

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2011

CRISIS ECONÓMICA

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2011

Este texto es una recopilación de las cuestiones relativas a la materia Crisis Económica 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

SECCIÓN PRIMERA:	5
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	5
I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.	7
TEMAS TRATADOS EN OTRAS MATERIAS	47
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS	48
<i>Derechos relativos a la protección social: ayudas sociolaborales.</i>	48
I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO	60
2.1. <i>Demora en el pago de las retribuciones de empleados municipales.</i>	60
II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	61
2.2. <i>Vivienda</i>	61
2.2.1. Necesidad de vivienda	61
2.2.5. Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda	65
2.3.1.2. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.	65
2.2.5.2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.	66
2.2.5.3. Ayudas al alquiler de viviendas.	76
2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler	76
2.2.5.3.2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.	83
III.- CULTURA Y DEPORTES	85
2. 1. 3. Manifestaciones de la crisis en el ámbito de la cultura. A propósito de los horarios de las bibliotecas públicas.	85
IV. EDUCACIÓN	88
2.1.2. Edificios Escolares	88
2.1.2.1. Instalaciones y construcción de nuevos centros	89
2.1.2.2. Conservación y equipamiento	94
VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	104
2.1. <i>Empleo</i>	104
2.1.1. Medidas de fomento del autoempleo	104
2.1.2. Programas de promoción del empleo	106
2.1.2.1. Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA).	106
2.1.2.2. Formación Profesional para el empleo.	108
2.1.2.3. Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.	110
2.1.3. Gestión administrativa	121
VIII. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	126
2.1.3. Fraccionamiento de las deudas tributarias	126
X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	131
2. 7. <i>Colectivos sociales desprotegidos.</i>	131
2. 8. <i>Salario Social</i>	138
XII.- ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS	145
2.3.1. Subvenciones.	145
2.3.1.2. Del recorte de las ayudas públicas motivado por la crisis económica.	145
2.3.2. Entidades financieras y aseguradoras	146
OFICINA DE INFORMACIÓN	149
3.2. <i>Asuntos tratados en las Consultas.</i>	149

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

I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

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 cotidianeidad 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 hacía 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 consecuencia 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 las 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 público 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.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS MATERIAS

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.

Derechos relativos a la protección social: ayudas sociolaborales.

INTRODUCCIÓN

La grave crisis económica y financiera que padece nuestro país, que tiene su más triste expresión en la constante destrucción de empleo y correlativo incremento del desempleo, también ha tenido su traslación en la casuística de las quejas que nos presenta la ciudadanía, convirtiendo a esta Institución en un privilegiado observador del drama que traducen. En la mayoría de los casos hemos podido constatar que la intervención de la Junta de Andalucía, por vía de los programas que integran las políticas de fomento del empleo y del Servicio Público de Empleo Estatal respecto a las prestaciones y subsidios por desempleo, viene dando respuestas a través de las distintas modalidades que integran las medidas de promoción a favor del tejido productivo, las políticas activas de empleo e intermediación a favor de los trabajadores desempleados, así como diversos programas tendentes a paliar la situación de las empresas en crisis y de los trabajadores afectados mediante ayudas sociolaborales.

De entre estos colectivos ciudadanos destacan aquellos que encuentran mayores dificultades de acceso e inserción en el mercado laboral como son los colectivos diana conformado por los jóvenes y mayores de 45-50 años, sobre los que vienen estableciendo prioridades y preferencias para su participación en las políticas activas de empleo.

Por otro lado el colectivo conformado por trabajadores y trabajadoras situados en la cincuentena de edad que han perdido su puesto de trabajo en el seno de un expediente de regulación de empleo (ERE), ofrecen a la común dificultad de la reinserción laboral, la particularidad de su edad y lejanía en el tiempo para acceder a la pensión ordinaria de jubilación, situación mitigada transitoriamente por el régimen de prestaciones y subsidios por desempleo, cuya insuficiencia y temporalidad trata de salvar un complementario sistema de ayudas de carácter sociolaboral hasta el acceso a dicha jubilación (ordinaria o anticipada), en las que vienen a confluír la financiación de la empresa y sus trabajadores afectados, y ocasionalmente la Administración de Empleo autonómica.

La Administración autonómica de Empleo, en el marco de sus competencias en materia de políticas activas de empleo, viene desarrollando actuaciones de apoyo sociolaboral y de fomento de la empleabilidad, medidas compatibles con otras de acompañamiento sociolaboral que se incorporan a los procesos de reestructuración de empresas, acción pública que ha adquirido un especial protagonismo como consecuencia de la actual crisis económica y su incidencia en las empresas, que ha obligado a los poderes públicos a articular una serie de medidas a favor de empresas y trabajadores, entre las que se encuentran las ayudas sociolaborales previas a la jubilación, ayudas tramitadas en los últimos años a modo de subvenciones excepcionales y finalmente, a partir de su regulación autonómica de Abril de 2011, como subvenciones directas en régimen de concurrencia competitiva.

En relación a estas ayudas, en los últimos tiempos los medios de comunicación vienen denunciando la existencia de ayudas sociolaborales adjudicadas a beneficiarios sin derecho a ello ("prejubilaciones fraudulentas") y ello en relación a trabajadores/as procedentes de ERE financiados total o parcialmente con fondos públicos, ayudas a las que

no han estado ajenos intermediarios (consultoras, bufetes, mediadores, etc.), extremos sobre los que recaen sospechas de irregularidades administrativas que, finalmente, dieron lugar a la apertura de diligencias penales, así como a actuaciones de fiscalización externa y administrativas internas de control, todo ello en un entorno de encontrado debate parlamentario y destacada resonancia mediática, del que se han hecho eco significativo los medios de comunicación social y la agenda política del día a día.

Esta cúmulo de circunstancias motivaron la apertura de una investigación de oficio (**queja 11/1187**), que obligadamente concluyó sin resolución de fondo al encontrarse la cuestión sometida en vía jurisdiccional penal en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla y, por tanto, condicionada al mandato del art. 17 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución.

No obstante, y dejando a un lado las responsabilidades penales que pudieren deducirse de determinados expedientes relativos ayudas sociolaborales derivadas de ERE sobre los que dicha instancia apreció indicios de relevancia penal, lo cierto es que desde la propia Administración de Empleo se han llevado a cabo actuaciones de investigación que constatan irregularidades relacionadas con aspectos procedimentales en los mismos, perspectiva que se proyecta sobre la mera legalidad de las actuaciones y que vienen a evidenciar una mala administración, en contraposición al *“principio de buena administración”* que novedosamente incorpora nuestro ordenamiento jurídico (art. 31 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía y art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

A través de distintos instrumentos parlamentarios se ha instado el compromiso y el control de la acción política y administrativa llevada a cabo por el Ejecutivo andaluz, primero con una declarativa mediante una Proposición no de Ley de apoyo a la política sociolaboral (8-11/PNLP-000011), en segundo lugar promoviendo, sin éxito, desde la oposición parlamentaria la creación de una comisión de investigación *ad hoc* y, por último, con un constante debate en esta sede a través de múltiples interpelaciones, preguntas orales y escritas dirigidas al Gobierno y a la Administración por los distintos grupos parlamentarios.

La amplia información suministrada por la Consejería de Empleo en sede parlamentaria viene a reflejar la existencia de irregularidades administrativas en la tramitación de determinadas ayudas sociolaborales concedidas a trabajadores/as provenientes de ERE.

Por otro lado, a la actuaciones desplegadas por las instancias anteriores se suman las actualmente en curso por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por el Tribunal de Cuentas, ambas en lo que se refiere a la fiscalización externa de esta actividad de fomento de la Junta de Andalucía.

PRINCIPIOS

El marco jurídico relativo a la actividad de fomento del empleo y de las ayudas sociolaborales, en la medida que se instrumentan como subvenciones, viene establecido fundamentalmente por la Ley General de Subvenciones de 2003, que sustituye a la anterior regulación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, y de forma mimética en las leyes de Hacienda Pública autonómicas, que en lo que a Andalucía se refiere se acomete con anterioridad a la ley estatal una reglamentación en esta materia

mediante Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, norma sustituida por el vigente reglamento aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

En orden a simplificar el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones, por la Consejería de Hacienda y Administración Pública se ha aprobado mediante sendas Órdenes de 30 de agosto de 2010, las “*bases reguladoras tipo*” y los formularios tipo para la concesión de subvenciones en régimen reguladas de concurrencia competitiva y no competitiva, respectivamente, sin que dicha regulación haya alcanzado a la modalidad de subvenciones excepcionales.

De entre los principios de actuación y gestión de la Administración de la Junta de Andalucía, el Estatuto de Autonomía señala en su art. 133 el de transparencia y no discriminación de los ciudadanos, principios que son concretados por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en su art.4 y, añadiendo como principio-derecho el de buena administración, y en el art. 79 el de publicidad y transparencia de la actuación administrativa.

Sin duda la transparencia en el gasto público que conlleva las subvenciones es el principio más destacado por la propia ley estatal en su exposición de motivos, tanto en lo referente a la publicidad de las subvenciones concedidas como a la aprobación y publicación de las bases reguladoras de las convocatorias, reforzando con ello el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.

En cuanto a los principios de concurrencia, objetividad e igualdad y no discriminación, estos principios se ven facilitados por la convocatoria pública de las subvenciones y la aplicación de un procedimiento de concurrencia, competitiva o no, así como con el establecimiento y aplicación de criterios objetivos en orden a la selección de los beneficiarios.

En este sentido el art. 22 de la citada ley estatal establece como procedimiento ordinario de concesión el de concurrencia competitiva y “*con carácter excepcional aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*”.

LA ACCIÓN DE FOMENTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA A FAVOR DE LAS EMPRESAS EN CRISIS Y SUS TRABAJADORES

1. El régimen de ayudas sociolaborales. Antecedentes

En el ámbito estatal, los antecedentes de este sistema de ayudas proviene de los planes de reconversión y reestructuración de empresas en la década de los 80, que mediante las Ordenes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1994 y 1995, dictadas ambas en el seno de los procesos de reconversión y/o reestructuración acometidos por distintas leyes (Ley 21/1982, Ley 27/1984 y diversos Reales Decretos relativos a diversos procesos de reconversión), vienen a establecer ayudas denominadas “*ayudas sociales a los trabajadores tendentes a paliar los efectos de dichos procesos*”, ayudas que no se ceñían exclusivamente a facilitar el acceso a la jubilación ordinaria de los trabajadores afectados, sino que también establecían otras modalidades de ayudas como eran la ampliación extraordinaria de las prestaciones de desempleo, aportaciones a los Fondos de Promoción de Empleo y ayudas extraordinarias para atender situaciones de urgencia y necesidad socio-laboral, favoreciendo de esta manera los procesos de reestructuración de empresas

que pudieren conllevar el cese total o parcial de la actividad de las mismas y contribuyendo al mantenimiento del empleo.

Dichas medidas, que partían de la declaración, mediante real decreto, de un sector industrial en reconversión y de la aprobación del correspondiente plan de reconversión, incluían previsiones de ajustes de las plantillas y las acciones de regulación de empleo necesarias (para las empresas acogidas a dichos planes) y ampliaciones de las compensaciones.

Así las prestaciones de desempleo se ampliaban en su duración e importe, concediendo en todos los casos por el periodo máximo de duración, con independencia de las cotizaciones previas, se crean unos Fondos de Empleo, como órganos de protección, formación y recolocación de los afectados, asumiendo el “*complemento de las prestaciones por desempleo*”, en suma un complejo sistema que en relación a los afectados mayores de cincuenta y cinco años les aseguraba así el tránsito, sin solución de continuidad, entre el desempleo y una situación especial equivalente a la jubilación anticipada. La financiación de los costes de estas medidas, que fueron con cargo a consignaciones específicas de los presupuestos del Estado (y no al de la Seguridad Social), se articularon por vía de los citados Fondos, en los que se integraban los complementos a las prestaciones por desempleo, las ayudas básicas y la complementaria especial de jubilación anticipada, así como las correspondientes al mantenimiento de las cotizaciones asumidos por los propios Fondos y, en su caso, por las empresas, como también las indemnizaciones por despido de los trabajadores afectados.

Con el cumplimiento de los afectados de los 60 años se articulaban las denominadas “*ayudas equivalentes a la jubilación anticipada*” con la finalidad de conservar y mejorar los futuros derechos a la jubilación ordinaria.

Otro antecedente mas cercano lo tenemos en el caso los ERE relativos a la empresa SINTEL, en el que se establecieron ayudas de esta naturaleza por Real Decreto 196/2010, de 26 de Febrero, con el carácter de subvenciones especiales a favor de los trabajadores afectados.

2. Las ayudas sociolaborales en Andalucía con anterioridad a la aprobación de las bases reguladoras específicas.

2.1. El procedimiento en la Consejería de Empleo.

La Administración de Empleo andaluza ha venido manteniendo una serie de programas de fomento de empleo integrados mayoritariamente en las distintas líneas de acción de las políticas activas de empleo, con el objetivo principal de mejora de empleo de la población (desempleada/ocupada), de las que pueden considerarse una excepción las ayudas sociolaborales a favor de los trabajadores/as afectados por ERE o, en su caso, por concurso de acreedores.

Como quiera que estas ayudas sociolaborales se circunscriben a trabajadores/as que han sido objeto de despidos colectivos en el seno de ERE, este específico expediente administrativo se convierte en el requisito previo para el acceso a las mismas, expedientes concatenados que requieren un examen diferenciado de ambos.

a) El procedimiento administrativo de autorización de los ERE.

El procedimiento administrativo de tramitación y aprobación de los ERE viene establecido en el Estatuto de los Trabajadores, y más en concreto en el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio (que deroga la anterior regulación de 1996) por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos, cuya instrucción y resolución corresponde a las Delegaciones Provinciales de Empleo, como autoridad laboral competente en esta materia, procedimiento en cuya instrucción también intervienen la Inspección General de Trabajo y el Servicio Público de Empleo Estatal.

Dicho expediente, el del ERE propiamente dicho, tiene una autonomía propia y diferenciada del simultáneo (en la fase final del procedimiento de aprobación del ERE) o posterior expediente relativo a las ayudas sociolaborales a favor de los trabajadores/as afectados por el mismo, con la particularidad (vinculación) de que los afectados del primero, total o parcialmente, conforma el colectivo beneficiario del segundo. En la práctica, esta circunstancia es la que explica su tramitación paralela o sucesiva, con aprobación del expediente relativo al ERE y de la resolución de concesión de las ayudas a favor de la entidad asociativa de los trabajadores afectados.

b) El procedimiento administrativo referido a las ayudas sociolaborales.

Tras el dictado de la resolución de la correspondiente Delegación Provincial de Empleo, autorizando la medida extintiva de las relaciones laborales afectadas, por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se promueve, en los casos que adoptaban dichas ayudas, la autorización de la concesión de las ayudas sociolaborales dimanantes del ERE que traigan causa (en la práctica con basamento en un protocolo firmado por dicho centro directivo y la empresa afectada), asumiendo el compromiso del pago de las primas de los seguros contratados y ordenando el pago de dichas ayudas a la entidad IFA/IDEA, procedimiento que, en ausencia de normativa reguladora específica, se ha venido abordando con distintos instrumentos jurídicos de cobertura a lo largo del periodo 2001-2010, en primer lugar a través de un Convenio marco, seguido ulteriormente de convenios específicos y finalmente mediante encomienda de gestión al IFA/IDEA.

Por resolución de orden de pago a las citadas entidades intermediarias (rubricadas normalmente por el titular del citado centro directivo), se le instaba la materialización de los pagos individualizados en concepto de "*Ayudas Individuales Sociolaborales excepcionales*" a los trabajadores procedentes de los respectivos ERE.

Este procedimiento, asentado como práctica administrativa en los distintos expedientes, no obstante ha tenido una diferente cobertura jurídica a lo largo de dicho periodo, como se demuestra en los distintos instrumentos utilizados:

- El Convenio marco de colaboración de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico con el IFA (luego IDEA) de 17 de julio de 2001 (vigente hasta el 31.12.2003).

- Convenios específicos entre la Consejería de Empleo y el IFA-IDEA (tras la reestructuración realizada por el Decreto 11/2004, y adscripción del IFA a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, estas ayudas se articulan por vía de convenios específicos

entre ambas, en los que se determinan los beneficiarios, importes y aplicaciones presupuestarias a las que imputar los pagos).

En base a dichos convenios, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, por intermediación del IFA/IDEA dispone “como mecanismo más idóneo” para articular las ayudas sociolaborales una póliza colectiva de Seguro de Vida, en la que la Asociación de extrabajadores afectados resulta tomadora y como asegurados los acogidos al plan de jubilaciones, prestaciones periódicas de devengo y exigibilidad mensual por las cuantías establecidas conforme a un cálculo actuarial en los correspondientes boletines-certificados de adhesión individual a la póliza colectiva.

- Encomiendas de gestión de la Consejería de Empleo a favor de la Agencia IDEA (por Orden de Orden de 30 de diciembre de 2008 se formaliza un Acuerdo de encomienda a favor de la Agencia IDEA para la gestión de este sistema de ayudas.

2.2. El procedimiento en las entidades IFA/IDEA

Paralelamente a la fase final de aprobación del ERE por la Delegación de Empleo o con posterioridad del mismo, por las entidades IFA/IDEA, como entidades colaboradoras, siguiendo las directrices de la Consejería de Empleo se suscriben las correspondientes pólizas con las compañías aseguradoras, y procede a los pagos conforme a lo aprobado por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

En la práctica el procedimiento de subvencionar a un colectivo de trabajadores provenientes de un determinado ERE se acometía por la Dirección General de Trabajo paralelamente al de aprobación del ERE por la Delegación Provincial, con la particularidad de que el acuerdo consensuado entre la representación sindical y la empresa se derivaba a una determinada empresa consultora.

El personal beneficiario de las ayudas, necesariamente incluido en la relación nominal del correspondiente ERE, son en última instancia los beneficiarios perceptores de las ayudas sociolaborales individualizadas.

2.3. Las ayudas sociolaborales a partir de su regulación específica (2011).

La práctica administrativa desplegada por la Consejería de Empleo a lo largo de una década (2001-2011) a través de atípicas subvenciones excepcionales, se interrumpe drásticamente con la regulación llevada a cabo por Orden de la Consejería de Empleo de 1 de Abril de 2011, por la que se aprueban y publican las bases reguladoras y se realiza la convocatoria para el ejercicio corriente de las ayudas sociolaborales destinadas a trabajadores/as afectados por expedientes de reestructuración de empresas, norma que viene a mutar la anterior modalidad subvencional de estas al acogerse a la de *subvenciones regladas en régimen de concurrencia no competitiva* de las previstas en el art. 2.2.b) del Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

Dicha Orden introduce por primera vez una completa regulación de los requisitos a cumplir por los trabajadores/as beneficiarios de estas ayudas, así como del procedimiento administrativo a seguir para su obtención, ya sea la empresa o sus trabajadores quienes la soliciten.

Las ayudas se establecen en una doble modalidad, las previas a la jubilación ordinaria y las extraordinarias para situaciones de urgencia sociolaboral, instrumentando las primeras a través de seguros colectivos de rentas de prima única, que serán promovidos por las empresas o los trabajadores afectados a través de asociaciones constituidas al efecto, y cuyos beneficiarios y asegurados serán en todo caso dichos trabajadores (art.1.3)

El procedimiento administrativo establece una fase previa en la que adquiere especial protagonismo el “*estudio de viabilidad*” de dichas ayudas así como el informe de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa sobre su incidencia en la economía andaluza y de la Consejería de Empleo sobre el empleo. En base a dicha documental e informes, corresponde a la Viceconsejería de Empleo emitir la declaración que habilite a los trabajadores/as de dichas empresas a solicitar estas ayudas.

Para el acceso de los beneficiarios a las ayudas se establecen los requisitos (estar en situación legal de desempleo e inscritas en el SAE como demandantes de empleo, extinción del contrato laboral en relación a empresas objeto de ERE autorizados administrativa o judicialmente o de concurso de acreedores o por causa de despido objetivo, periodo mínimo de cotización a la Seguridad Social de 15 años -mínimo de 3 años en la empresa de procedencia-, dificultades de inserción laboral y ser mayor de 50 años, etc.) así como las cuantías (100% de la aportación del trabajador en la prima deducidas las aportaciones de la empresa y el importe de la indemnización correspondiente al trabajador por la extinción contractual), límites (80% del salario medio bruto de las seis últimas nóminas devengadas y máximo del establecido de pensión límite de la Seguridad Social), así como su duración (periodo restante hasta alcanzar la edad de jubilación ordinaria).

Se establece paralelamente el límite presupuestario que se establezca en la aplicación presupuestaria de cada ejercicio y los compromisos de gasto plurianuales se someten al régimen general establecido en la Ley de Hacienda autonómica (cuatro ejercicios con límite de crédito y ampliación del número de anualidades a fijar por el titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, que requerirá autorización del Consejo de Gobierno si superan los tres millones de euros)

Se atribuye a la agencia IDEA la condición de entidad colaboradora correspondiéndole las funciones de entrega y distribución de las ayudas, colaboración en los reintegros y justificación de los pagos realizados.

Por su parte, se impone a los beneficiarios/as una serie de obligaciones de las que cabe destacar la relativa a aceptar y realizar las acciones de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que le asigne u ofrezca el SAE así como la de destinar al seguro colectivo de rentas la totalidad de lo percibido de FOGASA en concepto de indemnización por la extinción laboral y justificar en debida forma ante la agencia colaboradora diversos extremos (ingreso de la ayuda sociolaboral y de la indemnización de FOGASA a la entidad aseguradora, copia del documento de seguro de renta colectivo suscrito por el beneficiario y el tomador del seguro, certificado de ingreso en la tesorería de la Seguridad Social en Convenio especial en los casos que proceda).

Para las ayudas sociolaborales previas a la jubilación ordinaria se establece un abono fraccionado en cinco pagos (del 20% como anticipo tras la concesión de la ayudas) y sometimiento de dichas ayudas al régimen general de publicidad, reintegro y sanción establecido en el régimen general de las subvenciones.

3. Los programas de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

En contraposición al escenario expuesto en la actividad de fomento consistente en las ayudas sociolaborales descritas a favor de trabajadores y trabajadoras de empresas en situación de crisis, en el seno de la Junta de Andalucía coexisten dos programas de ayudas a las empresas en crisis (que no a los trabajadores) con un tratamiento diametralmente diferenciado, que a diferencia del anterior ha contado con el respaldo que supone un marco normativo predeterminado y completo y unas prácticas administrativas acordes con el mismo.

Así el denominado “*Programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales*”, con soporte en diversos acuerdos de Consejo de Gobierno, es objeto de desarrollo por Orden de 5 de noviembre de 2008, se regulan las bases reguladoras del programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales, tanto para el salvamento como para la reestructuración de empresas en crisis. Para ambas modalidades de ayudas la norma exige a las empresas que se acojan a las mismas el cumplimiento de determinados requisitos: justificación por razones sociales serias, para las de salvamento, y la contribución con cargo a recursos propios en un determinado porcentaje para las de reestructuración, y para ambas limitarse al importe necesario y concederse por una sola vez, entre otras exigencias.

Este régimen de ayudas establece la intervención de la agencia IDEA, a la que se le atribuye la competencia para aprobar un “Plan de reestructuración” (que se acompañará de un estudio de mercado) a elaborar por la empresa solicitante, plan que se deberá comunicar o ser autorizado por la Comisión Europea, según se trate de Pyme o de grandes empresas, correspondiendo a la referida agencia resolver sobre la concesión de la ayuda para la puesta en marcha del plan de salvamento o de reestructuración.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES Y ADECUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Desde la perspectiva de esta Institución, las ayudas sociolaborales a que nos referimos tienen la consideración de subvenciones, conforme a lo establecido en el art. 2.1 de la Ley 38/2003 y art. 103, párrafo segundo de la Ley de Hacienda Autonómica, y por tanto sometidas dicho régimen jurídico, calificación y referente normativo general que, en ausencia de una normativa específica, cabe atribuirles la consideración de “*subvenciones excepcionales*” como sus homólogas estatales descritas en los antecedentes y en los convenios anteriormente citados.

En lo que a los convenios se refiere, estos solo habilitan a los entes IFA/IDEA para llevar a cabo la mera ejecución de la distribución de las ayudas a favor de los trabajadores/as acogidos al mismo (designados en el Plan Social que se acompaña al ERE y que se anexan a la resolución aprobatoria del mismo), sin que el contenido de estos incorporen las exigencias establecidas respecto a las subvenciones excepcionales: los motivos de interés público, social económico, humanitario u otras debidamente justificadas, así como la inexistencia de bases reguladoras a las que puedan acogerse (art. 36 del vigente reglamento autonómico de subvenciones de 2010)

Tan solo en la encomienda de gestión establecida por Orden de 30 de diciembre de 2008 cabe apreciar una regulación del ámbito subjetivo de la acción de fomento, al

señalarse como población diana “*aquellos trabajadores que, teniendo al menos 53 años de edad, presente mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad*”, estableciendo entre las posibles actuaciones a desarrollar la relativa a las pólizas de prejubilaciones.

También se deduce la naturaleza subvencional de los documentos referidos a las transferencias de financiación de explotación al IFA-IDEA y sus respectivas memorias de cuentas anuales.

Así pues, sentado que este conjunto de instrumentos y documentos refuerzan el carácter de *subvenciones excepcionales* de las ayudas sociolaborales, resta examinar en qué medida han intervenido los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad, así como el cumplimiento del marco regulador establecido inicialmente en el art.15 del Decreto 254/2001 y, en forma similar, el vigente art. 36 del Decreto 282/2010, que vienen a disponer, en síntesis, lo siguiente:

- Necesidad de acreditar la finalidad pública o el interés social, económico, humanitario u otras debidamente justificadas. (la propia Ley 38/2003, establece un requisito adicional al exigir que dicha causa o motivo dificulte su convocatoria pública).
- Inexistencia de bases reguladoras específicas a la que puedan acogerse.

El procedimiento a que deberán atenerse estas subvenciones no es otro que el establecido para las subvenciones directas en el art. 34 del citado reglamento de 2010, que se limita a la solicitud de la ayuda (conteniendo una serie de extremos: importe, actividad a subvencionar declaración responsable sobre otras subvenciones con la misma finalidad) y a la aportación de una memoria descriptiva detallada de la actividad.

A la resolución de concesión y, en su caso, a los convenios mediante los que se instrumenten estas subvenciones les atribuye el citado Reglamento el carácter de bases reguladoras, estableciendo el contenido mínimo de la misma: los generales establecidos en el art.28 (indicación de las personas beneficiarias, cuantía, forma y secuencia del pago, condiciones impuestas a las personas beneficiarias, plazo y forma de justificación, e indicación, en su caso, de que han sido desestimadas el resto de las solicitudes).

No obstante, a pesar de la claridad y simplicidad de este marco legal, la práctica administrativa desplegada en relación a la gestión de estas ayudas por parte de la Administración de Empleo y las entidades instrumentales, su práctica ha estado absolutamente ajena al mismo, transcurriendo más de diez años desde el inicial convenio marco de 2001 hasta su regulación reglada en el 2011, dilatado periodo en el que un elevado número de ayudas sociolaborales y un significativo montante presupuestario, no han sido motivo suficiente para salvar la desidia político-administrativa sobre la objetividad, transparencia y publicidad a que resultaban obligadas.

LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES EN LA ACTIVIDAD DE FOMENTO DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO.

La amplísima actividad de fomento desplegada por la Consejería de Empleo en estos últimos años, especialmente en el ámbito de las políticas activas de empleo, se caracteriza por la preeminencia de las subvenciones regladas y la excepcionalidad de las de concesión directa (en su triple tipología: nominativas, de imposición legal y excepcionales),

tal y como lo demuestra el inventario de los programas de apoyo de responsabilidad de dicha Administración se despliega: Programas de Formación profesional Ocupacional, de Transición al Empleo (Plan PROTEJA), de Escuelas Taller, Programa “Más Autónomos”, Programas de Orientación Profesional, “Plan MEMTA”, Programas Integrales de Empleo para jóvenes y mayores de 45 años (Planes MOTIVA y 45 PLUS). Programa de ayudas a centros Especiales de Empleo, Programa de fomento de la empleabilidad, de ayudas de abono de cuotas de Seguridad Social que han percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, etc.

El conjunto de programas expuesto, con sus correspondientes y publicitadas normas reguladoras, vienen a representar la adecuación de los instrumentos de ejecución de las diversas modalidades que integran las políticas activas de empleo a los principios establecidos por la legislación de subvenciones: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia, conforme a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley General de Subvenciones de 2003.

Frente a esta generalidad de la reglalidad de los programas subvencionales de dicha Consejería, ésta mantiene de forma excepcional y durante una década (2011-2011) un régimen de subvenciones excepcionales para las ayudas sociolaborales a favor de trabajadores afectados por ERE, tratamiento diferenciado que si bien pudo tener su razón de ser en los primeros tiempos y en relación a los concretos casos en los que dicho departamento consideró que se daban supuestos de interés público, no puede decirse lo mismo con el transcurrir del tiempo y la aparición de la crisis económica de estos últimos años (2008), periodo en el que el volumen de expedientes (ERE), número de trabajadores y compromisos presupuestarios debieron forzar a la aprobación y publicación de las bases reguladoras de estas ayudas, que solo llega en 2011 tras un enconado y agrio debate político y mediático sobre presuntas irregularidades detectadas en determinados expedientes relativos a las mismas.

La tardía regulación de estas ayudas pone en evidencia la falta de justificación para haber mantenido durante demasiado tiempo el régimen excepcional, máxime en el contexto de subvenciones regladas dominante en el ámbito de la Consejería de Empleo.

Cabe señalar que el carácter excepcional de esta modalidad (subvenciones excepcionales) destaca aún mas su particularidad respecto a las otras modalidades de subvenciones directas, es decir, de las nominativas y las dispuestas por imposición legal, toda vez que estas últimas a través del conocimiento, debate y aprobación parlamentaria de la ley de presupuestos o la ley específica que establezca la nominativa o específica subvención, respectivamente, les otorga de unas notas de legitimidad de las que carecen las primeras, al residenciarse el reconocimiento y concesión de aquéllas en el estricto ámbito y criterio de una Consejería o Centro Directivo, motivo por el cual las exigencias legales y trámites formales establecidos para las subvenciones excepcionales adquieren una especial significación en orden a la adecuación de las mismas a los principios por los que han de regirse.

Esta excepcionalidad, valga la redundancia, de las subvenciones excepcionales hacen que las mismas se sitúen en el límite o *mínimus* del cumplimiento de los principios a que nos venimos refiriendo, de tal manera que si no se justifican las razones de interés público, la dificultad de su convocatoria pública y el respeto a las reglas generales del procedimiento administrativo y de gestión presupuestaria, el elevado margen de

discrecionalidad que conlleva esta excepcionalidad pueden derivar en arbitrariedad e irregularidad de las mismas.

Este planteamiento parece desprenderse del llevado a cabo por otro departamento, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, la cual aborda, desde el inicio de la crisis económica, las ayudas a las empresas viables con dificultades coyunturales a través de las correspondientes bases reguladoras en el mismo año de la puesta de manifiesto de la crisis económica (Orden de 5 de noviembre de 2008), sin que sobre esta línea de ayudas se haya producido sospecha alguna de irregularidades que, en cambio, sí recaen sobre las sociolaborales.

Llegados a este punto, sorprende el tratamiento tan dispar llevado a cabo por la Administración autonómica en relación a la política de ayudas a favor de las empresas (el de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa respecto a las empresas viables en crisis) y sus trabajadores (el de la Consejería de Empleo respecto a los extrabajadores provenientes de ERE), sin duda por la falta de una estrategia común a este respecto, pues si bien las ayudas establecidas para las empresas viables con dificultades coyunturales han sido objeto de una regulación presidida por la transparencia y objetividad de sus criterios de concesión, no ha tenido su paralelo para las ayudas sociolaborales concedidas a favor de los extrabajadores, ayudas que ha sido gestionadas, en la década señalada, extramuros de los principios y de los procedimientos administrativos al caso .

En cuanto a las irregularidades de tipo procedimental que hayan podido incidir en la tramitación de estas ayudas, aún cuando la actuación de esta Defensoría no ha alcanzado a la comprobación del estado material de los expedientes, las expuestas en sede parlamentaria y judicial constituyen un amplio inventario que giran sobre distintos aspectos de los instrumentos de cobertura (convenios y encomiendas), sobre la adecuación de las transferencia de créditos (transferencias corrientes o transferencias de financiación de explotación versus subvenciones corrientes), sobre la autorización de los compromisos de gastos de carácter plurianual (a autorizar por la Consejería o el Consejo de Gobierno en función de su cuantía) o de las encomiendas (por los mismos órganos en función de si la entidad instrumental esta vinculada a la misma Consejería u otra), sobre la competencia del centro directivo otorgante, de la publicidad de las ayudas otorgadas, cumplimiento de los requisitos por los beneficiarios, sobre los criterios y procedimientos de selección de las compañías aseguradoras, etc.

En modo alguno la presente exposición supone el cuestionamiento de la mayoritaria y correcta asignación de las ayudas sociolaborales otorgadas conforme a derecho a favor de trabajadores que han perdido su empleo en base a un ERE, máxime en el actual contexto de crisis y destrucción de empleo, situación que ha de tener una respuesta por parte de los poderes públicos a través de las prestaciones por desempleo, ayudas sociolaborales, a través de las políticas activas de empleo, o todas las medidas existentes conjuntamente. Por el contrario, mostrar nuestro reproche respecto de aquellas en las que haya intervenido conculcación del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el significativo número de expedientes y ayudas afectadas por irregularidades administrativas ha conllevado un gran descrédito de los mecanismos ordinarios de control administrativo interno y externo así como un grave daño al erario público, aspectos expuestos por el propio titular de la Consejería de Empleo en sede parlamentaria de control, al expresar que un elevado número de expedientes de ayudas sociolaborales se encuentran incursos en irregularidades administrativas de diversa

naturaleza y alcance, en virtud de las cuales algunos beneficiarios no resultan acreedores de tal condición (por más que su número no representen una parte significativa respecto al total de trabajadores beneficiarios), lo que a todas luces evidencia que los distintos mecanismos de control del gasto público no han funcionado debidamente, ello con independencia de que haya intervenido o no advertencias en este sentido por parte de los órganos internos de fiscalización.

CONCLUSIONES

Una primera reflexión, de carácter general, cabe hacer respecto a la modalidad de las subvenciones excepcionales, subvenciones cuya existencia constatamos en la práctica totalidad de las Consejerías a través de la obligada publicación de su otorgamientos en el BOJA, que en la medida que se reiteran respecto a un mismo objeto y frente a una pluralidad de potenciales beneficiarios deberían mover a su regulación, publicación y concurrencia.

Esta detección y reconversión, en su caso, de las subvenciones excepcionales en subvenciones regladas, deben ser apreciadas por cada departamento en particular cuando se den las circunstancias o magnitudes que lo aconsejen o, en todo caso, por la actuación transversal de la Intervención General de la Junta de Andalucía en la preceptiva fiscalización de los expedientes de gastos, a través de los correspondientes reparos o elevando las observaciones o sugerencias que en este sentido estime pertinentes dirigir al órgano competente.

Respecto a las ayudas sociolaborales en particular, dos encadenadas conclusiones. En primer lugar el convencimiento de la inadecuada articulación de las ayudas sociolaborales como subvenciones excepcionales en el periodo descrito, pues como se ha dicho la magnitud de los hechos y fundamentos de que traían causa pronto aconsejaron su reconducción como subvenciones regladas de concurrencia no competitiva, y en segundo lugar, la ausencia injustificada de dichas bases reguladoras, la complejidad añadida por la intermediación o encomienda a una entidad instrumental -desconectada del previo ERE del que traen causa las ayudas- así como una deficiente práctica administrativa en la gestión de estas subvenciones, ha introducido excesivos márgenes de discrecionalidad y con ello la presencia de irregularidades administrativas de diverso orden e intensidad.

I. PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

2.1. *Demora en el pago de las retribuciones de empleados municipales.*

Ya en el Informe de 2010, dábamos cuenta de las actuaciones realizadas en la **queja 10/2220**, presentada por un funcionario del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla), en relación con la demora en el pago de las nóminas de los empleados públicos de dicha Corporación, y que concluíamos con el traslado a la Alcaldía-Presidencia de la Entidad Local **Recomendación** para que aprobase el correspondiente Plan de Disposición de Fondos, en los términos que detalladamente reseñamos en el Informe de 2010, al que nos remitimos.

En el presente ejercicio, recibimos respuesta de la primera autoridad municipal del que merece la siguiente reseña:

“De forma preferente se están pagando las nóminas de personal, habiéndose abonado desde Septiembre 2010 a Abril 2011, sin interrupción.

De forma proporcional se pagan nóminas de atrasos de personal que ya no cobra de corriente por no estar en alta.

Se atienden pagos de emergencia social y otros imprescindibles para el funcionamiento de los Servicios, y que por la cantidad que suponen no alteran el principio de calidad de la deuda de las nóminas pendientes de abono. (...)”

Tras un detenido estudio de dicha información, observamos que por la Alcaldía se aceptaba de forma expresa las Resoluciones formuladas y que, puesto que el contenido de la respuesta recibida incluía reseña de medidas instrumentales adoptadas para la materialización de los pagos de nóminas del personal y otros pagos preferentes, entendimos que el asunto que motivó la queja referenciada, se encontraba en vías de solución, dando con ello concluidas nuestras actuaciones, de lo que se informó puntualmente al interesado.

II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

2.2. Vivienda

2.2.1. Necesidad de vivienda.

Destacamos en este apartado dos quejas que aunque en verdad responden a la necesidad de vivienda que manifestaban las unidades familiares que se dirigieron a la Institución, lo que se planteaba de fondo era qué órgano administrativo debía realizar los informes sociales que debían certificar las condiciones que aducían las familias en sus solicitudes de vivienda de segunda adjudicación. En el caso de la **queja 10/5084**, la interesada nos exponía que vivía con sus dos hijos menores de edad en un piso propiedad de su madre, de sólo 47 m², junto a sus dos hermanos. Nos decía que llevaba desde el año 2007 solicitando la adjudicación de una vivienda social a EPSA, sin recibir ningún tipo de respuesta a las solicitudes formuladas, ni recibir visita del Equipo de Trabajo Social de dicha empresa pública. Siempre según la interesada, en su Centro de Servicios Sociales Comunitarios le decían que para poder realizar el informe social que recogiera sus circunstancias, debía solicitarlo un organismo público, por lo que también solicitaba que nos dirigiéramos al mismo para que emitiera el informe.

Tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos a EPSA que nos informó que la Gerencia Provincial se había puesto en contacto con la interesada para informarle que las solicitudes presentadas en este organismo para acceder a una vivienda estaban debidamente registradas y tramitadas y que no podían solicitar el informe social en aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, por lo que debía ser la persona interesada la que aportara el oportuno informe junto a su solicitud de vivienda.

Por ello, y ante la discrepancia que al parecer existía, nos dirigimos a la Delegación Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba para conocer cuál era la forma de proceder en situaciones de necesidad de vivienda como la que nos trasladaba la interesada; es decir, si los Servicios Sociales emitían informes a petición de los interesados para que pudieran aportarlos en otras instancias, o bien si sólo se emitían a petición de algún organismo o empresa pública, como sería en este caso la Gerencia Provincial de EPSA en Córdoba.

En la respuesta que nos remitió la Delegación Municipal se indicaba que no existían directrices sobre la forma de proceder en esta cuestión, pues esperaban un acuerdo entre Administraciones que estableciera los criterios, baremos y procedimientos al respecto. En estos casos, era el profesional el que definía, en el marco de una intervención, la idoneidad de la emisión del informe social, que en ningún caso se facilitaba a los usuarios sino que se remitía directamente al organismo solicitante.

No tenían constancia de que los informes sociales emitidos desde los Servicios Sociales Comunitarios fueran preceptivos ni vinculantes para la adjudicación de viviendas de segunda ocupación, *“bien es así que desde este centro se emiten informes sociales a EPSA cuando a juicio técnico se contempla, e informes, que no informes sociales, de aquellos usuarios/as de nuestros servicios que se han inscrito en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida”*.

En cuanto a la cuestión concreta de la interesada, existían múltiples intervenciones con la unidad familiar en las áreas económica, sociofamiliar, educativa y de vivienda, *“incluidas gestiones de coordinación con EPSA de las cuales se desprendieron falta de coherencia entre la información que se recibía de la familia y la realidad de la convivencia familiar, ante la falta de claridad se determinó la no idoneidad de informe social que impulsara desde este Centro la adjudicación de vivienda”*.

A la vista de toda la documentación obrante en el expediente, explicamos a la interesada cuál era su situación:

En primer lugar, en virtud de la Orden 1 de Julio de 2009, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, para ser adjudicatario de una vivienda protegida, ya sea en compra o en alquiler, es necesaria la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas del Ayuntamiento donde resida la persona solicitante, que facilita la adjudicación de vivienda garantizando los principios de publicidad, igualdad y concurrencia.

De acuerdo con lo anterior, las solicitudes de vivienda protegida debían presentarse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del Ayuntamiento, que en el caso de Córdoba está gestionado por VIMCORSA, o bien solicitarla a través de los servicios sociales municipales, en cuyo caso, tal y como nos informaron, es el juicio profesional el que define en el marco de una intervención la idoneidad de la emisión del informe social, que en ningún caso, se facilitará al usuario/a sino que se emitirá directamente hacia el organismo competente.

Por tanto, aunque pudiera apreciarse cierta discordancia entre el contenido del informe de EPSA y el de los Servicios Sociales del Ayuntamiento –discordancia por la que esta Institución ha abierto de oficio la **queja 11/4503**, actualmente en tramitación y en la que interesamos informe a EPSA- entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También por la misma cuestión acudió a nosotros la interesada de la **queja 11/1787**, madre soltera con una niña de 3 años y que residía, también, en casa de sus padres, en la que también residía, además de ellos, su hermano y su esposa. Es decir, en total seis personas, residiendo en un piso de pequeñas dimensiones, por lo que los problemas de convivencia eran continuos y hacían que el ambiente fuera poco favorable para el desarrollo de la menor. Nos decía, en este sentido, que había solicitado en numerosas ocasiones la adjudicación de una vivienda a EPSA, pero también le exigían un informe social de los Servicios Sociales Comunitarios, que le indicaban, como ya hemos relatado, que debía ser EPSA la que lo demandara.

Con objeto de no ser reiterativos, en su caso concreto, dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando conocimos que de esta unidad familiar sólo existía una actuación de los Servicios Sociales Comunitarios en 2009, por lo que le aconsejaban que solicitara una cita para que le pudieran prestar una atención individualizada a su caso concreto.

En la **queja 11/4715**, la interesada nos indicaba que en aquellos momentos vivía, con sus dos hijos (de 4 y 2 años de edad), recogida por un familiar, en un piso de 70 m² y en el que residían, en total, 9 personas. Su marido se encontraba en prisión, quedándole aún dos años en esta situación. Ella estaba trabajando en una Escuela Taller,

promovida por el Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba, aunque le quedaban 6 meses para su finalización y percibía mensualmente 561 euros. Desde 2008 venía solicitando vivienda a EPSA, Ayuntamiento de Córdoba y VIMCORSa y estaba inscrita en los correspondientes registros, pero no había encontrado solución o respuesta afirmativa ante su necesidad de vivienda. Ella estaba luchando por conseguir una vivienda con objeto de que su marido tuviera un proceso completo de reinserción.

Aunque no observábamos actuación irregular por parte de los organismos afectados, admitimos a trámite la queja. Desde los Servicios Sociales Comunitarios se nos informó que EPSA le había adjudicado una vivienda a la interesada, por lo que entendimos que se había solucionado su problema y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También por su necesidad de vivienda acudió a nosotros la interesada de la **queja 10/6210**. La interesada, víctima de violencia de género, tuvo que abandonar su vivienda, que compartía con quien entonces era su pareja, para ser acogida en la vivienda de sus padres. Desde entonces, venía solicitando la adjudicación de una vivienda protegida adecuada a sus circunstancias socioeconómicas, sin éxito hasta aquel momento. Además, la vivienda que tuvo que abandonar, según se deducía de su escrito, estaba adjudicada a su ex pareja.

Entre la documentación que nos remitió figuraba que había presentado solicitud de adjudicación de vivienda en régimen de alquiler en la Gerencia Provincial de EPSA en Córdoba, en fechas 12 de Febrero de 2007 y 24 de Marzo y 6 de Julio de 2009. Además, nos remitía copia de un certificado de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social a efectos de la colaboración necesaria para la adjudicación de vivienda protegida, según el cual la reclamante estaba incluida en el Programa “*Espacios Positivos de Igualdad*”, dentro de las Medidas de Atención a Mujeres en Situación Límite, llevada a cabo por la promotora de Igualdad, ubicada en un Centro de Servicios Sociales de Córdoba.

A la vista de la situación de precariedad que nos trasladaba la reclamante, admitimos a trámite su queja e interesamos informe a VIMCORSa para conocer si tenían constancia de esta necesidad de vivienda y de su situación personal, así como de las posibles ayudas para el pago transitorio de un alquiler u otras ayudas o recursos públicos a los que pudiera acceder dada su situación.

Como respuesta, VIMCORSa nos informó que la Orden de 1 de Julio de 2009, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, regula la selección de las personas adjudicatarias de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. No tenían datos que certificaran la inscripción de la interesada en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, que era la única vía de acceso a este tipo de viviendas, por lo que se habían puesto en contacto con ella para recomendarle –como también hizo esta Institución en el escrito que le remitimos a la interesada- que formalizara su inscripción en el mismo, con objeto de que pudiera considerarse demandante de vivienda protegida y, si cumplía con los requisitos y su valoración resultaba prioritaria, se le pudiera adjudicar una de ellas. Por tanto, no consideramos oportuno realizar nuevas actuaciones y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 11/17**, divorciada y madre de tres hijas a su exclusivo cargo -ya que su exmarido no le abonaba manutención alguna- nos relataba que se

encontraba en desempleo y en Febrero le finalizaba la ayuda de 426 euros mensuales que percibía, habían agravado su situación, haciéndola crítica, y temía que el impago del alquiler derivara en un desahucio y que se viera con sus tres hijas en la calle, sin recursos económicos de ningún tipo y, según aseguraba, sin un tejido familiar que le facilitara la ayuda en aquellos difíciles momentos.

Ante esta precaria situación en la que se encontraba, admitimos a trámite la queja y nos dirigimos al Ayuntamiento de Baeza (Jaén), que en su respuesta nos relató las intervenciones que los Servicios Sociales Comunitarios habían llevado a cabo con la unidad familiar. En cuanto a su necesidad de vivienda, se había derivado a EPSA con objeto de que explicara su situación y se le adjudicara, en su caso, una vivienda vacía. Además, también se le instó a que se registrara como demandante de vivienda protegida en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. A finales de Febrero, EPSA les comunicó que había quedado vacante una vivienda y el Ayuntamiento propuso a la unidad familiar como adjudicataria y, en aquellos momentos, estaban a la espera de formalizar el contrato y entregar las llaves de la vivienda a la unidad familiar. Por ello, entendimos que el problema estaba resuelto y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la **queja 11/1975**, la interesada nos exponía que hacía cuatro años puso en conocimiento de los Servicios Sociales Comunitarios de su municipio, Conil de la Frontera (Cádiz), sus precarias circunstancias familiares, agravadas en el momento de dirigirse a esta Institución, y la necesidad imperiosa que tenía de acceder a una vivienda social en régimen de alquiler, que gestionaba una empresa municipal, en concreto de las destinadas al cupo de personas en situación o riesgo de exclusión social. En aquellos momentos residía, junto con su marido y su hija de dos años y medio, en la vivienda que había sido de su abuela, en contra de la opinión del resto de familia.

Siempre según la interesada, tras varias entrevistas, nunca se les había informado de la necesidad de que realizara por escrito, dirigido a los Servicios Sociales, su solicitud de vivienda por su especial situación y entregarla en la empresa municipal, para poder entrar a formar parte del cupo de especial protección mencionado. Continuaba diciendo que hasta Marzo de 2011 no se les comunicó que debían hacer este trámite y solicitar que se redactara el informe social, para poder inscribirse en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda. En Abril les comunicaron que no era necesario el informe de los Servicios Sociales, aunque en la empresa municipal sí les indicaban que debían acompañar a su solicitud este informe social, para lo que acompañaban, en su documentación, copia de la hoja informativa de la empresa municipal para los grupos de especial protección, donde claramente se indicaba que entre la documentación a aportar debía constar, para personas en situación o riesgo de exclusión social, un certificado de los Servicios Sociales. Más aún, en otra página de este impreso de solicitud, se especificaba que familias en situación o riesgo de exclusión social eran aquellas respecto de las cuales desde los Servicios Sociales se indicaran carencias personales, económicas, laborales o de otra índole que, en su conjunto, provocaran una situación de exclusión social o el riesgo de acceder a ella.

En este sentido, comprobamos que el artículo 8.3 de la Ordenanza del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del Ayuntamiento de Conil de la Frontera establece, en su último inciso, que en el programa de vivienda de promoción pública para la integración social y al objeto de fomentar la integración y cohesión social, habrá que tener especialmente en cuenta las reservas de viviendas destinadas a familias con especiales dificultades definidas en el programa, «para lo que deberán emitirse los

correspondientes informes técnicos por los servicios sociales municipales, adjudicándose el resto a los otros demandantes no integrados en esta reserva».

A resultas de todo ello, lo cierto era que como quiera que el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida era gestionado por la empresa municipal y ésta exigía que se aportara un certificado de los Servicios Sociales acreditativo de la situación de riesgo o exclusión social, esta unidad familiar aún no había podido presentarlo y poder ser incluida en este grupo de especial protección. Por tanto, de quedar vacantes viviendas de este tipo, no podría ser tenida en cuenta su solicitud de vivienda social en alquiler, única cuyo pago podían afrontar según sus actuales circunstancias económicas.

Por ello, tras admitir a trámite la queja nos dirigimos al Ayuntamiento de Conil de la Frontera, que nos respondió, en cuanto a esta cuestión concreta, que la empresa municipal había acordado, con los Servicios Sociales Comunitarios, que se enviaría informe social acreditativo de las circunstancias socio-familiares y económicas, previa petición de la empresa municipal ante la baremación de nuevas promociones. Con ello, entendimos que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.5. Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda.

2.3.1.2. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.

Los interesados de la **queja 11/4008** nos exponían que con fecha de 14 de Noviembre de 2008 suscribieron con EMUVIJESA contrato de promesa de venta de vivienda futura, en concreto de la vivienda sita en Residencial Dédalo, de Jerez de la Frontera (Cádiz). Según comentaban, sus circunstancias habían variado desde la fecha de firma del contrato, pues si en aquel momento ambos tenía empleo, en el momento de presentar la queja se encontraban sin trabajo, lo que había motivado que desde la entidad bancaria se les denegara la subrogación en el préstamo hipotecario concedido a EMUVIJESA para la promoción de las viviendas. Por ello, habían solicitado en esa empresa municipal la devolución de las cantidades entregadas desde la firma del contrato, sin que hasta el momento hubieran tenido respuesta.

En este sentido, según pudimos comprobar con la copia del contrato que adjuntaban a su queja, constaba en el mismo (estipulación novena, último párrafo) lo siguiente:

“Para la efectiva subrogación del comprador en el préstamo hipotecario concedido, deberá reunir las condiciones que la Entidad Crediticia exija a dichos fines, aportando los avalistas o garantías complementarias que aquella estime oportuno. En el supuesto de que no se pudiera subrogar por no cumplir las condiciones exigidas por la Entidad Crediticia, EMUVIJESA podrá resolver el contrato aplicando la penalidad reseñada en la estipulación duodécima”.

Por su parte, la estipulación duodécima antes indicada, señalaba en su segundo inciso lo siguiente:

“Una vez firmado el contrato de compraventa el impago de alguno de los plazos establecidos o la renuncia a la vivienda conllevará la pérdida por parte del comprador de un 20% de las cantidades que debería haber abonado hasta el momento de la resolución.”

Según afirmaban los interesados, su situación actual era complicada por lo que la devolución de las cantidades entregadas por la compra de la vivienda, les permitiría subsistir durante algún tiempo más, ya que estaban desempleados. Por este motivo, solicitaban la agilización de la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, que esperaban desde el 16 de Junio de 2011, fecha en la que presentaron un escrito en tal sentido, y cuya copia también nos remitieron.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a EMUVIJESA, conocimos que se les había ofrecido ya explicación sobre la situación que se creó y que se había procedido, de manera excepcional, a entregarles cheque por la totalidad de las cantidades aportadas por la compra de la vivienda protegida cuya hipoteca les fue denegada, sin aplicación de penalización alguna. Con ello, entendimos que el problema se había solucionado, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

2.2.5.2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.

En la **queja 09/5958**, el interesado nos indicaba que aún no se habían realizado las obras del programa de transformación de infravivienda incluidas en la 1ª fase, con fecha 15 de septiembre de 2003, de la vivienda ubicada en el municipio granadino de Puebla de Don Fadrique. Hartos de esperar y después de mantener varias reuniones con el Alcalde, en el mes de Abril entregó el proyecto de la obra a los trabajadores que serían los encargados de realizarla, pero a día de hoy aún no habían comenzado las obras.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique, éste nos comunicó que en relación con el Programa de Infravivienda, el Ayuntamiento iba a proceder a reintegrar las cantidades recibidas *“toda vez que este Ayuntamiento no puede llevarlo a término al existir un gran desfase del coste de los proyectos en la fecha de concesión y los que en estos momentos costaría ejecutarlos, y las dificultades económicas que atraviesa esta Corporación”*.

Con posterioridad al inicio de nuestras actuaciones en esta queja, recibimos la **queja 10/1292**, en la que la interesada nos relataba que dentro de este programa, también en Puebla de Don Fadrique, se aprobó la reforma de la vivienda de la que era propietaria; conocía que la cantidad que le correspondió había sido ya abonada por la Junta de Andalucía al Ayuntamiento, pero aún no habían comenzado las obras en su vivienda. Además, se daba la circunstancia que debido al mal estado de su vivienda, el Ayuntamiento la había realojado en una vivienda propiedad municipal –en la que llevaba ya más de ocho años–, pero recientemente había recibido una notificación en la que el Ayuntamiento le ordenaba que desalojara esta vivienda, por lo que se vería forzada a regresar a su vivienda, que se encontraba incluso en peores condiciones que cuando la desalojó.

Además, también recibimos la **queja 10/2336**, en la que una ONG que atendía a personas de etnia gitana, nos denunciaba esta misma situación en el citado municipio granadino. Estas dos quejas se acumularon a la que ya veníamos tramitando.

El Ayuntamiento nos informó de las distintas vicisitudes que habían afectado a la tramitación del proyecto e impedido su ejecución, por lo que nos dirigimos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Granada y al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique. Una vez recibido estos informes, esta Institución trasladó al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique nuestra valoración sobre las actuaciones realizadas:

Las infraviviendas son edificaciones con uso residencial que no alcanzan las condiciones mínimas de calidad que permitan a sus residentes habitarlas de manera segura, digna y adecuada a sus necesidades familiares. Se da la circunstancia de que, habitualmente, los propietarios de infraviviendas son, lamentablemente, personas de escasas, cuando no nulas, posibilidades económicas. Por ello, el programa de transformación de infravivienda representa para la mayoría de estas personas la única solución posible para tener una vivienda digna y en las debidas condiciones de seguridad y habitabilidad, haciendo así efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada previsto en el art. 47 CE.

A juicio de esta Defensoría, las circunstancias puestas de manifiesto a lo largo de la tramitación de la presente queja, evidencian el fracaso más absoluto en la gestión de un asunto de tanta trascendencia para un total de 30 familias del municipio. Por un lado, en lo que afecta a la gestión y aplicación de una subvención comprometida. Por otro, por la imposibilidad de que se haya dado solución a los problemas de 30 familias que no solo siguen con el mismo problema sino que lo verán, a buen seguro, agravado (si no lo han visto ya), ya que la mayoría posiblemente no puede hacer frente a su deber de conservación de las edificaciones si no es con la ayuda del programa de transformación de infravivienda.

A esta Institución le preocupan situaciones como las que se dan en las quejas que nos ocupan. En primer lugar, por el hecho de que se haya tardado más de dos años en presentar los proyectos, circunstancia que, a tenor de lo informado, es una de las causas principales, cuando no la fundamental, del retraso sufrido en la ejecución del programa y, a la postre, en la devolución de la subvención que viene a ser el detonante de la no ejecución de las obras de transformación de infravivienda.

En segundo lugar, con el hecho de que desde el Ayuntamiento se haya ratificado, hasta en dos ocasiones, que se asumiría con recursos económicos propios el coste no subvencionado, para ahora desdecirse y alegar que no puede asumir tales costes con base en la difícil situación financiera que atraviesa, de cuya existencia no dudamos. Compromiso que, por otra parte, consta como estipulación sexta del convenio suscrito con fecha 13 de Julio de 2001, además de la propia voluntad así manifestada por el Ayuntamiento en acuerdo de sus órganos colegiados.

Por último, por el hecho de que, a nuestro juicio, no se hayan sopesado otras alternativas viables técnica y legalmente para dar solución al problema planteado por el desfase en el presupuesto, valorando la posibilidad de modificar los proyectos rebajando el volumen de obra a ejecutar, siempre que las obras finalmente proyectadas dieran por resultado viviendas habitables, y contaran con la aceptación de los beneficiarios, tal y como nos informa la Delegación Provincial.

Del mismo modo, nos preocupa que, pese al tiempo transcurrido, se encuentren sin justificar, por un lado, 16.768,23 €, y 251.488,80 €, por otro; nos preocupa igualmente que se hayan contratado y abonado proyectos por valor de 46.277,98 €, que, a la vista de la

situación actual, resultan inservibles para el fin para el que fueron contratados en 2003, presentados en 2005 y aprobados en 2006. Creemos, en este sentido, que resulta intolerable que no se hayan exigido las responsabilidades correspondientes por el retraso, más aún cuando es el propio Ayuntamiento quien solicita una ampliación de los plazos para presentar los proyectos por falta de tiempo del arquitecto contratado. Sin duda, supone la pérdida de dinero público por cuanto, de consumarse el reintegro de la subvención, se habrá gastado inútilmente en la redacción de proyectos inservibles.

Finalmente, no creemos razón suficiente, y por ello nos preocupa, que desde ese Ayuntamiento se nos responda con que *“Los motivos políticos y/o administrativos que motivaron su paralización desde 1998 a 2001 se desconocen ya que corresponden a otras legislaturas”*.

Por todo lo anterior, no puede decirse que ese Ayuntamiento haya actuado, desde que se inició la tramitación del expediente de transformación de infravivienda, en términos de los artículos 103 de la Constitución, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y 6 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, confianza legítima y servicio a los ciudadanos, y que haya servido con objetividad los intereses de éstos, especialmente los afectados por el programa de transformación de infravivienda, que han visto defraudadas sus expectativas al, finalmente, no ejecutarse dicho programa y ver cómo su problema no solo se ha solventado sino que no se ha agravado.

Del mismo modo, se desprende que esa Corporación Local va contra sus propios actos, al manifestar, insistimos, hasta en dos ocasiones, su voluntad de sufragar con recursos económicos propios el coste de las obras no subvencionado, y así adoptarlo en Pleno Municipal, desdiciéndose posteriormente al afirmar que se va a proceder al reintegro de la subvención concedida, *“al existir un gran desfase del coste de los proyectos en la fecha de concesión y los que en estos momentos costaría ejecutarlos, y las dificultades económicas que atraviesa esta Corporación”*. Ello, sin duda, ha producido una quiebra en la confianza no solo de la ciudadanía, sino también, en el de la propia Administración autonómica.

Por otra parte, no debe olvidar esa entidad local, además del contenido de los artículos 3 CE, 3 LRJPAC y 6 LBRL, ya mencionados anteriormente, que el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establecen que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

Por todo lo anterior, formulamos al Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique **Recordatorio** del deber legal de ese Ayuntamiento de actuar de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia, confianza legítima y servicio a los ciudadanos y de servir con objetividad los intereses de éstos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 103 CE, 3 LRJPAC y 6 LBRL, así como de realizar la gestión de las subvenciones de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, y del artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda

Pública de la Junta de Andalucía, a fin de canalizar todos los recursos públicos de que se dispone para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna reconocido en el artículo 47 CE.

También formulamos **Recomendación** para que, de ser aún posible, y previos los trámites que correspondieran, se estudiara y analizara en profundidad las posibilidades y alternativas para ejecutar las obras de conformidad con las propuestas de la Delegación Provincial en cuanto a la modificación de los proyectos, rebajando el volumen de obra a ejecutar, siempre que las obras finalmente proyectadas dieran por resultado viviendas habitables, y contaran con la aceptación de los beneficiarios, y que la modificación del proyecto fuera aprobada por la Delegación Provincial; y, teniendo en cuenta que, en todo caso, debían realizarse las obras correspondientes a 30 viviendas, pues la subvención otorgada es media por vivienda y en el supuesto de realizarse finalmente un número menor de viviendas, se procedería al recálculo de la subvención en función de las viviendas abordadas.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible y con carácter de urgencia previos trámites legales oportunos, se justificaran, para el caso de que se ejecutaran las obras, o se reintegraran, para el supuesto en que ello finalmente no fuera posible, los 16.768,23 € correspondientes al seguimiento social que se abonaron al Ayuntamiento, así como un primer pago que se hizo al mismo el 13 de febrero de 2007 por parte de la Administración autonómica, conforme a lo establecido en el último Convenio suscrito, por importe de 251.488,80 euros, informándose a esta Institución.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, en todo caso, fuera o no posible aún la ejecución total o parcial del proyecto, previos trámites oportunos, se valoraran por ese Ayuntamiento la posibilidad de exigir las responsabilidades oportunas por el retraso en el expediente y por el retraso en la redacción y presentación de los proyectos, de ser aún procedente, informándose al respecto a esta Institución. También formulamos **Sugerencia** para que, en todo caso, se dieran las instrucciones pertinentes y se adoptaran las medidas oportunas, tanto a nivel político, como a los responsables de la tramitación de los expedientes, a fin de que, bajo ningún concepto, volviera a darse una situación como la que se había puesto de manifiesto con ocasión de la tramitación de estas quejas.

Pues bien, en respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique nos respondió que *“queda enterado de las recomendaciones y sugerencias que se indican en su escrito, lamentando haber llegado a esta situación, ajena a la voluntad municipal, pero que por las circunstancias alegadas nos han llevado a no poder ejecutar los proyectos de rehabilitación en Infravivienda. El Ayuntamiento intentará, dentro de sus posibilidades, acogerse a otros programas que puedan dar solución a las necesidades de las personas afectadas”*.

A la vista de que no se pronunciaba sobre ninguna de las cuestiones por las que le formulamos la resolución, entendimos que la misma no había sido aceptada, por lo que procedimos a incluir, en lo que respecta a este Ayuntamiento, la queja en el presente Informe Anual.

Por otro lado y tras diversos trámites, formulamos a la Directora General de Rehabilitación y Arquitectura **Recordatorio** del deber legal de observar los principios de actuación de la Administración, en especial del principio de servicio con objetividad a los intereses generales, de eficacia, de eficiencia en la actuación y de control de los resultados,

de responsabilidad por la gestión pública, de buena administración, de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante de subvenciones, y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, previstos en los artículos 103 CE, 3 LRJPAC, 3 LAJA, 8 LGS y 114 del TRLGHP.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, previos trámites legales que correspondieran, se dieran las instrucciones oportunas para iniciar el expediente de resolución del Convenio de Obras de fecha 21 de Diciembre de 2006, en el que el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique no había justificado la primera cantidad percibida por importe de 251.488,06€ en concepto de pago a cuenta para la ejecución y dirección de las obras, para posteriormente proceder al correspondiente expediente de reintegro, informándonos al respecto.

También formulamos **Recomendación** para que, previos trámites legales que correspondan, se dieran las instrucciones oportunas para el inicio de expediente de liquidación del convenio suscrito con el Ayuntamiento en fecha 13/07/01 para la redacción del programa de actuación, proyecto técnico y proyecto social y se procediera a la devolución del importe destinado a Seguimiento Social, informándonos al respecto.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, una vez tramitados los expedientes de resolución y liquidación de los convenios citados, y de reintegro de subvenciones, se valoraran, por parte de la Dirección General, las responsabilidades a que pudiera haber lugar, y en su caso, se depuraran, adoptándose las medidas que para ello resultaran necesarias, así como **Sugerencia** para que, como quiera que 30 familias de Puebla de Don Fadrique incluidas en el Programa de Transformación de Infravivienda, habían visto desvanecidas sus expectativas de transformar sus infraviviendas en viviendas dignas y adecuadas, se valoraran posibles soluciones alternativas en el marco del vigente Plan Concertado de Vivienda y Suelo o de cualquier otro programa de ayudas públicas que lo permita, en coordinación y colaboración con el Ayuntamiento de la localidad.

Como respuesta, la Dirección General citada nos informó que había dictado Resolución por la que se autoriza el inicio del expediente de resolución del convenio de ejecución de obra suscrito con el Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique el 21 de diciembre de 2006, y se había acordado la iniciación del procedimiento de reintegro de la cantidad abonada al citado Ayuntamiento en concepto de seguimiento social del convenio, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones, aunque indicamos a la Dirección General en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones que aunque no se pronunciaba al respecto, entendíamos que una vez tramitados estos expedientes, por parte de la Dirección General o por quien correspondiera, se valoraran las responsabilidades a que pudiera haber lugar y, en su caso, se depuraran, adoptándose las medidas que resultaran procedentes.

También en este apartado podemos incluir la **queja 10/1713**, en la que la interesada nos exponía, en nombre de su padre, que en el año 2008 presentaron en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva solicitud de ayuda para la adecuación funcional básica de viviendas, sin que hasta el momento de presentar la queja les hubieran notificado la resolución de su expediente.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a la citada Delegación Provincial, ésta nos indicó, textualmente, lo siguiente:

“A fecha de 3 de Junio de 2010 hay 2.103 expedientes en propuesta de resolución, lo que significa que están a la espera de recibir dotación presupuestaria. El expediente de D^a ... es el número .../2008 por lo que existe 408 registrados con anterioridad al suyo y que evidentemente también se encuentran a la espera de recibir la correspondiente dotación”.

De lo anterior deducíamos que a los 2.103 expedientes en propuesta de resolución, entre los cuales se encontraban el de la reclamante y los 408 anteriores al suyo, no les había sido aún notificada la concesión de la subvención, por lo que no habían cobrado la ayuda. Además, ni el propio interesado ni esta Institución conocía, con la disponibilidades previstas en la convocatoria de ayudas, hasta que número de expedientes, de acuerdo con la prelación establecida, se iba a poder reconocer la concesión de la ayuda solicitada.

Por otro lado, nos preocupaba, dado el número de expedientes en situación de propuesta de resolución, que no se respetaran las previsiones del art. 7.2 de la Orden de esa Consejería, de 16 Junio de 2005, cuyo tenor literal es como sigue

«En el plazo máximo de tres meses desde la fecha de entrada de solicitud y tras someter en su caso, a fiscalización previa el correspondiente expediente de gasto, el órgano competente dictará y notificará a la persona solicitante la resolución sobre la concesión o no de la subvención, en los términos establecidos en el artículo 13.2 del Reglamento por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones ... Caso de no haberse notificado la resolución expresa de concesión en el referido plazo de tres meses, se entenderá la solicitud desestimada, en virtud de lo establecido en el artículo 31.4 de la Ley 3/2004, de 28 de Diciembre».

Por ello, interesamos un nuevo informe para conocer, en síntesis, la cuantía de las disponibilidades existentes para atender las solicitudes de subvenciones destinadas a la adecuación funcional básica de viviendas, el número de orden de expedientes que con la disponibilidad aprobada se podía atender entre los 2.103 expedientes pendientes de resolución y la cuantía de la disponibilidad que sería necesaria para atender la totalidad de los 2.103 expedientes en situación de propuesta de resolución. Asimismo, también queríamos conocer –dado que era previsible que con las disponibilidades presupuestarias no se pudieran atender todos los expedientes- si se iban dictar las oportunas resoluciones para notificar a los interesados la no concesión de las ayudas solicitadas y, en todo caso, de las dilaciones producidas en la tramitación de estas solicitudes.

Una vez que recibimos la respuesta de la Delegación Provincial, trasladamos a ésta nuestras consideraciones pues compartíamos, lógicamente, la necesidad de que existiera disponibilidad presupuestaria como exigencia previa a la adopción de la resolución que procediera y, por tanto, la necesidad de someter a fiscalización previa los preceptos de la resolución. Asimismo, compartíamos, como no podía ser de otra forma, los efectos que provoca, en términos de silencio, la no resolución de los expedientes en el plazo establecido por la norma de tres meses.

Ahora bien, lo que a esta Institución le preocupaba era que, como consecuencia de las disfuncionalidades que se producen en el ámbito de la Administración Pública, derivadas, unas veces, de la tardanza en generar y estar disponible el crédito necesario para afrontar los compromisos de pago para afrontar la concesión de estas ayudas, y, en

otras, de la admisión de un número de solicitudes muy superior al crédito existente, se provocara un retraso estructural en el tiempo de resolución de los expedientes, que tuviera las siguientes consecuencias:

a) El ciudadano queda en una situación, que se prolonga en el tiempo y en la que desconoce si van a otorgarle o no la subvención y en qué plazo se le ingresaría.

b) Si se atiende a la normativa de aplicación, puede entender, o presumir, que la subvención le ha sido denegada por el plazo transcurrido, cuando lo más habitual es que, finalmente, la reciba, ya que en la mayoría de los casos la propuesta de resolución está incluso redactada (pendiente sólo de fiscalización previa). En otro caso, si se ha agotado el crédito presupuestario, en bastantes ocasiones puede ocurrir que el ciudadano desconozca, si el expediente va a ser archivado al haberse superado el límite presupuestario, o si va a quedar pendiente de una nueva convocatoria de ayudas en la que tendría prioridad respecto de los nuevos solicitantes de estas. En fin, pensamos que se está creando una situación de indeterminación en los solicitantes de estas ayudas, que lejos de conseguir el objetivo previsto en la norma, muchas veces perjudica los intereses de estos ciudadanos por la incidencia que todo ello posee en los planes de su economía familiar o personal, lo que puede tener como consecuencia que no puedan afrontar los gastos comprometidos.

c) La figura del silencio administrativo está contemplada como una garantía para la ciudadanía que, presuntamente, en el caso del silencio negativo, puede ejecutar sus acciones en defensa de sus derechos ante los Tribunales. Pero en modo alguno puede ser utilizado para exonerar fácticamente a la Administración de cumplir una obligación, como es la de resolver en tiempo y forma las solicitudes presentadas por la ciudadanía.

En el caso que nos ocupa, ni se cumple el plazo de 3 meses previsto en la Orden de 16 de Junio de 2005, ni se resuelve expresamente dentro de este plazo, como exige la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por todo ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los arts. 103.1 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992, en cuanto a la necesidad de actuar con eficacia y eficiencia, así como de observar el cumplimiento de los plazos de la Orden de 16 de Junio de 2005.

Asimismo, también formulábamos **Recomendación** con objeto de que se realizaran cuantas gestiones fueran necesarias ante los órganos que correspondiera a fin de hacerles llegar el grave problema que se había generado y, en consecuencia, que se agilizaran los trámites necesarios para que se generara el crédito para asumir el pago de estas subvenciones. También formulamos **Recomendación** para que, respecto de todos los expedientes que contaran con propuesta de resolución favorable, se comunicara a los interesados este hecho, informándoles de que se estaba pendiente de trámite de fiscalización previa al no existir, en aquel momento, disponibilidad presupuestaria. Ello con la finalidad de que, al menos, conocieran la situación en la que se encontraban sus expedientes, generándoles la necesaria seguridad jurídica sobre las solicitudes que se presentaron en su día.

Asimismo, respecto de los expedientes cuya ayuda no iba a poder ser abonada con cargo a la última convocatoria de ayudas al exceder el límite presupuestario previsto, se

debía comunicar, a los solicitantes, esta circunstancia y las previsiones de la Administración al respecto.

De la respuesta que nos remitió la Delegación se deducía que ésta aceptaba la primera Recomendación efectuada en nuestra resolución, relativa a que se realizaran cuantas gestiones fueran necesarias ante los órganos que correspondiera a fin de hacerles llegar el grave problema que se había generado en cuanto a las ayudas de adecuación funcional básica de vivienda y, en consecuencia, que se agilizaran los trámites necesarios para que se generara el crédito para asumir el pago de estas subvenciones.

No obstante, en lo que respecta a nuestra segunda Recomendación, se discrepaba de su contenido, no aceptando por tanto la misma, aunque trasladamos a la Delegación que, a nuestro juicio, lo que generaba inseguridad jurídica es no informar a los ciudadanos pese al tiempo transcurrido desde su solicitud, formalmente y por escrito, de cuál es la situación de su expediente, pues no saben si atenerse a las reglas del silencio administrativo, utilizando los recursos establecidos al efecto en legislación de procedimiento, o por el contrario deben esperar indefinidamente sin saber cuál es la causa del silencio, a que la actividad administrativa les notifique la resolución favorable o la denegación.

Más aún, precisamente el hecho de que la mayoría de afectados sean personas mayores, exige de la Administración reforzar los mecanismos informativos y los vínculos para con los administrados, evitando así que estos ciudadanos y ciudadanas se encuentren en una situación de absoluto desconocimiento y de no saber qué hacer. Lo contrario sería, a nuestro parecer, obviar los principios generales por los que se rigen las Administraciones Públicas, entre los que se encuentran, por lo que aquí interesa, los de confianza legítima, buena fe y transparencia con los ciudadanos, mencionados en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o el principio de buena administración del artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en el que se incluye el de proximidad a la ciudadanía y el de obtener información veraz.

Por otra parte, nos decían *“respecto de los expedientes cuya ayuda no va a poder ser abonada con cargo a la última convocatoria de ayudas al exceder el límite presupuestario previsto, se les deberá comunicar esta circunstancia y las previsiones de la Administración al respecto”*, no se trataba de ayudas sujetas a convocatoria y que las previsiones de la Administración al respecto en el actual momento presupuestario pasaban por la existencia de un crédito que se generaba de manera difícilmente previsible para las Delegaciones Provinciales.

En relación con esta observación, consideramos que las circunstancias mencionadas no debían ser impedimento para informar a los administrados de cuál era la situación de su expediente y de los motivos por los que estaba en tal situación, colocándoles de lo contrario en una situación de indefinición.

Como caso singular nos encontramos la **queja 10/5517**, en la que la interesada nos exponía su precaria situación, ya que la vivienda que constituye su domicilio tenía la consideración de infravivienda, siendo incluida en el *“Proyecto de Reforma y Rehabilitación de Vivienda”* de 1993, tramitado al amparo de los Decretos 213/1985 y 213/1988 que, al parecer, nunca llegó a ejecutarse.

El Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) nos remitió un informe social muy completo sobre la familia de la reclamante, analizado el cual consideramos que la situación sociofamiliar que se nos trasladaba no era precaria, sino dramática. En este sentido, el propio informe social se expresaba, en cuanto a la situación socioeconómica, en los siguientes términos:

“La unidad familiar se halla en una situación económica de precariedad, caracterizada por una ausencia de ingresos o una escasez de los mismos que les hace vivir en la marginación. Cuando existen los ingresos, son habitualmente escasos, insuficientes e inconstantes. (...) La fuente de ingresos de 426 €/ para 5 personas, supone una renta per cápita de 2,84 € al mes (6 meses que se agota en Febrero de 2011)”.

A su vez, en lo que afectaba a la cuestión de la vivienda, la situación no era menos dramática, pues, continuaba el informe social:

“En la visita cursada por esta trabajadora social, en el mes de Septiembre, observó como la vivienda se hallaba en muy mal estado general, encontrándose todo el mobiliario almacenado y desmontado en 2 habitaciones, por temor a que el derrumbe del techo les deje sin muebles, quedando libre para el uso de los 5 miembros solo la cocina de 3x2 metros y el salón de 3x3 metros.

Resultando que mientras que ha hecho buen tiempo han dormido distribuyendo los colchones todas las noches entre la azotea y el salón, y ahora con las primeras lluvias duermen en 1 colchón en el salón y en el sofá las mismas 5 personas, sobre las que caen restos de caliche, tierra mientras que malduermen, con temor a que se desplome el techo, que está abombado, a las picaduras de bichos, a las mordeduras de las ratas o de las serpientes ciegas, y a las picaduras de insectos y arañas. Además no tienen termo y en el cuarto de baño, se desprenden los azulejos y sólo se tiene en pie el lavabo, ya que la bañera no desagua porque al parecer las ratas han roído parte de las tuberías y se sale el agua, por lo que lavan en un barreño y tiran el agua a la calle (Sus necesidades las hacen en un cubo).

Las condiciones de la vivienda resultan insalubres, y paupérrimas, al tener todas las instalaciones en aparente mal estado, con gran presencia de humedad y filtraciones, haciendo pensar en posibles daños estructurales, a ello se une la antigüedad de la construcción, el hacinamiento, la mala climatización, la presencia de plagas y la ausencia de ventanas, de termo y un cuadro eléctrico con signos de humedad.

Dado que en opinión de la trabajadora social que emite el informe, la vivienda podría requerir su clausura, y el realojo urgente de la unidad familiar... en tanto se acomete la Ejecución de la Transformación del Proyecto de Infravivienda que está pendiente, ... se emitió un informe en Septiembre, dirigido al Delegado de Vivienda para que los peritos designados a tal fin, visitasen de nuevo el inmueble y revalorasen la peligrosidad y así en función de la situación de la situación y de las necesidades presentes, se bajaren las opciones posibles existentes entre los intervinientes, para la determinación de la medida viable para el realojo de urgencia familiar”.

Tras informarnos de los distintos motivos por los que no se había ejecutado el convenio firmado en su momento con EPSA, en el marco del cual se habría resuelto esta situación, así como de las distintas alternativas que se estaban barajando, interesamos un nuevo informe. En este sentido, finalmente, el Ayuntamiento nos decía que le habían adjudicado una vivienda en alquiler de forma provisional, a la que se había trasladado los útiles y enseres que consideraron necesarios –todo ello con ayuda de vehículos y personal del Ayuntamiento-, así como que se les había incluido en el Servicio Municipal de Ayuda a Domicilio, con objeto de facilitarles comida. La nueva vivienda, de 90 m², está muy próxima a un centro educativo y de salud, comercios, paradas de autobús, parques infantiles y biblioteca central, era una antigua casa de maestros, con tres dormitorios y cuarto de baño.

Tras ello, habían comprobado la buena disposición de los miembros de la unidad familiar a colaborar con los Servicios Sociales. Por ello, entendimos que el problema por el que acudió a nosotros la unidad familiar estaba en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, podemos citar, sólo a título de ejemplo pues hay muchos más, diversos supuestos en los que quedó patente la falta de disponibilidad presupuestaria para la ejecución de obras acogidas al programa autonómico de rehabilitación de edificios.

Así, la **queja 11/4603** la presentó el presidente de una comunidad de propietarios de un inmueble de Almería exponiéndonos que, en Septiembre de 2009, la comunidad inició el procedimiento de subvención para la rehabilitación del edificio con objeto de sustituir el ascensor del mismo por otro nuevo, al amparo del programa autonómico de rehabilitación de edificios. Tras algunos requerimientos para que se subsanara la documentación presentada, finalmente ésta se completó con fecha de febrero de 2011. Desde entonces, se habían interesado por el estado del expediente, siéndole comunicado telefónicamente que no había disponibilidad presupuestaria.

En su respuesta, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Almería no decía, textualmente, lo siguiente:

“1.- Durante el presente año 2011 no se ha podido conceder ninguna Calificación correspondiente al programa de Rehabilitación de Edificios de Viviendas, contenido en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, por carecer este programa de disponibilidad presupuestaria. Asimismo, la información que se nos transmite desde la Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda es que para el ejercicio 2012 tampoco está previsto que se dote presupuestariamente este programa.

2.- Ante dicha circunstancia de nula disponibilidad presupuestaria, esta Delegación Provincial, de manera coordinada con la citada Dirección General y las otras siete Delegaciones Provinciales de la referida Consejería, decidí suspender la tramitación administrativa de los expedientes pendientes de calificar, ante la incertidumbre motivada por esta situación de no saber si se podrá o no, en un futuro, disponer de presupuesto para este programa, y evitar gastos innecesarios (proyectos, licencias, tasas, etc.) a las Comunidades de Propietarios afectadas.

3.- La suspensión en la tramitación ha supuesto, no solo que no se haya calificado ningún expediente, sino que tampoco se haya dictado resolución de denegación (por falta de disponibilidad presupuestaria), al no haber recibido confirmación oficial de la citada Dirección General sobre la posibilidad de disponer en futuros ejercicios económicos de dotación presupuestaria para este programa”.

A la vista de la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, no podíamos continuar con nuestras actuaciones pero, en el momento de dar por concluidas las mismas, trasladamos a la Delegación Provincial que compartíamos la preocupación de los vecinos afectados y el malestar generado por estas circunstancias, más aún cuando desde la propia Delegación Provincial se nos indicaba que en la misma situación –pendientes de ser requeridos únicamente de la presentación del proyecto y de la licencia de obras- había un total de 73 expedientes, mientras que son 95 expedientes los que se encontraban tramitados completamente, únicamente a la espera de que hubiera disponibilidad presupuestaria.

Adicionalmente, trasladamos a los interesados que la sujeción a disponibilidad presupuestaria previa de estas subvenciones, tal y como lo establece su normativa reguladora, excluye que cualquier paralización o ralentización de los expedientes por este motivo, constituya en sí una irregularidad administrativa que podamos supervisar. Por tanto, aunque comprendíamos que hubiesen visto defraudada su expectativa de contar con la subvención en un plazo de tiempo razonable para poder acometer la sustitución del ascensor, por las razones expuestas en el informe de la Delegación Provincial, no considerábamos justificado llevar a cabo actuaciones adicionales.

Ahora bien, sí hemos querido dejar constancia en este Informe de este hecho, pues creemos que no es de recibo que se anuncien y convoquen públicamente unas ayudas que generan expectativas en la ciudadanía y que, después de originar gastos y tiempo perdido, en la práctica no se pongan en marcha, sin que se informe de todo ello a la ciudadanía.

En el mismo sentido tramitamos, sin resultado positivo, la **queja 11/996**, en este caso de un edificio sito en la ciudad de Córdoba, cuya comunidad de propietarios solicitó ayuda para la rehabilitación singular del edificio en Junio de 2007, y que después de tener, incluso, la licencia de obras según las instrucciones de EPSA, se encontraban con que EPSA les había dicho que no había dinero para afrontar las obras.

2.2.5.3. Ayudas al alquiler de viviendas.

2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler.

Respecto de la falta de resolución a las solicitudes de subvención que otorgaba la Consejería de Obras Públicas y Vivienda destinadas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler, hemos tramitado varias quejas sobre esta cuestión. Entre todas ellas, podemos destacar cuatro, tramitadas con la Delegación Provincial de esta Consejería en Sevilla, debido a la resolución que formulamos a la misma.

En la primera de ellas, la **queja 10/6205**, el interesado nos indicaba que puso en alquiler una vivienda de su propiedad a través de una Agencia de Fomento del Alquiler, solicitando posteriormente la subvención de 6.000 euros que, dos años y dos meses después, seguía sin recibir, sin que ni siquiera le hubieran notificado la resolución.

Tras admitir a trámite la queja y dirigiernos a la Delegación Provincial citada, ésta nos respondió que el expediente estaba, en aquellos momentos, en tramitación, aunque nos indicaba que este tipo de subvenciones estaba, en aquel momento, suspendidas por falta de dotación presupuestaria, aunque, continuaba la Delegación Provincial, *“Sin perjuicio de ello, las solicitudes pendientes de resolución continúan gestionándose y resolviéndose conforme a lo establecido en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 y los planes estatales, con el objetivo de que las que cumplan los requisitos exigidos puedan proponerse para su aprobación definitiva en el momento en que vuelva a existir partida económica. En ese caso, se respetará de forma escrupulosa el orden de incoación de las solicitudes recibidas”*.

En similares términos se dirigieron a nosotros los interesados de la **queja 10/6552** (en la que el interesado nos decía que presentó su solicitud el 9 de Enero de 2009 y aún no sabía cuando podría recibir la subvención), la **queja 11/9** (la interesada presentó la solicitud en Noviembre de 2008 a través de una agencia de fomento del alquiler, y desde entonces no había vuelto a tener noticias de su solicitud) y la **queja 11/98** (que presentó la solicitud en Septiembre de 2008), en las que también la Delegación Provincial, cuando interesamos el preceptivo informe, nos respondió en el mismo sentido que la queja citada más arriba.

En todos estos casos trasladamos a la Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla que ya en el ejercicio anterior habíamos tramitado de oficio la **queja 10/2487** (citada en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2010, dentro de esta misma sección, apartado 2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler), en la que manifestábamos que se había generado un clima de desconfianza generalizada y sorpresa entre el colectivo de ciudadanos y ciudadanas que había presentado solicitudes de subvención como la que nos ocupa y que se había encontrado con que la causa de denegación no era otra (y sigue siendo) que la falta de presupuesto. Todo ello, con el agravante de que, una vez firmados los contratos, se habían encontrado con el problema de que no iban a recibir la subvención prevista por los motivos mencionados y se defraudaba claramente las expectativas de recibir el incentivo económico creado para esta finalidad.

Sin perjuicio de que las ayudas estuvieran limitadas por las disponibilidades presupuestarias, y que una vez transcurrido el plazo del que dispone la administración para resolver, se había de entender la desestimación presunta, por lo que cabía interponer potestativamente recurso administrativo de reposición, no debe olvidarse lo dispuesto en el art. 42.1 LRJPAC, en cuya virtud:

«La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación».

Por tanto, podría darse el supuesto de que se reconociera la ayuda a solicitudes posteriores a otras que ya habían sido expresamente denegadas por el reiterado motivo de falta de disponibilidad presupuestaria, por lo que más bien parecía una ironía que se nos

dijera que “se respetará de forma escrupulosa el orden de incoación de las solicitudes recibidas”.

Ello no obstante, instamos a la Delegación Provincial a que, si consideraba que aún cabía la posibilidad real y cierta de que hubiera disponibilidad presupuestaria más adelante para resolver favorablemente las solicitudes de estas ayudas que aún están pendientes, y poder así abonar la subvención, lo más conveniente para esta Institución era comunicar por escrito esta información a los solicitantes, haciendo especial mención a cuál era la causa (falta de disponibilidad presupuestaria) de que hasta aquel momento no se les hubiera notificado la resolución, así como que dicha causa fuera igualmente un condicionante para resolver su petición a futuro, pues se desconocía si se iba a contar con nueva disponibilidad presupuestaria para resolver las solicitudes pendientes reconociendo las ayudas.

En cualquier caso, creemos que lo que no se puede es prolongar en el tiempo una situación de indefinición del ciudadano, a la expectativa de las disponibilidades presupuestarias y con la ayuda ya expresamente derogada en los planes de vivienda.

En este sentido, la falta de información al ciudadano solicitante de estas ayudas, le deja en una situación de incertidumbre más de dos años después de que presentara su solicitud de subvención, e incluso cabría calificarla de indefensión, pues sabe que cumple los requisitos, pero no sabe si algún día se dispondrá de presupuesto suficiente para abonarle la ayuda. Lo único cierto es que se encuentra en una situación absoluta de desconocimiento, sin que le notifiquen absolutamente nada sobre su solicitud, quebrantándose así los más elementales principios de buena fe y confianza legítima. Asimismo, debía tenerse en cuenta lo siguiente:

- Que la ayuda solicitada, prevista para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler, fueron suprimidas por la disposición derogatoria única del vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 8 de Diciembre, publicado en el BOE núm. 309, de 24 de Diciembre de 2008, que no incluyó entre sus programas este tipo de ayudas.

- Que fruto de esa derogación en la normativa estatal, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (Decreto 395/2008, de 24 de Junio), fue modificado por el Decreto 266/2009, de 9 de Junio, en el sentido de suprimir la ayuda para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler.

- Que los objetivos convenidos en relación con esta ayuda entre la Junta de Andalucía y el entonces Ministerio de Vivienda para los períodos 2005-2008 y 2008-2009, fueron ampliamente superados con las resoluciones otorgadas.

- Que, adicionalmente, durante el tiempo que estuvieron vigentes las ayudas para propietarios de viviendas libres desocupadas cedidas en alquiler, habían estado siempre sujetas a las disponibilidades presupuestarias, y que, en aquellos momentos, no existía tal disponibilidad para atender su pago, motivo de que la solicitud del promotor de la queja no hubiera sido resuelta y, por tanto, no se le hubiera concedido la ayuda.

Por todo ello, formulamos a la Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla **Recordatorio** del 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 el expediente de subvención iniciado por el promotor de la queja.

Ello no obstante, decíamos que si dicha Delegación Provincial considerara que existe 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 conveniados con la Administración estatal, pudieran ser objeto de nueva dotación presupuestaria para atender las solicitudes pendientes, formulamos **Sugerencia** a fin de que:

a) Que, bajo su responsabilidad, informara 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 que confía que se van a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconoce, aun en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.

b) Que, en todo caso, se informara a los interesados formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se iniciara 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.

Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los interesados ante la situación en la que se encuentra su expediente y las expectativas que tiene de que sea resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pueda 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.

A todas estas resoluciones que dirigimos, la Delegación nos contestó, en síntesis, que habían superado con creces los objetivos iniciales previstos en el capítulo de ayudas a los propietarios de viviendas libres interesados en cederlas en régimen de alquiler y aunque asumían la contrariedad que la suspensión de éstas por criterios presupuestarios hubiera podido provocar entre los solicitantes pendientes de resolución, no debía empañar la positiva repercusión para los ciudadanos que habían resultado beneficiarios del programa. Por ello, discrepaban de que la decisión hubiera creado “*un clima de desconfianza*” generalizado.

Respecto al Recordatorio, la Delegación había resuelto por encima de los objetivos iniciales, expediente por expediente y tenía la intención de resolverlos todos los que se hubieran presentado adecuada y conforme a la convocatoria, notificándose expresamente todos los que el motivo era distinto a la falta de disponibilidad presupuestaria. En este caso, es decir cuando el motivo fuera la no disponibilidad de partida económica, asumiendo nuestra resolución, iban también a resolverlos expresamente, notificando la resolución, a fin de que se abriera la vía legal del recurso correspondiente. También habían recogido nuestra sugerencia de que no debía darse el supuesto de que se reconociera la

ayuda a solicitudes posteriores a otras que ya habían sido expresamente denegadas por este motivo.

Entendimos, por tanto, que en la cuestión concreta planteada por los interesados en las quejas mencionadas, la falta de resolución a las solicitudes presentadas, la Delegación se comprometía a resolver todas las solicitudes pendientes.

Además, aclarábamos que la obligación incluida de resolver y notificar, nada tenía que ver con el hecho de que *“esta Delegación ha resuelto por encima de los objetivos iniciales”*, puesto esto es algo que afecta al destino de los recursos públicos a un fin más allá de la cantidad inicialmente prevista. Es decir, lo que ha ocurrido es, simplemente, que la demanda de ayudas ha sido superior a las partidas presupuestarias existentes y de las que se han dotado posteriormente, pero ello no tiene nada que ver con la exigencia legal de que en cada caso se dicte la resolución expresa que resulte procedente.

En el caso de la **queja 10/6402**, tramitada por los mismos motivos que los anteriores, fue la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva la que no asumió la **Sugerencia** formulada por esta Institución para que dictara la resolución que procediera. Es más, nos decía que *“En cuanto a si esta Delegación considera si existe la posibilidad real y cierta de resolver favorablemente las ayudas que nos ocupan, en la confianza de que se van a dotar nuevas partidas presupuestarias a tal efecto, estamos a lo que se nos indique desde nuestra Dirección General y lo único que podemos aseverar es que le mantenemos puntualmente informado del devenir de la situación”*.

En relación con esta cuestión, tuvimos que indicarle que, a nuestro juicio, la actuación de esa Delegación Provincial no parecía ajustada a los principios de buena fe, transparencia, confianza legítima y buena administración que predicán la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los antecedentes que obraban en el expediente de queja, pues se nos decía que no se había denegado la solicitud, pero tampoco se podía resolver favorablemente hasta el momento en que se tuviera disponible el crédito e intervenido el pago. Es decir, se generaba una expectativa, una situación de incertidumbre, una esperanza de cobro de la ayuda a un solicitante, como el promotor de la presente queja, que presentó su solicitud de subvención con fecha 2 de Enero de 2009. Sin embargo, tenemos constancia, por la información recibida de otras quejas, que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva había resuelto otras solicitudes, presentadas mucho antes que la del promotor de esta queja, denegando expresamente la ayuda a propietarios de viviendas libres por falta de disponibilidad presupuestaria.

En concreto, teníamos constancia, por ejemplo, de la resolución denegatoria por el motivo indicado de una solicitud presentada con fecha 25 de Noviembre de 2008 por el interesado, que también acudió en queja a esta Institución. Cabe preguntar, por tanto, a la Delegación Provincial de Huelva si, en el caso de este interesado, tampoco procedía denegar ni resolver favorablemente hasta el momento en que se tuviera disponible el crédito e intervenido el pago. Sin embargo, se resolvió expresamente denegándole la ayuda por falta de disponibilidad presupuestaria, lo que, en puridad, no constituía irregularidad administrativa puesto que estas subvenciones habían estado siempre sujetas a las disponibilidades presupuestarias, y así se lo trasladamos al interesado. Por consiguiente, no tendría sentido alguno, en la hipótesis de nuevos créditos para pagar esta ayuda, que se le

reconociera y abonara a quien había presentado su solicitud tiempo después que a quien ya se le había denegado por falta de presupuesto.

Es por eso que consideramos que la Delegación Provincial de Huelva, variando su criterio en base a unos argumentos cuya probabilidad de acontecer, a nuestro modo de ver, era reducida, daba lugar a expectativas que, siendo realistas, a nuestro juicio, eran absolutamente infundadas, más aún habiéndose derogado expresamente la ayuda tanto en el Plan estatal como en el Plan Concertado, y sobre todo teniendo en cuenta que el presupuesto no solo fue agotado, sino que hubo de implementarse con aportaciones propias de la Junta de Andalucía, aumentándolo. Con todo, incluso para la hipótesis de que se dotaran nuevas partidas presupuestarias, se estaría discriminando a quien ya se le había denegado la ayuda por falta de disponibilidad presupuestaria, salvo que tuviera carácter retroactivo, y se dotara con este carácter.

Además, si se generasen nuevas ayudas, no habría certeza alguna de que con el importe de éstas fueran a cubrirse las solicitudes pendientes y, en su caso, cuántas de éstas, además de que, por otro lado, tendría poco sentido que tales ayudas se pusieran en marcha de nuevo, sin que los propietarios que decidieran poner sus viviendas en alquiler conocieran que antes de poder recibirlas, habría que atender las solicitudes pendientes correspondientes a programas anteriores. En fin, sólo cabía concluir que se había dado lugar a una situación lamentable que situaba a los administrados confiados en la bondad de este programa de ayudas en una indeterminación permanente, incompatible con la seguridad jurídica que debe estar presente en toda relación entre administración y administrado.

Ello no obstante, en términos generales, no pudimos considerar aceptada nuestra Resolución, por cuanto, a tenor de la respuesta a la misma, sólo nos quedaba deducir que no se iba a proceder a resolver expresamente la solicitud de subvención del promotor de la queja que estamos comentando, con base en la reiterada suspensión de la subvención –cuando lo cierto era que estaba expresamente derogada- y pese a las evidencias que poníamos de manifiesto, al haberse denegado expresamente por esa misma Delegación Provincial de Huelva, solicitudes de la misma ayuda, presentadas con anterioridad, en base a la falta de disponibilidad presupuestaria.

Dado que habíamos tramitado, desde finales de 2009, un importante número de quejas relativas a las ayudas de propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de Agencias de Fomento del Alquiler y la disparidad de criterios que habíamos observado en la gestión de las mismas por parte de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, abrimos de oficio la **queja 11/985**, con objeto de trasladar nuestras consideraciones a la Consejera.

En ella, dábamos cuenta, ampliamente, de diversas quejas tramitadas por esta Institución por este motivo y de su resultado, muy ampliamente y que no podemos resumir aquí, dejando constancia de las graves disfuncionalidades en las que habían incurrido, con motivo de la tramitación de los expedientes de queja, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Terminábamos formulando a la Consejera de Obras Públicas y Vivienda **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:

1. Que se informara 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), obedecía a la confianza 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.

2. Que se informara a los solicitantes pendientes de resolver, formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se inició el procedimiento, podían entender desestimada por silencio administrativo las solicitudes, indicándoles, en tal caso, desde qué momento se había producido la desestimación presunta, los recursos que podrían ejercitar, plazos con los que contaban para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.

3. 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.

La respuesta nos llegó a través de la Dirección General de Vivienda de esta Consejería, que nos decía, textualmente, lo siguiente:

“Atendido a sus recomendaciones anteriores que nos fueron trasladadas en virtud de la queja de oficio 10/2487, el pasado mes de abril se dieron instrucciones a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda a fin de que se procedieran a la resolución de las mencionadas solicitudes, bien denegándolas por falta de presupuesto o bien inadmitiéndolas por presentación extemporánea, según fuera la fecha de presentación de las mismas.”

En sus consideraciones, se pone de manifiesto que dos de estas Delegaciones Provinciales, Huelva y Sevilla, durante el mes de enero de 2011 no procedieron de acuerdo a esta línea de actuación; sin embargo, es de señalar que las instrucciones que se formularon desde esta Dirección General fueron dadas tres meses más tarde, por lo que los ejemplos dados no suponen ningún cambio de criterio respecto a dichas instrucciones, por ser anteriores.

Por último, aclararles que efectivamente no va a volver a existir ninguna dotación presupuestaria para atender a las ayudas que nos ocupan, por no estar consideradas en la normativa vigente y por haberse financiado ya la totalidad de los objetivos que para las mismas fueron establecidos durante todos los años de su existencia y que esta circunstancia en la actualidad es conocida por todas nuestras Delegaciones Provinciales.”

A la vista de cuanto antecede, entendimos que nuestra Resolución había sido aceptada, aunque a lo largo del ejercicio, y pese a las instrucciones de que hablaba la Directora General, nos hemos encontrado con varias solicitudes de estas ayudas que no habían sido resueltas, admitiendo a trámite las quejas a los efectos de requerir su resolución expresa.

2.2.5.3.2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.

El interesado de la **queja 10/2933** nos indicaba que en Noviembre de 2008 celebró contrato de alquiler, siéndole tramitado por la agencia de fomento del alquiler la subvención para el pago de la renta, sin que desde entonces hubiera recibido respuesta alguna.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a EPSA, ésta nos informó que revisado el expediente administrativo objeto de la queja, el interesado formalizó contrato de arrendamiento de la vivienda el día 2 de Noviembre de 2008, presentando con fecha 17 de Febrero de 2009 solicitud de subvención a las personas inquilinas de viviendas. En Febrero de 2011 se le había requerido determinada documentación respecto del ejercicio 2007. En la declaración presentada no constaba el ejercicio fiscal al que correspondían los ingresos especificados. Al presentar el interesado toda la documentación, le había sido reconocida la subvención solicitada, y esperaban abonársela en breve tiempo a la cuenta que había designado el interesado.

A la vista de esta respuesta, entendimos que se había aceptado la pretensión del interesado, aunque en el momento de archivar el expediente de queja, comunicamos al Director Gerente de EPSA que no nos parecía admisible en el modelo de Administración efectiva configurado por Constitución Española, por la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la propia Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, un retraso como el sufrido por el reclamante, pues si bien su solicitud era de fecha 17 de Febrero de 2009, no había sido hasta el 25 de Febrero de 2011 (dos años y ocho días después) cuando se le había requerido para que subsanara la documentación, efectuándose el pago a partir del mes de Marzo de 2011 y que con el retraso puesto de manifiesto, sólo cabía afirmar que la ayuda quedaba absolutamente desvirtuada y, además, se colocaba en situación de seria dificultad a quien confiaba en el abono a tiempo, o al

menos con un retraso prudencial, de la ayuda concedida para afrontar el pago de las mensualidades del alquiler.

También tuvo una solución favorable a las pretensiones de la interesada la **queja 10/6074**, en la que nos exponía que alquiló, con la intermediación de la Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez, S.A. (EMUVIJESA), una vivienda, solicitando posteriormente la subvención a inquilinos de vivienda libres para el abono de la renta mensual. Esta solicitud tuvo entrada en la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Cádiz en Julio de 2008, pero dos años y seis meses después aún no había recibido la resolución del expediente.

En este caso, EPSA nos comunicó que en Enero de 2011 se había resuelto la solicitud de la interesada, pues se le había requerido determinada documentación, y en breves fechas iba a recibir el abono de la subvención atrasada.

En este caso, como ya hemos dicho anteriormente, trasladamos a EPSA que el retraso sufrido en el expediente nos parecía muy grave, pues con el retraso producido quedaba en entredicho la finalidad de la subvención, que no es otra que ayudar al subvencionado en el abono de la renta mensual del alquiler, pero no más de dos años después, momento en que quizás el afectado se había visto obligado a resolver el alquiler por no poder afrontarlo por sí solo, o bien había pasado serias dificultades, como así nos han trasladado decenas de reclamantes.

También la interesada de la **queja 11/1180** consiguió su pretensión, pues después de solicitar la subvención a personas inquilinas de viviendas no protegidas, no había recibido respuesta alguna. Tras nuestra intermediación, conocimos, a través de EPSA, que se le había requerido determinada documentación pues de la que entregó en su momento no se acreditaba de manera suficiente el grupo de especial protección al que se acogía, como familia monoparental, para la solicitud de estas ayudas, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque también en este caso tuvimos que significar a EPSA, con ocasión de la tramitación de otras muchas quejas por retrasos en expedientes de subvención de ayudas a inquilinos, que no era tolerable un retraso como el sufrido por la reclamante, pues si bien su solicitud es de fecha 28 de Diciembre de 2009, no había sido hasta el 19 de Julio de 2011 cuando se le había requerido para que subsanara la documentación.

III.- CULTURA Y DEPORTES

2. 1. 3. Manifestaciones de la crisis en el ámbito de la cultura. A propósito de los horarios de las bibliotecas públicas.

La crisis económica que mantiene en jaque a todo el País no sólo está teniendo consecuencias en el ámbito de la cultura en lo que se refiere a la conservación de los bienes patrimoniales, sino que también está afectando al funcionamiento de instituciones culturales tan básicas como pueden ser las bibliotecas públicas.

En efecto, en esta Institución se han recibido diversas quejas durante el verano de 2011 en las que las personas promotoras mostraban su disconformidad con la decisión de la Consejería de Cultura de restringir durante los meses de verano a las mañanas el horario de apertura de las Bibliotecas Públicas Provinciales que habitualmente permanecen abiertas en horario de mañana y tarde.

En sus quejas las personas interesadas exponían diversas circunstancias por las que consideraban que dicha decisión les perjudicaba y les impedía hacer un uso normalizado del servicio bibliotecario, siendo la coincidencia del horario matinal de apertura con el horario laboral la causa más frecuente de protesta en las quejas recibidas.

Atendiendo a las quejas recibidas, se solicitó el preceptivo informe a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas de la Consejería de Cultura, interesando de dicho organismo información específica sobre las siguientes cuestiones:

- razones por las que no se había estipulado un horario de apertura durante el periodo estival por las tardes que posibilitase el acceso a este servicio de aquellas personas que no pueden hacerlo en la jornada matinal, aunque fuese en un horario más restringido del habitual,
- si se había arbitrado algún sistema para posibilitar a los usuarios que no pueden acceder a este servicio en horario matinal el ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes al préstamo bibliotecario.

Recibido informe de la Dirección General interpelada, en el mismo se nos trasladaba la siguiente información:

- La Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamos de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía, establece en el apartado 2 del art. 3 que «durante el periodo estival, navidad, semana santa y periodos de fiestas locales las bibliotecas adoptarán horarios especiales».
- Esta posibilidad no se ha hecho efectiva en años precedentes por no resultar necesario, manteniéndose un horario de apertura de las bibliotecas de mañana y tarde durante el periodo estival.
- Durante el verano de 2011, motivado por las restricciones presupuestarias y la necesidad de ahorrar gastos, se acordó cerrar las bibliotecas durante las tardes en el periodo comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre. Para tal decisión se tomó en consideración el notable

descenso en el número de usuarios que suele producirse durante las tardes de verano.

- Cada biblioteca tiene su propia política en materia de préstamos. No obstante, como norma general se advirtió con suficiente antelación a los usuarios y se amplió el plazo de devolución.

Tras examinar la respuesta de la Administración, consideramos oportuno trasladar a la misma una Resolución fundada en las siguientes:

CONSIDERACIONES

“1. Sobre la adecuación a derecho de la decisión de cierre vespertino de las bibliotecas provinciales en periodo estival.

Del tenor de lo dispuesto en el art. 3.2. de la Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamos de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía, se deduce la plena adecuación a derecho de la decisión adoptada por la Consejería de Cultura de limitar el horario de apertura de las bibliotecas provinciales durante el periodo estival comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre.

2. Sobre la motivación de la decisión de limitación del horario de apertura.

Las razones expuestas por la Dirección General para justificar la decisión adoptada en relación al cierre de las bibliotecas provinciales durante las tardes de verano, resultan difícilmente rebatibles si tomamos en consideración la actual situación de crisis económica y ponemos la misma en relación con las políticas vigentes de reducción de costes en las Administraciones Públicas.

En este sentido, y por más que esta Institución lo lamente, entendemos que sería un ejercicio de voluntarismo inútil pretender que los ámbitos culturales queden exentos de los recortes y reducciones que se están produciendo en todos los ámbitos del gasto público.

Asimismo, entendemos que la decisión de conseguir el pretendido ahorro mediante la limitación del horario de apertura en periodo estival resulta razonable y ponderada en la medida en que, según se expone en el informe recibido, durante dicho periodo se ha constatado un notable descenso en el número de usuarios que acceden por las tardes a las bibliotecas.

Por tanto, la decisión adoptada nos parece adecuada y razonable.

3. Sobre la idoneidad de la decisión adoptada.

Pese a la adecuación y razonabilidad de la decisión adoptada, entendemos que la misma no deja de ser notoriamente perjudicial para aquellas personas que, por razones laborales o de otra índole, no pueden hacer uso de este servicio durante la jornada matinal.

A este respecto, y dado que el número de usuarios parece ser especialmente reducido en las tardes de verano, entendemos que podría conseguirse el pretendido ahorro económico arbitrando un horario de apertura que, restringiendo en alguna medida el horario de apertura matinal, posibilitase que las bibliotecas provinciales permaneciesen abiertas al menos una tarde a la semana durante el periodo estival, de modo que pudiesen facilitar el uso del servicio a aquellos usuarios que se ven impedidos de acudir durante el horario matinal.

Asimismo, entendemos que, de aceptarse esta posibilidad, el servicio de préstamo bibliotecario debería adaptarse en periodo estival al nuevo horario estipulado permitiendo que el periodo de devolución del material recibido en préstamo se extendiese hasta incluir al menos 2 días de apertura en horario vespertino.

De este modo se evitarían situaciones de infracción de las normas de devolución, con sus correspondientes sanciones, como los denunciados por las personas promotoras de la presente queja ante la imposibilidad de hacer efectiva la devolución durante todo el periodo estival por razones laborales de incompatibilidad horaria.

Por todo lo anterior, se formularon a la Dirección General las siguientes Resoluciones:

Sugerencia: *que en lo sucesivo los horarios de apertura de las bibliotecas provinciales posibiliten el uso de los servicios bibliotecarios en horario de tarde al menos un día a la semana.*

Sugerencia: *que en lo sucesivo los plazos de devolución del material bibliotecario obtenido en préstamo incluyan al menos dos días de apertura del servicio bibliotecario en horario de tarde.*

Actualmente estamos a la espera de recibir respuesta a las Resoluciones dictadas.

IV. EDUCACIÓN

2.1.2. Edificios Escolares.

Muchas y variadas han sido las quejas que, a lo largo de este último ejercicio – como también en los anteriores-, se han recibido en esta Institución y que dejan traslucir los distintos problemas que en relación a las infraestructuras educativas sufre nuestra Comunidad Autónoma.

Este hecho, por sí mismo no debería de interpretarse como negativo desde la perspectiva de que en Andalucía existen algo más de 10.000 centros docentes no universitarios, por lo que, lógica y consecuentemente, su mantenimiento –tanto en número, como en la calidad de sus instalaciones- requiere de múltiples, continuas y necesarias intervenciones por parte de las distintas Administraciones educativas competentes. Ahora bien, este mismo hecho se torna preocupante desde el momento en el que la mayoría de esas quejas vienen a poner de manifiesto la impotencia de esas misma Administraciones a la hora de dar la respuesta necesaria debido a las cada vez mayores limitaciones presupuestarias.

Ya en el Informe Anual del año anterior, hacíamos constar que no podíamos obviar ni dejar de reconocer, el esfuerzo presupuestario que se evidenciaba por parte de la Administración, aunque también señalábamos, y mantenemos, que en estas circunstancias de crisis se ha de realizar un esfuerzo extra en la racionalización del gasto, puesto que de ello dependerá el que las necesidades educativas, tanto de escolarización como de mantenimiento de la calidad de las instalaciones docentes, estén cubiertas.

Y si bien, también en el ejercicio pasado, dábamos la bienvenida al Acuerdo para la mejora de las infraestructuras docentes suscrito entre la Diputación de Sevilla y la Consejería de Educación -y que supuso el compromiso de construcción de 11 nuevos centros docentes y numerosas intervenciones de menor envergadura en al menos otros 14-, así como al Plan de de transición al Empleo de la Junta de Andalucía (Proteja), del que se beneficiarían numerosos centros educativos a través de los fondos que se destinarían a distintas corporaciones municipales para que fueran invertidas en infraestructuras educativas, hoy celebramos que el pasado mes de Septiembre de 2011, el Consejo de Gobierno aprobara el denominado Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (OLA) y que, al menos de momento, viene a sustituir al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se extinguió en el 2010.

De este modo, según el contenido del Acuerdo suscrito para su aprobación, el Plan OLA está dotado con doscientos millones de euros (200.000.000,00 €), que estarán destinados a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras educativas.

En principio, salvo casos debidamente justificados, las obras que se deriven del Plan OLA deberán estar finalizadas y pagadas a 31 de Diciembre de 2012.

Indudablemente, este instrumento vendrá a cubrir parte de las necesidades existentes en cuanto a la construcción, mejora y mantenimiento de las infraestructuras educativas, considerándose, además, que la limitación temporal en su ejecución contribuye

a dar eficacia a las actuaciones previstas en el Acuerdo. Estaremos atentos al desarrollo de éste nuevo Plan.

2.1.2.1. Instalaciones y construcción de nuevos centros.

En relación a la necesidad de construcción de nuevos centros docentes, lo que venimos apreciando en la mayoría de las quejas que hemos recibido y que se refieren a este asunto, ha sido que, más que una falta de planificación a la hora de determinar la necesidad de construir un nuevo centro en un lugar determinado, lo que también ocurre, el problema que viene afectando a dichas intervenciones es el de la lentitud con la que se llevan a cabo.

Como ejemplo paradigmático de lo que decimos, traemos a colación la **queja 09/2200**.

Hacia el mes de Mayo del 2009, comparecieron ante esta Institución un numeroso grupo de padres y madres mostrando su rechazo y preocupación por lo que consideraban inaceptable planificación llevada a cabo por parte de las distintas Administraciones educativas en la localidad de Marbella, resultando que, consecuencia de ello, 109 niños de tres años se iban a quedar sin escolarizar en el primer curso del Segundo Ciclo de Educación infantil para el curso que en el mes de Septiembre siguiente iba a dar comienzo (2009-2010) al no haber encontrado plazas en los colegios existentes en ese municipio.

Admitida la queja a trámite se procedió a solicitar el preceptivo informe a la Delegación Provincial de Educación de Málaga, respondiéndonos mediante escrito de fecha 14 Septiembre 2009, que la ausencia total de cesión de solares por parte del Ayuntamiento para la construcción de nuevos centros educativos, desde hace más de una década, había provocado que la Delegación hubiera optado por la habilitación de aulas en distintos centros de la localidad y la subida de la ratio en una unidad en la totalidad de la red de centros de Marbella, con lo que la escolarización de todo el alumnado demandante de plaza escolar (783) había sido plenamente garantizada.

Durante el último año, continuaban diciendo, la Delegación había venido demandando y mantenido continuas reuniones con la Corporación municipal dirigidas a la búsqueda de soluciones, que inevitablemente habrían de pasar por la cesión de solares adecuados para la construcción de nuevos centros, que propiciarán la normalización de la escolarización del alumnado de Marbella, así como la modernización de los centros ya existentes.

Así pues, y considerando, según lo deducido del informe, la implicación en el asunto del Ayuntamiento marbellí, a fin de continuar con la tramitación ordinaria del expediente, nos permitimos entonces dar traslado del mismo a la Corporación municipal para que, a la vista de lo expuesto por los interesados e interesadas en el presente expediente, así como de lo informado por la Delegación Provincial, emitiera el preceptivo informe.

De este modo, en el mes de Marzo de 2010, recibimos su respuesta en un escrito cuyo contenido consideramos necesario transcribir, lo que hacemos a continuación:

“En contestación a su escrito, le comunico que compartimos la preocupación de muchas familias de nuestro municipio por la falta de previsión por parte de la administración educativa competente, la Junta de Andalucía, en

la oferta suficiente de plazas educativas. Sin embargo, tenemos que decir que, pese al mal planteamiento inicial del curso pasado en el que en la primera escolarización se quedaron 107 niños de tres años en espera de escolarización, finalmente todos fueron ubicados, con el esfuerzo de todos.

No es cierto que este Ayuntamiento no haya ofrecido solares a la Junta de Andalucía. En los últimos dos años, la voluntad de este Ayuntamiento ha sido exactamente la contraria, hasta el punto que, dado que todo lo que se ofrecía no era aceptado por la administración autonómica para construir centros educativos, en Junio del año 2009, se puso a disposición de dicha administración el plano completo de solares disponibles según el Plan General del 86, el vigente, para que los técnicos de la Delegación de Educación de Málaga, eligieran lo que quisieran. Lo que no puede este Ayuntamiento es dar lo que no tiene. En total se han ofrecido hasta el año 2010, 78.013,23 m². Como usted conocerá, la situación que ha vivido este municipio desde el punto de vista urbanístico ha sido el expolio de todo terreno público. Desde el año 2007, este Ayuntamiento tiene una disposición total de colaboración con la Administración autonómica para resolver cuanto antes los problemas de falta de infraestructuras públicas. De hecho la propia Junta de Andalucía tiene disponible un terreno en el centro de Marbella destinado a centro educativo, en el que hasta el día de hoy no ha iniciado la obra.

De cualquier modo, con la aprobación definitiva del nuevo PGOU, creemos que este problema quedará solucionado, ya que se han dejado terrenos disponibles como suelo educativo suficientes en todo el término municipal. Sólo queda que la Junta de Andalucía acepte los distintos espacios que se han puesto a su disposición y comience a construir en los mismos.”

Con este Informe, lo que en primer lugar se revelaba, era una clara y evidente discordancia entre las informaciones que nos habían sido remitidos por ambas Administraciones –autonómica y local- en respuesta a nuestras solicitudes, resultando que, si bien en apariencia, existía una plena disposición mutua a colaborar en que se ampliaran o construyeran los centros docentes que eran necesarios en Marbella, en la realidad lo cierto era que en el transcurso de los diez últimos años no se había construido ninguno.

Sin ánimo alguno de entrar a valorar cuál de las Administraciones implicadas colabora con mayor disposición o, por el contrario, cuál con menos, o si por parte de alguna se había adoptado una actitud inmovilista e inflexible a la hora de valorar las zonas o lugares donde podían o deberían ubicarse los centros docentes a construir, no podíamos dejar de tener en cuenta que el suelo educacional disponible, según se desprende de los datos que nos habían aportado, en principio, era de unos 78.000 m², hasta antes de la aprobación del nuevo PGOU, y 172.000 m² tras dicha aprobación.

No nos resultaba comprensible que en un municipio como el de Marbella que, como muchos otros de la costa malagueña, ha sufrido un muy importante crecimiento urbanístico, acompañado de un crecimiento de población significativo en esos mismos diez últimos años, no se hubieran construido más que 8 centros docentes desde 1980.

Por otro lado, habíamos sido informados con posterioridad por la Delegación Provincial implicada, que “*conviene aclarar que el número de alumnado que se escolarizaría para Infantil 3 años (entendiendo que se referían al curso 2011-2012) no supondría un*

incremento de plazas para el municipio de Marbella, por lo que en la actualidad no se considera una actuación prioritaria”.

A este respecto hemos de decir que podía ser cierto que para el curso 2011-2012 no se hubiera incrementado la demanda en el número de plazas para el 2º Ciclo de Educación infantil y que la escolarización se hubiera realizado “sin problemas” porque con las infraestructuras existentes se hubiera podido atender a todos los niños y niñas que en esa franja de edad lo hubieran solicitado, pero existía la duda más que razonable de que las condiciones en las que se estuviera realizando esta escolarización no fueran las más adecuadas teniendo en cuenta que la mayoría de los colegios están construidos antes de 1980 y que existen y aún están en funcionamiento algunos que fueron construidos en la década de los años 50 y 60.

Además de ello, el que en el presente curso –refiriéndonos al 2011-2012-, como indicaba la Delegación Provincial, se hubiera podido atender la demanda producida en la franja de 3 a 6 años, no es tampoco garantía alguna de que en los cursos venideros –como hasta ahora había venido ocurriendo- no puedan volver a plantearse problemas en la escolarización en esta franja de edad, por lo que entendemos que, en cualquiera de los casos y por las razones que estamos aduciendo, es una prioridad la de construir los centros docentes que sean necesarios para cualquiera de las etapas de educación que lo necesite. Y no es que lo digamos nosotros, es que la propia Delegación Provincial, en el informe al que en el inicio de la presente exposición se hace alusión y se ha transcrito hizo constar la necesidad de la cesión de los terrenos necesarios *“que propicien la normalización de la escolarización del alumnado de Marbella, así como la modernización de los centros ya existentes.”*

Por lo tanto, estimamos que teniendo en cuenta todo lo que decíamos y los datos con los que contábamos, había que hablar no sólo de las necesidades de escolarización de aquellos que acceden por primera vez a incorporarse al sistema educativo en sus primeras etapas –como sí ocurrió en el curso 2009-2010-, sino de las necesidades de escolarización del resto de alumnado de los siguientes ciclos de enseñanzas y las condiciones en las que estaban recibiendo su formación. Entendimos que no sólo se trata de un problema que afecta a los más pequeños y de forma coyuntural –como podría parecer en un principio-, sino que es un problema que afecta a todo el alumnado de la localidad de Marbella y a su infraestructura educativa en general.

Finalmente, indicar que en el último Informe remitido por la Delegación Provincial de Educación de Málaga se señalaba que se tenía previsto acometer nuevas infraestructuras educativas en Marbella –entendíamos que porque consideran que sí es una prioridad la de atender a las necesidades de escolarización existentes-, principalmente en aquellas zonas con mayor concentración de población, estimándose necesaria la colaboración de la Corporación local, en función del suelo de equipamiento educativo disponible, para determinar los más prioritarios y poder acometer de la forma más eficaz su programación y puesta en funcionamiento.

No dudamos que la intención existía, pero lo cierto era que en cuanto a la eficacia hasta ahora demostrada, no podíamos pronunciarnos en el mismo sentido puesto que lo que con mayor claridad se había evidenciado era la falta de acuerdo y consenso entre dos Administraciones que están obligadas legalmente a coordinar su actuación, por lo que dicha eficacia quedaba, al menos de momento, puesta en entredicho.

Pero, dispuestos a proseguir con nuestras actuaciones hasta ver culminadas, o al menos, acordadas entre las Administraciones responsables, las obras de construcción de los centros docentes que, según parecía, podían acometerse a corto o medio plazo, como resultado de los contactos que periódicamente se mantienen por parte de esta Institución con la del Defensor del Pueblo Estatal, pudimos tener conocimiento de que aquella Institución tenía abierta una investigación al respecto de la misma cuestión que a nosotros se nos había planteado por los interesados.

Así las cosas, ante la posibilidad de que existiera duplicidad de actuaciones entre ambas Defensorías, tras poner en común las gestiones realizadas en cada una de las mencionadas quejas, se acordó que la propuesta de actuación sería la de seguir investigando ante los organismos competentes para que se concretara el calendario de actuaciones, aunque, no obstante, conforme a las previsiones contenidas en la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, por la que se regulan las Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta que la primera dispone de información más actualizada en el asunto que nos ocupa, se propuso la paralización de nuestra intervención a favor de la Institución estatal, si bien por nuestra parte se realizará un puntual seguimiento de cuantas actuaciones y resultados se lleven a cabo por nuestro homónimos hasta que se nos informe de la resolución definitiva que se adopte.

Otra queja que se puede enmarcar dentro de la problemática a la que estamos aludiendo en cuanto a la lentitud y retraso en la construcción de centros docentes, es la **queja 10/563**, que si bien fue incoada de oficio en el año 2010, hacemos alusión a ella en el presente Informe por haber concluido su tramitación en el ejercicio de 2011.

En los primeros días del mes de Enero de aquel año, ocuparon la prensa numerosas noticias que hacían referencia a la situación en la que se encontraban los alumnos y alumnas de un colegio de Alanís (Sevilla), a los que se había tenido que reubicar en distintas estancias hasta que se construyera un nuevo colegio.

Según leíamos, el edificio que albergaba al centro docente databa del S.XVI, resultando que, a consecuencia de las continuas lluvias, la techumbre se había derrumbado. De este modo, los 250 escolares de Infantil, Primaria y Primer Ciclo de la ESO, se encontraban distribuidos en tres localizaciones distintas: un antiguo asilo del municipio, en el que está ubicado el alumnado de Infantil; una nave de usos múltiples, donde se hayan los de Primaria; y un edificio municipal, donde están albergados el resto de estudiantes.

Toda la comunidad educativa, así como el Alcalde de la localidad, estaban llevando a cabo diversas movilizaciones para exigir la construcción de un nuevo colegio para cuya construcción la Corporación Municipal había cedido en el 2002 el terreno que se le había exigido por parte de la Junta de Andalucía. Más de siete años llevaban esperando a que se acometieran las obras correspondientes, lo que, hasta ese momento no se había producido.

Según el Alcalde informaba, ninguno de los edificios que habían tenido que ocupar cumplía las condiciones necesarias para su uso docente, además de que la construcción de un nuevo colegio arrastraba ya una demora de más de siete años.

Solicitado por nuestra parte, a la Delegación Provincial de Sevilla la emisión del preceptivo Informe una vez incoado de oficio el expediente, en respuesta se nos indicó que, si bien era cierto que se había derrumbado parte de la techumbre, sólo afectó a una parte del edificio más antiguo de los dos que conforman el colegio, además de que habían aparecido importantes goteras y grietas en otras dependencia de la misma edificación.

Ello había obligado a reubicar al alumnado en distintas dependencias, tal como habíamos podido leer en la prensa, si bien tan sólo el de Primaria había tenido que ser trasladado fuera del recinto del colegio para ocupar un edificio de usos múltiples del Ayuntamiento, el que hubo que acondicionar para que, con ciertas limitaciones y de manera provisional, permitiera su uso docente. A pesar de todo ello, un mes más tarde, y tras las intervenciones que fueron necesarias realizar, todo el alumnado volvió a ocupar sus respectivas aulas.

Por todo lo anterior, independientemente de la necesidad de construir un nuevo centro que mejorara la realidad educativa de la localidad, según expresamente se hacía constar en el informe, se consideraba que las medidas que se habían tomado para superar el problema surgido, habían sido las correctas.

Así las cosas, no dudamos de ello, pero siendo evidente la necesidad de construcción de un nuevo centro, consideramos oportuno volver a solicitar de la Delegación Provincial implicada que, teniendo conocimiento de que desde 2002 tenían para ello y a su disposición una parcela que había cedido el Ayuntamiento, nos indicaran para cuándo se tenía programada que se iniciaran las obras.

Tras una larga espera, finalmente, el organismo mencionado nos informó de que las actuaciones pendientes de llevarse a cabo en el centro docente en cuestión, dado que estaban afectadas por el Acuerdo firmado entre la Diputación de Sevilla y la Consejería de Educación –al que hemos aludido anteriormente- serían llevadas a cabo a lo largo de 2011.

Considerando, pues, a la vista de lo informado que el asunto que había justificado la incoación del expediente de oficio estaba en vías de solucionarse, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Otro ejemplo de queja en la que, al igual que en la anterior, se pone de manifiesto la demora que arrastra en muchas ocasiones la construcción de nuevas infraestructuras educativas es la **queja 11/4379**, también, incoada de oficio.

A comienzos del mes de Septiembre de 2011, tuvimos conocimiento a través de la prensa, que el Alcalde de Otura (Granada) reclamaba a la Consejería de Educación la construcción de las cuatro aulas a las que había comprometido.

Según decían las noticias, por parte de dicho organismo autonómico se había adquirido el compromiso de construir cuatro nuevas aulas en el CEIP "Virgen de la Paz", señalando el Edil que para ello hacía cuatro años que se había aprobado el presupuesto necesario, pese a los cual, a punto de comenzar el curso 2011-2012, dichas aulas no estaban construidas, lo que no permitiría ubicar a todos los alumnos que habían solicitado plaza en la localidad.

En opinión del Alcalde, esta actuación era absolutamente prioritaria, resultando que, así como la Corporación municipal sí ha cumplido con su compromiso de construir dos

nuevas aulas en el edificio de infantil, que estaban listas y perfectamente acondicionadas para recibir a los alumnos o alumnas cuando comenzara el curso, así como dos cuartos de baños y un almacén -lo que había supuesto una inversión de 100.000€ de las arcas municipales a pesar de que dicha competencia correspondía a esa Delegación Provincial-, por parte de ésta no se había cumplido con lo acordado y a esas fechas, expresiva y gráficamente decía, no se había puesto un solo ladrillo.

Por estos motivos, procedimos a la incoación de oficio y a solicitar el preceptivo Informe de la Delegación Provincial de Educación de Granada.

En su respuesta, dicho organismo manifestaba que, verificadas las necesidades de escolarización, a principios del mes de Marzo de 2011, habían adquirido el compromiso con el Consistorio de construir 4 nuevas aulas en el colegio enmarcando dicha actuación en el Convenio suscrito entre la Diputación de Granada y la Consejería de Educación.

Aunque su intención y deseo hubiera sido el de que las actuaciones contenidas en el documento se hubieran realizado con rapidez, la celebración de la elecciones municipales había determinado la nueva composición de la Diputación, lo que había obligado a la revisión de dicho documento. Ante este retraso, en el mes de Julio la Delegación Provincial optó entonces por la instalación de dos aulas prefabricadas hasta que se ejecutaran las obras correspondientes, por lo que el Alcalde del Ayuntamiento solicitó que no se instalaran dichas aulas procediéndose a ejecutar las obras de dos de las necesarias a su costa, lo que así hizo.

Manifestaba el organismo autonómico que, a pesar de todo ello, su intención y las actuaciones que se tienen previstas en el centro, continúan manteniéndose en su integridad tal como se hicieron constar en el Convenio señalado.

De dicha información, quedando justificado el retraso que se estaba produciendo, así como deduciéndose la resolución definitiva del problema surgido a medio plazo, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2.1.2.2. Conservación y equipamiento.

En este apartado analizaremos aquellas quejas que han resultado más llamativas tanto por la naturaleza del problema que les afectaba, como por el número de centros docente y alumnado implicados.

De este modo, en primer lugar, aludimos a la **queja 11/4501, queja 11/4547, queja 11/4549 y queja 11/4551**, todas ellas afectantes a una polémica situación que se produjo a principios del presente curso 2011-2012 y que trascendió del ámbito administrativo para formar parte de un conflicto cuyo reflejo tuvo una amplia acogida en diversos medios de comunicación.

En los cuatro expedientes que se citan, los respectivos comparecientes, residentes en distintas localidades y de distintas provincias andaluzas, venían a poner en nuestro conocimiento que, comenzado el curso, en diferentes centros docentes, el alumnado se había encontrado el primer día de curso con la “agradable” sorpresa de que sus aulas carecían del mobiliario necesario para poder recibir sus clases. Dicha falta de

mobiliario afectaba a lo más básico, de modo que no tenían ni sillas en las que sentarse, ni mesas sobre las que poder escribir y realizar las tareas mínimas e imprescindibles, prolongándose esta situación, más allá de ese primer día.

La Delegación Provincial de Educación de Sevilla, a la que por nuestra parte se le requirió aclaración al respecto de dicha situación, con mayor o menor celeridad según los casos, se respondió con un escueto *“una vez concluidas las obras, las aulas están equipadas perfectamente”*, o *“El motivo de origen de esta queja ha sido subsanado. Todas las aulas del centro disponen de su mobiliario”*.

En ningún caso se ofreció una explicación a lo sucedido por parte de quien tenía la obligación de hacerlo, si bien por otros contactos mantenidos con dicho organismo pudimos conocer que el origen del problema había estado en que, extinguido el contrato de suministro con la anterior empresa proveedora, el procedimiento de adjudicación a la empresa que se consideró merecedora de ello se había realizado en los meses inmediatamente anteriores al comienzo del curso, incumpliendo la nueva adjudicataria el plazo al que se había comprometido para hacer entrega del mobiliario que tenía que suministrar.

No obstante, si bien algunos centros docentes estuvieron unos días sufriendo esta desgraciada eventualidad, en ninguno de los casos, al menos de los que nosotros pudimos conocer, se prolongó más allá de la primera semana de curso.

Y otra cuestión que ha afectado al mantenimiento de los centros docentes y que está íntimamente ligada a la instalada crisis económica que sufrimos, es aquella relacionada con la limpieza de los centros docentes.

De este modo, siendo un servicio que, en el caso de los colegios de Educación infantil y primaria corresponde planificar y sufragar a los respectivos Ayuntamientos, la escasa liquidez que muchos de ellos vienen sufriendo está provocando que, en algunos casos, se produzcan importantes y cuantiosos atrasos en el pago de las nóminas de los trabajadores y trabajadoras municipales o en el pago correspondiente a empresas externas concesionarias de este servicio público. Lo cierto es que, también en muchos de esos casos, en su desesperación, el personal afectado de una u otra manera, recurre como medida de presión a protagonizar paros y huelgas que, en definitiva, suponen la paralización de dicho servicio.

Y esto es lo ocurrido en la **queja 11/4971, queja 11/5331, queja 11/1246, queja 11/4955 y queja 11/5580**.

Los municipios afectados por esta problemática, respectivamente, fueron San José de Malcocinado-Los Badalejos (pedanía de Medina Sidonia, Cádiz), Sevilla, La Línea de la Concepción, Los Barrios y Jerez de la Frontera. No resulta necesaria su individualización al tratarlas puesto que, con mayor o menor gravedad, las situaciones afectantes a cada una de ellas son las mencionadas, siendo lo importante señalar el hecho de que, con mucho esfuerzo por parte de los respectivos Ayuntamientos afectados, y de manera más o menos definitiva, se ha ido dando solución a las distintas problemáticas surgidas, felicitándoles por el hecho de que, hoy por hoy, al menos en los municipios en los que con mayor gravedad se mostró el problema, se ha solucionado.

Otra queja a la que consideramos que debemos aludir en este epígrafe, es a la **queja 10/1569**.

En su día, comparecieron ante esta Institución representantes de la AMPA “San Juan”, del Colegio de ese mismo nombre y localizado en la localidad malagueña de Antequera, manifestando su preocupación por la inseguridad que consideraban que sufren sus hijos e hijas en ese centro docente debido a las deficientes instalaciones con las que cuentan.

Concretamente, en su escrito, se expresaban del siguiente tenor literal:

“Nuestros hijos/as, se encuentran en peligro, ya que los tejados e instalaciones son arcaicos, exponiéndoles diariamente y sobre todo los días de aire y lluvia a que pueda ocurrir una catástrofe, como en sucesivas ocasiones se ve en la televisión y que desafortunadamente se podían haber evitado, si las instalaciones reunieran las condiciones adecuadas. Nosotros no queremos lamentarnos, queremos que nuestros hijos/as, acudan al colegio con seguridad.

Sin ir más lejos una de las persianas del colegio, dado a su mal estado durante la semana blanca ha salido volando, afortunadamente no ha pasado nada, porque nuestros niños estaban en casa.

Los radiadores del centro son de la inauguración del mismo, es decir, del año 1973, el diseño de hierro los hace peligrosísimos, niño que tropieza con ellos, “brecha” segura.

Las ventanas, con un sistema de apertura antiguo y pesado, los jardines con muchos huecos donde los niños más de una vez han salido magullados.

Las madres y padres, estamos dispuestos a hacer una huelga y no traer a nuestros hijos al centro, hasta que no se solvente esta situación”.

Solicitado Informe a la Delegación Provincial de Málaga y, posteriormente, uno segundo complementario de la respuesta que se nos envió en primer lugar, se nos remitió un informe del ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE-Andalucía a partir de ahora) en el que se describía la situación en la que, según el criterio administrativo, se encontraba el colegio, así como las actuaciones que se habían llevando a cabo por parte del organismo mencionado.

De este modo, se nos informaba de que se habían venido produciendo una serie de escritos desde la Dirección del centro desde hacía un año (en ese momento Septiembre del 2010) en los que se reclamaban actuaciones tendentes a resolver necesidades o ejecutar mejoras en las infraestructuras del centro al constatar deficiencias en el pavimento del patio infantil, goteras en las cubiertas, canalones rotos y saturados de materia orgánica, insuficiencia de mantenimiento en los jardines y espacios verdes del centro, rotura de alguna persiana y supuesta obsolescencia de las instalaciones de calefacción. Las mejoras se referían a sustitución de carpintería, revestimientos, calefacción, cubiertas, jardinería, etc.

Desde el Ente Público, según éste informaba, se hicieron visitas al centro para elaborar informe técnico en respuesta a las peticiones planteadas desde la Dirección del

centro, en los que se constataban varias deficiencias, como algunos canalones rotos o atorados, goteras procedentes de la cubierta, algún vidrio de ventana y persianas rotas e irregularidades en el pavimento de los patios.

La mayoría de las deficiencias se habían producido, o se había demorado la correspondiente reparación, por una falta o demora de conservación y mantenimiento del centro, que es competencia y responsabilidad del Ayuntamiento de Antequera.

Se constataba que en las cubiertas, además de falta de mantenimiento, se habían producido evidentes actos de vandalismo, lo que había provocado un deterioro progresivo anormalmente alto en poco tiempo.

Ese verano (refiriéndose al verano de 2010), tanto por parte del Ayuntamiento, como por parte del ISE, se habían llevado a cabo una serie de actuaciones que habían resuelto los problemas de goteras procedentes de roturas en las chapas de la cubierta; se habían reparado los canalones y bajantes rotos; se habían pintado revestimientos interiores en paredes y techos afectados por las goteras; se había mejorado el pavimento y la red de recogida de aguas pluviales del patio de infantil; se habían reparado persianas y vidrios; se había actuado en la conservación de jardines del centro.

Por otro lado, en cuanto al estado de la instalación de calefacción y otras instalaciones, de los revestimientos interiores, de la carpintería exterior e interior, de la cubierta, se consideraba que estaban en un estado normal de uso y funcionamiento, descartando que su estado supusiera un riesgo añadido para la seguridad de los usuarios del centro.

Es evidente que existía un envejecimiento de las infraestructuras, decía el ISE, implicando en algunos casos un consumo de mayor de energía por calefacción por un menor grado de aislamiento en los elementos constructivos. No cabía duda de que una actuación de renovación y mejora de las infraestructuras mejoraría las condiciones de confort de los usuarios, pero para ello se requeriría hacer un alta inversión en el centro y, por lo tanto, que se financiara el proyecto y obras pertinentes.

De dicho Informe se dio traslado a las personas comparecientes para que alegaran y aportaran cuantas consideraciones estimaran oportunas, de manera que, en su respuesta nos indicaron que, si bien estaban de acuerdo con parte de lo informado, había obras y reparaciones de las que se señalaban como ejecutadas y que, sin embargo, aún estaban pendientes de realización, además de que tenían serias dudas sobre su consideración de que ni los radiadores, ni la carpintería exterior e interior supusieran un riesgo para los niños y niñas, señalando que las puertas del centro, contraviniendo la normativa vigente, abrían hacia el interior.

Así mismo, añadían que no se había tratado el tema de las barreras arquitectónicas existentes –como eran los numerosos escalones como único acceso al centro docente- así como no contar con ascensor.

En definitiva, en opinión de los comparecientes, lo que realmente se había hecho, a parte de sustituir los canalones, era poner parches, quedando pendientes la mayoría de las obras de reparación y sustitución que necesitaba el colegio para conseguir

unos niveles mínimos de calidad y seguridad, contando con que el edificio tiene una antigüedad de 38 años.

Y estas consideraciones hicieron necesario que, una vez más, solicitáramos de esa Delegación Provincial se pronunciara sobre las mismas, siendo el contenido de su último informe el que a continuación reproducimos:

“1.- En cuanto a la instalación de calefacción, según informe emitido por ISE Andalucía con fecha 15 de Septiembre de 2010, se considera que está en un estado normal de uso y funcionamiento, descartando que su situación suponga un riesgo añadido para la seguridad de los usuarios del centro.

2.- En lo referente a la apertura hacia el interior de las puertas del centro, en informe elaborado por el Gabinete de Seguridad y Salud Laboral Docente de esta Delegación Provincial se advierte:

“La actual normativa Código Técnico de la Edificación en su Documento Básico Seguridad en caso de incendio, no indica en ningún momento que el sentido de apertura de las puertas, deba ser en sentido de la evacuación o en contra del sentido de la evacuación.

En la Orden de 16 de Abril de 2008 que regula los Planes de Autoprotección Escolar (BOJA de 18 de mayo) remite a la aplicación informática Séneca, para que cada centro se adapte a sus características, entre ellas se cita esta circunstancia en la ficha 2.5.2.

En el manual para la realización del simulacro, también se recoge esta circunstancia, dando unas recomendaciones para que cada centro se adapte”.

3.- Relativo a la eliminación de barreras arquitectónicas, le significamos que una vez visitado el centro por técnico competente del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, se comunica que el colegio presenta deficiencias en ese sentido, por lo que se programará actuar en dicha dirección.

4.- Por último, en cuanto a la situación de la cubierta, nos reiteramos de nuevo en informe emitido por ISE Andalucía con fecha 15 de Septiembre de 2010, donde nos informan que el material del que está hecha la citada cubierta es fibrocemento y la normativa vigente no obliga a la sustitución mientras cumpla su función, es decir, esté dentro de su vida útil. Al haberse producido fallos puntuales, susceptibles de reparación en el proceso normal de conservación y mantenimiento, no se considera técnicamente que sea necesario sustituirla por otra”.

Analizando toda la información con la que contamos, y sin dejar de reconocer las actuaciones puntuales que se habían venido realizando, lo cierto es que, tal como se señalaba en el Informe del ISE de 15 de Septiembre de 2010, *“existe un envejecimiento de las infraestructuras”*, y de que *“no cabe la menor duda que una actuación de renovación y mejora de las infraestructuras mejoraría las condiciones de confort de los usuarios, pero para ello se requerirá hacer una alta inversión en el centro, que financie el proyecto y obras pendientes”.*

Es evidente, pues, que para que el centro docente del que tratamos pueda alcanzar los estándares mínimos de calidad que hoy se exigen, tanto desde un punto de vista técnico como educativo, adaptando las infraestructuras a la normativa vigente con especial atención a la mejora de las condiciones de seguridad, funcionalidad y de barreras arquitectónicas, sería necesaria una actuación integral en la que han de participar las dos Administraciones competentes –autonómica y local-, por lo que sería, tanto necesario como deseable, que ambas actuaran de manera coordinada para dar mayor eficacia y eficiencia a las intervenciones que han de ser ejecutadas.

Particularmente, en cuanto a la existencia, todavía hoy, de barreras arquitectónicas, consideramos que es una cuestión no sólo prioritaria, sino de urgente realización proceder a su eliminación.

Al respecto de esta cuestión, es necesario que recordemos que, en desarrollo de las previsiones contenidas sobre accesibilidad en la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, y en el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad 2003-2006, también de ámbito autonómico, se aprobó el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprobaba, igualmente, el Reglamento que regula las normas de accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. En el mismo, y partiendo de la premisa de que el contenido del Reglamento no sólo va dirigido a las personas con discapacidad porque en el concepto de “accesibilidad universal” se han de incluir a personas mayores, niños y niñas, personas accidentadas temporalmente, etc., se establece en su Disposición adicional segunda la obligatoriedad de que cada Consejería y sus entidades instrumentales aprueben un plan de actuaciones para la adaptación a dicho Decreto de aquellos edificios, entre otros, que sean propios o estén bajo su uso y que sean susceptibles de ajustes razonables, incluyéndose en el artículo 62 h), expresamente, los edificios destinados a usos docentes.

Así mismo, en la Disposición transitoria primera, se establece, de manera complementaria, que hasta tanto se elaboren dichos planes de accesibilidad y en tanto no se ejecuten obras de reforma ni se altere su uso o actividad, se deberán llevar a cabo en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del Decreto –plazo que expiró el 21 de Septiembre de 2010- las adaptaciones mínimas, que podrán revestir carácter provisional, para posibilitar la accesibilidad, en condiciones de seguridad, según los requisitos que se establecen en el Capítulo I del Título II del Reglamento.

Y llegados a este punto, teniendo en cuanto lo anteriormente expuesto, así como lo establecido en el artículo 27 de la Constitución (derecho a la educación), y en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (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), y al amparo de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos permitimos formular a la Delegación Provincial implicada la siguiente **Recomendación:**

"Que por parte de esa Delegación Provincial, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, se proceda, a dar las instrucciones que sean necesarias para que se proceda, aún con carácter provisional, a la eliminación de las barreras arquitectónicas existentes en el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria "San Juan", de Antequera."

Así mismo, y en virtud, igualmente de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos permitimos formularle tanto a la Delegación Provincial de Málaga, como al Ayuntamiento de Antequera idéntica **Sugerencia**, y cuyo contenido era el de que por parte de ambas Administraciones se procediera a promover cuantos contactos fueran necesarios al objeto de coordinar las actuaciones que ambos organismos habrían de llevar a cabo para acometer las obras de reparación, mantenimiento, sustitución y adaptación que aún estaban pendientes de realizar en el Colegio público de Educación infantil y primaria “San Juan”, estableciéndose un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que se determinen.”

En el momento de redactar el presente Informe, aún estamos a la espera de la respuesta sobre la aceptación o no de nuestra Resolución que nos ha de ser remitida por parte del organismo público al que se la hemos dirigido.

Y, para finalizar el presente apartado, nos vamos a referir a la **queja 11/1573**, ejemplo de expediente en la que se plantea la incomprensible cuestión de que, cada vez con mayor frecuencia, surge entre las Administraciones educativas competentes en infraestructuras educativas y su conservación y mantenimiento, la discrepancia a la hora de determinar a cual de ellas –o ambas- le corresponde asumir la ejecución de las intervenciones que se demandan.

En principio, una cuestión que debería estar resuelta, la de determinar qué obras se consideran de “infraestructuras” y cuáles de mantenimiento y conservación, resulta ser la causante de que las intervenciones a realizar se demoren hasta que, tras largas discusiones, se decide que Administración asume la ejecución y coste de la intervención.

Pero, como decimos, en la queja que comentamos a continuación dicha cuestión queda expresada claramente.

De este modo, en su día fue recibida en esta Institución comunicación en la que el interesado nos exponía su preocupación por el estado en el que se encontraba el muro perimetral del CEIP Aljoxaní, de Córdoba y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así, según nos decía, el paramento exterior del recinto aparecía completamente abombado, cuando no visiblemente inclinado en varios puntos, de manera que dado que en algunos de ellos el muro tiene más de tres metros de altura, se hacía muy peligroso no sólo para los aproximadamente 500 alumnos del centro, docentes y personal de administración, sino para toda persona o vehículo que transitara por las zonas próximas al mismo teniendo en cuenta que se trata de una zona con una muy alta densidad de población.

Quería señalar, así mismo, que en el mes de Junio de ese mismo año –2011 la Delegación Provincial de Educación de Córdoba había llevado a cabo la reposición completa de 45 metros del muro, dejando el resto del perímetro sin actuación alguna. Sabían, según decía, que por parte del área de infraestructuras del Ayuntamiento de Córdoba se realizaron estudios sobre la situación del resto del muro, pero no tenían conocimiento alguno de sus conclusiones.

Igualmente quería informarnos de que el asunto había sido denunciado por el AMPA, apoyada por el conjunto del Consejo Escolar del centro, en varios escrito a la Delegación, a la que se le había solicitado una reunión presencial con la responsable sin

que hubieran recibido respuesta alguna. En sus escritos, además del muro, solicitaban la dotación de algunos elementos legalmente fijados, según decía, de los que el centro no dispone: el techado del patio, un ascensor para las personas con movilidad reducida, la red inalámbrica de acceso web o una sala de usos múltiples.

Una vez estudiada dicha comunicación, procedimos a admitirla a trámite, por lo que, en consecuencia, procedimos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos que consideramos procedente para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

De este modo, solicitamos formalmente la colaboración de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, solicitándole la remisión del informe y documentación oportuna que permitiera el esclarecimiento de los motivos de la queja tramitada.

En respuesta, por parte de dicho organismo, se nos envió un informe elaborado por el Servicio de Planificación y Escolarización y por la Gerencia del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos (en adelante ISE Andalucía) y en los que, en definitiva, se informaba que tras actuar el ISE en 45 metros de la valla de cerramiento, como nos había comunicado el interesado, se había emitido un informe en el que se ponía de manifiesto lo siguiente:

a.- Que las deficiencias expuestas se solucionaban mediante labores de mantenimiento y conservación, capítulo 24 URBANIZACIÓN apartado E (cerramiento de parcela) del Manual de Uso y Mantenimiento de centros Educativos.

b.- Que a tenor del Decreto 155/1997 de Cooperación de las Entidades Locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, se pone de manifiesto en su artículo 6 que corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia.

c.- Que la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, a través del escrito de fecha 18 de Enero de 2011, puso en conocimiento el estado del muro de cerramiento del CEIP "Aljoxaní" al Ayuntamiento indicándole que la conservación, mantenimiento y vigilancia del centro le corresponde a los municipios en virtud de lo establecido en el artículo 6 del citado Decreto.

d.- Que en relación a la petición por parte de la Delegación Provincial ante la aparición de nuevas fisuras en el muro, la gerencia del ISE Andalucía, informaba que se trataba de fisuras en el revestimiento, ratificándose en las labores de mantenimiento del Ayuntamiento de la localidad.

A tenor de lo informado, consideramos entonces oportuno dar traslado del informe completo al Ayuntamiento de Córdoba, solicitándole que, a la vista de su contenido, procediera a aclarar la cuestión que se había expuesto por los interesados y por la Delegación Provincial informante.

En su respuesta, según el Técnico competente indicaba, el cerramiento había sido intervenido, en parte, por la Consejería de Educación (lo que ya conocíamos), que era la obligada a reponer el muro, ya que el Ayuntamiento era únicamente responsable del mantenimiento.

El muro, a la fecha de redacción del informe técnico (aproximadamente Octubre de 2011), presentaba desplome sobre la verticalidad, siendo por tanto necesaria la intervención sobre el mismo, más ello no era una obra de mantenimiento, según argumentaba el Ayuntamiento, sino todo lo contrario, pues la obra a realizar era propia de estructura, motivo por el cual su intervención, al igual que el otro tramo, correspondía a la Junta de Andalucía.

En definitiva, que tal como nos temíamos, ninguna de las Administraciones competentes tanto en infraestructuras educativas, como en conservación y mantenimiento de las instalaciones docentes, a las que los interesados y nosotros habíamos acudido en demanda de soluciones al problema expuesto, se consideraba responsable de realizar las obras necesarias para proceder al arreglo del muro perimetral.

A este respecto, además, hemos de tener en cuenta que el interesado, así como el AMPA y el Consejo Escolar en su día, solicitaron no sólo el arreglo del muro, sino que también habían solicitado el techado del patio, un ascensor para las personas con movilidad reducida, una red inalámbrica para poder acceder a Internet, así como una sala de usos múltiples, no obstante, dando prioridad absoluta al asunto del muro.

Es obvio que para solucionar los problemas expuestos, ambas Administraciones habían de proceder de manera conjunta a estudiar detenidamente las distintas demandas formuladas y decidir cuál de ellas o, en su caso, ambas, han de proceder a realizar las obras requeridas, puesto que, corresponde a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, así como, en sus relaciones, regirse por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Por su parte, en cuanto a los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas, hemos de señalar los principios de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

Por lo que, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones por nosotros realizadas, y de conformidad con lo previsto en el Artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedía a formular a las dos Administraciones implicadas la siguiente **Recomendación**:

“Que por parte del Ayuntamiento de Córdoba y de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para realizar el estudio conjunto de las cuestiones planteadas, procediéndose a determinar en cuál de las Administraciones –o en ambas, si fuera el caso- ha de recaer la responsabilidad de acometer, con prioridad absoluta, las obras de reposición o reparación y mantenimiento del muro perimetral del CEIP “Aljoxaní”, de Córdoba, así como el resto de demandas expresadas en relación al techado del patio, instalación de un ascensor para las

personas con movilidad reducida, instalación de una red inalámbrica para poder acceder a Internet y disponer de una sala de usos múltiples.”

En este caso, también permanecemos a la espera de que por parte del Ayuntamiento y de la Delegación Provincial, se nos conteste sobre la aceptación o no aceptación y, en tal caso, los motivos, de la Recomendación formulada.

VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Empleo

2.1.1. Medidas de fomento del autoempleo.

En la **queja 10/6471**, la interesada nos exponía que habiendo participado en la convocatoria de ayudas para el establecimiento y mantenimiento de autónomos (Orden de 26 de Abril de 2010), no se le había dado cuenta de la resolución recaída en el mismo.

Admitida a trámite la reclamación, por la propia interesada se nos facilitaba la contestación dada por la Dirección Provincial en Sevilla del Servicio Andaluz de Empleo (que no resolución de su solicitud) a la misma en el siguiente sentido:

“Se procede a estudiar la solicitud y documentación (...) comprobando a priori que cumple con los requisitos establecidos en el art. 1, apartado 2 y en el art. 4, apartado 2 de la Orden precitada.

Se constata que la actividad desempeñada no se ejerce en zona ATIPE ni tampoco se trata de una actividad preferente (aparece como dada de alta como comercio mayor de calzado, actividad no preferente). Por otro lado, se confirma que la mayoría de los gastos que presenta no se consideran subvencionables. El expediente resulta incompleto en cuanto a la documentación, sin embargo se procede a NO REQUERIRLO por los siguientes motivos:

- En virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la orden antes antes mencionada y siguiendo las instrucciones de la Dirección Gerencia del SAE según lo dispuesto en la Disposición Adicional única de la Orden ya citada, se establece un orden de prelación de solicitudes:

1º. Zona ATIPE + Actividad Preferente

2º. Zona ATIPÍ

3º. Actividad Preferente

4º. Ni ATIPE ni Preferente por orden de entrada

- Debido a la disponibilidad presupuestaria establecida en el art. 21 apartado 1 de la orden antedicha y al tratarse de un expediente que por falta de presupuesto estaría en el 4º orden de prelación. En este sentido resulta fundamental su orden de entrada, es decir, el penúltimo día de plazo, motivo por el cual se toma la decisión de no requerir el expediente”.

Hecho este breve planteamiento por nuestra parte efectuábamos las siguientes

Consideraciones:

Una primera tiene respecto al marco jurídico de referencia, que no es otro que el de la normativa específica aplicable a esta línea de subvenciones -en el momento de la

solicitud de la misma-: el Decreto 109/2006, de 6 de Junio, por el que se establecen los indicadores para las áreas territoriales preferentes para actuaciones integrales de empleo y la citada Orden reguladora de las ayudas para el establecimiento y mantenimiento como trabajador/a autónomo/a de 26 de Abril de 2010.

Por otro lado la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (LRJAP).

Una segunda observación cabía formular respecto a la cuestión de fondo aplicable al caso, que bien podemos calificar de acorde con la finalidad de la ayuda, en la que se viene a destacar la escasa o nula posibilidad de obtener la ayuda dado que la solicitud no se adecuaba a los criterios de preferencia establecidos en dicha normativa.

Pero dicho lo anterior, no cabía la menor duda de que el Organismo actuante, que bien podemos tildar de “intensamente relacionado con la ciudadanía”, habría vulnerado aspectos esenciales en sus relaciones con los interesados y en la tramitación de los procedimientos administrativos que les afectan, pues ni se le había requerido que subsanare la aportación documental a que se hacía referencia, ni se le había tramitado y valorado (conforme a los criterios que se aducían en dicha normativa y a las instrucciones que aludía) dicha solicitud, ni se había dictado la correspondiente resolución denegatoria frente a la cual la interesada pudiera ejercitar su derecho de defensa interponiendo, en su caso, los recursos pertinentes. En suma, se había actuado absolutamente a espaldas de la LRJAP dando lugar con ello a lo que viene denominándose “mala administración”. En contraposición al derecho a una buena administración que establecen el art. del vigente Estatuto de Autonomía y el art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Cierto que a partir de la interposición de la queja en esta Institución, se le había dado a la interesada completa información de la irregular actuación administrativa llevada a cabo en dicho expediente (conformado por la sola solicitud sin tramitación alguna) aportando los motivos que de alguna manera deberían haber conformado el contenido de la resolución, previo requerimiento de la aportación documental que fuere necesaria, pero no había sido así, vedándose a la interesada la posibilidad de reclamar frente a la resolución expresa con que debería haber culminado su solicitud.

Por último, se aludía en la información administrativa la existencia de unas “instrucciones” dictadas al amparo de la habilitación establecida en la Disposición adicional única de la referida Orden reguladora, estableciendo el orden de prelación de las solicitudes, cuestión que al afectar a los derechos de los solicitantes de las ayudas establecidas en la misma deberían ser objeto de publicidad a través de la correspondiente Instrucción o Resolución de esa Dirección Gerencia publicada en el BOJA para general conocimiento (art. 52.1 de la LRJAP).

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad con lo establecido en el art. 29 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formuló el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

- Arts. 42, 52.1,71 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común.

- Art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Con idéntico fundamento legal se formulaba a la Dirección Provincial la siguiente **Recomendación**:

“Que en la tramitación de los expedientes relativos a las ayudas y subvenciones, con independencia de la normativa específica aplicable a las distintas líneas de fomento del empleo, se apliquen con rigurosidad las reglas del procedimiento administrativo general establecida en la LRJAP, en todas y cada una de las fases de los mismo: iniciación, instrucción y resolución”.

Tras insistir en la falta de respuesta a nuestras Resoluciones, elevando reiterados escritos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo sin que respondiera nada respecto a aquellas Resoluciones, procedíamos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2.1.2. Programas de promoción del empleo.

2.1.2.1. Plan de Mejora de la Empleabilidad (Plan MEMTA).

Sobre los objetivos señalados en el citado plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad e impartir formación específica, ya veníamos tramitando la **queja 09/5735**, en la que la interesada manifestaba que, tras haber concluido todas las sesiones del Plan MEMTA en Mayo de 2009, aún no había recibido cantidad alguna de las ayudas establecidas en el mismo a la fecha de presentación de su queja (Diciembre de 2009).

En dicha actuaciones habíamos solicitado la emisión de nuevo informe a raíz de la recepción de respuesta recibida de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Cádiz, en el que se nos indicaba que *“... habiéndose agotado la dotación presupuestaria con los expedientes de fecha de entrada de 14 de mayo, y estando actualmente a la espera de la disponibilidad presupuestaria para el 2010 a fin de continuar con el estudio y pago de los expedientes pendientes “*

Por tal motivo procedíamos a solicitar la emisión de nuevo y preceptivo informe esta vez a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo (que suponía ampliación del ya interesado con anterioridad) en relación a la disponibilidad presupuestaria para el presente año en el referido Plan por las distintas Direcciones Provinciales del SAE, o en su caso las medidas adoptadas al respecto.

“En primer lugar, se informa que el expediente (...) tuvo entrada en la Dirección Provincial de Cádiz el 20 de Mayo de 2009 y que en la actualidad se encuentra resuelto favorablemente por un total de MIL CINCUENTA EUROS (1.050.00€) y fiscalizado el pago a 4 de Octubre de 2010.

En segundo lugar, en cuanto a la disponibilidad presupuestaria para el 2010, de los créditos destinados para las solicitudes a resolver en los órganos gestores para las ayudas contempladas en la Orden, de 31 de Octubre de 2008, se le comunica que:

- Con fecha 12 de Marzo de 2010 se traspasan a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía los capitales procedentes del servicio 18 (Estado Español).

- Posteriormente, con fecha 24 de Mayo de 2010 se incorpora por Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo el crédito destinado para las ayudas de la antedicha orden, de 31 de Octubre de 2008, respecto del Capítulo OO (Acciones específicas de búsqueda de empleo) y del Capítulo VI (Ayudas a la movilidad para la consecución de nuevo empleo).

- Finalmente, con fecha 25 de mayo se realizan los traspasos de crédito para que las Direcciones Provinciales del Servicio Andaluz de Empleo pudieran resolver las solicitudes como órganos gestores de las mismas.

Por último cabe destacar que el total de crédito disponible en el año 2010 para estas ayudas ascendieron a TRES MILLONES VEINTIOCHO MIL CIEN EUROS CON TREINTA Y DOS CENTIMOS (3.028.100,32€), de los cuales a la Dirección Provincial en Cádiz se le traspasaron UN MILLÓN DOSCIENTOS TREINTA MIL CIENTO CINCUENTA EUROS (1.230.150,00€)."

En consecuencia procedimos a archivar las actuaciones de la **queja 09/5735**, al considerar la misma como en vías de solución.

Igualmente en las actuaciones de la **queja 10/219** y algunas otras relacionadas con la misma (**queja 10/221; queja 10/222; queja 10/223; queja 10/224; queja 10/225**) distintos interesados nos trasladaba la problemática que se les presentaba en relación con el Plan MEMTA. Las personas comparecientes manifestaban sufrir demoras en la percepción de las ayudas derivadas de dicho Plan, a pesar de haber terminado los correspondientes cursos de orientación profesional, lo que motivó la iniciación de actuaciones por nuestra parte respecto de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo.

"Le comunicamos que la solicitud presentada por la interesada al amparo de la Orden de 31 de Octubre de 2008, por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo, ha sido resuelta y fiscalizada favorablemente el día 9 de Diciembre de 2009.

Le informamos que tal y como se referenciaba en el escrito remitido con fecha 25 de marzo de 2010 al Defensor del Pueblo Andaluz, se ha producido un retraso en los plazos de resolución previstos a causa de la desconcentración de crédito tardía y a la ingente acumulación de las solicitudes a tramitar por parte de la Dirección Provincial de Cádiz. Es por ello que la reclamante aún no ha cobrado la ayuda solicitada dado que para la resolución y posterior abono de las solicitudes presentadas y resueltas favorablemente se ha seguido rigurosamente, por parte de los órganos gestores, el orden de prelación en base a la fecha de entrada de las citadas solicitudes."

En consecuencia y, considerando que la Administración aceptaba la pretensión de la parte interesada, cerramos el expediente de queja matriz y los relacionados con el mismo.

2.1.2.2. Formación Profesional para el empleo.

En la **queja 10/1532** la persona compareciente nos traslada en el escrito presentado la falta del compromiso de contratación en los cursos impartidos por la entidad privada. En el escrito de queja se nos indicaba que las subvenciones que regularmente se venían concediendo por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía a la referida entidad, enmarcadas en el seno de programas formativos para el empleo que conllevan determinados compromisos por la entidad promotora en relación a la contratación de parte de los participantes en los cursos, se contradicen con las realidad de la reducción de puestos de trabajo que dicha empresa está llevando a cabo en estos últimos años, como lo evidencian los distintos Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) promovidos por esta, en los que se incluyen reducciones de jornadas de trabajo, suspensiones y extinciones de contratos de trabajo, todo ello como consecuencia de la crisis económica que afectaba a la misma, lo que ha obligado, aparte de promover los citados ERE, a formalizar acuerdos de reestructuración de la deuda que mantiene con distintas entidades de crédito.

La información administrativa aportada por la Consejería viene a mostrarnos como la misma ha venido subvencionando anualmente a la citada empresa en distintos programas de Formación Profesional para el Empleo. Por nuestra parte efectuábamos las siguientes consideraciones:

“El marco jurídico de referencia de las políticas activas de empleo relativas a la Formación Profesional para el Empleo viene dado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, Decreto 335/2009, de 22 de Septiembre y Orden de 23 de Octubre de 2009, esta última reguladora de las bases de concesión de ayudas y subvenciones en esta modalidad.

Cabe destacar que en el año 2010, sin que la información administrativa lo explicita, se quiebra esta línea de concesión de subvenciones a la citada empresa, que a pesar de haber solicitado un importe similar al del ejercicio anterior no obtiene cuantía alguna, tras haber percibido en el cuatrienio 2006-2009 mas de un millón de euros al amparo de dichos programas formativos.

Cabe igualmente destacar que en las anualidades liquidadas se desprenden la existencia de sustanciales reintegros parciales de subvenciones, sin que este extremo tampoco se explicita en el informe.

Por su parte el escrito de queja denuncia la existencia de determinadas prácticas abusivas por parte de la referida entidad (que se reiteran en otras quejas similares), como son la exigencia de la firma de documentos de renuncia a un supuesto contrato de trabajo con carácter previo a la expedición de los títulos acreditativos de los cursos y de los carnet de manipulador de alimentos, así como la realización de trabajos no remunerados en sus centros de distribución-venta, sin que estos trabajos se formalicen como contratos para la formación tal como preceptúa la normativa aplicable a estos programas, prácticas sobre las que los órganos gestores y de inspección de esa Consejería deben estar especialmente vigilantes.

En este sentido, de la documentación aportada por la Administración de empleo se constata que en el último de los ejercicios justificados (2008) el compromiso de contratación solo se cumple en un 27 por ciento, toda vez que se contrata solamente a 54 participantes de las acciones formativas de los 199

contratos comprometidos en el proyecto formativo, lo que evidencia el alto grado de incumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa subvencionada, extremo que pudiera ser la causa de la reiteración de reintegros de subvenciones en los que incurre esta empresa (2006 y 2007).

Desde la perspectiva de esta Institución compartimos el parecer de que el fomento de la actividad formativa para el empleo en relación a esta específica empresa parece contradicha con la realidad de la reducción del empleo en la misma, tal y como lo demuestran los distintos ERE y acuerdos de viabilidad promovidos por dicha empresa, cuestión que bien pudiera ser el fundamento del drástico cambio que en el 2010 se produce al no concederse ninguna subvención a la misma.

Por otro lado, precisábamos en la petición de información administrativa que conforme a lo dispuesto en el art. 41 de Decreto 335/2009, debería haberse elaborado el Plan de Seguimiento de la Formación Profesional para el empleo (que se ha de diseñar conjuntamente con el Plan de Evaluación previsto en el art. 39), por entender que este instrumento resulta el adecuado para mejorar la eficacia y eficiencia de esta modalidad de políticas de empleo, sin que este extremo haya quedado precisado en la parca información administrativa suministrada en este expediente.

Resulta obligado traer aquí a colación los principios y objetivos a que han de responder las políticas activas de empleo, y en este sentido el art. 1.2 e) y 3 c) del Decreto 335/2009 aluden expresamente a que las ofertas formativas de FPO han de responder y conectar con las necesidades del mercado laboral, y en concreto a las específicas de las empresas que promueven estas acciones formativas.

Igualmente, la reciente Orden de 28 de Abril de 2011, por la que aprueba el Programa Integral de Empleo para Personas mayores de 45 años alude en el art. 16, referido a los Talleres de Empleo, el carácter preferente de los proyectos que se adapten a las necesidades diagnosticadas en el mercado de trabajo en el territorio.

En este sentido se postula el Informe Económico del Presidente del Gobierno (2010), que en su Capítulo 3 relativo a "Políticas Activas de Empleo", apartado 3.5 ("Conclusiones") aboga a favor de reorientar los recursos que se destinan a formación para el empleo "hacia una oferta formativa mas ajustada a las necesidades reales del mercado de trabajo, reforzando la oferta de acciones formativas especializadas y destinadas a la consecución de certificados de profesionalidad".

*Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art 29 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formulaba a la Administración de Empleo la siguiente **Recomendación:***

"Que por la Consejería de Empleo, al amparo de los Planes de evaluación y seguimiento de los programas de Formación Profesional para el Empleo que se establezcan, se evalúe la adecuación de dichos programas a las

necesidades del mercado laboral del sector en general y de las empresas promotoras en particular.

Que por la Consejería de Empleo se ejerza un estricto control en relación al cumplimiento de los compromisos de contratación incluidos en los mismos, especialmente en el sentido de proscribir las prácticas abusivas que por parte de las entidades promotoras ejerzan a sobre las personas participantes en las actividades formativas.”

La Consejería manifestó su conformidad y aceptación de las resoluciones adoptadas.

En el expediente de **queja 09/2631**, cuya reseña se incluyó en el Informe anual de 2010, relativo a una determinada acción de Formación Profesional para el Empleo (oferta dirigida prioritariamente a personas ocupadas) esta Institución concluyó la misma instando con fecha 17 de Marzo de 2011 a las Direcciones Provinciales del SAE de Sevilla y Málaga el debido seguimiento en relación al proceso selectivo de los participantes en la acción formativa.

Igualmente se recomendó a la Dirección Gerencia el desarrollo reglamentario de la Orden reguladora en esta materia (Orden de 23 de Octubre de 2009 en lugar de la Orden de 4 de Agosto de 2008 a la que se hacía referencia en la citada Recomendación) en aquellos aspectos que garanticen la transparencia y la igualdad en el acceso, toda vez que de la información administrativa se deducía que dicha actividad quedaba a la absoluta discrecionalidad de la entidad promotora de la acción formativa, sin intervención de los Servicios Provinciales del SAE y con un seguimiento meramente testimonial.

A este respecto demandábamos una mayor implicación del SEA, regulando aspectos concretos de la oferta formativa (convocatoria, plazos, cupos, criterios objetivos de prioridad, etc.) ante el vacío normativo que evidenciaba la Orden de 23 de Octubre de 2009, como se había abordado por la propia Consejería en relación a otras modalidades formativas (por ejemplo en los Talleres de Empleo mediante Resolución de 14 de Julio de 2004 desarrollando la Orden de 8 de marzo de 2004 derogada por la vigente Orden de 5 de Diciembre de 2006).

Recibido escrito de respuesta fechado el 8 de Junio de 2011, y el informe adjunto al mismo, de ellos se desprende que la intervención de la Administración de Empleo se seguiría limitando a la realización de indicaciones incidentales a los entes colaboradores y responsables de la impartición de los cursos, siendo por tanto no coincidente tal forma de actuar con la que propugnábamos en nuestra Resolución. Por tal motivo, interpretamos que no se asumía la misma en cuanto al asunto objeto de la presente queja y, en consecuencia procedíamos a adoptar las medidas previstas en el artículo 29.2 de la Ley reguladora de esta Institución, incluyéndola en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía entre aquellos asuntos que el Defensor del Pueblo estimaba que no se han resuelto positivamente cuando ello era posible.

2.1.2.3. Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.

En las actuaciones de la **queja 10/5121**, la persona compareciente nos exponía las dificultades que se le planteaban para el acceso a los Talleres de Empleo que se convocan en la Provincia de Huelva, señalando:

“Se me informa que estando registrados en la oficina del Servicio Andaluz de Empleo con demanda de mejora de empleo y ampliándose dicha oferta genérica desde desempleados hasta empleados con mejora, si tal oficina nos mandasen carta para la participación en el proceso de selección de personal para cubrir las plazas demandadas, al estar activos en estos proyectos y quedando sólo 5 días para la terminación de éstos y comienzo de los otros, no seremos admitidos en tal proceso de selección y seremos totalmente e impunemente excluidos del proceso de selección.

Esta circunstancia sólo se da en la provincia de Huelva ya que, por ejemplo, en la provincia de Almería, el personal activo de proyectos de Talleres de empleo pueden optar a cubrir las plazas de los nuevos proyectos convocados sin tener en cuenta los meses que quedan entre la finalización e inicio de los proyectos.”

En este sentido el interesado manifestaba que habiendo mostrado su interés para acceder a una plaza de monitor en un taller de empleo de Huelva y, por el SAE convocante se le excluyó en base a que se encontraba en situación de activo en otro proyecto, restándole solamente 15 días para su terminación en relación al comienzo del proyecto pretendido, y ello a pesar de encontrarse registrado con demanda de mejora de empleo en los registros correspondientes.

A este respecto señalaba que el criterio seguido suponía una quiebra en relación al mantenido anteriormente toda vez que esta exclusión sólo venía siendo de aplicación a los supuestos en que se encontraran en situación de activos en otros proyectos y se encontraran dentro del último mes de finalización de los mismos, a la vez que contrario al criterio general aplicado en las otras provincias andaluzas, en las que el personal activo en otros proyectos de talleres de empleo puede optar a proveer las plazas de los nuevos proyectos convocados sin tener en cuenta los meses restantes que resulten entre la finalización de los mismos y el inicio de los nuevos.

Por último señalaba que estas convocatorias tenían el carácter de públicas sin excepción, al contrario que las ofertas genéricas de empleo al SAE aplicable al caso planteado, que no es objeto de publicación alguna.

Frente a este planteamiento la Dirección Provincial de SAE de Huelva se nos informaba que en el año 2011 para la preselección del personal directivo, docente y de apoyo se viene utilizando la modalidad de oferta genérica o de empleo ante la oficina del SAE correspondiente, en base a lo dispuesto en el art. 4.1 del Reglamento de Régimen Interior aprobado para estos talleres por Resolución de 14 de Julio de 2004, siendo de aplicación, por tanto, lo establecido en la Instrucción 1/2009, de 3 de Noviembre, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional, por la que se establecían los criterios de ordenación de candidaturas en la gestión de ofertas, comenzando la búsqueda de candidatos entre los demandantes en situación de desempleo, y en ausencia o insuficiencia de estos, con los demandantes inscritos en condición de mejora de empleo.

Al respecto considerábamos que la Resolución de 14 de Julio de 2004, dictada en desarrollo de la Orden de 8 de marzo de 2004 (derogada por la vigente Orden de 5 de Junio de 2006 reguladora de estos programas) dispone en su apartado 4º que la selección del personal directivo, docente y de apoyo en estos programas se realizará preferentemente mediante oferta de empleo a través de las oficinas del SAE, con convocatoria pública o con ambas opciones, convocatorias que se publicarán en la página web y en los tablones de

anuncios de las oficinas del SAE. Los requisitos y perfiles profesionales son los que se detallan para cada categoría docente en la referida Resolución.

Ante la parquedad regulatoria de la citada Resolución respecto al proceso selectivo de este personal, mediante Instrucción 1/2009, de 3 de Noviembre, se establecen los criterios de ordenación de candidaturas, criterios de preselección de candidatos que se concretan en la disponibilidad, tener o haber tenido un itinerario personalizado de inserción (IPI) y la fecha de inscripción de empleo, criterios a los que se refiere el informe y que esta Defensoría no ha podido constatar toda vez que esta información no se acompañaba del texto de la misma ni se ha podido recabar de las páginas web del SAE y de la Consejería de Empleo, aspecto sobre el que ponemos especial énfasis en esta resolución, máxime al tratarse de una disposición que afecta a los derechos de terceros que pretenden acceder a puestos de trabajo ofertados por el SAE para la docencia que se desarrolla en los talleres de empleo.

En relación a la disponibilidad, ni la Orden, ni la Resolución aluden a exigencia alguna sobre este extremo. Tan solo la Resolución cita la disponibilidad como extremo a indagar en la fase de entrevista y la Instrucción como criterio de ordenación de candidaturas. En ninguno de los casos como un requisito de exclusión ni con referencia alguna a criterios expansivos o restrictivos de interpretación, aún menos fijando un límite temporal en orden a considerar si existe o no disponibilidad del candidato.

Es por ello que nos postulamos a favor de que la norma reguladora de los talleres de empleo, ya se trate del acceso a los mismos como participantes a dichos cursos formativos o como personal directivo, docente o de apoyo, lo aborde de forma completa los requisitos y criterios que permitan garantizar los principios de igualdad, objetividad y transparencia (principios que se integran en el más general de "buena administración"), con publicación de la misma en el BOJA, dejando para los aspectos meramente internos de gestión el dictado de instrucciones o circulares, con independencia de estas últimas sean o no objeto de publicidad en boletines oficiales.

En este sentido el art. 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha dotado de un completo marco jurídico regulador de la elaboración, aprobación y publicación de las disposiciones reglamentarias tras la aprobación de la Ley 6/2006, de 24 de Octubre, del Gobierno, a la que ha seguido una serie de disposiciones reglamentarias en las que se abordan distintos trámites relativas a las mismas (memorias, informes, dictámenes, trámites de audiencia o información pública, etc.) que culminan con la publicación en el BOJA, trámites y publicidad que no se pueden eludir ni desvirtuar a través de disposiciones de rango inferior sin publicidad, como es el caso de la Instrucción aquí citada.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, se formulaba a la Dirección Gerencia del SAE el siguiente **Recordatorio** de deberes legales:

" - Art 52.1. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Art. 45 de la Ley 6/2006, de 24 de Octubre y normas sectoriales de desarrollo”

Igualmente, con referencia al mismo precepto legal, se formula da la Dirección Gerencia del SAE la siguiente **Sugerencia**:

“Que se considere la conveniencia de abordar con el rango reglamentario adecuado y publicidad los extremos concernientes a la selección del personal directivo, docente y de apoyo de los programas relativos a los talleres de empleo”.

Ante la falta de contestación expresa a nuestras Resoluciones dirigimos nuevos escritos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, el 14 de Julio, 18 de Agosto y 29 de Septiembre de 2011, al objeto de que se pronunciase sobre las resoluciones que le habían sido dirigidas.

Como quiera que pese al tiempo transcurrido no hemos obtenido la preceptiva respuesta, con esta fecha procedemos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

Igualmente, en relación con las actividades y políticas activas y de fomento de empleo, Tuvimos ocasión de tratar asunto respecto a Taller de Empleo promovido por una Administración Local. En las actuaciones de la **queja 11/1400**, el interesado nos presentaba reclamación respecto del denominado “Taller Alcalá Natural y Sostenible” de la especialidad de Restauración Medioambiental que había organizado el Ayuntamiento de Alcalá de los Gazules (Cádiz), toda vez que la Comisión Mixta relativa al mismo estableció para el puesto de Director, Diseñador o Monitor de Formación Medioambiental la titulación de Ingeniero Técnico Forestal (Diplomatura) con carácter exclusivo, en detrimento de otras titulaciones universitarias superiores, como es su caso, la que ostentaba el interesado Licenciado en Ciencias Geológicas y Diplomatura en Ingeniería y Gestión del Medioambiente, titulaciones que le habilitaron para un puesto y taller equivalente (Director de la Escuela Taller de Restauración) en Paterna de la Rivera en la misma Provincia.

Admitida a trámite la queja y recabado el preceptivo informe administrativo, por la Dirección Provincial del SAE de Cádiz se expresaba que a la vista del marco jurídico de referencia, que establecía para estos puestos la exigencia mínima de diplomatura o licenciatura universitaria, la Comisión Mixta en base a las facultades que le otorga el ordenamiento jurídico determinó que *“los puestos citados debían ser ocupados por un Ingeniero Técnico Forestal y ello por considerar que por las especialidades de su estudio (ordenación de montes, arbolados y dehesas, gestión de espacios naturales, estudio de fauna y flora, planes de desarrollo sostenible de espacios rurales, etc.) se adecuaba mejor al contenido del proyecto que otras titulaciones”.*

En este sentido el apartado 4º de la citada Resolución señalaba que los perfiles profesionales para estos puestos se adecuarán a las actuaciones y áreas formativas de cada proyecto y en todo caso se contemplará lo siguiente (para los puestos de Directores/as): “ser diplomado/a o licenciado/a universitario”.

Resultaba evidente que el texto normativo dejaba un amplio margen de actuación a la Comisión Mixta (SAE entidad promotora del taller) a la hora de fijar la titulación o titulaciones que se consideren adecuadas a las actuaciones y áreas formativas

que conformen el concreto taller a desarrollar, mas esta discrecionalidad administrativa, que se nos antoja excesiva y de muy difícil control a la hora de su fiscalización, en modo alguna habilitaba establecer una exclusividad respecto a una determinada titulación de forma injustificada, como tampoco respecto a la determinación de una titulación cuyo área de conocimiento no coincida con aspectos nucleares del contenido del proyecto.

Sin duda es el contenido del proyecto de taller el que nos ha de servir de pauta a la hora de determinar la adecuación de la titulación a exigir para el puesto directivo de que se trate, de tal manera que si el proyecto se muestra de forma amplia o indefinida, valdrán distintas titulaciones y de ambos niveles – diplomatura y grado- y una específica titulación en el caso contrario, e incluso si el contenido del proyecto incide significativamente en aspectos prácticos o de ejecución material prevalecerá la diplomatura o categoría profesional que corresponda o mejor se adecue al proyecto formativo.

De esta forma podemos afirmar que, en orden a evitar conflictividad sobre este aspecto, hubiese sido deseable que por el SAE se hubiese abordado este extremo, al menos en relación a los talleres estandarizados y con mayor presencia en las programaciones, estableciendo por un lado unos criterios objetivos comunes y, por otro, el catálogo de titulaciones o categoría profesionales que habiliten respecto a aquellos, actuando estos catálogos de referencia para las Comisiones Mixtas a la hora de fijar la/s titulación/es o categorías profesionales adecuadas a las particularidades que ofrezcan la dirección, docencia o apoyo de cada taller en particular.

El vigente catálogo de títulos universitarios oficiales y de formación profesional, en sus distintas áreas de conocimiento y de familias profesionales, en sus grados superior y medio respectivamente, ofrecen un amplio y diverso abanico de opciones a la hora de configurar titulaciones individuales y/o por grupos en orden a su adecuación a los perfiles de conocimiento exigibles para cada taller en particular.

Lo dicho anteriormente no obsta para que los criterios objetivos que se sugieren prevea supuestos excepcionales de talleres en los que por sus especiales circunstancias su dirección o docencia se circunscriban a exclusiva titulaciones medias o inferiores respecto a las que sus homólogas superiores, quedando esta últimas vedadas por dicha circunstancia. En este sentido, la exigencia exclusiva de una determinada titulación solo puede venir justificada por circunstancias de esta naturaleza y con carácter excepcional, extremo que han de reflejarse en la norma que regule estos criterios como también acreditarse por la Comisión Mixta en el acuerdo que adopte sobre este particular.

El derecho a una buena administración que se preconiza por el art. 31 del vigente Estatuto de Autonomía y su correlativo desarrollo en el art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, tiene como una de sus expresiones en el derecho de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas a que sus asuntos se traten de manera “equitativa, imparcial y objetiva”, y estos conceptos se alcanzan reduciendo la discrecionalidad administrativa en favor de la legalidad o regulación del sector administrativo de que se trate, como es el que aquí se sugiere en orden a fijar criterios y tablas de titulaciones o categorías correlativas a talleres de empleo estandarizados.

Por lo anteriormente expuesto y, de conformidad con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, procedíamos a formular **Sugerencia** la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud en los siguientes términos:

“Primero.- Que se considere la conveniencia de regular de una manera mas completa y pormenorizada la correspondencia entre las titulaciones, categorías profesionales y conocimientos exigibles para los puestos de directivos, docentes y personal de apoyo de los talleres de empleo, con los contenidos formativos de los mismos.

Segundo.- Que en los casos en que se considere conveniente la exigencia exclusiva de una determinada titulación o categoría, esta circunstancia se acredite suficientemente en el acuerdo de la Comisión Mixta”.

Posteriormente, ante su falta de respuesta, le hemos dirigido en tres ocasiones escritos de fechas 14 de Julio, 17 de Agosto y 2 de Septiembre de 2011, sin que nuestra petición haya debidamente atendida. Tal falta de respuesta la interpretamos como una negativa injustificada a aceptar aquella Sugerencia, motivo por el que procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

En el expediente de oficio **queja 11/2835** tratamos la modalidad de política activa de empleo desarrollada por la Consejería de Empleo –Servicio Andaluz de Empleo (SAE) con la colaboración de otras entidades públicas y privadas (especialmente en su modalidad de Talleres de Empleo), con la intención de que se aborde la regulación de estas políticas activas de empleo de una forma más pormenorizada cuanto atañe a la transparencia y objetividad de estos procesos selectivos, especialmente los extremos relativos a la entrevista, con los parámetros de ponderación y su valoración desglosada (con máximos y mínimos), el establecimiento de medias ponderadas y la constancia de estos extremos en las correspondientes actas de los órganos actuantes.

El marco jurídico de referencia de estos Talleres de Empleo (como el de las Casas de Oficios y Escuelas Taller) viene conformado en el ámbito estatal por el Real Decreto 467/2003, de 25 de Abril y la Orden de 14 de Noviembre de 2001, y en el autonómico por la Orden de 5 de Diciembre de 2006 (que deroga la anterior de 8 de Marzo de 2004) por la que se regulan estos programas y la Resolución de 14 de Julio de 2004, por la que se aprueba el Reglamento Marco de Régimen Interior de los mismos.

Este ordenamiento ha sido recientemente modificado por las Ordenes reguladoras de los denominados Programa MOTIVA y Plan 45 Plus destinado a los jóvenes y mayores de 45 años, en los que se recogen previsiones específicas respecto a esta modalidad de política activa de empleo (Ordenes de 28 de Abril de 2011), habida cuenta de la limitada efectividad de las vigentes PAE, tal y como ha puesto de manifiesto los distintos estudios sobre esta temática.

En este sentido, el Informe Económico de la Presidencia del Gobierno (Diciembre de 2010) y la suscripción del Acuerdo para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (Febrero de 2011), en los que se dedica un apartado específico a las PAE, estas vienen siendo objeto de una amplia reforma iniciada por el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de Febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas y el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de Febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE, actualmente en curso.

Pues bien, en relación a los referidos Talleres de Empleo la normativa específica andaluza establece un proceso de selección del personal participante en los mismos conforme al siguiente esquema.

A) Selección del alumnado trabajador/a

Fase Uno.- Preselección de los candidatos y traslado del listado a la Comisión Mixta.

a) Esta fase se lleva a cabo por la correspondiente Oficina del SAE tras la presentación de la oferta de empleo por parte de la entidad promotora (pública o privada) y por cada uno de los módulos a impartir (cuando son varios).

b) La Oficina del SAE gestiona las ofertas de empleo a través de una preselección de candidatos/as por puesto (con el perfil indicado por la Comisión Mixta) que cumplan los requisitos mínimos y criterios de priorización establecidos en la normativa de referencia (mayores de 25 años, inscritos como desempleados, cuota femenina de al menos el 50 por ciento y prioridad de los usuarios de los servicios de orientación), a través del correspondiente sondeo de oferta.

Este sondeo de oferta comienza con la de las personas inscritas en la localidad en la que se va a desarrollar el proyecto, ampliándose progresivamente a las localidades cercanas y mejor comunicadas dentro de la provincia.

c) La Oficina del SAE cita a las personas preseleccionadas para una sesión informativa sobre los distintos extremos relativos al taller (requisitos de acceso, módulos formativos que se imparten, etc.) así como sobre el propio proceso de selección, facilitándoles en dicha sesión el cuestionario a cumplimentar por cada uno de los preseleccionados y se les cita para la entrevista personal de la fase siguiente.

d) Tras la sesión informativa y la resolución de las reclamaciones planteadas por parte de los no preseleccionados (que caso de ser estimatoria serán objeto de idéntica sesión informativa, cumplimentación del cuestionario y cita de entrevista), la Oficina del SAE confecciona el listado de los aspirantes ordenados en relación al módulo formativo optado, figurando priorizados los colectivos preferentes, listado que junto a los cuestionarios cumplimentados se remiten a la respectiva Comisión Mixta.

El número de personas candidatas por puesto ofertado se establece por tramos, que van de un máximo de 5 en el tramo 1-5 puestos ofertados, de 4 en el de 6-10, y de un máximo de 3 para las ofertas de más de 10 puestos.

Fase Dos.- Selección definitiva.

Esta fase se desglosa en dos actuaciones, una primera de valoración según baremo y otra de celebración y valoración de la entrevista. En ambas fases los formularios-tipo (y no la normativa de referencia) establece unas puntuaciones desglosadas de los méritos del baremo y de las máximas del baremo y entrevista (21 y 9 puntos, respectivamente).

a) Baremación.

En esta subfase, la baremación es la resultante de la valoración del currículo del candidato/a conforme a los criterios:

- Personas usuarias de Andalucía Oriental
- Antigüedad en la inscripción de la demanda
- Pertenencia a colectivos preferentes
- Formación reglada
- Situación familiar

En esta subfase, los formularios tipo establecen una valoración máxima de 21 puntos, advirtiendo que esta valoración podrá ser objeto de reducción en un 75 por ciento para aquellos que hayan participado en uno o mas proyectos anteriores.

En ningún caso el equipo de selección o Comisión Mixta otorgará una puntuación mayor a la autobaremada por la persona solicitante, tomándose como fecha de referencia para la valoración de los méritos la de la sesión informativa, salvo que esta no se realice, en cuyo caso será la de la fecha de realización del sondeo de la oferta.

b) Entrevista.

A esta fase de entrevista solo accederá un máximo de tres candidaturas por puesto ofertado, en función de la mayor puntuación obtenida en el baremo.

La citada Resolución tan solo especifica, en relación a esta fase, que previa valoración del currículo vitae de la persona a entrevistar, se indagará sobre su interés y disponibilidad en relación al concreto taller.

Los formularios tipo asignan a esta fase un máximo de 9 puntos, y en la práctica, el objetivo de la entrevista es indagar sobre la motivación y disponibilidad del candidato/a, aspectos que se valoran de forma decreciente según se ponga énfasis en una motivación profesional o económica o de una disponibilidad alta-media-baja, respectivamente.

Una vez finalizadas esta dos fases el Equipo de Selección eleva propuesta a la Comisión Mixta y esta publicará los resultados con las plazas asignadas y las plazas de reserva, listado que no siempre se acompaña de la baremación desglosada de cada unos de los aspirantes.

Una vez finalizado el proceso selectivo, por la Comisión Mixta se levantará acta de todas las actuaciones y de la lista definitiva de los aspirantes seleccionados, copia de la cual se dará traslado a la entidad promotora del taller y a la Dirección Provincial del SAE correspondiente, procediéndose a la formalización de los contratos desde el inicio del taller.

Pues bien, este complejo y sucesivo proceso de selección incorpora, a criterio de esta Institución, la presencia de elementos reglados y discrecionales en diferente grado según la fase de que se trate:

a) La fase de preselección, que ha de conjugar la existencia de aspectos reglados (requisitos de los candidatos e inclusión entre los colectivos preferentes) con otros menos reglados como es el relativo al perfil de estos (con el predeterminado por la Comisión Mixta en base al diseñado por la entidad promotora en su documento de oferta) circunstancia que hace que la decisión recaída en esta fase previa, de sondeo de la oferta con arreglo a la aplicación informática “Hermes” y de la comprobación de la adecuación de los candidatos al perfil demandado -con el límite del número de candidatos a preseleccionar en función del número de puestos ofertados en el referido taller-, adolezca de un cierto grado de discrecionalidad administrativa, junto a elementos reglados.

b) Fase de baremación, con un máximo de 21 puntos, en la que la asignación de una específica puntuación a cada uno de los elementos que integran el modelo normalizado de solicitud, hace que esta fase pueda calificarse de absolutamente reglada, toda vez que la actuación del equipo de selección y Comisión Mixta se limita a comprobar la veracidad de los méritos alegados y su valoración (valoración que tiene como límite la autobaremada por la persona candidata).

c) Fase de entrevista. La circunstancia de que la normativa aplicable al caso tan solo señale que la misma girará a valorar el interés y disponibilidad de las personas candidatas, con el límite de 9 puntos, circunstancia que atribuye a esta fase un elevado grado de discrecionalidad, máxime si a la misma no se incorpora actuaciones documentadas que acrediten los resultados de la misma.

B) Selección del personal directivo, docente y de apoyo.

Respecto a este colectivo la citada Resolución, en su apartado 4º aborda la selección del mismo con similares parámetros a lo establecido respecto al alumnado participante en los proyectos, incorporando una fase de valoración de currículum y celebración de entrevista en la que pueden darse la misma casuística expuesta anteriormente en relación a la discrecionalidad que posibilita esta norma.

No obstante, la denuncia de este personal viene poniendo énfasis en lo que atañe a la titulación exigida en las ofertas de empleo y/o convocatorias de estos puestos, toda vez que la escueta referencia a “diplomado/a y/o licenciado/a” (personal directivo), “titulación concreta o categoría profesional exigida” (personal docente) y “experiencia y conocimientos en tareas relacionadas con el puesto de trabajo a ocupar” (personal de apoyo) deja a la discrecionalidad de la Comisión Mixta determinar la titulación/es, categoría/s o conocimientos para cada proyecto en particular, atendiendo al contenido formativo de este.

En estos casos, en la medida que la determinación de la titulación o categoría profesional se hace con carácter exclusivo, excluyendo otras titulaciones homólogas o sus correspondientes superiores en relación a la diplomatura; exigencia de titulaciones o categorías diferentes para proyectos de contenidos idénticos o similares, son situaciones que provocan denuncias por parte de los candidatos que son excluidos por carecer de la titulación determinada por la Comisión Mixta.

Este complejo proceso de selección, diferenciado para las categorías de alumnado y las de directivos y personal docente y de apoyo, en el que interviene una Administración pública (SAE, pero en la mayoría de las ocasiones también otras Administraciones públicas) nos permite compararlo con los procesos de acceso al empleo público, respecto a los cuales comparte los principios constitucionales relativos al mismo, es

decir, los de igualdad mérito, capacidad y publicidad, si bien atemperados a las particularidades que ofrece la naturaleza formativo-laboral y de dirección docencia de este programa, lo que en cierta manera obliga a considerar esta perspectiva de acceso en condiciones de igualdad, mérito y publicidad.

En este sentido, la reiteradas denuncias de candidatos no seleccionados en estos procesos selectivos vienen poniendo énfasis en los aspectos discrecionales del mismo, y en concreto respecto a la práctica de la misma y su valoración, aspecto en los que hemos podido constatar casos que lejos de la discrecionalidad entran en el de la arbitrariedad, de tal manera que candidatos con una alta puntuación en la fase de baremación obtienen una baja valoración en la fase de entrevista y viceversa, tratamiento que si bien podría considerarse justificado en supuestos individuales, presenta fundadas sospechas cuando este se traslada a la totalidad de los candidatos/as seleccionados/as en relación al grupo constituido por los no seleccionados o de reserva.

En otras ocasiones lo que se destaca es la ausencia o insuficiencia de transparencia administrativa en las distintas fases intervinientes, ya se trate de los sondeos de oferta llevados a cabo por el SAE en la fase de preselección (conforme a los criterios establecidos en la Instrucción 1/2009, de 3 de Noviembre – no publicada oficialmente a pesar de afectar a derechos de terceros-), o en la que se lleva a cabo por la Comisión Mixta en la fase posterior de selección definitiva de los anteriormente preseleccionados.

La casuística a este respecto es muy diversa, de la que podríamos destacar el oscurantismo que se aduce en relación a los criterios de preselección (con la realización de sondeos de oferta respecto a códigos preconfigurados en la aplicación informática HERMES desconocidos para buena parte de los inscritos en los registros del SAE) o a la no constancia de la cuantificación de la baremación y entrevista en las actas de las Comisiones Mixtas, ni publicación en tabloneros de anuncios o páginas web de las actas.

Si a lo anterior añadimos que la práctica administrativa llevada a cabo por las oficinas del SAE y las distintas Comisiones Mixtas difieren diametralmente en los aspectos de transparencia y objetividad aquí apuntados, resulta lógico constatar el enojo de muchos de estos participantes en los procesos preseleccionados y selectivos de estos talleres, que aun en el caso de plantear las correspondientes reclamaciones, en el mejor de los casos obtienen respuestas estandarizadas que no disipan sus dudas, si acaso más bien alimentan las sospechas que barruntan.

En la casuística de estas denuncias, que se acompañan con continuas referencias a los tópicos del favoritismo localista (en base a razones de amistad, familiaridad, afinidad ideológica, etc.), hemos podido constatar que la discrecionalidad otorgada por la norma de referencia, que bien puede centralizarse en la Resolución de 14 de Julio de 2004, deja tal grado de discrecionalidad a la actuación de los Equipos de Selección -Comisiones Mixtas que, en determinados casos, deviene en abusiva discrecionalidad cuando no arbitrariedad, de tal grado que diluye o anula las fases regladas de preselección y de baremación, aspecto que a criterio de esta Institución conviene atajar y cuya solución ha de venir acompañada por una mejor y más completa regulación autonómica del proceso selectivo de los talleres de empleo.

La actuación de esta Institución hasta el momento, como no podía ser de otra manera, se ha limitado al trámite de instar informe a las Direcciones Provinciales del SAE correspondientes, que tras recabar, a su vez, información de la Comisión Mixta correspondiente al taller afectado (que obviamente se suele ratificar en la legalidad del

proceso, toda vez que se dice que se ha respetado el ordenamiento jurídico de referencia), finalmente nos traslada el resultado de la misma. En suma, si bien el proceso selectivo desde una perspectiva formal se suele ajustar a las formalidades descritas anteriormente la discrecionalidad administrativa practicada por los equipos de selección y las Comisiones Mixtas, que nos atrevemos a tachar de abusivas o arbitrarias en determinados casos, están presentes y resultan difíciles de atajar a falta de un marco jurídico de referencia que lo acote con mayor rigor y transparencia.

En este sentido nos atrevemos a adelantar que el ordenamiento descrito en los distintos niveles de desarrollo reglamentario (Orden de 5 de Diciembre de 2006 y Resolución de 14 de Julio de 2004) y de mandato interno (Instrucciones) incurren en remisiones a procedimientos de gestión y conceptos a valorar en exceso genéricos o indefinidos, cuando no sencillamente se han dejado a la práctica administrativa su concreción que, como se ha dicho, se lleva a cabo de forma dispar y no siempre con las exigibles garantías de transparencia y objetividad.

Desde nuestra perspectiva gracias al conocimiento y la experiencia que nos ha deparado las reiteradas quejas en esta materia, resulta necesario y urgente que se aborde la regulación de esta modalidad de políticas activas de empleo de una forma más pormenorizada en lo que atañe a la transparencia y objetividad de estos procesos selectivos, especialmente los extremos relativos al trámite de entrevista de los talleres de empleo a que nos referimos, introduciendo parámetros de ponderación y la valoración desglosada de estos (a ser posible con máximos y mínimos), el establecimiento de medias ponderadas (con exclusión de la máxima y mínima), constancia de estos extremos en las correspondientes actas de los órganos intervinientes y publicidad de todas estas actuaciones, pues estos son los aspectos sobre los que la ciudadanía nos alerta en sus reiteradas denuncias.

Aun reconociendo que la Administración de empleo está haciendo un considerable esfuerzo y adecuando sus políticas activas de empleo a las actuales circunstancias de crisis económica y desempleo, tal y como lo demuestra los cambios normativos estatales (Reales Decretos-Leyes 1 y 3/2011) y autonómicos (recientes Planes motiva y 45 plus) y el refuerzo de las dotaciones presupuestarias a tales fines, es necesario profundizar las mismas a través de una modificación o complemento de la normativa reguladora de estas en orden a garantizar el principio de buena administración que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas tal y como preconiza el art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Conforme a lo anteriormente expuesto, esta Institución conforme a lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Defensoría formuló **Sugerencia** a la Consejería de Empleo en orden a que considerase la conveniencia de llevar a cabo las modificaciones normativas necesarias en orden a mejorar y garantizar la buena administración en los procesos de selección del alumnado y del personal directivo, docente y de apoyo participante en las políticas activas de empleo en general y de los talleres de empleo en particular.

La Consejería de Empleo en su respuesta nos indicaba que se planteaba la adaptación de las políticas activas de empleo a la Estrategia Española de Empleo motivo por el cual realizarían todos los esfuerzos necesarios para incluir las Sugerencias formuladas por la Institución en aquella adaptación expresando su voluntad manifiesta de

garantizar el principio de buena administración en todos los procedimientos que se tramitan por la Administración de Empleo y en la nueva normativa que se elabore y promulgue.

2.1.3. Gestión administrativa.

Tuvimos ocasión de tratar muy diversas incidencias en la tramitación de los procedimientos administrativos para la materialización de las ayudas y subvenciones solicitadas y /o concedidas en materia de fomento de empleo. Así en el expediente de **queja 11/1048** la interesada manifestaba que se le había informado verbalmente por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo de su localidad, sobre su exclusión de una convocatoria de un determinado Taller de Empleo y, que constaba en la aplicación informática de la misma su rechazo a una oferta de empleo formulada telefónicamente por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo de la localidad sevillana de Pilas (oferta consistente en impartir un módulo de alfabetización informática de 19 días de duración -horario de 9 a 13 horas-). Ante estos hechos formulaba diversas reclamaciones ante la respectiva oficina del SAE y la Delegación Provincial de Empleo, escritos que no fueron objeto de contestación.

De la información administrativa recabada por esta Defensoría se desprende que en el sistema informático del SAE constaba la situación de disponibilidad reducida de la interesada para el acceso a las ofertas de empleo del mismo, toda vez que con fecha 27 de Abril de 2010 se redujo su disponibilidad en cuanto a su jornada como consecuencia del ofrecimiento que se le hizo de una oferta de empleo adaptada a la disponibilidad expresada en su demanda.

Añadía el informe que la exclusión de Taller de Empleo a que se refería la interesada no se debió a su disponibilidad reducida como tampoco al criterio de antigüedad de la demanda de empleo, sino como consecuencia de no disponer esta de un Itinerario Personalizado de Inserción.

Los protocolos de priorización de candidaturas de demandantes de empleo establecidos por el SAE parten de la disponibilidad de estas, entre aquellas que reúnan el perfil profesional demandado en las propuestas de empleo formuladas por las entidades o empresas, disponibilidad que en relación a la interesada ofrecía una reducción en el momento de la oferta de empleo que la interesada manifestaba se le formuló en una determinada fecha, quedando registrado en el sistema informático el siguiente asiento: “no le interesa: ha cambiado sus requisitos de jornada”.

De la manifestación de la propia interesada se deducía que a la fecha de la oferta de empleo “rechazada”, esta se encontraba trabajando como auxiliar administrativo a media jornada y con tarjeta de mejora de empleo, motivo por el cual, caso de haber tenido conocimiento de dicha oferta se habría visto obligada a rechazarla por incompatibilidad, toda vez que la misma no suponía mejora de empleo alguna.

En cualquier caso, con independencia de que los extremos alegados por las partes no se acreditaban en esta sede (ni en cuanto a la oferta formulada ni al rechazo aducido), lo cierto es que la disponibilidad reducida que constaba en el sistema informático respondía a la realidad de aquél momento, sin que pudiera considerarse esta situación una sanción administrativa y si una circunstancia condicionante para determinadas ofertas de empleo.

Por otro lado la reclamación por escrito planteada por la interesada obligaba a una respuesta formal por parte del SAE, al menos para que esta pudiera formular los alegatos o recursos que procedieran conforme a Derecho.

Las personaciones de la interesada en sede de la oficina del SAE y en la Delegación de Empleo de Sevilla, llamadas telefónicas reclamando información sobre sus alegaciones, así como la formulación de reclamaciones por escrito en ambas sedes, deberían haber movido a la Administración de Empleo en una doble dirección: primero constatar sobre la veracidad de la oferta de empleo que la interesada niega de plano y su traza telefónica y en el sistema informático, para a continuación contestar formalmente a esta sobre los extremos constatados, tal y como obliga el derecho a una buena administración establecido en el art. 31 del Estatuto de Autonomía y en el Tanto la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como la citada Ley 9/2007 de Administración andaluza, en diversos preceptos, establecen el derecho de la ciudadanía a conocer el estado de situación de los expedientes administrativos que les afectan, derecho que se corresponde con la paralela obligación administrativa de responder a cuantas peticiones o reclamaciones se les planteen por estos.

En base a lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983 reguladora de esta Institución procedió a formular a la Gerencia Provincial del SAE de Sevilla la siguiente **Recomendación**:

“Que en los casos que los interesados planteen alegaciones o reclamaciones relacionados con su situación/demanda de empleo, estas se cursen ante las respectivas oficinas del SAE en orden a indagar e informar sobre los distintos extremos que estas refieran, procediendo posteriormente a dar la respuesta formal que corresponda en derecho”

Recibida la respuesta emitida por Servicio Andaluz de Empleo en Sevilla, de fecha 4 de Agosto de 2011, de la misma se desprendía que los retrasos en la contestación a la interesada se habían producido de forma puntual, pero que no era una práctica generalizada y, además añadía expresamente el Órgano administrativo concernido que la Recomendación formulada por esta Institución, era aceptada, motivo por el que procedimos al cierre de las actuaciones.

En la **queja 11/3371**, la promovente de la misma mostraba su malestar por falta de resolución o respuesta solicitud que formuló, en fecha 9 de Noviembre de 2010, interesando copia de Certificado de Profesionalidad, conforme al Decreto 34/2008, de 18 de Enero, sin que se le hubiera respondido por la Dirección Provincial del SAE de Sevilla al respecto.

En las actuaciones llevadas a cabo por nuestra parte, con fecha 21 de Julio de 2011, interesamos del citado Organismo la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, el escrito presentado por la interesada en solicitud de la certificación que se indicaba.

Dicha petición no fue atendida, por lo que, como consta en las actuaciones, nos vimos obligados a reiterarla en fecha 29 de Agosto de 2011 y en fecha 3 de Octubre de 2011. Pese a ello, persistía la ausencia de respuesta a nuestros requerimientos, circunstancia ésta que fue interpretada por esta Institución como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración de Empleo, de la veracidad de los hechos descritos

por la parte afectada- esto es, de la falta injustificada de respuesta a su solicitud. Interpretación en base a la cual procedíamos a realizar las siguientes consideraciones:

“Primera.- De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública y del silencio administrativo.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) establece la obligación genérica para la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Tal obligación resulta excepcionada, sólo y exclusivamente, en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Debe añadirse que el apartado 7 del mencionado artículo 42 establece que «El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo», pudiendo dar lugar su incumplimiento a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

En lo que se refiere al silencio administrativo, aunque este cabe deducir que es estimatorio conforme a las previsiones establecidos en el art. 43.2 de la citada ley, lo cierto es que esta técnica o ficción legal se demuestra inútil al caso toda vez que la acreditación del cumplimiento del requisito por parte de la interesada, a efectos de obtener la exención establecida para acceder al módulo formativo del grado superior, requiere la resolución expresa, o lo que es lo mismo: que si se dan los requerimientos de la normativa aplicable al supuesto, se expida en tiempo y forma por la Dirección Provincial del SAE de Sevilla el certificado de profesionalidad solicitado por la interesada.

Segunda.- Perjuicios y responsabilidad administrativa.

Al respecto debemos indicar que al margen de las irregularidades procedimentales, con la actuación seguida por la Administración de Empleo en la presente queja, se han podido causar perjuicios a la interesada (la interesada refiere que la inactividad administrativa le ha impedido acogerse a la exención establecida en la parte específica en la prueba de acceso al módulo formativo del Grado Superior, por el funcionamiento anormal de un servicio público, que por toda actuación se ha limitado a mantener silencio ante una petición de documentación -cuya obligación era expedir - que la interesada necesitaba para poder convalidar unas prácticas y cursos de formación.

Tal modo de proceder podría dar lugar, en nuestra opinión, a la formulación de reclamación por responsabilidad patrimonial, conforme a lo previsto en el art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, citada”.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formulaba a la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en el mencionado artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la siguiente **Recomendación** :

“Que a la mayor brevedad posible se den las instrucciones pertinentes en orden a que se expida el Certificado de Profesionalidad solicitado por el interesada”.

En diversas ocasiones se nos dirigen escritos de queja provenientes de entidades públicas o privadas que llevan a cabo distintos programas de formación subvencionados por la Consejería de Empleo, sobre normativa de cada programa en particular (talleres de empleo, formación profesional ocupacional, centros especiales de empleo, etc.), exponiéndonos las dificultades que atraviesan como consecuencia de las demoras en los pagos de las subvenciones y ayudas que financian dichos programas. Así en la **queja 11/2758**, se venía a poner énfasis en que si bien la práctica administrativa en la gestión y pago de estas ayudas no ha planteado ningún problema en los años precedentes, con demoras razonables, dicha situación se había visto alterada en estos últimos tiempos de crisis económica en general y presupuestaria en particular, poniendo en peligro su viabilidad por dicha circunstancia.

Un ejemplo de ello lo tuvimos en una entidad de San Fernando (Cádiz) que habiendo obtenido una subvención mediante resolución de 20 de Diciembre de 2010 y habiendo comenzado las actividades de formación el 1 de Marzo de 2011 al día de la fecha de su queja (31 de Mayo de 2011) aún no había percibido el abono anticipado del 75% de la subvención, lo que a decir de su representante, les hacía atravesar una situación económica crítica, y con el problema añadido de que las entidades de crédito no les concedían créditos con la garantía de dichas ayudas, dada la incertidumbre que recae en los pagos de estas.

La Administración de Empleo nos respondía que había hecho efectivo el pago de la cantidad del 75% en dos pagos con fecha 27 de Junio y otro en fecha 10 de Agosto de 2011, motivo por el que considerando como aceptada la pretensión de la entidad solicitante de nuestra intervención, dimos por finalizadas las actuaciones.

En la **queja 11/3689**, la parte interesada, una Asociación de Empresas de Formación de Sevilla nos exponía: *“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”.*

Termina añadiendo que se encontraban indefensos, por lo que pedían una reunión con el titular de esta Institución y, exponer su preocupación dado que en Sevilla, estarían afectadas más de 300 empresas del Sector.

En consecuencia, procedemos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos correspondientes para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

Tras las actuaciones llevadas a cabo y tras conversaciones y reuniones mantenidas entre la Administración y los representantes de las entidades solicitantes y la aprobación de Normas e Instrucciones para una nueva regulación del procedimiento, con la

participación de los destinatarios de las ayudas y, tras la mediación de la Institución ante las Autoridades de la Administración de Empleo, con los consiguientes compromisos adquiridos por las mismas, en orden a afrontar el pago de las ayudas y subvenciones tan pronto las disponibilidades de tesorería lo permitieran se procedía, al cierre y archivo del expediente de queja por encontrarse el asunto planteado en vías de solución.

Un caso tipo de silencio administrativo se venía produciendo en la tramitación de ayuda por parte del interesado en la **queja 11/4612**. En ella, el mismo manifestaba que habiendo realizado un Curso de Formación Profesional para el Empleo en Almería, impartido por la JFES-UGT, aún no había percibido las ayudas que se le concedieron para el mismo (de transporte y para conciliación vida laboral familiar), después de transcurridos 17 meses desde la concesión.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe y respuesta al interesado, por parte de a Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Almería, se nos respondió que habían notificado formalmente al interesado –con fecha 12 de Octubre de 2011- la concesión de las ayudas solicitadas por el mismo. Razón por la cual dimos por finalizadas nuestra actuaciones.

VIII. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.1.3. Fraccionamiento de las deudas tributarias.

Como ya hemos avanzado en el breve apartado introductorio que preside este Capítulo del Informe dedicado a la dación de cuentas de las quejas afectantes a la Administración tributaria, resulta llamativo por su incremento en número de quejas, aquellas en las que los ciudadanos y ciudadanas nos trasladan su imposibilidad material para asumir el pago de la deuda tributaria que se les reclama.

No obstante, la problemática de referencia encierra una casuística variada. Así, nos podemos encontrar con quejas de ciudadanos que nos trasladan su desesperación ante la imposibilidad de hacer frente al pago de una deuda tributaria, y solicitan el amparo de esta Institución en la búsqueda de una solución a su problema. En estos casos, informamos al interesado de la posibilidad de acogerse al fraccionamiento de pago, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 y siguientes de la Ley General Tributaria, y artículo 44 y siguientes de RD 939/2005 de 29 de Julio por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. Indicándole la necesidad de que presenten la debida solicitud de fraccionamiento, así como la conveniencia de que a la misma acompañe una propuesta de fraccionamiento, la cual deberá justificarse en función de los ingresos de que dispone.

En otros casos, el promotor de la queja nos expone que habiendo estimado la Administración tributaria su solicitud de fraccionamiento de pago, la misma deviene de difícil o imposible cumplimiento, bien porque fue aceptada sin más, en la creencia de que la misma era asumible, siendo la realidad que los ingresos de que dispone no le permitían atender las cuotas fraccionadas; bien, porque han sobrevenido circunstancias económicas desfavorables que han modificado sustancialmente su capacidad económica y le impiden cumplir el acuerdo de aplazamiento inicialmente aceptado.

En estos casos, y tras la investigación que esta Institución ha llevado a cabo en el ámbito de la Administración tributaria, con el ánimo de conocer cual es su posicionamiento en estos casos, hemos podido concluir que ante el incremento masivo de las solicitudes de fraccionamiento, unida a la escasa solvencia económica de quienes pretenden acogerse a esta modalidad de pago, la Administración tributaria trata de conciliar sus intereses con los de los contribuyentes, mostrándose receptiva y aceptando en aquellos casos en que quede acreditada la precariedad económica del solicitante, las propuestas de pago fraccionado o aplazado que se someten a su consideración.

Asimismo hemos podido comprobar que, si bien el artículo 54 del Reglamento General de Recaudación establece que en caso de incumplimiento de uno de los pagos fraccionados se debe iniciar el procedimiento ejecutivo o de apremio, anulándose el acuerdo de fraccionamiento, la realidad es bien distinta, toda vez que la Administración tributaria, consciente de la situación de crisis económica que estamos viviendo, está siendo benevolente en estos casos, acudiendo a una interpretación generosa del procedimiento diseñado en el precepto legal invocado para los casos de incumplimiento.

Además, en los supuestos en los que tras reiterados incumplimientos por parte del contribuyente de las fracciones pactadas se procede a la anulación del acuerdo de fraccionamiento, la Administración tributaria, en muchos casos, y con el ánimo de facilitar y

propiciar el pago de las deudas tributarias, viene reconsiderando las solicitudes de nuevo fraccionamiento, e incluso el período de fraccionamiento que el solicitante propone.

Es por ello, y ante la buena disposición manifestada por la Administración tributaria para dar una solución a los incumplimientos por parte de los contribuyentes de sus obligaciones tributarias, por lo que, cuando se producen estas situaciones de incumplimiento aconsejamos a los interesados que soliciten un nuevo fraccionamiento a la vez que, trasladamos a la Administración tributaria nuestro interés para que de alguna manera, y siempre dentro del ámbito de la legalidad vigente, se estudie y valore la nueva solicitud del interesado, y la misma sea aceptada o si esto no fuera posible, se trate de dar una solución que permita al ciudadano o ciudadana hacer frente al pago de su deuda, sin que afecte gravemente el sustento familiar.

Para ejemplificar la problemática expuesta, merecen ser comentadas la **queja 11/3807** y la **queja 11/2626**.

- **queja 11/902**. En esta queja la interesada exponía, que tras aceptar una herencia, consistente en dos partes de una finca, se encontraba con el problema de tener que liquidar en concepto de impuesto de sucesiones la suma de 15.000 euros. Manifestaba la interesada que tanto su marido como ella se encontraban en situación de desempleo, teniendo dos hijas a su cargo.

Explicaba la interesada que siendo su voluntad atender sus obligaciones tributarias, en un primer momento, solicitó el fraccionamiento de la deuda, y añadía que si bien su solicitud fue estimada, el período de fraccionamiento, y por consiguiente las fracciones resultantes del mismo, devinieron de imposible cumplimiento en atención a la precaria situación económica que les afectaba. Además, contaba la interesada que la Agencia Tributaria le solicitaba un aval bancario, igualmente de imposible obtención.

Tras fracasar este primer intento de solución, continuaba explicando la interesada que trataron de acogerse a la figura de la dación en pago, ofreciendo la finca heredada a la Agencia Tributaria. No obstante, decía la interesada que esta propuesta fue rechazada, toda vez que solo sería posible si los bienes cuya dación en pago se proponía hubiesen tenido un valor cultural o patrimonial.

Finalmente, solicitaba la interesada un aumento del período de fraccionamiento inicialmente concedido, de manera que permitiese adaptar sus ingresos a las cuotas fraccionadas.

Admitida a trámite la presente queja y vistas las circunstancias económicas que concurrían en el supuesto de la interesada, consideramos que había quedado acreditado que los ingresos económicos de que disponía le impedían hacer frente al fraccionamiento aprobado por la Administración Tributaria.

En efecto, habiendo quedado igualmente acreditada la voluntad de la interesada de hacer frente al pago de su deuda tributaria, entendimos que resultaba de todo punto coherente, justa, y merecedora de toda consideración la petición que nos trasladaba la interesada de que se adecuasen los plazos en los que quedaba fraccionada la deuda a los ingresos con los que mensualmente contaba, ya que, ciertamente, cualquier otra exigencia era imposible de asumir, afectando gravemente a su sustento familiar.

Consideraba esta Institución que en estos momentos, en los que nos azota una crisis económica con consecuencias gravísimas, como el alto índice de paro que afecta a las familias españolas, las administraciones deberían ser consecuentes con dicha situación, y en estos casos colaborar y ayudar a los ciudadanos para que puedan cumplir con el pago de sus deudas, en este caso, de naturaleza tributaria, sin que ello suponga, como sería el caso que nos ocupa, dejar a la familia en un supuesto de auténtico desamparo económico.

De otra parte, en cuanto a la obligación de prestar garantías entendimos de aplicación el artículo 82 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT) que dispensa de la obligación de prestar garantía en los casos de fraccionamiento cuando la deuda tributaria sea inferior a la que se fije en la normativa tributaria.

En este sentido, no podíamos obviar la Orden EHA/1621/2009 por la que se ampliaba de 6.000 a 18.000 euros el límite exento de la obligación de prestar garantías en las solicitudes de aplazamiento. Esta normativa resultaba de aplicación para las deudas derivadas de los tributos cedidos y cuya gestión recaudatoria correspondía a la comunidades autónomas.

Igualmente la LGT prevé esta exención cuando el obligado al pago carezca de bienes suficientes para garantizar la deuda.

En el caso que nos ocupa, se había puesto de manifiesto la difícil y por consiguiente precaria situación financiera de la interesada.

En consecuencia con todo cuanto antecede, de conformidad con el artículo 29. 1 de la Ley Reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos formular a ese organismo la siguiente **Sugerencia**:

“Que se estudie nuevamente el caso de la interesada, procediéndose a la aprobación de su solicitud de fraccionamiento de la deuda tributaria que tiene pendiente, acordándose los plazos de dicho fraccionamiento en función de los ingresos mensuales y de las necesidades básicas que tiene que atender la unidad familiar a la que pertenece. Asimismo deberá declararse exenta de la obligación de prestar garantías”.

En respuesta a la Resolución formulada, la Agencia Tributaria de Andalucía se pronunciaba en los siguientes términos:

“(…) se procedió a solicitar del contribuyente la documentación necesaria que establece el art. 46 del Reglamento General de Recaudación aprobado por RD 939/2005, de 25 de julio.

“(…) estamos a la espera de que la solicitante aporte la documentación que permita estudiar la solicitud de aplazamiento.”

Al momento de redacción de estas líneas estamos pendientes de conocer si finalmente se ha aceptado o no la propuesta de la interesada y por consiguiente nuestra Sugerencia.

- **queja 11/5926**. En esta queja la interesada exponía que la casa que constituía su domicilio habitual había sido adquirida por su marido en virtud de una donación. Como consecuencia de la misma la Agencia Tributaria le había liquidado en concepto del ITPAJD

la cantidad de 9.000 euros, concediéndole un plazo de fraccionamiento del pago de tres meses.

Explicaba la interesada que habían podido hacer frente a dos de las cuotas fraccionadas, gracias a una ayuda que recibieron, si bien su precaria situación económica - su marido y ella se encontraban desempleados y tenían un bebe su cargo, a lo que había que unir la hipoteca constituida sobre el inmueble- les impedía cumplir con el pago puntual de su deuda.

Finalmente la interesada solicita la intervención de esta Institución al objeto de conseguir de la Agencia Tributaria una ampliación del período de fraccionamiento de su deuda tributaria, ajustándose este a los ingresos con los que contaba la unidad familiar.

- **queja 10/2626.** El promotor en la presente manifestaba que había solicitado en el Patronato de recaudación Tributaria de Málaga un fraccionamiento del IBI aplazamiento. Sin embargo, explicaba el interesado que su solicitud fue denegada al considerar el órgano de recaudación que su supuesto no se ajustaba a los requisitos del artículo 20 de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento de Málaga. Indicándoseme que para poder aplazar el pago de una deuda tributaria en periodo voluntario era necesario que su importe ascendiese a la suma de 3000 €. Cantidad ésta que no alcanzaba la deuda del interesado, cuantificada en 190,25 €.

Exponía el interesado que finalmente, el órgano de recaudación le propuso admitir un periodo de fraccionamiento de tres meses, aplicando un interés del 7% sobre la cantidad fraccionada y debiendo domiciliar el pago en una entidad bancaria.

El interesado discrepaba con la propuesta del Patronato de Recaudación, entendiendo que le resultaba de aplicación la Ordenanza de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento de Málaga, que establecía que las deudas tributaria cuyo importe oscile entre los 150,01 € hasta 600 € se podrán aplazar hasta 6 mensualidades, no procediendo en este caso la correspondiente liquidación de intereses.

La presente queja se admitió a trámite y se solicitó el preceptivo informe del órgano de recaudación, que se encuentra aun pendiente de valoración definitiva, pero del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“(...) Solicitó fraccionamiento del –fraccionado ya- segundo plazo IBI 2009 en periodo voluntario, se le denegó en base a lo establecido en el artículo 20.4 de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación, del ejercicio 2009.

Tras la citada denegación administrativa presentó reclamación económico administrativa ante el Jurado Tributario, la cual ha sido también desestimada.

Las deudas se encuentran en periodo ejecutivo, continuando el procedimiento de apremio.

El Sr. ... presenta escrito solicitando el fraccionamiento del IBI 2009, 2º plazo.

Con fecha ... se desestima su solicitud de fraccionamiento.

(...) Con fecha 15 de diciembre de 2009 se le envía escrito al Sr. ... comunicándole que para el año 2010 se ha modificado la Ordenanza General permitiendo los fraccionamientos de recibos en periodo voluntario y que en breve nos pondríamos en contacto en él para darle una solución al ofrecimiento del pago de su deuda.

(...) El Sr. ... , expresa que no está de acuerdo en el pago de los recargos de apremio e intereses de demora. Se le explica que la legislación tributaria española así lo exige y que no hay otra posibilidad. La cuestión era que ahora sí podíamos fraccionar sus recibos de IBI en periodo voluntario sin recargos de apremio pero aquellas cuotas que estuvieran en esa fase ejecutiva no podían ser despojadas de los recargos de apremio, costas del procedimiento habidas e intereses de demora.

(...) Con fecha 10 de febrero de 2010, el Sr. ... se presenta de nuevo en la Secretaría de la Gerencia, donde se le corrobora los extremos del ofrecimiento realizado el 8 de enero de 2010. A continuación se le informa que el fraccionamiento conlleva unos intereses de demora y que para solicitarlo debería aportar número de cuenta para domiciliar los pagos del mismo. El Sr. ... manifiesta no estar de acuerdo en abonar los intereses de demora (8,61 €) intereses del fraccionamiento –calculados en base a un plan de pagos a un año– más 14,08 € intereses de demora del expediente ejecutivo –calculados a esa fecha–) ni tampoco en dar su número de cuenta para domiciliar los pagos del aplazamiento. Vuelve a no estar de acuerdo por ser abusivos y disparatados, en esos momentos 22,69 euros, además manifiesta que no es legal aportar un número de cuenta para domiciliar los pagos.

(...) La orden de domiciliación de los plazos de fraccionamientos está regulada, no sólo en nuestra vigente Ordenanza General de gestión, inspección y recaudación de ingresos de Derecho Público, sino en el artículo 26 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

(...) atendiendo a sus circunstancias excepcionales, accede a entregarles cartas de pago, una por cada plazo, para que las abonen en las EE.FF. colaboradoras con nuestro Organismo, teniendo que venir a nuestras oficinas todos los primeros de mes a retirar dichos documentos de pago, a lo cual accede y con ello accederá sus demandas de no facilitar cuenta corriente para los cargos que el fraccionamiento debe producir. Se le hace un plan de pagos para que este Sr. abone en torno a unos 60 € al mes, tal y como nos solicita.”

X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

2. 7. *Colectivos sociales desprotegidos.*

Variadas son las materias y aspectos en los que ha tenido ocasión de intervenir esta Defensoría con ocasión de las quejas tramitadas por la misma, 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. De las muchas consultas y quejas recibidas, las más dramáticas sean aquéllas en las que, en la mayoría de los casos, no constituyen sino el llamado desesperado de personas arrolladas por la realidad de una crisis económica que siempre se ceba especialmente con los más débiles. Son personas que acuden a esta Institución como último remedio, implorando algún tipo de ayuda, una respuesta o una solución para superar, aunque sea transitoriamente, su difícil situación, al haber agotado ya todos los canales y haber tocado todas las puertas de la Administración, sin haber conseguido solucionar sus problemas.

Siendo así, que las consultas y quejas recibidas durante estos casi de tres años nos han permitido hacer una radiografía a una sociedad que iba descubriendo paulatinamente la realidad y la gravedad de una crisis, que era percibida al principio del año 2008 como una amenaza lejana y pasajera, para verla, al finalizar el período de tiempo transcurrido desde entonces, como una presencia real asentada ya en las vidas de muchas personas y con cada vez más trazas de agravamiento y permanencia.

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. El número de quejas en esta materia durante el año 2011 ha sido de 118.

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, como consecuencia del impago de sus hipotecas o bien por embargos de las viviendas por multitud de problemas económicos. En estas quejas las personas manifiestan las dificultades de pago, o de llegar a acuerdos de refinanciación de deudas hipotecarias, con la inminente pérdida e incluso, el ya ejecutado desahucio, de sus viviendas, como consecuencia de la carencia de recursos económicos al haberse quedado en situación de desempleo y/o agotamiento de prestaciones y ayudas sociales.

En ellas se relata por las personas afectadas los conflictos y dificultades con entidades bancarias. En este sentido, las personas nos exponen sobre todo, la enorme

dificultad de relación con los bancos que deniegan la concesión de una hipoteca o rehipoteca, aplazamiento o moratoria de los pagos.

En estos casos, se siguen llevando a cabo gestiones y mediaciones informales ante los bancos. La cuestión es que en muchas de estas ocasiones hay una nula respuesta a la mediación que se lleva a cabo, pues ni si quiera se responde por parte las de las Entidades Financieras y, en el caso de obtener respuesta, con resultados poco alentadores.

Es cierto, que en muchos caso las personas que llegan a la Institución lo hacen cuando se encuentran sometidas a un procedimiento judicial y cuentan con un pronunciamiento expreso que impide una solución negociada.

En relación a las actuaciones de mediación ante las entidades bancarias ante supuestos de pérdidas de vivienda habitual por ejecuciones hipotecarias o impago de créditos, se inició de oficio la **queja 11/3895**, al haber tendido conocimiento esta Institución del desahucio de una señora de 69 años, de su vivienda habitual, por no haber podido hacer frente al pago de un préstamo de su sobrino, al que avaló, por un importe de 29.000 euros, habiéndose llevado a cabo gestiones con la entidad bancaria afectada, a fin de intentar que las partes alcancen una acuerdo aceptable para ambas, no habiéndose concluido aún las gestiones encaminadas a esta finalidad.

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 dé 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, una vez que los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan, en muchos casos, la larga lista de intervenciones que desde hace años han venido llevado a cabo con las familias y dados los recursos sumamente escasos con los que en la actualidad cuentan éstos, lo cual nos manifiestan en muchos de los informes de respuesta, nada más podemos hacer que dar por concluidas nuestras actuaciones.

Ejemplos de algunas de estas situaciones los tenemos en la **queja 11/884** y la **queja 11/613**. En la **queja 11/884**, un vecino de Benalmadena, parado de larga duración y con una minusvalía psíquica del 33%, carecía de la posibilidad de solicitar un nuevo subsidio de paro y sin posibilidad de solicitar el salario social. Nos decía que desde AFESOL (Asociación Malagueña para la Defensa de los Enfermos Mentales), era considerado como una persona en grave riesgo social. Desde los Servicios Sociales Municipales le habían concedido una ayuda de 150 euros, que resultaba insuficiente para cubrir sus necesidades básicas de higiene, medicación y alimentación. Concluía diciendo "*en resumen ya no se a quién recurrir para solucionar mi grave problema pues también que carezco de familia*".

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Benalmádena solicitando información, y se respondía reconociendo la situación crítica de nuestro reclamante y afirmando que se le había ayudado en la medida que había sido posible.

Destacaban que el nivel de discapacidad de esta persona, no llegaba a tener un trastorno mental que permitirá ser perceptor de una pensión no contributiva. Acude al Centro de Día de Mayores a comer o al comedor social de Torremolinos, donde recoge la cena todos los días. Había dejado de percibir el programa de solidaridad hacia un mes y había agotado el RAI del Servicio Andaluz de Empleo, por lo que encontraba en esos momentos sin ningún tipo de ingreso, aunque habitaba en una vivienda de su propiedad que compartía con una hermana. Se le pagaban todos los medicamentos que le hacían falta, pero no encontraban más recursos en estos momentos para atenderle.

Esta situación empieza a ser bastante usual en muchas personas que van quedando sin ingresos debido a que agotan los programas sociales, mientras no tienen medios para subsistir desde las administraciones. Ello les lleva a una situación de pobreza extrema y de exclusión múltiple de la que es previsible que no abandonen por vida, dada las circunstancias en las que se encuentran.

En este sentido, consideramos la necesidad de crear un observatorio social en los municipios para realizar un seguimiento de este tipo de situaciones y atenderlas con un carácter prioritario, ya que de no ser así entrarán en una situación de pobreza severa que les impida contar con un mínimo para subsistir.

En la **queja 11/613**, una madre con dos hijos pequeños de 6 y 3 años y embarazada en espera de dar a luz, se encontraba en el albergue municipal de Sevilla, ocupando uno de los módulos de familia. Recibía una ayuda de 250 € del padre de los niños, a todas luces insuficiente para atender las necesidades de los cuatro miembros. En la actual circunstancia, no podía trabajar de cocinera por su estado de gestación y por tener que atender a los menores y al que estaba a punto de dar a luz. Su queja iba dirigida al albergue municipal ya que se le había comunicado que debía abandonarlo e ingresar en el centro de las Hermanas Adoratrices de Huelva y dejar los niños en un dispositivo de tutela de la Junta de Andalucía, hasta que normalizase su vida, a lo que se negaba.

Dada la situación tan delicada de la demandante, realizamos nuestras primeras gestiones por teléfono para posponer la salida del albergue, hasta tener una opción que pudiera satisfacer a la demandante y que fuera lo menos traumática posible. Pasado un par de meses, recibimos un informe en relación a las gestiones realizadas y alternativas encontradas en este caso.

En éste se recogía toda una extensa información de las actuaciones realizadas, en su caso por el Equipo CORE Macarena, en el que destacamos el momento en el que el padre de sus hijos decide dejar de pagar el alquiler lo que le lleva a verse en la calle y se vea obligada a acudir al Centro de Acogida Municipal.

En la valoración realizada por el Equipo de Macarena, desde un primer momento entienden que este centro no es idóneo para sus circunstancias familiares y personales, por lo que no se consideró conveniente su permanencia en él y sólo, en el supuesto de que se pueda buscar una alternativa, podría seguir hasta su aplicación. Por ello, insistían en la falta de idoneidad de este recurso para la situación de sus hijos menores, al tener que vivir con personas de toda condición, así como por la necesidad de buscar una alternativa acorde a los posibles indicadores de riesgo que se observaban: (desempleo de larga

duración, falta de vivienda, edad de los menores, inexistencia de ingresos económicos suficientes par atender las necesidades de los mismos...).

Por último, se hacía referencia a las propuestas que se barajaban en su caso, entre las que estaba la realización de un baremo para la ayuda familiar (AEF). Por otro lado, se nos informaba que en el momento que diera a luz sus padres se harían cargo de ella y los niños, mientras se abordaba una propuesta de alojamiento familiar.

A la vista del informe, consideramos que nada más podíamos hacer al respecto y procedimos al cierre del expediente.

No obstante, queremos llamar la atención sobre el hecho de que las consecuencias de la crisis económica, agrava la situación de las personas que ya anteriormente se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad social, cuando no de exclusión, como es por ejemplo las personas en situación de exclusión residencial severa o personas sin hogar.

Es por ello que en lo que respecta a este 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 y los medios y recursos que se ponen a disposición de las personas sin hogar desde los municipios con la llegada del invierno.

Otros ejemplos del agravamiento de la situación de las personas y familias que ya se encontraban en situación de exclusión social, lo tenemos en las situaciones que dieron lugar a la tramitación de oficio de la **queja 11/1159** y la **queja 11/1972**, en las que abordamos cuestiones que afectan a familias multiproblemáticas, en las que a la situación de exclusión se les une trastornos psiquiátricos graves.

Se convierte así, la enfermedad mental como un signo más de exclusión cuando no existe una familia de acogida y los recursos se muestran insuficientes para atender la especificidad que existe en muchas situaciones.

En la primera **queja 11/1159**, abordamos la situación de una madre, y dos hijos, todos con graves trastornos mentales y una larga historia de conflictos de convivencia y grave riesgo de exclusión social, siendo preceptores de una pensión no contributiva. Tuvimos conocimientos del caso a través de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, que solicitaron nuestra ayuda para que le pudiera buscar una vivienda de EPASA (Empresa Pública de Suelo de Andalucía), al no poder seguir haciendo frente al pago de la pensión donde llevaban más de año y medio.

Con anterioridad la familia había disfrutado de una vivienda de protección oficial, que se vieron obligados a abandonar por la presión y agresión de un grupo de vecinos, lo que le había llevado a estar casi dos años errantes entre el albergue municipal y pensión donde se encontraban.

En el caso de la madre y el hijo, con mayor trastorno mental, no contaban con el Programa Individual de Atención realizado para poderse acceder a un centro de mayores como parecía aconsejable para la madre y a la ayuda a domicilio para los dos hermanos, en el supuesto de contar con una pensión.

Abrimos queja de oficio y realizamos una labor de mediación, trasladando el caso a la Comisión de Incapaces creada para situaciones como la encontrada en esta

queja, ya que existía una propuesta de incapacitación para dos de los miembros de la familia.

Se realizaron varias reuniones para valorar los diversos informes emitidos desde los Servicios Sociales, Salud Mental, Fiscalía de Incapaces, Fundaciones Tutelares y Empresa Pública de Suelo.

Después de unos meses, donde estuvimos realizando un seguimiento del caso, se pudo cerrar todo el proceso con la incapacitación de dos de los miembros de la familia. A la madre se le realizó un ingreso en una residencia de mayores, dada su avanzada edad, mientras que para los dos hijos se le adjudicaron una vivienda en una barriada de la capital, que les permitiera cierta autonomía en sus vidas, contando con la ayuda a domicilio y la tutela de una fundación tutelar.

La **queja 11/1972**, se abrió de oficio, al haberse puesto en nuestro conocimiento por el Patronato de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Coria del Río, la situación de una familia en la que varios de sus miembros presentaban trastorno mental, consumo de drogas y dificultades de convivencia entre ellos. Como consecuencia de esta situación se producían graves conflictos familiares y de exclusión en casi todos su miembros.

La situación de conflictividad familiar y de convivencia con el vecindario habían llevado a innumerables denuncias de éstos ante el municipio, que tenían que ver con la forma de vida que llevaban.

Entendimos que en este caso existían varias administraciones implicadas que venían interviniendo desde hacía bastante tiempo, por separado, con cada uno de los miembros de la familia, por lo que decidimos llevar el caso a la Comisión de Incapaces que existe en esta Institución y a la que ya nos hemos referido en la queja anterior, al contar esta Comisión con diversos representantes de administraciones, como son la Fiscalía de Incapaces, la Unidad de Gestión Hospitalaria de Virgen del Rocío, FAISEM y Jueces de Familia..., entre otros. Ello nos permitió recabar una amplia información de cada unos de los miembros de la familia. En el caso de una hija, conseguimos que mantuviera su estancia en una casa hogar, mientras se le buscaba un dispositivo adecuado a su situación que le mantuviera lejos del resto de la familia, por las incompatibilidades que presentaban. Mientras que otro de sus miembros falleció en el transcurso de la investigación.

Ante la ausencia de dos de los miembros, el trabajo de los Servicios Sociales pudo desarrollarse con normalidad, desactivando en parte el conflicto planteado.

Se procedió al cierre de la queja al considerar que estaban solucionados algunos de los problemas planteados. No obstante, somos conscientes que estas situaciones nunca alcanzan una solución definitiva, por lo que habrá que esperar que en cualquier momento pueda resurgir.

Por otra parte, las mencionadas consecuencias de la crisis se están manifestando 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. Lo cierto es que 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.

Así, en noticias aparecidas en los medios de comunicación, el pasado mes de Agosto se cifraban en casi ocho millones de personas las que necesitaron apoyo

institucional en 2009, habiéndose elevado, a consecuencia de la crisis, un 36% la petición de ayuda a los Servicios Sociales de toda España, sin que se incluyeran datos de Navarra y el País Vasco.

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.

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

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

Ante este panorama, por esta Defensoría se inició de oficio 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.

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, siendo preocupantes las actuales circunstancias, en lo que atañe a estas entidades, pues, por un lado, dada la situación económica general, se puede estar produciendo una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y, por otro, un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan ayuda, como en la cuantía de las que precisan, lo que nos ha llevado a 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.

Sin perjuicio de la valoración final que efectuemos de la información recabada, podemos adelantar algunas conclusiones iniciales de las aportaciones realizadas.

En primer lugar las entidades sociales con las que nos hemos entrevistado, nos han expuesto sus dificultades actuales para seguir prestando la labor asistencial que constituye su objeto social o fundacional, debido al considerable aumento de la demanda de

ayuda por parte de la ciudadanía, como a los retrasos en la publicación de las convocatorias públicas de subvenciones lo que provoca retraso en la solicitud de estas ayudas, en su aprobación y en el pago de las mismas.

A ello hay que sumar la reducción del importe o cuantía de las ayudas públicas, lo que hace que con menores ingresos tengan que atender a un volumen mayor de personas que en años anteriores. En algunos casos, ha supuesto la desaparición de terminados programas, lo que les exige hacer uso de programas comunitarios o dispositivos normalizados en materia de empleo.

Esto supone, en mucho de los casos, que la entidad u organización afectada tenga que adelantar dinero de sus fondos propios para seguir prestando su labor asistencial, especialmente para subvenir a los gastos básicos de mantenimiento de la institución o de sus centros, así como los de personal.

Una problemática que se añade a esta situación es que muchas de ellas, tiene que acudir a pólizas de crédito para poder financiar sus actuaciones hasta que reciben el pago de las ayudas públicas, dándose la circunstancia de que la normativa de subvenciones deja que el importe de las mismas se imputen a las subvenciones cuando la Administración no les permite la imputación de los intereses que estas pólizas generan.

A todo ello se le suma la disminución de la ayuda o contribución económica de origen privado.

Por otra parte, estas entidades consideran que no son agentes sociales reconocidos, por lo que proponen que se regule normativamente su participación en el sistema público de servicios sociales, en aspectos tales como la coordinación entre éstos y el tercer sector de acción social, con criterios de complementariedad y subsidiariedad.

En este sentido, venimos a destacar el trabajo realizado por la Comisión de Inclusión Social, creada en esta Institución hace unos años y en la que están representadas las ONGs más importantes de la Comunidad Autónoma. Desde ella se elaboró un documento-propuesta para la Constitución del Consejo Andaluz de Organizaciones no Gubernamentales para la Inclusión Social, como órgano colegiado para la interlocución y asesoramiento en las políticas de inclusión social

Es un órgano que pretende su adscripción a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que tenga, entre sus fines, formular propuestas y recomendaciones de política social, colaborar en la defensa e impulso de los derechos y prestaciones sociales; asesorar en las convocatorias de subvenciones y todas aquellas acciones que vayan en beneficio de la coordinación entre ONG y administraciones.

Somos concientes que con esta propuesta se puede avanzar en un mejor funcionamiento de la entidades que trabajan por la inclusión social de las personas en clara situación de desigualdad.

El trabajo realizado fue entregado en el mes de Octubre a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, estando a la espera de su aprobación, con las modificaciones que el Organismo considere oportuno.

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 muchos años.

Además, en casi todas, se menciona también la necesidad de empleo, o de un empleo estable, con cuyos ingresos poder hacer frente a las cargas familiares.

Dada la actual situación de crisis, la mayoría de ellas tienen empleos precarios o ni siquiera cuentan con un trabajo, por lo que sus ingresos no les permite hacerse cargo del pago del alquiler, siendo desahuciadas una y otra vez, viéndose obligadas por tanto a volver a vivir con sus hijos en las viviendas de sus progenitores, normalmente viviendas de superficie muy reducida o bien han tenido que repartir a sus hijos enviándolos a vivir con otros miembros de la familia extensa. Otras, directamente, se encuentran desempleadas no contando con mas ayuda económica que la que le prestan sus familias y otras con ingresos mínimos, normalmente salario social y la ayuda familiar, cuyo destino es, prioritariamente, el alimento de sus hijos, no pudiendo pagar por tanto alquiler alguno.

Pues bien, casi todas estas mujeres han solicitado en numerosas ocasiones vivienda social y han participado en diversos sorteos sin resultado alguno. Igualmente se han dirigido a los servicios sociales en búsqueda de ayuda, y en la mayoría de los casos se les ha ayudado puntualmente al pago del alquiler, pero el problema persiste, ya que al dedicar sus escasos ingresos prioritariamente al alimento y vestido de sus hijos como antes se ha dicho, la situación de imposibilidad de pago de un alquiler se cronifica.

Algunos ejemplos de las quejas tramitadas en la que se han puesto de manifiesto estas situaciones pueden verse en la Sección Segunda, Capítulo XIII, dedicado a las Políticas de Igualdad de Género, en el que abordamos de manera más pormenorizada la especial situación de vulnerabilidad social cuando no, de riesgo de exclusión en la que se encuentran estas mujeres.

2. 8. Salario Social

En este apartado tratamos las consecuencias, siquiera indirectas para la ciudadanía, derivada de 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, este 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.

Ya en el año 2010, se recibieron numerosas consultas y quejas relativas al funcionamiento del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Pues bien, en dicho ejercicio, en el que la crisis económica seguía afectando severamente a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, este Programa se había convertido en un instrumento paliativo muy importante, que alcanza a muchas personas y familias afectadas por la actual situación de creciente desempleo y agotamiento de las prestaciones etc., que les permite subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias, para salir de la situación de exclusión en la que se encuentran inmersas.

Esta situación ha supuesto un importante crecimiento de peticiones, y para la Administración la obligación de 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 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, sin olvidar las otras medidas dirigidas a la inserción social que su normativa reguladora prevé, que la de contribuir a la cobertura de las necesidades más esenciales de las personas que la solicitan contemplándose para ello, en último término, un Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Todo ello nos llevó a incoar de oficio la **queja 10/2419**, abierta ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, con el objeto de conocer el funcionamiento del citado Programa de Solidaridad, en la que recientemente hemos recibido nuevo informe de actualización de los datos correspondientes al 2010 y 2011, con la intención de realizar un breve informe comparativo de un programa que cuenta con bastante demanda por parte los sectores sociales que peor lo están pasando en estos momentos de crisis.

Contábamos con un informe de 2009, en que se recogía datos de los años 2008 y 2009. Con los datos aportados en esta ocasión, pensamos que tendríamos un conocimiento bastante aproximado sobre su funcionamiento y sus carencias.

En relación a la información solicitada, les hicimos llegar la siguiente petición de datos del Programa a la Consejería competente:

- ❖ Presupuesto del programa inicial y consolidado del años 2010 y 2011 (hasta el tiempo estimado para la extracción de la información).
- ❖ Número de solicitudes y de resoluciones por provincia en ese tiempo
- ❖ Tiempo medio de espera estimado desde la presentación de la solicitud hasta su resolución, segregando los datos por provincia. Resoluciones de carácter extraordinario (artículo 20) llevadas a cabo en dicho periodo y por provincias.
- ❖ Número de preceptores y periodo de recepción que se hayan repetido en este periodo.
- ❖ Por último, información sobre la colaboración que se viene realizando con la Consejería de Empleo en Zonas de Necesidades de Transformación Social en materia de Inserción Socio-laboral, con la siguiente información:
- ❖ Números de programas y ubicación de éstos.
- ❖ Participantes en los mismos.
- ❖ Cuantía económica dedicada a los programas, segregando los datos pro provincias.

Recibimos informe en mes de diciembre de 2011, del que extraemos la siguiente información que pasamos a valorar.

En referencia al presupuesto ejecutado en estos años, observamos que en el año 2008, en los inicios de la crisis económica, el crédito consolidado fue de 38.970.400

euros; en el año 2009 de 62.382.308 euros; en el 2010 de 64.009.838 euros, pasando en el 2011 a 77.947.770 euros.

Con esta información observamos un crecimiento cuantitativo importante en el año 2009 con respecto a 2008, y en el año 2011 con respecto al 2010, siendo el porcentaje de crecimiento es este último del 21,77%. Coincide este periodo con el momento en que la crisis se manifiesta de forma más virulenta, con un fuerte crecimiento en las cifras de paro en el país. Por ello, resulta previsible que se produjera un aumento significativo en las peticiones de acceso al programa.

Esto se sostiene en base a que el crecimiento presupuestario del 2008 sobre el año 2011, ha sido del 100%.

En cuanto al dato de ejecución del presupuesto, en el informe remitido se decía *“que en el año 2010 rozó el 100% de todas las provincias, y a fecha de este informe, todas ellas superan el 90% en la ejecución del presupuesto para el ejercicio 2011”*.

Con respecto a la utilización de anualidades futuras, en el año 2011, se venía a decir que *“desde el mes de julio se ha procedido a hacer uso de la “anualidad futura”*. Esto se debe a que el fraccionamiento de la medida de Ingreso Mínimo de Solidaridad en seis pagos, tal y como se refleja en su Decreto regulador, obliga a que los expedientes aprobados en las Comisiones de ese mes y en adelante, deban realizar pagos en el ejercicio siguiente, con la consiguiente carga en el presupuesto del ejercicio 2012”.

Deducimos de esta información que existe un compromiso de gasto ejecutado con cargo al ejercicio 2012, de 16.403.770 euros, lo que supone el 26,56% del presupuesto consolidado del año anterior. Esto nos hace prever que de no concretarse la cuantía prevista en el programa para 2012, sobre una proyección de posibles demandantes de forma necesaria, existirán serias dificultades para hacer frente a éstos.

No obstante, por las quejas recibidas en el 2011 sobre esta materia, deducimos que en el último trimestre se paralizaron las resoluciones de propuestas nuevas en base a las restricciones presupuestarias y al nivel de compromiso adquirido, ya que al plantear esta cuestión se nos venía a decir que la aprobación de la misma se realizaría en la primera Comisión de Valoración del año 2012.

En relación al número de solicitudes, se ha pasado de las 29.133 de 2008 a 43.953 de 2010, lo que supone casi un incremento del 50%. Al mismo tiempo, se observa que esta tendencia lejos de disminuir se incrementa, por lo que los datos a 30 de septiembre de 2011 recogen el número de 36.678 solicitudes presentadas, que realizando una estimación para el año completo superarían las 45.000 peticiones.

Con estos datos, vemos que no solo es necesario el incremento de la cuantía económica destinada al programa, sino una mejor dotación de recursos humanos que viniera a paliar los desequilibrios entre las distintas provincias a la hora de gestionar el programa.

Otro indicador importante a tener en cuenta, es el tiempo medio de espera desde la presentación de la solicitud hasta su resolución y resoluciones resueltas en base al artículo 20 del Decreto. Otro factor a tener en cuenta son las ayudas concedidas, las desestimadas y las que se archivan por no completar datos después de su requerimiento.

En los datos aportados, vemos que existían 169 días de media para la tramitación de los expedientes en el año 2009, y se había pasado a 116 en el 2011. Supone que se ha producido un incremento en los refuerzos dirigidos a la gestión del programa, a pesar de las solicitudes presentadas y haberse producido una reducción de 44 días.

Entre las provincias con mayor retraso que supera la media de 2011 (116 días), se encuentran Cádiz con 239 y Sevilla con 171 días. Al contrario, las que registran los mejores datos en la gestión del programa están Jaén con 47 y Almería con 62 días.

El propio informe reconocía que existen atrasos importantes en algunas provincias, lo que había motivado un estancamiento en dicho plazo, que está en vías de solución.

En relación a las solicitudes desestimadas, Ingreso Mínimo de Solidaridad concedidas y archivadas, vemos que de las presentadas en el año 2010, fueron concedidas el 68,18%, desestimadas el 10% y archivadas el 16,81%.

Con respecto al año 2011, hubo casi un 4% más de concedidas (71,77%); no variando los porcentajes de las desestimadas y archivadas, ya que fueron aproximadamente iguales (el 10,15% y 16,9%).

Otro de los indicadores solicitados, fue el número de situaciones previstas de emergencia social y recogidas en el art. 20, del Decreto 2/1999, en el que se contempla que *“en situación de emergencia el Delegado/a Provincial podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, y prosiguiendo el procedimiento previsto en la norma”*: Se utilizó en 35 ocasiones en el año 2010 y 66 en el 2011. Llama la atención que las tres únicas provincias que lo utilizaron en el 2011 fueron Málaga (33), Granada (19) y Sevilla (13), que son, junto con Cádiz, las que presentan un mayor retraso en la resolución de los expedientes.

Este aspecto no queda suficientemente reflejado en el informe, ya que las posibles causas que llevan a la utilización del trámite de urgencia de forma desigual en unas provincias y en otras, se deben a la aplicación de criterios distintos en éstas, la falta de información sobre el trámite desde los Servicios Sociales Comunitarios y en la valoración que del mismo hagan las Delegaciones Provinciales.

Con respecto al número de perceptores y su percepción reiterada pasado el periodo límite recogido en la norma, otro de los indicadores solicitados (art. 14.2. del Decreto, que «permite que se vuelva a solicitar la concesión del salario transcurridos seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente»), nos encontramos que en el 2010 fueron 911 en Almería, descendiendo a 189 en el 2011, aunque el periodo contabilizado solo fue de tres trimestres de este último año. También Córdoba registra un dato que llama poderosamente la atención, con respecto al descenso en el número de casos reiterados, pasando de los 4.421 del 2010 a 2.537 en el periodo contabilizado de 2011. Además, resulta llamativo que de las peticiones realizadas en Sevilla solo se hubiesen tramitado 499 casos en el 2011.

Esta limitación impuesta por el Decreto, dificulta que en un mismo año se puedan llegar a percibir más de seis meses.

En cualquier caso, debemos considerar que es uno de los programas de mayor demanda y que cubre carencias importantes en sectores sociales con un alto nivel de vulnerabilidad que, de no contar con estas ayudas, estarían sufriendo unas peores condiciones de vida.

Sin embargo, uno de los aspectos más importante que la inserción social son las medidas dirigidas a la promoción del empleo y la integración laboral de los perceptores. Por ello, solicitamos información sobre la colaboración que se viene realizando con la Consejería de Empleo en Zonas de Necesidades de Transformación Social, centrandó esa información en el número de programas y ubicación de éstos; participantes en los mismos y cuantía económica dedicada a los programas, segregando los datos por provincias.

En este sentido, recibimos un amplio informe del programa SURGE, como una herramienta de desarrollo local que tiene como objetivo dinamizar, impulsar y coordinar actuaciones en materia de desarrollo y promoción socioeconómica de las zonas con necesidades de transformación social. Desde el programa se aplican las medidas dentro de los planes de desarrollo local, ajustando éstas al territorio donde habitan personas en situaciones sociales difíciles. Por otro lado, debemos tener en cuenta que las Zonas de Transformación Social se ampliaron en toda la Comunidad Autónoma hace unos años, para así concentrar todas las intervenciones de las distintas Administraciones. El programa se gestiona a través de Entidades Sociales y Federaciones creadas para esta finalidad.

En relación a los usuarios del programa, según la memoria remitida, fueron 7.620 en el año 2010, de los que el 47% eran hombres y el 53% mujeres. Según la edad de estas personas, encontramos que la mayoría se encuentra en la franja de edad de 20 a 39 años, con un alto porcentaje de inmigrantes, y con bajo nivel académico.

Quizás el dato más relevante, es que el 69% de las ofertas de empleo se realizaron a través de empresas que contactan con los dispositivos, materializándose mediante empresas constituidas por los propios demandantes, en régimen de autónomos, o bien en la intermediación para la consecución de contrataciones en empresas externas, en régimen de trabajo por cuenta ajena.

El presupuesto gestionado por el programa en el año 2010, fue de 1.238.946 euros.

Aunque existen otras alternativas en los territorios y reconociendo los buenos resultados del proyecto, consideramos que el número de beneficiarios, siendo importante, no llega al 20% de los demandantes del programa de solidaridad, no siendo todos los participantes perceptores del mismo. Es por ello, que consideramos que habría que fomentar otras medidas que vinieran a promover la inserción social y laboral, tal como recoge el Decreto 2/1999, que refiere la existencia de medidas insertivas de acompañamiento al programa, que desarrollen y capaciten a la unidad familiar beneficiaria, en materia de empleo, educación, y vivienda, sin perder el carácter de medida de protección asistencial para aquellos sectores en los que la marginación y la desigualdad sean más patentes. Para ello, resulta obvio que es necesaria la coordinación de todos los recursos que trabajan en un territorio, sean estos públicos y privados, así como se habiliten los medios necesarios para el sostenimiento de estos programas.

De no ser así, nos encontraríamos que la única vía establecida para estos ciudadanos es la ayuda económica como fin último a su situación, abandonando parcelas de la inserción social que son fundamentales.

Hacemos hincapié en este aspecto debido a que la existencia de los Planes de Inserción deben ser considerados como una prioridad y un derecho de las personas en situación o riesgo de exclusión, y por ser el mejor modo de salir de situaciones que tienden a cronificarse.

Con respecto a las quejas tramitadas dentro del programa de solidaridad fueron 20, incidiendo la mayoría de éstas debido la situación de precariedad en la que se encuentran los demandantes y sus familias cuando solicitan el programas y desde los Servicios Sociales se les informa de la tardanza en su resolución.

En muchos casos, vemos que el plazo de tres meses previsto en la resolución se agota, sin que el demandante haya recibido aún comunicación de la administración. En otras ocasiones observamos que a la finalización del plazo de los tres meses se solicita ampliación de documentación, por lo que la resolución se retrasa en el tiempo medio que se nos indicaba en el informe.

Estas situaciones se ven reflejadas en las quejas remitidas a la Institución, donde la mayoría de ellas inciden en estos aspectos. Así, en la **queja 11/5332**, se nos venía a decir que en Enero de 2011 solicitó a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla la inclusión en el programa. Exponía la grave situación económica en la que se encontraba su familia y la falta de ingresos en todos los miembros, le hacía imposible esperar el tiempo de resolución que se le había informado.

Por la Delegación Provincial, se nos informa que en Diciembre de 2011 se efectuó el pago correspondiente a tres mensualidades, de los seis meses concedidos por la Comisión de Valoración, estando pendiente percibir un segundo pago con la misma cuantía que el anterior, correspondiente a los tres meses restantes.

Significativa fue la **queja 11/2799**, presentada por un vecino de Málaga y que venía apoyada por 69 firmas más de afectados por la tardanza en la resolución del programa por parte de la Delegación Provincial de la Consejería en Málaga. Según escrito, esta situación estaba dejando a muchos de ellos sin poder hacer frente a los pagos de la hipoteca, con lo que podría suponer el desahucio de la vivienda. Asimismo hacía referencia a la grave situación económica en la que muchos se encontraban y la imposibilidad en estos momentos de poder sostener la lamentable situación en la que encontraban sus familias.

En esta queja los interesados hacían referencia a una serie de preceptos legales que les amparan en el derecho de percibir la ayuda, así como en el procedimiento fijado en el Decreto para la resolución de la solicitud, no debiendo éste de superar los tres meses.

En definitiva, se nos solicitaba se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes tramitados de los firmantes se resolvieran dentro de los plazos legalmente establecidos.

Por la Delegación Provincial de la Consejería se nos informó que el expediente de la primera firmante, con los datos aportados, había sido resuelto positivamente y que se procedería al pago inmediato de la misma.

A falta de datos del resto de los firmantes, dimos traslado de esta respuesta para que pudieran tramitarse de forma individual cada una de las quejas. Recibimos posteriormente cuatro quejas de los firmantes, que fueron tramitadas y respondidas desde el Organismo.

XII.- ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS

2.3.1. Subvenciones.

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, posteriores 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 mismos objeto.

No obstante, algunas han recrudescido 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.

OFICINA DE INFORMACIÓN

3.2. *Asuntos tratados en las Consultas.*

Cuantitativamente, este año 2011 las consultas afectantes a la **administración de justicia** y sobre asuntos subjudice, es decir los sometidos a la consideración de juzgados y tribunales, han sido las más numerosas, fundamentalmente, mostrando disconformidad con decisiones judiciales, en particular, sobre condenas a penas privativas de libertad y de archivo de denuncias penales.

Muchas de las consultas en las que las personas expresan su disconformidad con las resoluciones judiciales, versan sobre los conflictos que afectan a las personas menores de edad, cuando los padres están separados y/o divorciados (incumplimiento de los convenios de separación o divorcio, disconformidad con el régimen de visitas, no concesión derecho de visitas a abuelos; síndrome de alienación parental; derecho a visitas de los progenitores no custodios, así como el de los abuelos y demás familia extensa, etc).

Ante esta disconformidad con las sentencias de juzgados y tribunales, a pesar de explicar a la ciudadanía que no tenemos competencias sobre estos asuntos, tanto en virtud del artículo 17 apartado 2 de nuestra Ley reguladora, como del principio constitucional de independencia judicial, hay verdadera insistencia en mantener entrevista con este Comisionado Parlamentario, para contar el problema de que se trate y que sea éste quien les diga si puede hacer algo o no, (ejemplos: supuestos de disconformidad con ingreso en prisión de personas, por considerar que es injusto, ya que los familiares a toda costa la consideran inocente; pretensión de que el Defensor solicite o promueva indulto etc.)

Se ha notado también un aumento de las consultas relacionadas con el ámbito penitenciario, bien sea por malos tratos y persecución en los centros, por cómputo de condenas, por situación de enfermedad de condenado en tercer grado con cumplimiento en centro extrapenitenciario etc.

En este gran bloque de consultas también podemos incardinar aquellas en las que las personas consultantes plantean tener conflictos con los letrados o letradas que llevan sus asuntos y en las que nos solicitan orientación sobre que hacer en estos casos.

A ellas se les añaden las consultas en las que tras plantearnos un conflicto o problema de carácter jurídico privado, de los más variados, aunque podemos destacar las problemáticas derivadas de los conflictos vecinales, en las que por esta razón no puede intervenir el Defensor del Pueblo Andaluz, al no haber ningún organismo público implicado en la problemática planteada, orientamos a que consulten con algún letrado o letrada de su elección o, en caso de carencia de recursos económicos para ello, facilitamos toda la información necesaria sobre la posibilidad de acogerse al beneficio de justicia gratuita para a asignación de abogado de oficio. Así informamos sobre la sede y datos de contacto de los Colegios de Abogados que por domicilio de la persona consultante corresponda, modelo de solicitud, documentación a presentar y un resumen sobre el procedimiento que se sigue, hasta la designación del abogado o abogada de oficio.

En coincidencia con el período electoral, algunas personas han llamado preguntando qué gestiones tenían que hacer para no asistir a las mesas electorales de las que les había correspondido formar parte.

Al igual que en años anteriores han seguido siendo reiterativas las consultas sobre los retrasos en la aplicación de la ley **de dependencia**, fundamentalmente, sobre la falta de resolución. En la ciudad de Sevilla, parece ser que se crea desigualdad con respecto a otras localidades, ya que los retrasos en la tramitación de las prestaciones de esta Ley es bastante significativa en esta ciudad, llegando a tener noticias de una tardanza de hasta dos años y medio de tramitación del expediente en algún caso, aunque también depende de los barrios y Zona de Trabajo Social que corresponda.

Respecto a las personas mayores, sobre el mes de mayo, notamos cierto aumento de las consultas sobre asuntos que afectan a las mismas, bien fueran ellas las consultantes o bien sus hijos e hijas en su nombre, solicitando información y asesoramiento sobre diversas cuestiones: fiscalidad de ingresos a efectos de IRPF, problemática en contratos de alquiler en los que figuran como titulares de la propiedad, disconformidad con la cuantía de las pensiones de viudedad, tardanza en los expedientes de valoración de la dependencias, conflictos en residencias geriátricas, suspensión de actividades en centros de día por la crisis, o solicitando información sobre las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de protección de las personas mayores etc.

A lo largo de todo el año, hemos recibido bastantes consultas relacionadas con las pensiones, ya sea por denegación, retirada, disconformidad con el endurecimiento de los requisitos para la obtención de las futuras de jubilación y por la regulación específica de esta prestación, junto a las quejas, en algún caso, sobre los sueldos de los diputados y senadores.

Relacionadas con la discapacidad se han efectuado consultas de lo más variopintas, proponiéndose desde una terapia equina hasta las trabas que encontraba un tutor legal para cumplir con lo encomendado. Suelen ser habituales las quejas sobre los retrasos en los procedimientos de reconocimiento del grado de discapacidad. También sobre residencias de discapacitados ha habido consultas, muy semejantes. Casos curiosamente similares, ya que se trataba de personas que residían en establecimientos para personas asistidas a las que se les había abierto procedimientos de expulsión.

En relación a los **servicios sociales**, los problemas económicos siguen al frente del número de consultas en este período. Algunas son llamadas de desesperación más que de consultas sobre temas concretos, en las que las personas consultantes manifiestan la carencia de recursos para satisfacer necesidades básicas o para poder subsistir, no encontrando respuesta en el sistema público.

Especialmente grave es el caso de las mujeres solas separadas con cargas familiares sin ingresos económicos suficientes y por tanto en situación de emergencia.

Todo el personal de la Oficina de Información tiene la percepción del agravamiento de algunas situaciones personales y familiares a causa de la crisis económica.

A lo largo del año, un buen número de las consultas han sido las relacionadas con el tema de **empleo** y las consecuencias de la falta del mismo en las personas que se han dirigido a esta Institución. El desempleo y sus consecuencia, es un reflejo normal de una sociedad en la que la falta de trabajo supone una angustiosa situación para muchas personas y familias. La carencia de trabajo lleva a situaciones de angustia donde las

personas recurren a cualquier entidad u organismo en el que tienen depositadas esperanzas de encontrar alguna ayuda o asesoramiento.

En este sentido, se ha seguido manteniendo la tendencia iniciada en meses anteriores de personas que acuden a la Institución solicitando ayuda para obtener empleo o directamente pidiendo trabajo al Defensor del Pueblo Andaluz, para solucionar la precariedad económica que ello conlleva, así como para obtener vivienda protegida en alquiler careciendo de ingresos. Son muy relevantes los problemas económicos por los que pasan las familias andaluzas que se traducen en todo tipo de situaciones de precariedad (imposibilidad de hacer frente a los pagos bancarios, imposibilidad de hacer frente a los gastos familiares, alzamientos de propiedades).

Por otra parte, uno de los asuntos que más preocupan es, fundamentalmente, la disconformidad con los procesos de selección de candidatos en las bolsas de empleo y de promotores de empleo municipal. Se observa que esta disconformidad se refuerza cuando a la falta de empleo se le une la situación de discapacidad de los solicitantes.

Es por ello, que el paro, la gran cuestión pendiente de solventar en nuestro país y, sus consecuencias, no puede por menos que seguir reflejándose en las consultas que recibimos: Las peticiones de empleo, las consultas de a dónde se puede ir a solicitar trabajo, despidos que se consideran improcedentes, conflictos con el Servicio Andaluz de Empleo, en materia de contrataciones o conflictos laborales de carácter jurídico privado etc.

En materia de **salud**, hemos notado una disminución del número de consultas sobre esta materia, con respecto a años anteriores. No obstante, podemos destacar alguna por su singularidad, como la de una persona campogibraltareña, exponiendo que su niño había nacido "sin ojos" constituyendo el segundo caso idéntico que había tenido lugar, en el plazo de tiempo de dos meses, en el hospital Virgen de Europa de Algeciras, y que mostraba su disconformidad porque ni siquiera se le había reconocido su derecho a la Ley de Dependencia.

Continúan repitiéndose, como en años anteriores, las solicitudes de ayuda en materia de consumo relacionadas con entidades bancarias, compañías telefónicas y de seguros, empresas de telefonía, cobro de comisiones bancarias, empresas suministradoras de servicios básicos, como agua o electricidad, etc.

En materia de **educación**, hemos de decir que los malos tratos a menores se reiteran también en el ámbito escolar y, curiosamente, han sido varias las consultas relacionadas con la legalidad de las expulsiones de los centros educativos que han sido formuladas por las madres y padres del alumnado infractor. Citar, igualmente, que son significativas por su especial gravedad, las referidas a maltrato que padecen alumnos y alumnas en el colegio a manos de sus compañeros y compañeras (acoso escolar), en las que suele llamar para efectuar la consulta, algún miembro de la familia, muy cercano, normalmente la madre o la abuela, cuando se encuentran ya con un grado de presión psicológica insostenible pidiendo asesoramiento sobre qué hacer; antes, piensan que el problema se solucionará por sí sólo o, simplemente, la persona acosada ha ocultado su problema en la familia y llaman en el momento en el que algún miembro se entera.

En ocasiones, la queja de la persona consultante ha venido referida a la permisividad de los centros educativos ante este acoso escolar sufrido por su alumnado y, también tenemos, como ya hemos dicho, los casos contrarios, los desacuerdos de los

padres con las sanciones impuestas por los centros escolares y por maltrato del alumnado por el profesorado.

Dentro de estas consultas han sido reiterativas las formuladas por padres y madres de personas menores que decían estar sufriendo acoso escolar con la aquiescencia del profesorado y de la dirección de los centros, curiosamente, algunas de las personas consultantes indicaban que esta situación igualmente se dio en el curso pasado, bien en el mismo o bien en diferente centro educativo

Con el comienzo del curso escolar, las consultas relacionadas con educación tuvieron especial intensidad. Las más repetidas versaban sobre escolarización, fundamentalmente en las escuelas infantiles, la disconformidad con el servicio de catering de centro escolar y solicitudes de becas al realizarse por internet, pero también ha habido sobre transporte escolar o de imposibilidad de compatibilizar el horario laboral con el hecho de llevar los hijos al colegio.

En los cursos inferiores, en relación a la admisión de alumnos de Infantil y Primaria, fue curiosa la consulta formulada por una madre de trillizos a la que se le había admitido a dos de ellos en un mismo centro y el tercero quedaba excluido y destacar también la realizada por un madre de un niño de tres años que llegaba a casa todos los días con dolor de cabeza, al parecer, por que la maestra, para hacerse oír, utilizaba continuamente en clase un silbato, teniendo con ello aturridos a los niños.

Ya en los cursos, superiores, se nos consultó en otra ocasión, sobre un incidente ocurrido en un viaje de estudios en un crucero, en el que, tras una broma de dos niños menores de edad, el Capitán del Barco decidió expulsarlos y fueron devueltos solos en avión a su ciudad de origen.

Finalmente, en ámbito universitario, han sido varias las consultas relacionadas con la disconformidad con la aplicación del Plan Bolonia.

En materia de **vivienda**, han sido reiterativas durante todo el año, las consultas relacionadas con la denegación de ayudas para el pago del alquiler, para la reformas de viviendas e impago de las ya concedidas para la rehabilitación e instalación de ascensores, por parte de la administración.

Repetidas han sido también las consultas de personas adjudicatarias de viviendas protegidas, que están encontrando dificultades por parte de la Junta para hacer efectivo su derecho a adquirir las viviendas en cuestión o bien por parte de las entidades de crédito que, pudiendo, no quieren facilitarles el dinero para hacer frente a los primeros pagos.

Recurrentes han sido también las consultas para exponernos situaciones de embargos de viviendas por impago de hipoteca y desahucios por impago de alquileres.

Otros asunto reiterado, ha sido el habitar inmuebles que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad (*vivir en una nave de un polígono industrial, viviendas con graves problemas de humedad*) y el medio que rodea a las viviendas, en el que se producen situaciones molestas, de ruido y supuestamente atentatorias contra la salud (*instalación de antenas de telefonía, ruidos de bares, salubridad en casa anexa a una habitada*), también han sido motivos de consultas por parte de ciudadanos y ciudadanas.

Se nos han formulado también consultas en las que nos manifestaban que a pocos días de la fecha para elevar a documento público la adquisición de VPO les habían notificado la denegación de la subvención. De personas propietarias de pisos que nos comunicaban que la Agencia Pública de Alquiler, unilateralmente, les había indicado el cambio de las condiciones contractuales que en su día se pactaron, siendo varias también las recibidas alegando tardanza en el cobro de la renta básica de emancipación.

En lo que respecta al ámbito autonómico, se han recibido consultas referidas a la disconformidad con la Empresa Pública de Suelo. tras el inicio de expedientes para recuperar viviendas protegidas, generalmente, por no haberse subrogado los contratos de anteriores adjudicatarios familiares o bien por impago de alquileres.

Finalmente en este apartado de vivienda, también han sido varias las consultas relacionadas con la tardanza o paralización de obras de edificios en rehabilitación así como de la problemática de los cesionarios de los locales de estos edificios, mientras duran las mismas.

En cuanto a la necesidad de acceso a vivienda, ha habido personas que nos llaman y directamente piden una ayuda para una vivienda, familias monoparentales que en su desesperación acogen a la Institución del Defensor del Pueblo como la única que puede proporcionarle una vivienda o que con toda crudeza dicen que carecen de medios de subsistencia.

Otro tipo de consultas relacionadas con la vivienda, atañen a cuestiones tan variadas como las relacionadas con valores catastrales, accesibilidad, o eliminación de la cláusula de suelo en las hipotecas.

En cuanto a las consultas formuladas en relación con las **personas menores** se repiten las consultas sobre la problemática que surge respecto de los niños y niñas cuando los padres están separados y/o divorciados: denunciando el posible riesgo de los menores en los periodos de visitas con sus progenitores, disconformidad con el régimen de visitas e incumplimientos del convenio regulador de la separación o divorcio y varias relacionadas con menores agresivos y que maltratan a sus compañeros en los centros educativos por el maltrato y desatención que a su vez reciben en sus propias familias.

Otro bloque de consultas, viene referido a "*malos tratos a personas menores*". Es significativo que estas consultas siempre la realizan adultos y denuncian a familiares de la otra parte, a veces se denuncia que son infringidos por el progenitor que no tiene su custodia y esta situación generalmente viene denunciándose por la familia extensa de la persona menor afectada (abuela, tía, nueva pareja, etc.).

Como siempre este tipo de consultas son las más sensibles y se pone este hecho de manifiesto en aquellas en las que las personas vienen al despacho. Así tenemos que han sido repetidas las giradas por familiares de menores (abuelos, tíos,) mostrando su disconformidad por la retirada de los mismos por la Administración, entendiéndose que como familiares se les ha obviado.

Como la sociedad es obvio que no cambia de un mes para otro, se sigue repitiendo machaconamente, la problemática que surge respecto de los niños y niñas cuando los padres están separados y/o divorciados; los asuntos de estas consultas, normalmente se encuentran ya en el ámbito judicial y suele ser habitual el que se muestre la disconformidad con resolución judicial: no concesión derecho de visitas a abuelos; un caso

de hija con síndrome de alienación parental; otra mostrando su disconformidad con el trato dispensado por el médico psiquiatra forense a su hijo menor cuyo padre había abusado sexualmente de él y otra en la que se solicitaba información sobre la posible recomendación o sugerencia que podíamos haber realizado, instando a los jueces a seguir un protocolo de actuación, diciendo con quien tienen que quedarse las personas menores víctimas de abuso sexual por alguno de sus progenitores, hasta su primera comparecencia en sede judicial. Tardanza en la guarda y custodia; régimen de visitas de una menor de padres separados; un padre que denuncia los supuestos malos tratos que su hija sufre a manos de su madre; incumplimiento de los convenios de separación o divorcio en lo referente a los niños y niñas etc.

En algunas de estas consultas se pide la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor de Andalucía, para que no se conceda la custodia de los menores a los progenitores maltratadores o con dependencias de alcohol o uso de estupefacientes, siendo varias las consultas recibidas denunciando que en los procesos judiciales ni el Juzgador ni el Ministerio Fiscal protegen suficientemente a los menores inmersos en los mismos.

En los meses de verano, dada la estacionalidad, han sido reiteradas las realizadas por progenitores con custodia de sus hijos e hijas que mostraban su angustia y ansiedad por los tiempos de vacaciones que éstos iban a pasar con el otro progenitor y sus familiares, fundamentalmente, cuando se habían dado con anterioridad, situaciones de abusos sexuales, de malos tratos y de desatención y descuido de los menores.

Especialmente dolorosas, son las consultas en las que los progenitores nos manifiestan no saber que hacer con sus hijos e hijas, adolescentes conflictivos, sobre los que han perdido toda autoridad y desean saber que pueden hacer o a donde acudir para intentar dar solución a una situación que les supera.

También nos hemos encontrado casos en los que las personas que llaman no saben que en esta Institución, hay un teléfono gratuito de atención a las personas menores o que se confunden creyendo que al teléfono que han llamado es el del Menor.

Finalmente, hemos de citar, por la actualidad que tuvo en su día el asunto en los medios de comunicación social, las consultas que versan sobre las dudas por el fallecimiento de hermanos o hermanas, hijos o hijas, nacidos hace años, desaparecidos en el antiguo Hospital de "las Cinco Llagas" de Sevilla, y otra más general relacionada con los "*niños robados en los hospitales durante el franquismo*". Si bien estas consultas han sido muy poco numerosas, las queremos poner de ejemplo de asuntos que nos llegan que son de candente actualidad.

En lo que respecta la **función pública**, han predominado a lo largo de todo el año, las consultas que atañen a las pruebas selectivas para policías locales, que han dado lugar a la presentación de escritos de queja ante este Comisionado Parlamentario Autonómico.

En materia de **medioambiente** se siguen presentando consultas, aunque no en número significativo pero sí sobre temas reiterativos, como son la contaminación acústica, ruido de las botellonas y locales nocturnos y contaminación radioeléctrica.

Coincidiendo con el inicio de la época estival, se plantearon consultas relacionadas con las quejas por las emisiones de ruidos de los establecimientos de hostelería (bares) y de los aparatos de aire acondicionado de los vecinos.

Varias han sido también las formuladas por personas consultantes que habían sido multadas por el SEPRONA con cantidades que consideraban verdaderamente desorbitadas, más en estos tiempos de crisis.

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 aldeaño 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.

Mención especial merecen las consultas atendidas en materia de **extranjería**, contando con un abanico muy amplio de casuística al respecto y a las que el año pasado dedicamos un apartado específico en esta Sección de nuestro informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En 2011 se han atendido unas doscientas cuarenta y seis consultas relacionadas con este tema, de las cuales el cincuenta y cuatro por ciento han sido presenciales, derivando un dieciséis por ciento del total de consultas recibidas, en expedientes en los que se ha requerido nuestra intervención.

Los motivos por los que las personas afectadas han acudido, demandando orientación, han sido muy variados, detallando a continuación, de modo muy breve, los más destacados.

En un primer lugar, podemos hablar de numerosas consultas que nos han llegado relacionadas con las autorizaciones de trabajo y residencia. En gran parte de éstas se ponía de manifiesto la situación coyuntural de crisis que estamos atravesando como origen del problema. Así, hemos recibido asuntos relacionados con las denegaciones de autorizaciones iniciales por constarle a la empresa, deudas y retrasos en la resolución de expedientes de arraigo social, debido al intenso estudio que se estaba llevando a cabo sobre éstos, desde las oficinas de extranjería.

En las renovaciones de las autorizaciones de residencia, nos trasladaron lo rápido que resolvían estos expedientes cuando se detectaba un informe policial desfavorable, sin dar apenas oportunidad para aclarar a qué podía ser debido. Este modo de proceder era consecuencia del silencio administrativo positivo que se produciría si

tardasen más de tres meses en contestar a la solicitud de renovación. Por ello nos vimos obligados a intervenir una vez habían presentado los recursos, ya que en algunos casos los informes habían sido erróneos pues se basaban en otra persona, o se había archivado la causa que los originó, o había salido absuelto, la persona afectada.

También se dejó ver la crisis en las renovaciones, con la falta de contratos de trabajo y la escasa cotización en la vida laboral, acudiendo a la Institución las personas que no lograban entender cómo en tiempo de bonanza eran de gran interés sus contribuciones y ahora todas las medidas iban orientadas a que se marcharan a su país. Si bien es verdad que estos procedimientos se flexibilizaron algo, aún así era insuficiente.

Acudieron asimismo a la Institución con desesperación, un número bastante considerable de personas extranjeras no comunitarias, a las que se les había extinguido la prestación por desempleo tras comprobarse que salieron del territorio español, por más de quince días, sin pedir la autorización correspondiente. Esto ponía de manifiesto la exigencia del pasaporte en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, no a efectos de identificación, sino para comprobar el tiempo que habían estado fuera. Una vez se verificaba esto, se les exigía la devolución de lo que habían estado percibiendo. Lo lamentable es que con estos ingresos sobrevivían en su país, donde se multiplicaban las cantidades, no sólo siendo las personas beneficiarias de éstas, sino extendiéndose al resto de sus familiares. Si se hubieran quedado en España, tan sólo el alquiler y los gastos corrientes de luz y agua, se habrían comido esta prestación. Después de esto vagaban en una situación económica deplorable, sin techo, ni trabajo, y con una deuda a sus espaldas que no les permitiría levantar cabeza.

De las actuaciones de la policía pudimos percibir que se comportaban con especial recelo hacia el colectivo de personas extranjeras, así tuvimos situaciones como: inicio de procedimientos de expulsión cuando acudían a la comisaría a denunciar robos en sus viviendas o extravío del pasaporte; visitas, sin más, de la policía a los domicilios particulares de las personas extranjeras motivadas únicamente por la simple estancia irregular, siendo esto fruto de un problema administrativo y no delictivo; actuaciones encaminadas a ejecutar órdenes de expulsión con suma urgencia a personas con bastante arraigo en el país etc.

Las dificultades económicas por las que están atravesando las familias extranjeras se evidencian también en las reagrupaciones, no saliendo las cuentas del mínimo exigido de ingresos que se debe tener para poder traer a sus hijos e hijas, volviendo a repetirse un año más la traumática elección de un madre sobre cuál de sus hijos debe venir primero.

No fueron pocos los sentimientos de indignación, dolor e impotencia, que nos trasladaron por el trato recibido en los Consulados españoles en el extranjero por las denegaciones de visado, o por las devoluciones llevadas a cabo en el aeropuerto de Barajas.

Inconcebible fue la devolución de una señora de 71 años de edad, nacional de Chile, que venía de visita, madre del cónyuge de un nacional español, y que, a consecuencia de una huelga de aerolíneas argentinas, la obligaron a estar algunos días de espera en el aeropuerto, encontrándose éste a bastante distancia de su lugar de residencia. Por ello, tuvo que gastarse en alojamiento y manutención de modo extraordinario, parte del dinero que traía, sumándose a esto los fármacos que debió comprar al complicarse sus problemas de salud por el tiempo de espera: diabetes, problemas cardiovasculares y asma.

Después de la intervención del Consulado de Argentina, y el de Chile en España, uno por ser el país del que partía y donde se estaba produciendo la huelga, y el otro por ser el país de origen de la afectada, logró llegar a España para ser enviada de vuelta a las pocas horas.

Como anecdótico, para terminar con mejor sabor de boca, podemos citar la demanda que recibimos de una chica extranjera, para ser orientada sobre cómo regularizar su situación, después de llevar ya diez años continuados de residencia irregular en España, como bailadora, con pareja estable de nacionalidad española desde hacía dos años, y una vivienda en propiedad.

En materia de **urbanismo**, hemos de destacar un bloque de consultas referido a personas discapacitadas y a los problemas que se les plantea en su vida diaria para que ésta no resulte un obstáculo continuo que superar. En una consulta se nos preguntaba por la falta de adaptación de *las peluquerías a las necesidades especiales de las personas con discapacidad* y la otra, más puntual y oportuna, por la época en cuestión, relativa a la *inexistencia de facilidades para minusválidos y minusválidas para acceder a los palcos de la Semana Santa de Sevilla*.

En otras ocasiones, se han planteado cuestiones sobre cómo arreglar el estado del acerado de su calle o del que está inmediatamente delante de su negocio que, dado sus malas condiciones, le perjudica.

A señalar el aumento de consultas relacionadas con la responsabilidad patrimonial de la administración por caídas en la vía pública, siendo curiosa la consulta realizada por una ciudadana que sufrió una caída en vía pública y a la que le habían contestado, en el expediente de reclamación patrimonial tramitado al efecto, que el Ayuntamiento no asumía responsabilidad alguna al no haberse producido "*sangre ni heridas abiertas*".

En materia de **tráfico y transportes**, es de destacar la existencia de consultas sobre disconformidad con multas de tráfico, concretamente de la Dirección General de Tráfico, dado que en algunos casos se han producido embargos.

Por su singularidad, resaltamos la petición de ayuda urgente formulada por la madre de un chico que se encontraba en Japón cuando el terremoto y que no podía salir de allí al no haber suficientes plazas de avión.

En materia de **igualdad**, reseñar que también se nos exponen problemáticas relacionadas con mujeres maltratadas, relatándonos casos de violencia de género y de exclusión social de mujeres con cargas familiares.

Las consultas relacionadas con las **administraciones locales**, tienen contenidos diversos y van desde su pasividad para evitar actos vandálicos, hasta la negativa a que se instalen terrazas (para obviar la prohibición de fumar dentro de los locales públicos), o la prohibición de una nueva contratación pública municipal, hasta la falta de respuestas e implicación de los Ayuntamientos en varios tipos de asuntos, como sanciones administración por multas, impago de impuestos y tasas con recargos etc.

Dentro de este grupo, han sido varias las consultas de la ciudadanía que denuncian la insensibilidad de los Ayuntamientos ante la falta de liquidez del empresariado autónomo y de las personas titulares de pequeñas empresas, a la hora de satisfacer los

impuestos municipales y las dificultades que se están encontrando estos colectivos para la creación de empresas, para la obtención de avales, la ineficacia de las medidas públicas creadas para combatir la crisis etc .

En materia de **protección ciudadana**, hemos recibido este año, algunas consultas sobre acoso policial y abusos policiales, aún cuando no han sido muy numerosas, sí que han aumentado respecto a meses anteriores, alguna de ellas con insistente petición de cita con la persona titular de la Institución. Dentro de este tipo de consultas, hemos de resaltar las que se han producido a raíz de un movimiento social que ha surgido en Sevilla y otras ciudades españolas en el año 2011, nos referimos al denominado "15 M", en las que personas integrantes del mismo nos han trasladado que al llevar a cabo acciones de oposición a los lanzamientos de viviendas derivados de desahucios, se mostraban disconformes con la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado en el desalojo de fincas urbanas y solicitaban ayuda para su defensa en los juicios que al respecto se estaban tramitando.

Y es que, como ya hemos dicho en otros apartados de este epígrafe, en nuestra Oficina de Información y Atención a la ciudadanía, se ven reflejados tanto los movimientos que se van produciendo en la sociedad andaluza, como las problemáticas o asuntos que le preocupan a la misma, que coinciden en muchos casos con los temas de actualidad que son noticia en los medios de comunicación social.

En materia de **Cultura**, anecdóticamente hay que mencionar las dos consultas recibidas mostrando la disconformidad con la celebración de la Toma de Granada por entender que suponen una exaltación del fascismo y la xenofobia.

Por último, a modo anecdótico, tenemos que realzar, por curiosas: una llamada de una abogada de Madrid que para preguntar a qué municipio pertenecía un punto kilométrico; una llamada pidiendo información de cómo ponerse en contacto con un taxista y otra sobre la prohibición del acceso de los carritos de bebé a los palcos de Semana Santa de Sevilla. Otra sobre ofensa de un dirigente de CIU al pueblo andaluz y de una persona contratada por el INEM que se quejaba de que le pagan por no trabajar etc.