos esenciales para cualquier persona, como el derecho a acceder a un empleo digno o el derecho a disponer de una vivienda adecuada a sus necesidades, han pasado hoy a ser meras quimeras para quienes engrosan las listas del paro o abundan las estadísticas de familias desahuciadas de sus hogares.

Incluso derechos tan básicos como el de obtener alimentos o disponer de un lugar donde dormir han dejado de estar garantizados en una sociedad que contempla, cada vez más resignada e impotente, cómo se multiplican las personas sin hogar y sin techo, obligadas a elegir entre dormir en la calle o hacinadas en albergues municipales y precisadas de conseguir su sustento rebuscando en la basura o haciendo interminables colas en comedores de beneficencia.

Nadie discute ya la profundidad y la gravedad de la crisis económica, y cada vez son menos los que se atreven a cuestionar la necesidad de realizar ajustes y recortes en un modelo económico de Estado del Bienestar que, según se afirma, ha devenido insostenible en la actual coyuntura.

Sin embargo, nos negamos a aceptar que la situación económica del país haga inevitable e ineludible que miles de personas tengan que perder sus viviendas, resignarse a no encontrar un empleo o mendigar para subsistir. Y aún menos podemos aceptar que un país desarrollado como el nuestro no tenga otra opción que contemplar impotente cómo se priva a muchas personas de los derechos más básicos y elementales.

Estamos firmemente convencidos de que, incluso en el actual escenario de crisis, es posible encontrar fórmulas y soluciones que permitan a nuestra sociedad garantizar a toda la ciudadanía unos derechos básicos y elementales y asegurar el mantenimiento de unos estándares mínimos en materia de derechos sociales:

Además, estamos igualmente convencidos de que es posible conseguir este reto sin necesidad de afrontar un incremento en los gastos públicos que sabemos inasumible en estos momentos. Hay posibilidad de conseguir los objetivos propuestos utilizando con mejor criterio fondos ya existentes y modificando algunas normas y preceptos. Lo que se requiere realmente no es más dinero, sino una voluntad firme y un propósito decidido para adoptar cuantas decisiones sean necesarias hasta conseguir garantizar a la sociedad los mínimos de dignidad que está reclamando.

En este sentido, el presente documento no pretende otra cosa que manifestar el apoyo del Defensor del Pueblo Andaluz a una serie de iniciativas que ya vienen siendo

objeto desde hace tiempo del debate social y que creemos que, aplicadas con racionalidad y mesura, podrían contribuir a garantizar a la ciudadanía, mientras dure la presente crisis, el contenido de unos derechos sociales básicos en materia de empleo, vivienda e inclusión social.

Nuestras propuestas son las siguientes:

a) En relación al derecho a una vivienda digna y adecuada.

a.1. *Medidas correctoras y de ayuda ante el impago de préstamos hipotecarios.*

El impago de una hipoteca no sólo implica la pérdida de la vivienda familiar, sino que normalmente va unido a la pervivencia de por vida de una deuda por las cantidades no satisfechas a la entidad financiera. Si a ello le unimos que las unidades familiares afectadas por estos desahucios tienen una situación económica precaria por pérdida previa del empleo, el resultado predecible es que la familia va a pasar a encontrarse en una situación de riesgo social que posiblemente lleve consigo la desestructuración y marginalización del núcleo familiar, lo que hará aún más difícil y utópica la posibilidad de que esa familia pueda encontrar un empleo o reconducir su situación económica.

El coste económico que comporta la atención pública al creciente número de familias normalizadas que están pasando a situación de riesgo como consecuencia de su incapacidad para afrontar deudas hipotecarias no ha sido contabilizado de forma precisa, pero con total seguridad podemos afirmar que está siendo muy elevado.

De otro lado, el coste social de la desestructuración y marginalización de familias normalizadas como consecuencia de impagos hipotecarios es imposible de cuantificar. No obstante, sí podemos anticipar que el coste económico que conllevará, cuando acabe la crisis, recuperar de la marginalidad a las familias que están siendo llevadas a esta situación por los desahucios hipotecarios, será muy elevado.

Por todo ello, consideramos que resulta económicamente rentable y socialmente obligado que los poderes públicos adopten medidas que eviten que personas y familias puedan perder las viviendas que constituyen su hogar familiar y verse abocadas a la miseria y la marginalidad, por no poder hacer frente a sus obligaciones de pago de préstamos hipotecarios como consecuencia de circunstancias sobrevenidas derivadas de la crisis económica.

Entre esas medidas consideramos que debe estudiarse la posibilidad de incluir las siguientes:

**- Establecer líneas de ayuda a través del ICO dirigidas a personas y familias de buena fe que, temporalmente y por causas sobrevenidas, no puedan afrontar el pago de las cuotas del crédito hipotecario, fijando fórmulas de financiación flexibles para el reembolso de estas ayudas.**

**- Regular el sometimiento obligatorio a sistemas de arbitraje de los procedimientos de ejecución derivados del impago de préstamos hipotecarios.**

**- Modificar la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio, en particular sus artículos 55 y 56 a fin de posibilitar que las personas físicas y las unidades familiares puedan**

**someterse a procedimientos concursales en relación con las deudas procedentes de créditos con garantía real.**

- Modificar la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil para **establecer la obligatoriedad de realización una nueva tasación pericial del valor de las viviendas incluidas en procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria, cuando constituyan el domicilio habitual y permanente del deudor**, que se hará a costa de la entidad financiera ejecutante.

- Asimismo, se deberá modificar la Ley Hipotecaria para que **cuando la hipoteca recaiga sobre una vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente de la persona deudora, tenga la facultad de optar por la dación de la vivienda al acreedor hipotecario como fórmula de pago, dando lugar a la extinción total de la deuda hipotecaria.**

Para evitar abusos podría limitarse esta posibilidad a las personas deudoras de buena fe y a aquellas viviendas que no superen un determinado importe. No obstante, creemos que la dación como fórmula de pago debería estar garantizada cuando se trate de viviendas que gocen de algún tipo de protección pública por estar destinadas a la población con menos recursos.

- Asimismo, se deberá modificar la Ley de Enjuiciamiento Civil para **elevar al 75% del valor de tasación de la vivienda cuando la misma resulte adjudicada a la entidad financiera por no acudir ningún postor a la subasta judicial.**

- Por último, se debe modificar la Ley Hipotecaria para reconocer a **la persona deudora hipotecaria que haya optado por la dación en pago de la vivienda que constituía su domicilio habitual, la facultad de optar por permanecer en la vivienda en régimen de alquiler, siempre que se comprometa a satisfacer en concepto de arrendamiento un importe mensual igual al que resultaría de aplicar las condiciones del crédito hipotecario original al importe de la deuda pendiente de pago.**

La financiación de las medidas de ayuda que se proponen consideramos que podrían acometerse utilizando para ello los fondos públicos sobrantes de la partida de 6.000 millones aprobada en 2008 por el Gobierno para la concesión a los ciudadanos de créditos ICO denominados "moratoria hipotecaria", de los que al parecer únicamente se gastaron 73 millones (0,08%), debido a que los mismos se hacían depender de la aprobación por las propias entidades financieras, algo que rara vez ha ocurrido.

Asimismo podría recurrirse a los fondos del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) que cuenta con una dotación de 9.000 millones de euros procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de las aportaciones del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Dicho Fondo fue creado por Real Decreto 9/2009, de 26 de junio, y tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas.

A este respecto, no debemos olvidar que las ayudas propuestas para personas y familias en riesgo de perder su viviendas por impago de préstamos hipotecarios posibilitarían asegurar el pago a las entidades financieras de unos créditos hipotecarios que actualmente están incluidos entre los activos financieros con mayor riesgo de convertirse en créditos fallidos. En consecuencia existiría una gran concordancia entre los objetivos últimos

del FROB de saneamiento de las entidades de crédito y los efectos reales que se conseguirían con las ayudas cuya financiación se pretende.

*a.2. Fomento del alquiler social.*

Como es conocido, ha aumentado la demanda de vivienda protegida mientras están disminuyendo los presupuestos públicos de ayudas destinados a facilitar el acceso al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

I. Esta doble realidad exige que **se proceda a la reprogramación de las ayudas de vivienda destinadas a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre.**

Es decir, es preciso abandonar “inercias” en la concesión de recursos para este fin y valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer nuevos criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos.

Se trataría de aplicar, a partir de unos recursos escasos, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en el ámbito de este derecho constitucional.

II. Es preciso que los poderes **públicos reconduzcan, tal y como tantas y tantas veces se ha prometido, e inmediatamente incumplido, la oferta de viviendas protegidas hacia el régimen de alquiler.**

En primer lugar, porque la función primordial de los poderes públicos en este ámbito es atender las necesidades de la población de acceder a un techo digno y no coadyuvar a la formación de patrimonios privados.

En segundo lugar, porque al ser una respuesta menos atractiva a la necesidad de vivienda, en un país que preferentemente desea vivienda en propiedad, va a permitir dirigir la oferta pública a personas que realmente necesitan acceder a un techo digno, pero no, necesariamente, en propiedad.

En tercer lugar y por los motivos comentados, creemos que, cuando las personas arrendatarias se encuentren en una mejor situación económica en bastantes ocasiones devolverán la llaves, ya que optarán por una vivienda en propiedad, liberando de esta forma una vivienda protegida en alquiler.

En cuarto lugar, porque el menor coste del precio del alquiler facilita que con menos recursos, las personas necesitadas puedan acceder al disfrute de una vivienda.

III. **Es necesario que las promociones públicas de vivienda se adapten al perfil y necesidades del solicitante mayoritario de éstas.**

En muchas ocasiones, se trata de ofrecer una solución inmediata y temporal a una necesidad de vivienda en lugar de ofertar un costoso patrimonio inmobiliario para resolver un problema “de por vida” para una familia. No pretendemos que se ofrezcan meras “soluciones habitacionales”, pero sí que las viviendas se adapten a las circunstancias personales y familiares que permitan cubrir sus necesidades en un horizonte de unos años (vemos, por ejemplo, que continuamente se adjudican viviendas en propiedad de tres

dormitorios para futuras parejas y esto con financiación pública, en los tiempos actuales, no tiene sentido).

**IV. Es imprescindible y urgente que el régimen de protección oficial se extienda durante toda la vida útil de la vivienda.**

No tiene sentido realizar un esfuerzo económico de financiación pública en suelo y ayudas y establecer unos procedimientos de selección para facilitar una vivienda digna a un sector de la población necesitado de tal protección para, al cabo de los años, o a petición de la persona interesada (en el caso de la descalificación) que tales viviendas entren a formar parte del mercado inmobiliario libre.

**V. Creemos que se debe crear un banco de permuta de viviendas por diversas razones, pero fundamentalmente para adjudicar viviendas adecuadas a las necesidades de la población, sin costes adicionales.**

Ello, además de facilitar la respuesta del patrimonio de viviendas protegidas a las necesidades de la población (traslados por motivos de trabajo, enfermedad, incapacidad, descomposición de la unidad familiar, etc.), permite poner en valor este patrimonio al hacerlo más eficiente para cumplir la finalidad con la que fue creado.

VI. Debe estudiarse la viabilidad de que la **Administración Autonómica y, en su caso, los Ayuntamientos, firmen convenios con las entidades bancarias y los promotores privados destinados a facilitar que parte del suelo que mantienen como activos estas últimas sea destinado a la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler.** Con ello se facilita dar una utilidad social y, al mismo tiempo, poniendo a disposición los instrumentos necesarios para gestionar eficazmente los suelos que se encuentren pendientes de desarrollo. Asimismo, se deberán generar ayudas y/o exenciones fiscales para estimular que promotores privados adquieran suelo con esta finalidad.

VII. Es preciso que los poderes públicos adopten medidas para que **los inmuebles en manos de las entidades financieras se valoren como tales activos a precios reales y salgan al mercado**, no sólo por la incidencia que ello puede tener en aumento de la oferta de vivienda y, consecuentemente en su precio, si no también para que las entidades financieras cumplan con su misión de facilitar el funcionamiento del mercado financiero que justifican su propia existencia como entidades privadas de crédito.

VIII. Asimismo, sería oportuno que **los poderes públicos utilicen parte de los fondos destinados al saneamiento de las entidades financieras a la adquisición en condiciones preferentes de las viviendas desocupadas actualmente en poder de dichas entidades como consecuencia de desahucios hipotecarios, con el objetivo de incluirlas en el parque públicos de viviendas destinadas al alquiler social.** De este modo se facilitarían alternativas viables de vivienda a las familias desahuciadas, a la vez que se contribuye a sanear las cuentas de las entidades financieras de los activos afectados mas directamente por la implosión del mercado inmobiliario.

IX. **Es preciso que en los tiempos actuales, los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como “sociales” y que, en la actualidad, son las viviendas de integración,** habida cuenta de que existe un sector de la

población que, ni siquiera con ayudas públicas, puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres del tipo medio.

Se trata de viviendas que poseen un precio de alquiler bajo, a veces simbólico, pero que, en todo caso, los arrendatarios deben afrontar, pues suponen la única alternativa para facilitar su inclusión en el disfrute del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

b) En relación al derecho al trabajo.

La persistencia de las altas tasas de desempleo, unida a la previsión del año 2012, en el que proseguirá la destrucción de empleo, obliga a los poderes públicos y, en particular a la Administración de Empleo a reforzar todos y cada uno de los programas que integran las Políticas Activas de Empleo (PAE): incentivos a la contratación indefinida, Formación Profesional Ocupacional, Programas de Empleo y Formación-Empleo y Programas de inserción laboral de personas con discapacidad, fundamentalmente.

Pues bien, respecto a estas distintos programas de promoción la Junta de Andalucía viene desplegando un amplio elenco de acciones conforme a las directrices del Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011 (Acuerdo de crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones), acuerdo que se ha plasmado en una serie de iniciativas legislativas para la mejora de la empleabilidad y reforma de las PAE, de promoción de la transición al empleo estable y la recualificación profesional y de promoción del empleo de los jóvenes.

La diversidad de estos programas y el elevado número de andaluces a los que implica requiere, más allá de la agilidad en su gestión, el compromiso de los poderes públicos a favor de dos objetivos nucleares:

*b.1. Medidas que favorezcan la creación de empleo.*

- **Incremento de los recursos financieros asignados a las PAE, dando prioridad a los programas relativos a los colectivos con mayores dificultades en el acceso al empleo: mayores de 45 años, jóvenes, etc.**
- **Introducción de programas de seguimiento y control de la acción de fomento en orden a la eficacia y eficiencia de los fondos públicos destinados a esta finalidad.**
- **Garantizar el abono regular de las ayudas establecidas para los participantes en los programas de fomento de empleo, así como de las subvenciones a las entidades y centros colaboradores en las PAE (Centros Especiales de Empleo, etc.)**
- En cuanto al **mercado de trabajo**, esta Institución considera inaplazable introducir en la agenda pública el debate sobre el **reparto del trabajo**. **En este sentido se ha de promover su planteamiento con los agentes económicos y sociales.**

*b.2. Medidas que impidan la destrucción de empleo.*

Como quiera que los distintos informes vaticinan que a lo largo del 2012 proseguirá la destrucción de empleo, por los poderes públicos se favorecerán los **expedientes de regulación de empleo que promuevan medidas alternativas al despido** (suspensiones, reducciones de jornada, etc.).

En este sentido, la reforma laboral introducida por el reciente Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero, extendiendo el despido colectivo al personal laboral del sector público (Disposición Adicional 2ª) a la vez que disponiendo la inaplicación del art. 47 del Estatuto de los Trabajadores (suspensiones de contratos y reducciones de jornada de trabajo) en el Sector Público, novedades legislativas que sin duda tendrán un efecto destacado dadas las dificultades financieras que está atravesando este sector.

c) En relación al derecho a unos condiciones mínimas de subsistencia.

Una sociedad que se dice civilizada no puede tolerar, bajo ningún concepto, que haya personas y familias que sea vean obligadas a dormir en la calle o forzadas a mendigar para poder comer al no poder garantizarles una plaza en un albergue y un plato caliente en un comedor.

Sin embargo, esa es hoy por hoy la realidad cotidiana que se puede contemplar en las calles de muchos pueblos y ciudades de España y, especialmente de Andalucía. Y es, además, una realidad que se agrava cada año conforme se agudiza la crisis económica.

Esta Institución entiende que esto es algo intolerable para un país que se vanagloria de pertenecer al mundo llamado desarrollado y que presume de ocupar un lugar destacado en el concierto de naciones por sus niveles de renta o por su producto interior bruto.

Por ello, consideramos irrenunciable que por los poderes públicos se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar a cualquier persona que lo necesite algo tan esencial y básico como un lugar donde dormir y un plato para comer.

En este sentido, proponemos, con un carácter mínimo, lo siguiente:

**- garantizar la existencia de plazas suficientes de emergencia, en albergues u alojamientos temporales para todas las personas y unidades familiares que lo precisen por carecer de una vivienda digna donde alojarse.**

- garantizar el reparto de alimentos de primera necesidad y la existencia de plazas suficientes en comedores públicos para todas aquellas personas y unidades familiares que carezcan de medios suficientes para asegurar su sustento.

**- garantizar la tramitación y el pago puntual de las prestaciones de carácter económico destinadas a paliar situaciones de emergencia social y, en particular, del salario social y las ayudas a la dependencia.**

Asimismo, entendemos imprescindible que **se regule la participación de las organizaciones que integran el tercer sector de acción social en los sistemas públicos de servicios sociales.** Se trataría de incorporar criterios de racionalidad y control a una realidad marcada por la creciente derivación, en gran medida informal, de los casos relativos a personas y familias en situación de exclusión para su atención por las

organizaciones que desarrollan su labor en el campo de la acción social, ante las manifiestas dificultades de los servicios sociales públicos para atenderlos.

Para concluir, debemos decir que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz entiende que la adopción de las medidas propuestas resulta ineludible si se quiere garantizar a los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía los aspectos más elementales y básicos del conjunto de derechos sociales que les reconocen la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía.

Somos conscientes de que algunas de las propuestas formuladas exceden de las posibilidades y los límites competenciales de nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, estamos igualmente convencidos de que el Parlamento de Andalucía goza de la legitimación suficiente y de las capacidades necesarias para hacer valer estas propuestas ante los organismos y las autoridades que resulten competentes para su puesta en ejecución.

## OFICINA DE INFORMACIÓN

### 3.2. *Asuntos tratados en las Consultas*

Como no puede ser de otro modo, y aunque ya lo hemos relatado, en la parte introductoria de este Capítulo, las consultas relacionadas con la economía de las personas y familias y la **administración económica**, han adquirido este año 2011, carta de naturaleza propia. Así, han sido muy reiteradas las consultas que se concretaban en una solicitud de ayuda por la actuación de las entidades bancarias ante el impago de hipotecas, todo ello relacionado con la persistencia de la situación de crisis económica.

En relación a esta cuestión, hemos de llamar la atención en que ha habido una serie de consultas que coinciden con un tema de candente actualidad y es que los bancos, tras la ejecución hipotecaria, no se conforman con quedarse con la vivienda que fue hipotecada en su día, sino que también actúan contra los avalistas y sus bienes; en algunas ocasiones, a pesar de que la entidad se queda con el inmueble, la deuda sigue sin saldarse, no comprendiendo la ciudadanía que después de haber perdido su vivienda, la cual ofrecieron en garantía hipotecaria, aún le sigan debiendo al banco y teniendo que pagar por un bien que ya ni siquiera poseen, considerando que esto es totalmente injusto.

Las dificultades económicas derivadas de la crisis, como ya sabemos vienen afectando tanto a las familias como a las Administraciones Públicas, así respecto a éstas últimas significar la consulta de los trabajadores del hospital de Valme que a 30 de junio no había cobrado sus nóminas y la realizada por el personal de la policía local del Ayuntamiento de Barbate, mostrando su inquietud pues ya se les debía dos meses de sueldo y una paga extraordinaria.

También siguen siendo muy numerosas las consultas denunciando la tardanza de las Administraciones en hacer efectivos los pagos de las ayudas y subvenciones concedidas, salario social, becas de estudios, becas de curso de formación ocupacional, subvenciones a autónomos y al autoempleo, ayudas a la emancipación, al alquiler, devoluciones IRPF, etc. y la reducción del importe de la ayuda de puntos por hijos a cargo.

O bien, las relacionadas con la actividad recaudatoria de la Administración en general, pudiéndose concretar en los asuntos relacionados con Impuestos, embargos, multas etc; hemos de destacar que han sido muchas las consultas realizadas preguntando por la legalidad de los embargos que las Administraciones les han realizado y que afectaban a los únicos ingresos que tenían (pensiones, ayudas familiares y prestación por desempleo), siendo frecuentes también las que exponían que sus entidades bancarias, en relación a las deudas que con ellas tenían contraídas, no dudaban tampoco en aplicar al pago de sus hipotecas y créditos, los únicos ingresos obtenidos por cobro de pensiones y ayudas sociales.

De esta forma, las consecuencias de la crisis económica se trasluce también en la actuación de la Administración, preocupada, bien por evitar al máximo el gasto público o por allegar fondos a las arcas públicas. Ello puede deducirse de las consultas relacionadas con los retrasos en obtener de las Administraciones el pago de subvenciones, justiprecios, devolución de ingresos indebidos, etc. siendo varias también las relacionadas con la falta de disponibilidad presupuestaria alegadas por los organismos concedentes, para no hacerlas

efectivas. Impago del Fondo Europeo para pequeños empresarios y dilaciones en la concesión de subvenciones destinadas a la creación de empresas.

Significativo también en estos meses, ha sido el aumento de las consultas relacionadas con los expedientes de revisión de oficio de las administraciones públicas de ámbito nacional, ya sea solicitando devolución del cobro de prestaciones de desempleo, a veces tras comprobar que las personas extranjeras que las disfrutaban, habían salido del país sin comunicarlo previamente, otras tras sancionarles por la causa que sea, se les anula la continuación de seguir percibiéndolas, así como la ayuda familiar; denegación de becas educativas o recortes de las mismas alegando la administración que, al tener menos clases de las previstas, se aminoran las cantidades a cobrar.

Finalmente, destacar en este apartado, las consecuencias producidas en Ayuntamientos en los que ha existido cambio político, así la consulta exponiendo que en su localidad la empresa que tenían contratados los servicios de limpieza había tenido que cerrar y que, casualmente, todos sus empleados eran personas con discapacidad; la consulta realizada por una madre de trillizos, a la que al parecer el anterior consistorio le tenía exonerada del pago de guardería y que le había dicho el nuevo regidor personalmente, que eso se iba a acabar; el cambio de ubicación del recinto ferial a otro aledaño a sus viviendas, afectando a más de doscientas familias o la consulta a un expediente de queja por parte del Ayuntamiento implicado, a raíz de haber recibido un impulso a Resolución, solicitando que le enviáramos todos los escritos que la Institución le había dirigido a dicho Ayuntamiento, ya que la nueva Corporación no encontraba antecedente documental alguno al respecto.

#### **4. *Derechos de la Ciudadanía, en sus relaciones con la Administración.***

Pues en bien, en relación con nuestras actuaciones relativas a los Derechos de los Ciudadanos destacamos la **queja 10/1152** en la que los hechos que dieron lugar a la admisión a trámite, se debieron a que, el interesado, en ningún momento obtuvo respuesta escrita en forma de carta, resolución o certificado, etc. de la Delegación Provincial de la hoy Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de Sevilla, sobre una solicitud entregada el 16 de Abril de 2.009, relativa a la obtención directa del carnet profesional RITE (Reglamento de Instalaciones Técnicas de Edificios), reclamada en varias ocasiones por teléfono, en persona y una vez por escrito, mediante Hoja de Quejas y Reclamaciones el día 27 de Octubre de 2.009, con posterior visita en persona para volver a interesarse y sin haber obtenido ninguna respuesta hasta la fecha de presentación de su queja, no siendo hasta el mes de octubre de 2010, cuando el mismo reclamante nos comunicaba que, por fin, se le había enviado respuesta expresa por escrito.

En el informe que se nos remitía, emitido por el Jefe de Servicio de Industria, Energía y Minas, en su penúltimo párrafo se nos decía, entre otras cosas, que se había aprobado un Grupo de Trabajo en la reunión de la Comisión para la Coordinación de la Seguridad Industrial del Ministerio de Industria, para especificar qué titulaciones encajaban en los distintos reglamentos y para definir quién es el técnico competente en cada caso para los carnets profesionales, la cual a fecha de su respuesta, se encontraba elaborando el primer borrador de estos trabajos, en los que se refiere a Instaladores en Baja Tensión, esperando que se continuase elaborando un listado de títulos no limitativo que dé acceso a

la profesión de Instalador o Mantenedor, que pueda ser empleado por todas las Comunidades Autónomas, para alcanzar la pretendida unidad de criterio.

Pues bien, habiendo transcurrido un tiempo que consideramos prudencial, para que el Grupo de Trabajo citado hubiera obtenido resultados en materia de RITE, interesamos se nos informara sobre lo que se hubiera avanzado a este respecto y, en tal caso, si los referidos resultados se habían puesto en conocimiento del interesado del presente expediente de queja, tal como se nos anunciaba en el último párrafo del informe referido.

No obstante, habíamos podido observar que en el escrito de respuesta, sólo se daba cumplida información, sobre la cuestiones de fondo planteadas en el expediente de queja, relativas a la normativa aplicable y titulación exigida, para la obtención directa del carnet profesional RITE (Reglamento de Instalaciones Técnicas de Edificios), haciéndose constar .que desde el 20 de febrero de 2008, se adoptó por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, un criterio general a aplicar para todo el ámbito territorial de Andalucía, el cual determinaba que solo podrían tener acceso a la obtención del carnet profesional de RITE, las personas físicas que posean la titulación universitaria de Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial y Arquitecto (no así Arquitecto Técnico).

A continuación se argumentaba que en la fecha en la que el interesado realizó su solicitud, estaban previstos diversos cambios estructurales motivados por la aprobación de la Ley 17/2009 de 23 de Noviembre sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, más concretamente , la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, por lo que se hacía imprescindible aguardar a la entrada en vigor de las mismas, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y ofrecer al ciudadano una respuesta adecuada y satisfactoria.

A la vista de cuanto antecedió, esta Institución estimó oportuno efectuar las siguientes **Consideraciones:**

**a.-** A la fecha de la formulación de la solicitud del interesado, 16 de Abril de 2009, parece ser que estaba vigente el criterio general adoptado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, a aplicar en todas las Delegaciones Provinciales de dicha Consejería, relativo a que solo las personas físicas con las titulaciones de Ingeniería Industrial, Ingeniería Técnica Industrial y Arquitectura, no así Arquitectura Técnica, podían tener acceso a la obtención del carnet profesional de RITE.

**b.-** Respecto a la segunda de sus argumentaciones, no podíamos estar de acuerdo con la afirmación que se efectuaba relativa a que se hacía imprescindible aguardar a la entrada en vigor de la ley 17/2009 23 de Noviembre de 2009, sobre el Libre Acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y de la posterior Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y ofrecer al ciudadano una respuesta adecuada y satisfactoria, puesto que se constataba que no había sido sino hasta siete meses después de la presentación de la solicitud del interesado, cuando se aprobó esta normativa, pudiendo desprenderse del escrito de respuesta, que la causa de no contestar a la solicitud del interesado, fue la de esperar a ver que pasaba con estas normativas, en cuanto a la regulación de esta concreta cuestión.

**c.-** A nuestro juicio, con tal modo de proceder, no se hizo sino que se produjera el efecto que, según se nos comunicaba, se pretendía evitar, pues lo que se produjo fue una mayor confusión, si cabe, del propio interesado, así como la puesta en cuestión del principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9 apartado 3 de nuestra Norma Suprema,

pues, a tenor del relato de los hechos que el mismo nos efectuó en su día, en ningún momento obtuvo respuesta escrita en forma de carta, resolución o certificado, etc. de esa Delegación Provincial, sobre una solicitud entregada el 16 de Abril de 2.009, reclamada en varias ocasiones por teléfono, en persona y una vez por escrito, mediante Hoja de Quejas y Reclamaciones el día 27 de Octubre de 2.009, con posterior visita en persona para volver a interesarse y sin haber obtenido ninguna respuesta hasta la fecha de presentación de su queja, no siendo hasta el mes de Octubre de 2010, cuando el mismo reclamante nos comunica que, por fin, se le había enviado respuesta expresa por escrito.

Es decir, no era sino diecisiete meses después de la presentación de su solicitud, cuando recibió respuesta expresa respecto del contenido de la misma, a pesar de haberse interesado por diversos medios, sobre el trámite de aquella.

**d.-** La Administración Pública ha de servir a los intereses generales, con sujeción a la Ley y al Derecho, según consagra la Constitución en los artículos 9.1, 9.3 y 103.1 y debe actuar, entre otros, conforme al principio de eficacia.

Asimismo, el artículo 31 del estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, pretende garantizar a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena Administración, que sus asuntos se resuelvan en un plazo razonable, debiendo ser también la actuación de la Administración proporcionada a su fines entre los que, en última instancia, se encuentra el de servicio a los ciudadanos.

El artículo 5.1.d) de la ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, incluye dentro del principio de buena administración el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

El artículo 17.2 de la Ley 6/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz establece que esta Institución vele para que la administración autonómica resuelva, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Por su parte, el artículo 42.1 de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común modificada por la Ley 4/1999, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación y en los plazos vistos para ello (art. 42.2).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución, cuando la normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, será de tres meses, debiendo contarse éste, en los procedimientos iniciados a solicitud de las personas interesadas, desde que ésta última tuviera entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, sin que el transcurso del plazo previsto, exima a la Administración de la obligación de dictar resolución expresa.

Por otra parte, a tenor de los apartados 1 y 4 del artículo 89 de la Ley que nos ocupa, la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas así como aquellas otras derivadas del mismo, sin que en ningún caso, la administración pueda abstenerse de resolver, so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el

ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, a la vista de cuanto antecede, de acuerdo con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, consideramos oportuno formular a esa Delegación Provincial de Economía, Innovación y Ciencia, la siguiente Resolución:

**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los artículos 9.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución; art. 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; y artículos 42.1 y 2 y 89. 1 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

**Recomendación** para que en el futuro, esa Delegación Provincial resuelva de forma expresa y notifique en plazo, las decisiones adoptadas respecto a las solicitudes formuladas por la ciudadanía, que sean objeto de las competencias que legalmente tiene asignadas.

Una vez recibida respuesta a la anterior resolución, de la misma se desprendía que respecto a las cuestiones de procedimiento planteadas en el expediente de queja, la Resolución había sido aceptada y el problema de fondo que subyacía en la misma, relativo a la solicitud formulada por el interesado de obtención de carnet de RITE, se encontraba en vías de solución, con independencia de que finalmente, pudiera obtener el mismo, lo cual, parece ser que en aplicación de la normativa vigente, quedaba supeditado a que acreditase que en su titulación de arquitecto técnico, se incluyeran las materias que son objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas del Edificio RITE.

Con esta valoración estábamos en condiciones de dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja; sin embargo, solo nos quedaba efectuar unas **Consideraciones** finales sobre una de las cuestiones de fondo planteadas, en aras a una mejor defensa de los derechos de la ciudadanía y es la relativa a los requisitos de obtención del Carnet Profesional del Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificio (Rite).

**Primero.-** Según se nos comunicaba, actualmente no existían indicaciones sobre los requisitos de obtención de este Carnet, regulado en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de Julio, por parte de la Comisión del Ministerio de Industria, en concreto sobre las titulaciones universitarias técnicas y no se tenía garantías de que la Comisión aludida, se pronunciase sobre el asunto, en un plazo de tiempo concreto, al ser un grupo de trabajo voluntario propuesto por el Ministerio para recomendar unos criterios razonable a la hora de establecer los requisitos de titulación para la obtención del Carnet Profesional RITE.

**Segundo.-** Por otra parte, el Artículo Segundo, "Modificaciones del Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios (RITE), aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de Julio", en su número VEINTE "artículo 42.3", del Real Decreto 249/2010, de 5 de Marzo, por el que se adaptan determinadas disposiciones en materia de energía y minas a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, había venido a recoger lo que ya preveía el reglamento del 2007:

«3. Los técnicos que dispongan de un título universitario cuyo plan de estudios sobre las materias objeto del Reglamento, podrán obtener directamente el carné, mediante solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma y sin tener que cumplir los requisitos enumerados en los apartados b y c, bastando con la presentación de una copia compulsada del título académico».

**Tercero.** Es en base a esta norma, por lo que se había requerido al interesado el Programa detallado de la asignatura o asignaturas del Plan de Estudio de 1977 (indicando el desglose de número de horas lectivas totales) de la titulación de Arquitecto Técnico, para proceder a la comprobación de si el mencionado Plan, cubre las materias objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas RD 1027/2007, para tras su análisis, proceder a resolver sobre la solicitud del Carnet que el interesado efectuó en su día.

**Cuarto.** No obstante, por esa Delegación en una de sus comunicaciones se nos decía, que dado que no existía una concreción normativa de titulaciones universitarias que específicamente conduzcan a la obtención directa de carnets profesionales y por considerarlo imprescindible en aras a la unificación de criterio en todas las Delegaciones Provinciales de esa Consejería, se había adoptado un criterio general, por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, el cual se comunicó en fecha de 20 de Febrero de 2008, en orden a que sólo podrían tener acceso a la obtención directa del Carnet Profesional de RITE, las personas físicas que posean la titulación universitaria de ingeniero industrial, ingeniero técnico industrial y arquitecto, no así arquitecto técnico.

A nuestro juicio este criterio general adoptado por la mencionada Dirección General, podría ser discriminatorio, con respecto a otras titulaciones universitarias, como por ejemplo la que ostentaba el interesado de arquitecto técnico, en las que a través de los correspondientes Planes de Estudio, se pudiera acreditar las materias de las que son objeto del Reglamento de Instalaciones Térmicas del Edificio RITE (RD 1027/2007, de 20 de Julio).

A mayor abundamiento las titulaciones mencionadas de ingeniero, ingeniero técnico industrial y arquitecto, sólo deberían dar paso a la obtención directa del Carnet RITE, tras la acreditación de que en los correspondientes Planes de Estudio de las mismas, se hayan incluido las materias objeto del Reglamento que nos ocupa, aunque pudiera resultar correcta y fundamentada la existencia de una presunción respecto de los titulados en ingeniería industrial, ingeniería técnico industrial y arquitectura.

No obstante, ello no podía convertirse en una restricción para otras titulaciones, hasta el punto de hacer inviable para ellas la obtención del Carnet Profesional de RITE, por cuanto que tal opción resultaría frontalmente contraria a lo dispuesto en el RD del 2007.

En cualquier caso, consideramos que una disposición normativa de carácter interno como la que, al parecer, aprobó la Dirección General de Industria, Energía y Minas, que suponemos se trataría de una instrucción interna, no resultaría vinculante frente a terceros, debiendo entenderse derogada la misma tras la modificación introducida a raíz de la entrada en vigor de la Ley 17/2009, habida cuenta que no puede resultar contraria a lo dispuesto en una norma de mayor rango, posterior en el tiempo y vinculante para la administración autonómica, dada la competencia exclusiva que el estado tiene en materia de bases y planificación general de la actividad económica, y de bases del régimen minero y energético, en virtud de lo dispuesto en el 149.1.13 y 25 de la Constitución.

En consecuencia, al amparo del artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos **Sugerencia**, en orden a que en aras a salvaguardar el principio de seguridad jurídica y el de igualdad, en todo el territorio andaluz, respecto a la cuestión que nos ocupa, se propusiera por dicha Delegación Provincial, al órgano competente de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, la revisión y, en su caso, adopción de criterios generales a aplicar de forma unitaria en todas las Delegaciones Provinciales de la misma, en orden a la adecuada interpretación y aplicación del apartado 3, del artículo 42 del tan reiterado Real Decreto 1027/2007, de 20 de Julio.